

Parte II: Decreto federale che stanZIA mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2004-2007

Compendio

L'articolo 6 della legge del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (LAgr) stabilisce che i mezzi finanziari per i settori di compiti più importanti sono stanziati al massimo per quattro anni mediante decreto federale semplice. Il 26 giugno 1999, il Parlamento ha autorizzato per la prima volta tre limiti di spesa (involucri finanziari) per un importo globale di 14 029 milioni di franchi per il quadriennio 2000-2003.

Il presente messaggio propone di stanziare per il prossimo periodo, vale a dire per il quadriennio 2004-2007, i seguenti involucri finanziari:

- miglioramento delle basi di produzione e misure sociali 1 129 mio di fr.
- promozione della produzione e dello smercio 2 946 mio di fr.
- pagamenti diretti 10 017 mio di fr.

Per il miglioramento delle basi di produzione e per le misure sociali è previsto un aumento annuo dell'1,5 per cento rispetto ai contributi stanziati nel piano finanziario 2003. L'importo destinato ai pagamenti diretti è aumentato di 515 milioni di franchi rispetto a quello previsto nel precedente involucro finanziario 2000-2003. In tal modo si garantisce che vengano indennizzate le prestazioni d'interesse generale fornite sempre più dall'agricoltura a favore della collettività in virtù dell'articolo 104 della Costituzione federale (Cost.). Per contro, per rafforzare le prestazioni di mercato, vengono ulteriormente diminuiti i mezzi destinati a promuovere la produzione e lo smercio, e più precisamente del 10 per cento in termini nominali rispetto al 2003.

L'importo globale dei tre involucri finanziari ammonta a 14 092 milioni di franchi. Rispetto alla proposta messa in consultazione, tale importo è stato diminuito di 288 milioni di franchi in modo da rispettare il freno alle spese previsto nell'articolo 126 Cost., mentre rispetto al periodo 2000-2003 risulta maggiore in termini nominali di 63 milioni di franchi, ovvero dello 0,45 per cento. Ripartite sui quattro anni, le uscite per l'agricoltura previste negli involucri finanziari ammonteranno a circa 3,5 miliardi di franchi all'anno.

Con questi mezzi finanziari le aziende agricole dovrebbero poter mantenere il loro reddito al livello attuale, se le previsioni sull'evoluzione dei costi di produzione, dei costi strutturali e della diminuzione dei costi si riveleranno esatte. Nella determinazione dei mezzi finanziari si è tenuto conto anche della situazione delle finanze federali (freno alle spese).

Gli involucri finanziari coprono circa il 97 per cento delle spese dell'Ufficio federale dell'agricoltura e l'87 per cento di quelle del settore di compiti «Agricoltura e alimentazione». Le spese amministrative (personale), quelle per la ricerca e la consulenza, il versamento di indennizzi relativi alla lotta contro le malattie e i parassiti delle piante nonché eventuali provvedimenti di durata limitata intesi a sgravare il mercato in situazioni di emergenza secondo l'articolo 13 LAgr devono essere esclusi, come finora, dagli involucri finanziari.

Nella Parte II del messaggio, il Consiglio federale pone inoltre le basi necessarie per valutare gli effetti dei provvedimenti di sostegno al mercato previsti

nell'articolo 187 capoverso 13 LAgr. Mantiene inoltre la promessa fatta nel suo parere in merito alla mozione Tschuppert (99.3302; Nuovo orientamento dei pagamenti diretti nell'agricoltura) sottoponendo a verifica anche i pagamenti diretti.

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Gli involucri finanziari sono uno strumento moderno per l'amministrazione e la pianificazione delle finanze. Essi fissano l'importo massimo dei crediti di pagamento approvati dall'Assemblea federale per un determinato settore di compiti sull'arco di diversi anni, ma non corrispondono a un'autorizzazione di spesa. Secondo l'articolo 6 LAgr, i mezzi finanziari per i più importanti settori di compiti devono essere autorizzati in base a un decreto federale semplice per un massimo di quattro anni. L'articolo 104 Cost. definisce i compiti che l'agricoltura deve adempiere su mandato della società ed elenca importanti provvedimenti per i quali vengono messi a disposizione i mezzi finanziari necessari.

I primi involucri finanziari per il quadriennio 2000-2003, stanziati dal Parlamento il 16 giugno 1999¹, ammontano in totale a 14 029 milioni di franchi e concernono i tre gruppi principali di provvedimenti di politica agricola, vale a dire il miglioramento delle basi di produzione (1037 mio di fr.), la promozione della produzione e dello smercio (3490 mio di fr.) e i pagamenti diretti (9502 mio di fr.).

In questa parte del messaggio, proponiamo un nuovo decreto federale inteso a fissare gli involucri finanziari per i più importanti provvedimenti di politica agricola della Confederazione per gli anni 2004-2007. Le proposte di adeguamento della legislazione agricola (Parte I del messaggio) e del decreto di finanziamento sono state riunite in un unico messaggio per consentire un maggior coordinamento e una migliore coerenza. È pertanto opportuno esaminare e valutare contemporaneamente le disposizioni della LAgr e il fabbisogno finanziario. L'assetto della politica agricola influenza il fabbisogno finanziario, la relativa modulazione nel tempo e la ripartizione mirata tra i diversi strumenti. I mezzi finanziari necessari dipendono quindi dagli obiettivi e dall'orientamento della politica agricola. Di conseguenza, le considerazioni generali e gli orientamenti presentati nella Parte I del messaggio definiscono il quadro per la determinazione del fabbisogno finanziario e per la ripartizione delle risorse tra i diversi provvedimenti.

1.2 Involucro finanziario come strumento di controllo in materia di politica agricola

1.2.1 Obiettivi dell'involucro finanziario

Nell'ambito dell'agricoltura, gli involucri finanziari secondo l'articolo 6 LAgr devono essere stabiliti di volta in volta per quattro anni al massimo. In merito si perseguono segnatamente tre obiettivi:

¹ Decreto federale del 16 giugno 1999 che stanza mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2000-2003; FF 1999 4498.

- creare le condizioni quadro prevedibili per l'agricoltura e i settori a valle della produzione agricola;
- rendere possibile una pianificazione pluriennale delle uscite della Confederazione;
- stabilire un parametro centrale per concretizzare la strategia di politica agricola.

La ripartizione dei mezzi finanziari tra diversi gruppi di strumenti di politica agricola permette di orientare lo sviluppo dell'agricoltura nella direzione voluta e di ottenere un equilibrio tra la componente economica, ecologica e sociale della politica agricola. Previsioni allestite in base a modelli matematici – si pensi soprattutto al Sistema settoriale di informazione e previsione per l'agricoltura Svizzera (SILAS) della FAT (cfr. n. 1.5.3) – costituiscono una base per stabilire l'entità dei mezzi finanziari che devono essere messi a disposizione per i diversi strumenti di politica agricola. Come base per questa valutazione sono pure utili i risultati pubblicati nei rapporti agricoli annuali dell'Ufficio federale dell'agricoltura.

Il fatto di poter calcolare l'impiego dei mezzi statali diminuisce l'insicurezza legata a un'importante condizione quadro istituzionale. Anche le imprese di trasformazione e commerciali possono meglio orientare la loro strategia se sanno tempestivamente quali mezzi finanziari sono a disposizione per i diversi provvedimenti di politica agricola. In questo modo le prospettive finanziarie sono chiaramente fissate a medio termine. Attualmente, i pagamenti diretti sono un elemento essenziale degli introiti agricoli. Pertanto gli agricoltori devono poter fare affidamento su una certa continuità. Adeguamenti a breve termine creano un clima di incertezza e pregiudicano il funzionamento corretto delle forze di mercato.

L'approvazione degli involucri finanziari da parte dell'Assemblea federale non costituisce un'autorizzazione di spesa; indica però la disponibilità del Parlamento ad accordare effettivamente le somme previste nell'ambito dei decreti sul preventivo.

1.2.2 Involucri finanziari 2000-2003

1.2.2.1 Esperienze

I primi involucri finanziari per il quadriennio 2000-2003 sono stati adottati dal Parlamento il 16 giugno 1999. La valutazione del nuovo strumento di pianificazione si riferisce quindi a un periodo di tre anni. È però possibile procedere a un primo bilancio, prendendo in considerazione i conti annuali 2000 e 2001, nonché il preventivo 2002.

(in mio di fr.)	Involucro finanziario	Conto 2000	Conto 2001	Preventivo 2002	Altro	Differenza ¹
Miglioramento delle basi	1 037	216	251	243	13 ²	314
Produzione e smercio	3 490	955	901	855		779
Pagamenti diretti	9 502	2 114	2 334	2 476	24 ³	2 554
Totale	14 029	3 285	3 486	3 574	37	3 647

¹ Limite massimo per il preventivo 2003 = involucro finanziario 2000/03 – (conto 2000 + conto 2001 + prev. 2002 + altro).

² Mezzi non compresi nel conto dell'UFAG;
6 mio di fr. quale compensazione per i controlli sul traffico degli animali dell'UFV (2 mio di fr. all'anno per 2001-2003) e 7 mio di fr. nel 2001 a favore dell'UFV per l'eliminazione di rifiuti animali.

³ Mezzi non compresi nel conto dell'UFAG;
21 mio di fr. quale partecipazione ai costi per la nuova misurazione ufficiale delle superfici (2000: 5 mio di fr.; 2001: 8 mio di fr.; 2002: 6,5 mio di fr.; 2003: 1,5 mio di fr.) e 3 mio di fr. quale compensazione per il progetto relativo agli animali predatori dell'UFAFP (1 mio di fr. all'anno per 2001-2003).

Nell'allestimento del preventivo e dei piani finanziari, ci siamo adoperati per atternerci agli importi stabiliti nel decreto del 16 giugno 1999, dimostrando una certa riservatezza nella richiesta di crediti aggiuntivi. Abbiamo infatti approvato tali crediti soltanto se un importo corrispondente era stato bloccato in un'altra rubrica del preventivo dello stesso involucro finanziario.

Occorre osservare inoltre che i primi involucri finanziari sono stati fissati quasi contemporaneamente all'entrata in vigore della nuova LAgr. Nel 1999 vi era ancora incertezza circa le ripercussioni dei nuovi provvedimenti, in particolare in rapporto alle conseguenze della deregolamentazione dei mercati agricoli.

Per quanto concerne il miglioramento delle basi di produzione, soprattutto per quanto concerne gli aiuti per la conduzione aziendale, le uscite sono risultate inferiori poiché presuppongono una partecipazione dei Cantoni secondo la loro capacità finanziaria. Per facilitare l'accesso a questi provvedimenti, il 10 gennaio 2001 abbiamo diminuito la necessaria quota cantonale a partire dal 2001.

Rispetto alla nostra proposta, il Parlamento ha deciso una riduzione inferiore di 30 milioni di franchi nel preventivo 2001 e di 20 milioni di franchi nel preventivo 2002 dei crediti per aiuti e indennità nell'economia lattiera (rubrica 708.3600.210). Nel caso in cui l'involucro finanziario destinato alla produzione e allo smercio dovesse essere superato dalle uscite per il 2003, il Parlamento dovrebbe accordare un corrispondente aumento dell'involucro finanziario. Per contro, l'involucro finanziario per il miglioramento delle basi di produzione non dovrebbe esaurirsi. Pertanto risulta verosimile che per il periodo 2000-2003 potrà essere rispettato l'involucro finanziario globale di 14 029 milioni di franchi.

Anche il sistema dei pagamenti diretti ha subito determinati adeguamenti. Non è stato semplice valutarne le ripercussioni sul fabbisogno finanziario. Alla luce di tali difficoltà, inizialmente le aliquote dei contributi sono state fissate in maniera prudente per evitare un superamento dei crediti disponibili ed eventualmente una successiva riduzione delle aliquote dei pagamenti diretti. Pertanto, le spese per i paga-

menti diretti nel conto 2000 sono infine risultate inferiori di 200 milioni di franchi rispetto a quanto preventivato. Il 10 gennaio 2001, abbiamo deciso di ripartire questo importo sui tre anni 2001-2003 e, a questo scopo, di aumentare singole aliquote dei contributi, segnatamente quelle per la promozione dell'agricoltura biologica e delle forme di detenzione particolarmente rispettose degli animali. Per indennizzare la parte delle prestazioni di interesse generale nella campicoltura, che non può più essere indennizzata per il tramite del prezzo a causa della diminuzione dei prezzi soglia e della liberalizzazione del mercato dei cereali, nel 2001 è stato concesso un contributo supplementare per le superfici campicole aperte e le colture permanenti. Ulteriori adeguamenti nel settore dei pagamenti diretti sono stati decisi dal nostro Consiglio a fine aprile 2002 (aumento della deduzione per il latte, del limite dei contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione e dei contributi d'estivazione).

Il freno alle spese è stato applicato per la prima volta al preventivo 2003. Dato che anche l'agricoltura deve fornire il suo contributo per il rispetto degli obiettivi dettati dal freno alle spese, gli involucri finanziari 2000-2003 non saranno probabilmente esauriti completamente.

Come risulta dalla tavola seguente, le uscite per l'agricoltura e l'alimentazione nel periodo 2000-2002 si stabilizzano all'8 per cento circa delle uscite complessive della Confederazione. Nella media 1990/1992 tale quota era ancora dell'8,7 per cento.

Uscite della Confederazione per l'agricoltura e l'alimentazione *Tavola 2*

		1990/92	2000	2001	2002
Totale uscite della Confederazione	(mio di fr.)	34 978	47 131	50 215	50 599
Uscite agricoltura e alimentazione	(mio di fr.)	3 048	3 727	3 962	4 040
Quota alle uscite complessive	(%)	8,7	7,9	7,9	8,0

Fonte: Conto di Stato e messaggio concernente il preventivo 2002.

1.2.2.2 Valutazione

In generale si può tracciare un bilancio positivo per il periodo coperto dai primi involucri finanziari. Oggi constatiamo che la ripartizione su tre involucri finanziari ha dato buoni risultati. Le risorse finanziarie sono state distribuite in maniera mirata conformemente alla strategia di politica agricola contribuendo a un'attuazione coerente. In pari tempo gli interessati possono contare su una certa prevedibilità. D'altro canto, stabilendo tre involucri finanziari nelle decisioni concernenti il budget è garantita la flessibilità necessaria per la ripartizione sulle diverse rubriche. I mezzi possono essere impiegati conformemente ai bisogni accertati a breve termine, aumentando in tal modo l'efficacia delle misure corrispondenti.

Non è opportuno creare involucri finanziari supplementari, perché ciò limiterebbe troppo il margine di manovra per la ripartizione a medio termine delle risorse. Il

fatto di aver riunito in un involucro finanziario i mezzi destinati a promuovere la produzione e lo smercio ha consentito di affrontare le difficoltà sul mercato della carne, provocate dalla seconda crisi dell'ESB nel 2001, mediante provvedimenti di sgravio e cambiando la destinazione di determinati mezzi all'interno dell'involucro finanziario.

1.2.3 Modello di previsioni SILAS

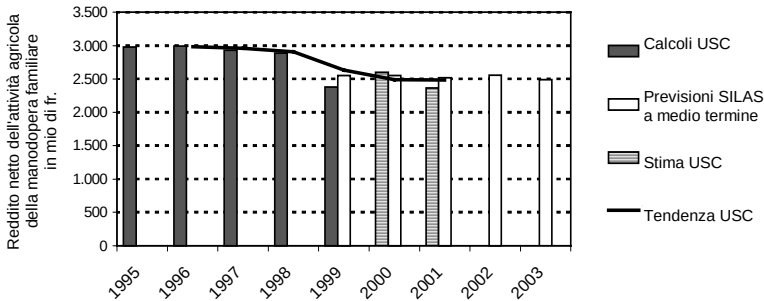
La FAT ha sviluppato e gestisce su incarico dell'UFAG il modello di previsioni SILAS. La versione 1998 di tale sistema è un modello di ottimizzazione lineare (LP) della produzione agricola e del reddito dell'agricoltura svizzera, tenuto conto delle capacità di produzione disponibili, delle condizioni quadro della politica agricola e delle relazioni fra i prezzi. Con questo modello di sistema sono stati eseguiti per la prima volta nel 1998 calcoli per il messaggio relativo all'involucro finanziario 2000-2003². Questi calcoli intendevano analizzare le ripercussioni a medio termine della politica agricola 2002 sulla produzione agricola, le uscite federali per i pagamenti diretti e il reddito settoriale. L'anno d'inizio dei calcoli era il 1996, mentre il periodo delle previsioni si estendeva dal 1997 al 2003.

1.2.3.1 Esperienze e valutazione

Le esperienze fatte con i calcoli sinora realizzati mostrano che con la versione del modello SILAS 1998 si è potuta prevedere con una certa precisione la tendenza dell'evoluzione del reddito. Se si paragona per esempio il reddito netto dell'attività agricola della manodopera familiare per gli anni 2000 e 2001, previsto in base a SILAS, con le valutazioni dell'USC per l'anno corrente e per quello precedente, si nota chiaramente che l'andamento corrisponde alle previsioni del modello SILAS. Secondo i calcoli del reddito e le valutazioni dell'USC, a partire dal 1999 si osservano fluttuazioni più marcate del reddito. Queste fluttuazioni del reddito sono da ricondurre tra l'altro a condizioni climatiche estreme, nonché a prezzi molto bassi della carne di manzo in seguito a nuovi casi di ESB in Europa. Questi eventi, verificatisi in modo inaspettato, non possono essere previsti in un periodo a medio termine di 7 anni. Le previsioni si basano su valutazioni delle tendenze, effettuate o desunte da esperti sulla base dell'evoluzione passata, concernenti l'evoluzione prevedibile dei prezzi dei prodotti e dei fattori di produzione, dei redditi in natura nella produzione agricola e delle capacità di produzione.

² Messaggio del 18 novembre 1998 concernente un decreto federale per lo stanziamento di mezzi finanziari a favore dell'agricoltura negli anni 2000-2003; FF **1999** 1397.

Confronto fra le previsioni a medio termine del SILAS e le valutazioni dell'USC



Fonte: USC: Unione Svizzera dei contadini, I conti globali agricoli della Svizzera degli anni 1995-2000, Brugg 2001; Valutazioni 2001 pubblicate in: Rapporto agricolo 2001 (UFAG, Berna 2001).

SILAS: Messaggio del 18 novembre 1998 concernente un decreto federale per lo stanziamento di mezzi finanziari a favore dell'agricoltura negli anni 2000-2003; FF **1999** 1397.

FAT, Evoluzione del conto globale agricolo sino al 2003, Risultato del sistema settoriale d'informazione e previsione per l'agricoltura Svizzera (SILAS), Tànikon 1998.

È risultato che con la versione 1998 del modello SILAS la partecipazione ai programmi di pagamenti diretti della Confederazione e di riflesso anche le uscite della Confederazione previste per i pagamenti diretti sono state tendenzialmente sopravvalutate. Questa sopravvalutazione è tipica dei modelli di previsione che lavorano con un'ottimizzazione lineare. Questi modelli non possono rappresentare andamenti che si scostano dal principio di ottimizzazione. In tal modo, la partecipazione a nuovi programmi di politica agricola che sono legati a un cambiamento di produzione è di regola inferiore alle attese a causa dell'avversione ai rischi e del mantenimento della forma di produzione originale nella fase introduttiva. Non è possibile prevedere in che misura nella realtà ci si scosterà dallo stato ottimale.

1.2.3.2 Ulteriore sviluppo del modello

Il modello SILAS è stato sviluppato negli ultimi anni con l'obiettivo di migliorare globalmente la validità delle sue previsioni. È stato introdotto il metodo della programmazione matematica positiva³. Tale metodo è stato nel frattempo impiegato in tutto il mondo in diversi modelli settoriali e aziendali. A questo riguardo, le strutture di produzione osservate vengono utilizzate come importante informazione di base per le previsioni. Dalle strutture di produzione nell'anno di base vengono ricavati elementi dei costi, che comprendono aspetti psicologici e modi di comportamento

³ Howitt, R. E. , 1995. Positive Mathematical Programming In: American Journal of Agricultural Economics, vol. 77, pagg. 229-342.

Il modello è stato adeguato ulteriormente nella descrizione delle regioni. Le quattro regioni considerate nella versione del modello SILAS 1998 sono state completate da altre quattro regioni. Le regioni modello risultano quindi ridotte, ciò che ha permesso di illustrare meglio le loro situazioni specifiche. La base dei dati è pure stata adeguata alle otto nuove regioni di produzione. Ulteriori adeguamenti e ampliamenti hanno avuto luogo al momento dell'elaborazione del modello e a livello di dotazione informatica.

I tre involucri finanziari riguardano i più importanti settori di compiti dell'agricoltura, ossia il miglioramento delle basi di produzione e le misure sociali, la promozione della produzione e dello smercio, nonché i pagamenti diretti. I provvedimenti di politica agricola associati agli involucri finanziari sono elencati nella seguente tavola e saranno trattati più dettagliatamente nella Parte speciale (n. 2) del presente messaggio.

Economia zootecnica:	Indennità a organizzazioni private nel settore del bestiame da macello e della carne (mandati di prestazione) Aiuti per l'economia zootecnica – aiuto all'esportazione per il bestiame da allevamento e da reddito – aiuti indigeni per il bestiame da macello e la carne – aiuti indigeni per le uova
Produzione vegetale:	Contributi per – semi oleosi e leguminose a granelli – barbabietole da zucchero – patate – sementi – materie prime rinnovabili – frutta (compresi contributi di riconversione) – viticoltura

Involucro finanziario per il versamento di pagamenti diretti

Pagamenti diretti generali:	Contributi di superficie Contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo Contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione (contributi TEP) Contributi di declività
Pagamenti diretti ecologici:	Contributi ecologici Contributi etologici Contributi per la protezione delle acque Contributi d'estivazione

Osservazione: Inclusi i provvedimenti che sono oggetto della revisione parziale della LAgr (cfr. parte I del messaggio).

1.3.2 Provvedimenti al di fuori degli involucri finanziari

1.3.2.1 Uscite dell'UFAG

Le spese per singoli provvedimenti che non rientrano nei settori di compiti più importanti ai sensi dell'articolo 6 LAgr non sono oggetto degli involucri finanziari, sebbene figurino nel preventivo della LAgr. Si tratta di:

- contributi per mandati di valutazione;
- contributi per la consulenza agricola;
- contributi per la lotta contro le malattie delle piante e i parassiti;
- eventuali contributi per provvedimenti di sgravio del mercato in situazioni straordinarie (art. 13 LAgr);
- spese per l'amministrazione.

Per ragioni di flessibilità, le spese per i mandati di valutazione, la consulenza agricola nonché la lotta contro le malattie delle piante e contro i parassiti non sono finanziate per il tramite degli involucri finanziari.

Quali possibilità d'intervento al di fuori degli involucri finanziari rimangono i provvedimenti di durata limitata intesi a sgravare il mercato (art. 13 LAgr), che possono essere applicati ai sensi dell'articolo 5 capoverso 2 LAgr (provvedimenti per miglio-

rare la situazione del reddito). Queste uscite non sono prevedibili e non possono pertanto essere preventivate. Per eventuali spese vengono richiesti crediti aggiuntivi. Se possibile, questi mezzi vengono compensati all'interno degli involucri finanziari, bloccando in un'altra rubrica del preventivo il contributo richiesto.

Le spese per l'Amministrazione (segnatamente le spese per il personale) non dipendono direttamente dalla politica agricola, bensì dalla politica generale del personale della Confederazione.

1.3.2.2 Altre uscite nel settore di compiti dell'agricoltura e dell'alimentazione

I contributi per le Stazioni federali di ricerca e l'Istituto nazionale d'allevamento equino non figurano nel conto dell'UFAG. Essi sono gestiti dal 1° gennaio 2000 mediante mandato di prestazioni e preventivo globale (GEMAP). I mezzi finanziari delle unità FLAG devono essere chiesti con crediti di pagamento iscritti nel preventivo ordinario.

Altre spese che rientrano nel settore di compiti «Agricoltura e alimentazione» non sono basate sulla LAgr, né sono amministrate dall'UFAG e nemmeno questa volta devono essere incluse negli involucri finanziari. Si tratta tra l'altro degli assegni familiari nell'agricoltura (Ufficio delle assicurazioni sociali), della restituzione dell'imposta sugli oli minerali relativa ai carburanti (Amministrazione federale delle dogane) e, indirettamente, dei contributi all'esportazione di prodotti agricoli di trasformazione (Amministrazione federale delle dogane), nonché di spese per la lotta contro le epizootie (Ufficio federale di veterinaria).

1.4 Condizioni quadro per stabilire gli involucri finanziari

Per stabilire gli involucri finanziari occorre prendere in considerazione segnatamente gli obiettivi e le corrispondenti strategie di politica finanziaria e agricola, includendo anche le sfide future (cfr. Parte I del messaggio, n. 1.5.2)

1.4.1 Principi di politica finanziaria

1.4.1.1 Freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni in materia di sussidi nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Dal momento che gli importi sollecitati superano questi limiti, l'articolo 1 del presente decreto federale sottostà al freno alle spese.

1.4.1.2 Destinazioni vincolate (fondi)

La soppressione dei quattro fondi (fondo per la carne, cassa di compensazione dei prezzi delle uova, fondo viticolo, fondo fitosanitario) e delle corrispondenti destinazioni vincolate, proposta nella Parte I del messaggio, non si ripercuote sugli involucri finanziari. Le relative spese sono iscritte nei conti annuali e nei preventivi dell'UFAG. Le spese per la carne, le uova e il vino sono già oggi incluse nell'involucro finanziario per la promozione della produzione e dello smercio; i mezzi per la protezione dei vegetali sono preventivati al di fuori degli involucri finanziari, poiché non sono del tutto pianificabili (cfr. n. 1.3.2.1).

1.4.1.3 Obbligo di riduzione nell'ambito del sostegno del mercato

Nell'articolo 187 capoverso 12 LAgr è prescritta una riduzione delle spese nell'ambito della produzione e dello smercio. La somma dei contributi federali per i settori menzionati nella legge⁴ dev'essere ridotta di un terzo rispetto alle spese per il 1998, entro cinque anni dall'entrata in vigore della LAgr. Questa opzione è considerata nel piano finanziario 2003.

1.4.1.4 Freno all'indebitamento

Il 2 dicembre 2001, popolo e Cantoni hanno accettato con l'85 per cento di sì il freno all'indebitamento (art. 126 Cost.). Questo chiaro risultato rappresenta per il nostro Consiglio un impegno ad attuare rapidamente questa nuova disposizione. Per la prima volta i principi su cui si fonda il freno all'indebitamento si applicheranno al preventivo 2003. Il piano finanziario 2004-2006 deve tener conto del freno all'indebitamento, il quale chiede essenzialmente un equilibrio dei conti. Consiglio federale e Parlamento sono obbligati a decidere un preventivo che soddisfi questo principio. Anche l'agricoltura deve quindi fornire il suo contributo in tal senso.

Gli involucri finanziari 2004-2007 traspongono tali principi riducendo la somma globale, rispetto al progetto della consultazione, di 288 milioni di franchi a raggiungere i 14 092 milioni di franchi.

1.4.2 Principi di politica agricola

1.4.2.1 Costituzione federale

Secondo l'articolo 104 Cost. l'agricoltura deve fornire un contributo essenziale per garantire l'approvvigionamento della popolazione, salvaguardare le basi vitali naturali e il paesaggio rurale e garantire un'occupazione decentrata del territorio. Essa deve adempiere questi compiti con una produzione sostenibile e orientata verso il mercato. Dal bilancio tracciato nella prima parte del messaggio (n. 1.2) emerge che l'agricoltura ha adempiuto finora questo mandato e che, tranne qualche eccezione,

⁴ Art. 26, 38, 39, 40, 50, 54, 56, 58 e 59 LAgr.

tutte le superfici agricole sono gestite. In generale vi è una grande domanda di superfici agricole (acquisto e affitto).

Conformemente all'articolo 104 capoverso 1 Cost., l'agricoltura svolge i suoi compiti multifunzionali anzitutto mediante una produzione sostenibile. Anche da questo punto di vista, il mandato è adempiuto. L'agricoltura produttiva ha permesso alla Svizzera di approvvigionare la popolazione nella misura attuale con generi alimentari di grande valore. Grazie al rapporto più diretto con il mercato e l'indennizzo delle prestazioni di interesse generale mediante pagamenti diretti, la produzione agricola è divenuta più concorrenziale.

Uno studio effettuato per incarico dell'UFAG rileva dal profilo quantitativo le ripercussioni sull'ambiente non legate al mercato dell'agricoltura svizzera (effetti esterni)⁵. Da esso risulta, per il periodo coperto dai prossimi involucri finanziari, un profitto dell'ordine di grandezza di due miliardi di franchi all'anno. Inoltre, in una valutazione qualitativa, gli autori del predetto studio giungono alla conclusione che l'agricoltura fornisce un contributo positivo anche per le strutture sociali e territoriali, nonché per la tutela dei valori nella nostra società.

Il sostegno del mercato è importante in rapporto al mantenimento della funzione produttiva dell'agricoltura. In vista di un ulteriore miglioramento della competitività e visti i progressi della produttività a tutti i livelli del mercato, è prevista anche per i prossimi anni una riduzione del sostegno del mercato.

1.4.2.2 Prestazioni negli ambiti dell'ecologia e dell'etologia

Dall'inizio della riforma agricola, l'agricoltura svizzera ha intrapreso grandi sforzi negli ambiti dell'ecologia e dell'etologia e ha fatto corrispondenti progressi (cfr. Parte I del messaggio, n. 1.2.4). Nei prossimi anni, queste prestazioni dovranno poter essere ulteriormente potenziate. L'incentivo introdotto mediante pagamenti diretti e aiuti agli investimenti dovrebbe portare in questo senso a una partecipazione accresciuta degli agricoltori ai diversi programmi lanciati negli ambiti dell'ecologia e dell'etologia. A questo scopo sono necessari mezzi finanziari supplementari.

1.4.2.3 Situazione del reddito

Secondo l'articolo 5 LAg, i provvedimenti di politica agricola hanno lo scopo di permettere alle aziende con una gestione ecologicamente sostenibile e redditizia di conseguire in media su vari anni redditi comparabili a quelli della rimanente popolazione attiva della stessa regione. L'analisi della situazione economica dell'agricoltura (cfr. Parte I del messaggio, n. 1.2) mostra che, nella media dei tre anni 1998-2000, il quarto superiore della manodopera familiare nella regione di pianura e nella regione collinare ha rispettivamente superato o raggiunto il salario lordo annuo medio del resto della popolazione. Nella regione di montagna, la remunerazione media del lavoro nel quarto superiore era di circa 7000 franchi inferiore al valore di riferimento. Tuttavia, anche nella regione di montagna vi sono aziende che raggiungono il salario di riferimento, sebbene la loro quota sia inferiore a quella delle altre regio-

⁵ Pillet G., Maradan D., Zingg N., ECOSYS SA, *Appréciation quantitative des externalités de l'agriculture suisse*, Ginevra 2000.

ni. Le aziende con una gestione ecologicamente sostenibile e redditizia sono state in tal modo in grado, soprattutto nella regione di pianura e nella regione collinare, di conseguire un reddito paragonabile a quello del resto della popolazione. Globalmente si constata però uno scarto marcato della remunerazione del lavoro ottenuta nell'agricoltura rispetto ai salari di attività negli altri settori dell'economia. Inoltre, circa un terzo delle aziende va attribuito alla categoria delle aziende problematiche per quanto concerne la stabilità finanziaria, vale a dire che presentano una redditività troppo esigua per garantire a lungo termine l'esistenza dell'azienda.

1.4.2.4 Sviluppo socialmente sostenibile

Nell'articolo 2 capoverso 1 lettera c LAgr, la Confederazione è incaricata di provvedere a uno sviluppo socialmente sostenibile dell'agricoltura. Con il nuovo orientamento della politica agricola e la nuova impostazione basata su un più forte legame al mercato, il numero delle aziende agricole, dopo un periodo di stagnazione negli anni Settanta e Ottanta, è nuovamente aumentato negli anni Novanta. Tuttavia, il mutamento strutturale avviene come sempre, in linea di principio, nell'ambito del cambio generazionale. Da un'inchiesta rappresentativa sulla situazione della popolazione è emerso che la quota degli agricoltori soddisfatti del loro generale tenore di vita e della loro attività lavorativa è pari a quella del resto della popolazione (cfr. Parte I del messaggio, n. 1.2). Tuttavia, diversi indizi e indicatori rivelano che in futuro occorrerà prestare una particolare attenzione alla situazione sociale degli agricoltori. Nell'ambito dell'ulteriore sviluppo della politica agricola, proponiamo pertanto provvedimenti puntuali per accompagnare il processo di adeguamento sul piano sociale (cfr. Parte I del messaggio, n. 2.4).

1.4.2.5 Considerazione della situazione economica e delle finanze della Confederazione

In relazione alla politica agricola del reddito, secondo l'articolo 5 capoverso 3 LAgr occorre tener conto degli altri settori dell'economia, della situazione economica della popolazione non attiva nell'agricoltura, nonché della situazione delle finanze federali.

La situazione sul mercato del lavoro è stata finora favorevole; si preannuncia tuttavia un peggioramento e quindi un aumento della disoccupazione. Da parecchi anni il tasso di inflazione è basso, ciò che a medio termine non dovrebbe cambiare in maniera radicale. I salari sono lievemente aumentati in termini reali, mentre la quota che le economie domestiche spendono in generi alimentari è di nuovo diminuita. Alla luce della situazione economica e visto l'aggravio fiscale, è molto importante che il denaro pubblico venga impiegato in modo efficiente.

Le imprese svizzere sono costrette a migliorare continuamente la loro competitività per potersi affermare sui mercati indigeni ed esteri. Questo concerne anche l'industria alimentare, segnatamente le imprese orientate verso l'esportazione. Dopo la loro entrata in vigore, i trattati bilaterali con l'UE offriranno sicuramente nuove possibilità; rafforzeranno tuttavia anche la concorrenza sui mercati interni. Le cerchie economiche chiedono quindi sgravi fiscali per le imprese.

Dopo un miglioramento temporaneo, la situazione finanziaria della Confederazione è nuovamente peggiorata. Il disavanzo nel conto di Stato 2001 ammonta a 1,3 miliardi di franchi. È opportuna pertanto una certa cautela nell'ambito dei compiti pubblici e dei sussidi. Le prestazioni di interesse generale dell'agricoltura vanno subordinate ai criteri dell'efficacia e dell'efficienza. La concorrenza tra le diverse categorie di compiti della Confederazione aumenta, ragione per cui occorre fissare priorità. Inoltre, con le nuove disposizioni costituzionali sul freno alle spese e sulla limitazione del debito pubblico il margine di manovra risulta più ristretto.

1.4.3 Conclusione

I mezzi chiesti per il periodo 2004-2007 devono tener conto dei principi di politica agricola e finanziaria, nonché delle imminenti sfide, descritte esaurientemente nella Parte I del messaggio (n. 1.5.2). Né i probabili sviluppi internazionali, né le proposte legislative di adeguamento metteranno seriamente in discussione la politica agricola portata avanti finora. Le linee principali e gli obiettivi della PA 2002 rimangono determinanti anche per la PA 2007. Da questo punto di vista, anche il fabbisogno finanziario rispetto al periodo 2000-2003 non muta in maniera essenziale.

1.5 Fabbisogno di mezzi per il periodo 2004-2007

1.5.1 Considerazioni statistiche

Come illustrato nel numero 1.2.2.2, anche per il prossimo quadriennio saranno determinanti tre involucri finanziari per realizzare i provvedimenti di politica agricola. Al riguardo, l'evoluzione dei mezzi finanziari nei tre ambiti di provvedimenti, tenuto conto della conclusione formulata nel numero 1.4.3, dovrà essere focalizzata sugli obiettivi di politica agricola.

1.5.1.1 Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali

Mezzi finanziari supplementari per il miglioramento delle basi di produzione e per le misure sociali si giustificano, tra l'altro, con l'ampliamento del settore di compiti concernente i miglioramenti strutturali (in particolare il ripristino periodico di bonifiche fondiari), proposto nella Parte I del messaggio, nonché mediante un accompagnamento sociale più deciso del processo di riforma agricola.

La proposta introduzione di aiuti per la riqualificazione professionale (con scadenza nel 2011) amplia il ventaglio dei provvedimenti sociali aumentando di conseguenza temporaneamente il fabbisogno finanziario. Inoltre, per quanto concerne gli aiuti alla conduzione aziendale, dopo l'accesso agevolato a questo provvedimento, vi sarà un numero maggiore di domande da parte di agricoltori che si trovano temporaneamente in difficoltà finanziarie. Per contro, è possibile una lieve diminuzione dei mezzi per la concessione di crediti di investimento poiché, rispetto ad oggi, il Fondo di rotazione avrà una dotazione migliore fra l'altro in seguito al rimborso di mutui.

I mezzi supplementari necessari per il miglioramento delle basi di produzione e per le misure sociali corrispondono, rispetto al piano finanziario 2003, a un aumento annuo nominale dell'1,5 per cento.

1.5.1.2 Promozione della produzione e dello smercio

Secondo l'articolo 104 capoverso 1 Cost., la Confederazione deve provvedere affinché l'agricoltura possa adempiere i suoi compiti con una produzione sostenibile e orientata verso il mercato. Il modo in cui sono stati finora adempiti i compiti fa capire che a questo scopo è necessaria una produzione pari a quella attuale. Gli incentivi economici, segnatamente i prezzi dei prodotti, devono perciò essere sufficienti per mantenere all'incirca questo volume di produzione.

I mezzi finanziari della Confederazione per la promozione della produzione e dello smercio creano un equilibrio tra rami produttivi che si distinguono da altri per quanto concerne i costi e la protezione alla frontiera. Inoltre, essi servono a equilibrare fluttuazioni del reddito a breve termine, provocate dalla domanda e dalle intemperie.

La base per il prezzo è costituita dal valore aggiunto sul mercato. Lo strumentario differenziato per sostenere il mercato impedisce un conseguente orientamento della produzione in funzione dei ricavi del mercato. Questo significa che il sostegno del mercato dev'essere applicato nella misura strettamente necessaria. I previsti progressi della produttività devono perciò essere anzitutto impiegati per migliorare la competitività, ciò che comporta una riduzione del sostegno del mercato.

Per gli anni 2004-2007, partiamo dal presupposto che i mezzi finanziari per la produzione e lo smercio possano essere ridotti del 10 per cento rispetto allo stato del 2003. La riduzione del sostegno al mercato proposta per questo periodo è relativamente modesta se confrontata con la diminuzione di un terzo per il periodo 1999-2003 (ca. 375 mio di fr.), sancita a livello legislativo nell'articolo 187 capoverso 12 LAgr.

La riduzione del sostegno al mercato attuata finora non ha ostacolato il volume della produzione. Il grado di autoapprovvigionamento con generi alimentari è rimasto ampiamente stabile anche dopo il 1999. Anche per il periodo 2004-2007, il volume di produzione non viene ostacolato dalla riduzione del 10 per cento, come mostrano le valutazioni in base al modello SILAS.

1.5.1.3 Pagamenti diretti

Non è previsto né di aumentare in generale le diverse aliquote dei contributi, né di adeguarle sistematicamente al rincaro. Gli agricoltori dovrebbero essere in grado di neutralizzare il rincaro con un aumento della produttività nell'ambito delle prestazioni di interesse generale, come auspicato anche per la produzione agricola. Questa esigenza appare ragionevolmente esigibile poiché i pagamenti diretti in seguito all'evoluzione strutturale andranno a beneficio di pochi aventi diritto, che in media riceveranno quindi contributi federali più cospicui.

In base all'evoluzione continua degli ultimi anni si può prevedere anche in futuro una maggiore partecipazione degli agricoltori ai diversi programmi ecologici ed

etologici. Nei prossimi anni un numero ancora maggiore di aziende opererà secondo le direttive dell'agricoltura biologica. Aumenterà anche la quota di animali custoditi secondo metodi particolarmente rispettosi delle loro esigenze. Inoltre deve essere conseguito l'obiettivo fissato per quanto riguarda le superfici di compensazione ecologica (cfr. parte I del messaggio, n. 1.5.2.6).

Data la maggiore partecipazione auspicata ai programmi ecologici ed etologici, nonché in vista delle spese supplementari che risultano dalla rettifica dei limiti per l'ottenimento dei pagamenti diretti (cfr. Parte I del messaggio, n. 2.3), proponiamo un aumento nominale dei crediti per i pagamenti diretti di 515 milioni di franchi rispetto alla somma attuale prevista in questo involucro finanziario.

1.5.2 Importo degli involucri finanziari

Sulla base di prime riflessioni, l'ipotesi finanziaria relativa ai tre involucri finanziari presentati dal nostro Collegio nella consultazione proponeva una somma globale di 14 380 milioni di franchi per il periodo 2004-2007⁶. Quale base per questa ipotesi sono servite le cifre del piano finanziario 2003 del 2 ottobre 2000.

Per le organizzazioni contadine e i Cantoni che nell'ambito della consultazione si sono espressi in merito al finanziamento, i mezzi proposti si situano al livello minimo. Alcuni esigono persino un chiaro aumento dei mezzi finanziari. La maggior parte respinge una riduzione del sostegno del mercato. Inoltre, le cerchie contadine ritengono che le misure sociali specifiche volte ad ammortizzare il mutamento strutturale debbano essere finanziate al di fuori degli involucri finanziari. Per contro, soprattutto gli ambienti economici chiedono che le uscite per l'agricoltura, in particolare quelle per i pagamenti diretti, siano vincolate a un adempimento efficace di prestazioni di interesse generale. L'industria chiede anche che, nel periodo 2004-2007, si riduca il sostegno del mercato di oltre il 10 per cento.

Dopo la chiara accettazione del freno all'indebitamento da parte di popolo e Cantoni, abbiamo deciso all'inizio del 2002 di applicarlo per la prima volta al preventivo 2003. Secondo le nostre decisioni del 20 febbraio 2002, le uscite della Confederazione per gli anni 2004-2005 devono essere ridotte di 870 milioni di franchi all'anno. Le cifre per il 2006, espresse in termini reali, devono essere bloccate al livello ridotto del 2005. Le riduzioni delle uscite sono state suddivise proporzionalmente fra i diversi dipartimenti. Il contributo di risparmio che il DFE dovrà fornire ammonta per gli anni 2003-2005 a circa 150 milioni di franchi all'anno. Tenuto conto delle condizioni quadro (cfr. n. 1.4), la quota dell'agricoltura è fissata come segue: rispetto all'ipotesi finanziaria iniziale la riduzione delle risorse per i tre involucri finanziari 2004-2007 ammonta a 288 milioni di franchi.

Dalla tavola seguente risulta la ripartizione dei mezzi sui tre involucri finanziari 2004-2007. Al riguardo sono considerate le riduzioni in base ai principi dettati dal freno all'indebitamento.

⁶ DFE, Politica agricola 2007 - Ulteriore sviluppo della politica agricola, Berna, 21 settembre 2001.

Visione d'assieme degli involucri finanziari 2004-2007*Tavola 4*

(in mio di fr.)	2004	2005	2006	2007	Totale
Miglioramento delle basi e misure sociali	276	280	284	289	1 129
Produzione e smercio	769	749	720	708	2 946
Pagamenti diretti	2 487	2 492	2 500	2 538	10 017
Totale	3 532	3 521	3 504	3 535	14 092

Rispetto all'ultimo decreto federale concernente gli involucri finanziari 2000-2003, è chiesta una maggiore uscita di complessivamente 63 milioni di franchi, pari allo 0,45 per cento, per il periodo 2004-2007. Nell'ambito del prossimo quadriennio, una riduzione del sostegno del mercato conforme alla strategia in atto dovrà essere compensata da spese supplementari per i pagamenti diretti e il miglioramento delle basi di produzione. Globalmente, le uscite supplementari per l'agricoltura si situano chiaramente al di sotto del tasso d'inflazione stimato e dell'evoluzione delle uscite della Confederazione.

Involucro finanziari 2004-2007 rispetto al periodo 2000-2003*Tavola 5*

	Involucro finanziari 2000-2003 (mio di fr.)	Involucro finanziari 2004-2007 (mio di fr.)	Differenza (mio di fr.)	Differenza (%)
Miglioramento delle basi e misure sociali	1 037	1 129	+ 92	+ 8,9
Produzione e smercio	3 490	2 946	- 544	- 15,6
Pagamenti diretti	9 502	10 017	+ 515	+ 5,4
Totale	14 029	14 092	+ 63	+ 0,45

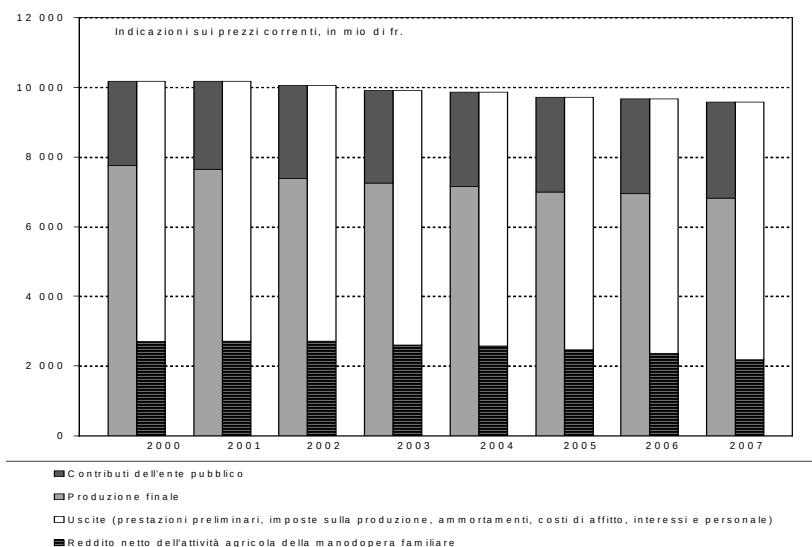
1.5.3 Previsioni relative al reddito settoriale

Per poter valutare le ripercussioni della struttura finanziaria degli involucro finanziari 2004-2007 sull'agricoltura, la FAT ha proceduto nuovamente a calcoli modello con il sistema SILAS. Il 1999 è servito da base per le previsioni. La scelta è caduta su questo anno perché sono disponibili tutti i dati statistici necessari per l'elaborazione del modello e le disposizioni della nuova politica agricola sono entrate in vigore a quel momento. In base ai dati del 1999, ogni anno, 2007 compreso, è stato simulato con una tecnica modello.

La metodologia dei calcoli e le ipotesi fatte in base a valutazioni dell'UFAG sono documentate in un rapporto della FAT⁷. Oltre ai mezzi finanziari disponibili per l'agricoltura, le previsioni prendono in considerazione in particolare le evoluzioni previste sui mercati in questo periodo e gli adeguamenti proposti con la PA 2007.

⁷ FAT, Auswirkungen der Agrarpolitik 2007, Modellrechnungen für den Agrarsektor mit Hilfe des Prognosesystems SILAS, Tänikon 2002.

Previsioni relative al conto del reddito settoriale



Fonte: FAT, Previsioni con SILAS (aprile 2002)

Conformemente alle previsioni, nel periodo 2000-2007 la produzione finale (valore di produzione monetario di tutti i prodotti agricoli) diminuisce del 12 per cento circa, segnatamente a causa dell'evoluzione stimata dei prezzi. Per contro, nello stesso lasso di tempo i costi si riducono lievemente (spese sotto forma di prestazioni preliminari, ammortamenti e altri costi strutturali). Le entrate risultanti da contributi dell'ente pubblico aumentano tra il 2000 e il 2007 del 14 per cento circa, in sintonia con i dati del preventivo riferiti ai pagamenti diretti. Gli aumenti nel periodo di pianificazione 2004-2007 risultano anzitutto dalla prevista maggiore partecipazione a programmi ecologici ed etologici, nonché dalla rettifica proposta delle graduazioni e limitazioni dei contributi (cfr. Parte I del messaggio, n. 2.3). In totale, i calcoli modello lasciano prevedere che il reddito netto settoriale risultante dall'attività agricola della manodopera familiare nel 2007 sarà inferiore del 19,5 per cento circa rispetto al 2000. Questo corrisponde a una diminuzione annua media del 2,8 per cento circa.

Previsioni relative al conto del reddito settoriale*Tavola 6*

Indicazioni sui prezzi correnti, in mio di fr.	2000/03	2004	2005	2006	2007	2004/07
Produzione finale + Contributi dell'ente pubblico	7 505 2 570	7 150 2 708	6 998 2 712	6 946 2 720	6 811 2 758	6 977 2 724
Totale entrate	10 075	9 858	9 710	9 666	9 569	9 701
– Prestazioni preliminari	3 882	3 828	3 810	3 859	3 903	3 851
– Ammortamenti	1 850	1 841	1 836	1 835	1 863	1 844
– Altri costi strutturali *	1 656	1 613	1 601	1 598	1 623	1 608
Reddito netto dell'attività agricola della manodopera familiare	2 687	2 576	2 463	2 374	2 180	2 398

* Imposte sulla produzione, affitto, interessi e salari.

Fonte: FAT, Previsioni con SILAS (aprile 2002)

Anche nei prossimi anni vi saranno progressi della produzione e mutamenti strutturali. Pertanto, una flessione del reddito netto settoriale non coincide con una riduzione del reddito delle singole aziende. Se l'adeguamento strutturale raggiungerà un ordine di grandezza pari a quello del tasso di cambiamento del reddito settoriale, le singole aziende o la manodopera familiare potranno mantenere il loro reddito a titolo nominale.

L'ordine di grandezza del tre per cento corrisponde all'evoluzione strutturale media osservata attualmente (cfr. Parte I del messaggio, n. 1.2). A seconda del tipo di azienda o della regione, l'evoluzione strutturale potrà tuttavia denotare un andamento diverso, fermo restando che fattori estranei all'agricoltura esercitano un influsso essenziale (effetto frenante o trainante per il resto dell'economia). La decisione di continuare o meno a gestire un'azienda dovrà essere presa anche in futuro soprattutto nell'ambito del cambio generazionale.

2 **Parte speciale**

La parte speciale illustra come sono organizzati i singoli involucri finanziari. Risulta evidente, in particolare, l'impatto finanziario dei singoli provvedimenti da una prospettiva attuale. Questa esposizione ha tuttavia un carattere meramente informativo. Essa non rappresenta in alcun modo valori assoluti per quanto concerne le quote annue o la ripartizione nelle rubriche di bilancio. Tale procedura deve svolgersi nell'ambito dell'allestimento annuale del bilancio preventivo, il quale viene poi discusso e approvato dalle Camere federali.

2.1

Involucro finanziario per il miglioramento delle basi di produzione e per le misure sociali

L'involucro finanziario per il miglioramento delle basi di produzione e per le misure sociali risulta dalle prospettive di sviluppo per i singoli provvedimenti contenuti nel piano finanziario. I possibili sviluppi per gli anni 2004-2007 sono esposti nella tavola seguente.

Involucro finanziario per il miglioramento delle basi di produzione e per le misure sociali *Tavola 7*

(in mio di fr.)	2004	2005	2006	2007	Totale
Misure sociali collaterali	57	65	72	74	268
Contributi per miglioramenti strutturali	100	101	103	105	409
Crediti d'investimento	95	90	85	85	355
Coltivazione delle piante e allevamento di animali	24	24	24	25	97
Totale	276	280	284	289	1 129

2.1.1

Misure sociali collaterali

Provvedimenti

Gli aiuti per la conduzione aziendale sotto forma di prestiti senza interesse sono accordati alle aziende con una situazione solida al fine di sgravarle dai costi del capitale in caso di sinistri nelle famiglie e nella fattoria o di eventi naturali, da un lato, e in ragione di condizioni quadro economiche o della politica agricola modificate, dall'altro, se tali eventi o sviluppi comportano o possono comportare difficoltà finanziarie non loro imputabili (art. 187 cpv. 11 L.Agr).

Valutazione

Gli aiuti per la conduzione aziendale possono essere considerati uno strumento atto a superare difficoltà finanziarie non imputabili all'azienda in questione. Sono impiegati in modo diversificato, a seconda delle condizioni quadro economiche. Grazie alla concessione di prestiti intesi a ristrutturare il debito esistente, le aziende con una situazione solida possono decidere di sdebitarsi indirettamente e affrontare così le sfide future con maggior serenità. Sarebbe opportuno estendere questo genere di aiuto.

Ulteriore sviluppo

Gli aiuti per la riqualificazione sono un nuovo provvedimento inteso a facilitare l'accesso a una professione non agricola ai gestori di aziende che abbandonano la produzione agricola, concedendo loro una sorta di contributo di sussistenza durante il corso di riqualificazione (cfr. Parte I del messaggio, n. 2.4.1.2).

In materia di aiuti per la conduzione aziendale, la ristrutturazione del debito esistente sulla base delle condizioni quadro economiche diventa la componente più importante di tale strumento, e questo significa che occorre avere più mezzi a disposizione.

2.1.2

Contributi per miglioramenti strutturali

Provvedimento

I contributi per i miglioramenti strutturali servono a sovvenzionare le infrastrutture necessarie in agricoltura; nelle regioni di montagna e nelle zone collinari anche gli edifici di economia rurale. Questi provvedimenti hanno lo scopo di creare le basi atte a ridurre i costi di produzione, a migliorare le condizioni di sussistenza ed economiche e a realizzare i progetti di natura ecologica, in materia di protezione degli animali e di pianificazione del territorio. Contribuiscono inoltre a rafforzare gli spazi agricoli e a decentralizzare gli insediamenti.

Valutazione

La graduazione dei contributi consente di tener conto delle priorità per i diversi provvedimenti. Conformemente agli obiettivi citati, sono prioritari i provvedimenti che contribuiscono sia allo sviluppo economico dell'agricoltura sia alla realizzazione di obiettivi ecologici, nonché socialmente sostenibili. Nelle zone discoste, l'agricoltura contribuisce a conservare un tessuto sociale e quindi a garantirne la sopravvivenza. L'aumento delle opere edilizie dovuto a questi provvedimenti assicura all'artigianato regionale una parte del cespite d'entrata e riduce il pericolo di secche congiunturali a cui le aree periferiche sono molto soggette in caso di situazione economica non propizia.

Nuove ricerche evidenziano l'elevata efficacia di tali miglioramenti strutturali. L'Istituto del genio rurale presso il Politecnico federale di Zurigo dimostra, per esempio, in uno studio pubblicato nel settembre del 2001⁸ concernente i benefici dei miglioramenti strutturali sull'economia privata, che mettendo in atto un miglior raggruppamento dei terreni e mantenendo una rete stradale che risponda alle moderne esigenze è possibile ridurre drasticamente i costi di produzione. Questa constatazione conferma i risultati di numerose ricerche precedenti. Diversi altri lavori illustrano inoltre gli effetti positivi di moderne miglirie nel settore dell'ecologia e della protezione del paesaggio (utilità pubblica). Da decenni è ormai generalmente riconosciuto l'impatto positivo delle miglirie globali quale strumento per un riassetto ottimale dell'utilizzazione del suolo alla luce dei grandi lavori di costruzione quali le strade nazionali e, attualmente, le nuove tratte delle FFS.

Ulteriore sviluppo

Circa il 70 per cento di questi contributi è utilizzato per ricomposizioni particellari, infrastrutture di urbanizzazione, approvvigionamento di acqua e, ultimamente, anche per la manutenzione periodica di tali opere (genio civile). Sono inoltre sovvenzionate le nuove costruzioni e le ristrutturazioni di edifici di economia rurale nelle regioni di montagna e nelle zone collinari. In considerazione degli sviluppi nelle zone rurali, gli adeguamenti delle sistemazioni e il mantenimento delle infrastrutture di base assumono un'elevata importanza per l'agricoltura. I mezzi finanziari a disposizione devono dunque essere aumentati adeguatamente.

⁸ Haug D., Züblin P., Schmid W., Privater Nutzen von Arrondierung und Wegnetz bei Gesamtmeliorationen, Rapporto conclusivo del 4 settembre 2001, Institut für Kulturtechnik (Istituto del genio rurale), Politecnico di Zurigo, 2001.

2.1.3

Crediti d'investimento

Provvedimento

I crediti d'investimento sono prestiti senza interesse utilizzati prevalentemente per i provvedimenti relativi a singole aziende. Il loro scopo principale è quello di migliorare le condizioni di produzione agricola e delle basi di gestione tenendo conto delle forme di stabulazione particolarmente rispettose degli animali come pure della protezione delle acque.

I provvedimenti collettivi sono sovvenzionati per la maggior parte nelle regioni di montagna e nelle zone collinari mediante crediti d'investimento; essi assicurano o migliorano il potenziale di creazione di valore aggiunto delle regioni periferiche. Nelle regioni di montagna, pure i crediti di costruzione a breve scadenza, agevolando il finanziamento, assumono una determinata importanza.

Valutazione

Nella regione di pianura, i crediti d'investimento contribuiscono a mantenere sostenibile il grado d'indebitamento in caso di grandi investimenti, migliorando così la competitività dell'agricoltura.

Nelle regioni di montagna e nelle zone collinari i crediti d'investimento, assieme ai contributi citati in precedenza, contribuiscono ad assicurare una sufficiente densità d'insediamento anche nelle aree discoste. Oltre a produrre generi alimentari di elevata qualità, specie nel settore lattiero e delle carni, le aziende devono pure adempiere determinati criteri in materia di protezione del paesaggio. Questi ultimi sono di fondamentale importanza anche per lo sviluppo del turismo.

L'auspicata razionalizzazione dell'agricoltura fa progressi. Sempre più spesso, diverse aziende vengono raggruppate in un'unità più grande consentendo una gestione più economica ed evitando l'impiego di manodopera non familiare.

Dall'introduzione delle sovvenzioni più elevate per i metodi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali, tra i nuovi progetti di costruzione è in continuo aumento la quota delle stalle con pascolo esterno, che ammonta attualmente a ben oltre il 50 per cento.

Ulteriore sviluppo

I crediti d'investimento sono impiegati prevalentemente per la costruzione e la ristrutturazione di abitazioni ed edifici di economia rurale, come pure quale aiuto iniziale per giovani agricoltori. Per le aziende agricole è importante disporre della possibilità di realizzare un guadagno accessorio o integrativo, poiché in tal modo si crea ulteriore valore aggiunto che assicura il proprio reddito. Verranno pertanto pure sussidiate la diversificazione dell'attività nel settore agricolo e in quello affine, come pure misure collettive di commercializzazione e la costituzione di organizzazioni di mutua assistenza (cfr. Parte I del messaggio, n. 2.5.2.3).

I crediti d'investimento vengono messi a disposizione mediante un Fondo di rotazione. Le nuove risorse e i rimborsi consentiranno ai Cantoni di concedere annualmente prestiti a più lunga scadenza per un importo di circa 280 milioni di franchi. Poiché negli anni 2004-2007 i rimborsi aumenteranno, le nuove risorse possono essere ridotte da 95 milioni di franchi nel 2004 a 85 milioni nel 2007.

2.1.4

Coltivazione delle piante e allevamento di animali

Provvedimenti

I provvedimenti nel settore della coltivazione delle piante e dell'allevamento di animali hanno lo scopo di sostenere gli sforzi degli agricoltori che perseguono un allevamento di bestiame e una produzione ortofrutticola ecologici e di elevata qualità. La Confederazione e il Cantone spendono ogni anno complessivamente circa 40 milioni di franchi per i servizi zootecnici quali la tenuta del libro genealogico, lo svolgimento degli esami funzionali, l'analisi dei dati rilevanti dal profilo zootecnico, compresa la stima dei valori genetici, come pure per programmi volti alla conservazione delle razze svizzere. Questi provvedimenti non rappresentano più in primo luogo un aiuto all'allevamento a scopi produttivi, bensì costituiscono sempre più un fondamento indispensabile per l'allevamento di bestiame sano e resistente. Poiché in Svizzera, a differenza di altri Paesi, non esiste un vero e proprio istituto di ricerca per l'allevamento di animali, la ricerca è basata sulla pratica ed è essenzialmente svolta dalle organizzazioni di allevamento. Le basi per l'allevamento di bestiame beneficiano di sovvenzioni statali anche in tutti i Paesi dell'UE. A complemento dei provvedimenti nell'ambito della prova del rispetto delle esigenze ecologiche, vengono sovvenzionati gli sforzi mirati in materia di conservazione e di utilizzazione sostenibile delle risorse genetiche vegetali. Questi ultimi sono disciplinati conformemente ai criteri contenuti nel piano d'azione globale della FAO del 1996.

Valutazione

Le misure citate consentono di raggiungere gli obiettivi di mantenimento e utilizzazione sostenibile della diversità delle risorse genetiche vegetali e animali per l'alimentazione e l'agricoltura, come pure l'obiettivo di un allevamento indigeno competitivo e autonomo di bestiame.

Ulteriore sviluppo

Per il periodo 2004-2007, non occorre modificare il dispositivo atto a promuovere la coltivazione delle piante e l'allevamento di animali, che si è rivelato efficace.

2.2

Involucro finanziario per produzione e smercio

La nuova struttura prevede una leggera modifica per l'involucro finanziario destinato a produzione e smercio, nel senso che il settore dell'economia vitivinicola viene suddiviso. La sezione viticoltura (contributi di riconversione e controllo della vendemmia) è integrata nella voce produzione vegetale. Sarà così garantita una maggiore flessibilità. La promozione dello smercio di vino è integrata nella voce promozione dello smercio e parificata alle altre misure di promozione dello smercio.

(in mio di fr.)	2004	2005	2006	2007	Totale
Promozione dello smercio (vino compreso)	65	65	65	65	260
Economia lattiera	514	500	475	469	1958
Economia zootecnica	44	43	42	40	169
Produzione vegetale (viticoltura compresa)	146	141	138	134	559
Totale	769	749	720	708	2946

2.2.1 Verifica dei provvedimenti

Mandato

Conformemente all'articolo 187 capoverso 13 della legge sull'agricoltura (LAgr), i provvedimenti di cui al titolo secondo della LAgr, il quale prevede che la Confederazione metta a disposizione risorse finanziarie a sostegno del mercato, devono essere valutati cinque anni dopo l'entrata in vigore della legge. Il periodo quinquennale scade il 31 dicembre 2003, per il settore latte il 30 aprile 2004. L'esposizione contenuta in questo capitolo pone le basi per tale verifica. Quest'ultima è suddivisa in una verifica di massima del sostegno del mercato, nonché della sua portata, e in una verifica dei singoli provvedimenti. La verifica interessa la necessità dei provvedimenti come pure la loro utilità ed efficienza.

Il sostegno del mercato in generale come pure i diversi provvedimenti vengono verificati a scadenze regolari sia internamente sia nell'ambito di mandati di ricerca. I risultati di questi lavori sono pubblicati nei rapporti sull'agricoltura dell'UFAG che appaiono annualmente.

Sostegno del mercato

Le spiegazioni di cui al numero 1.5.1.2 dimostrano che è tuttora necessario sostenere il mercato con mezzi finanziari della Confederazione. In caso contrario, la coltivazione di semi oleosi (colza, girasole) o di barbabietole da zucchero, per esempio, sarebbe nettamente inferiore. Le fluttuazioni del raccolto (patate, frutta) e della domanda (carne) si ripercuoterebbero direttamente sui prezzi, e non sarebbe possibile evitare crolli del mercato. Alla luce di tali possibili conseguenze, un mancato sostegno del mercato si tradurrebbe in una riduzione della produzione. Anche se pagamenti diretti supplementari consentissero di conservarle, le prestazioni di salvaguardia del paesaggio rurale non sarebbero realizzabili principalmente mediante una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato. Il mandato dell'articolo 104 capoverso 1 Cost. non sarebbe dunque più adempiuto correttamente.

I sostegni del mercato devono tuttavia essere erogati nella proporzione necessaria a mantenere la produzione. Nell'ambito dell'involucro finanziario per produzione e smercio, la promozione dello smercio svolge un ruolo particolare. Essa fa parte degli strumenti che conferiscono ai prodotti un livello abbastanza elevato di valore aggiunto sui mercati, contribuendo così a ridurre il fabbisogno di sostegni del merca-

to⁹. Questo credito non deve dunque essere ridotto. Quelli per i settori dell'economia lattiera, dell'economia zootecnica e della produzione vegetale subiscono pertanto una flessione di oltre il 10 per cento. Non vi sono validi motivi per differenziare i tre settori; motivo per cui la riduzione, rispetto alle cifre del piano finanziario per il 2003, si aggira sul 12 per cento per ognuno dei tre settori. All'interno dei settori vi possono tuttavia essere spostamenti.

Verifica dei singoli provvedimenti

Qui di seguito è svolta la verifica dei singoli provvedimenti nelle sezioni corrispondenti. Per i settori latte, carne e uova, l'UFAG ha affidato già nel 1999 mandati di ricerca all'Istituto di economia rurale (IAW) del Politecnico federale di Zurigo, al fine di poter disporre di una base scientifica per la valutazione in questi settori complessi. I risultati sono riassunti brevemente nella sezione «valutazione». Per quanto concerne i provvedimenti nel settore produzione vegetale, la valutazione ha potuto essere svolta dall'Amministrazione prendendo come modello la ricerca in questione. Essa dimostra che nessuna misura può essere completamente abbandonata. È tuttavia auspicabile, sul lungo periodo, lasciar cadere il sovvenzionamento delle esportazioni poiché tali provvedimenti sono valutati criticamente nel contesto internazionale (OMC). Nell'ambito del sostegno del prezzo del latte, sono in corso ricerche volte a stabilire se, in occasione di un prossimo processo di riforma (PA 2011), tali mezzi non possano essere trasposti in un provvedimento che preveda pagamenti diretti specifici per il latte.

2.2.2 Promozione dello smercio

Provvedimenti

Per l'agricoltura svizzera è di fondamentale importanza poter conseguire il più elevato valore aggiunto possibile dalla vendita dei prodotti (cfr. art. 7 LAgr). Alla luce della crescente liberalizzazione dei mercati, questo fattore diventerà ancora più importante. Il marketing svolge un ruolo chiave nella commercializzazione dei prodotti. La Confederazione sostiene pertanto tali provvedimenti e si assume il 50 per cento al massimo delle spese computabili. I provvedimenti sovvenzionati dallo Stato concernono il marketing e in parte la ricerca di mercato a livello nazionale e internazionale, ma non misure relative ai prezzi o ai costi di distribuzione.

Valutazione

Oltre il 90 per cento delle risorse è impiegato per provvedimenti di promozione dello smercio a livello nazionale nei diversi settori come pure per provvedimenti all'estero (in particolare per il formaggio). Il credito previsto secondo l'ordinanza concernente i provvedimenti regionali di promozione dello smercio (finora 6 mio di fr.) è utilizzato soltanto in parte. Il resto confluisce nei provvedimenti del settore.

La Confederazione investe risorse prioritariamente laddove si aspetta un massimo di valore aggiunto. La focalizzazione della priorità sull'attrattiva degli investimenti è finanziata mediante un portafoglio destinato al marketing. Le esperienze fatte sinora dimostrano che questa focalizzazione ha ottenuto gli effetti sperati. Nell'intento di ottenere un «secondo parere», il portafoglio allestito su base scientifica in collabo-

⁹ Cfr. Parte I del messaggio, n. 2.2, osservazioni introduttive.

razione con l'Università di Berna è stato analizzato nell'ambito di due ricerche indipendenti¹⁰ volte a individuarne i punti deboli e i punti forti. Le ricerche giungono alla conclusione che la metodologia impiegata adempie, in linea di massima, l'obiettivo dell'ottimizzazione dell'impiego dei mezzi. Occorre ora eliminare determinate lacune metodologiche nell'ambito di un successivo mandato e perfezionare l'impostazione degli obiettivi di tale strategia dell'impiego dei mezzi.

A livello di singoli progetti di promozione dello smercio, praticamente tutti gli enti responsabili giudicano buono il conseguimento qualitativo e quantitativo degli obiettivi. Considerato che almeno il 50 per cento dei costi complessivi per i provvedimenti di promozione dello smercio sono sostenuti dalle stesse organizzazioni interessate, risulta evidente che anche gli agricoltori, come pure i livelli successivi degli enti che partecipano al finanziamento, sono convinti delle attività di marketing.

Alcune critiche sono rivolte alla portata dei mezzi impiegati. Si lamenta, per esempio, il fatto che i mezzi messi a disposizione non bastano a far fronte a tutte le domande inoltrate, poiché l'UFAG deve respingerne o selezionarne annualmente un certo numero. Altri interessati, soprattutto nel settore dell'esportazione di formaggi, sostengono che i mezzi impiegati sono eccessivi e che non sono investiti in modo efficiente. In parte si fa inoltre rilevare che i mezzi per la promozione dello smercio non dovrebbero essere impiegati per la pubblicità di base, bensì essere messi direttamente a disposizione del commercio, il quale li utilizzerà in seguito per elaborare strategie di micromercato e provvedimenti presso il punto di vendita.

Ulteriore sviluppo

Considerata l'importanza strategica del provvedimento, le esperienze positive, come pure gli argomenti già adottati durante il dibattito parlamentare relativo alla PA 2002, i mezzi per la promozione dello smercio di cui all'articolo 12 LAgr devono essere esclusi dalla riduzione dell'involucro finanziario nel settore produzione e smercio. L'attuale portata dei mezzi impiegati si è fondamentalmente dimostrata adeguata.

In ragione della soppressione del Fondo viticolo, in futuro la pubblicità per il vino non può più essere finanziata facendo capo a tali mezzi, ma sarà a sua volta finanziata mediante i crediti messi a disposizione per la promozione dello smercio di cui all'articolo 12 LAgr. A partire dal 2004, deve dunque essere previsto un potenziamento del settore promozione dello smercio da 60 a 65 milioni di franchi all'anno. Se il consumo di vino dovesse aumentare globalmente e tale aumento non fosse riconducibile unicamente alle importazioni, sarà affidato il mandato di allestire una valutazione intesa ad accertare se vi sia un legame tra l'aumento del consumo e il sostegno della promozione dello smercio del vino svizzero. Tale valutazione sarebbe finanziata con questi mezzi, i quali dovranno essere parimenti attribuiti in base all'organizzazione del portafoglio sopra citata.

¹⁰ Bösch L., Kuster J., Absatzförderung Landwirtschaft: Überprüfung der Plausibilität des Konzeptes zur Mittelverteilung, mandato di ricerca (Brugger, Hanser und Partner) dell'UFAG, 2001;
König M., Senti R., Überprüfung der Methodik bei der Mittelverteilung in der landwirtschaftlichen Absatzförderung, mandato di ricerca dell'UFAG, Zurigo 2001.

Provvedimenti

Le 13 federazioni regionali dei produttori di latte sono incaricate di amministrare il contingentamento del latte mediante un mandato di prestazioni. Anche la gestione dei provvedimenti a sostegno del prezzo del latte (aiuti e supplementi) è stata affidata, a partire dal 1° maggio 1999, a un ente privato (TSM Treuhandstelle Milch GmbH) per mezzo di un mandato di prestazioni. L'adempimento dei mandati di prestazioni è retribuito con circa un punto percentuale della somma complessiva di disposizione dell'economia lattiera (6,5 mio di fr.).

Il supplemento per il latte trasformato in formaggio, il supplemento per la rinuncia al silo, gli aiuti per l'utilizzo del latte sotto forma di burro o latte scremato, nonché i contributi all'esportazione per determinati latticini consentono nel complesso di sostenere il prezzo del latte e quindi di influenzare positivamente il reddito dei produttori di latte. Agli operatori di mercato compete il conseguimento di un guadagno più elevato possibile. Lo Stato provvede invece a creare le condizioni favorevoli grazie ai provvedimenti di sostegno citati. Esso non interviene però più con garanzie a sostegno dei prezzi o delle quantità, come prevedeva la politica agricola prima del 1999.

Valutazione

È ormai diventato necessario a tutti i livelli dimostrare uno spirito imprenditoriale per poter sopravvivere sul mercato. Sebbene, a partire dal 1999, un'evoluzione favorevole della domanda di latte e latticini abbia contribuito a stabilizzare il prezzo del latte a un livello superiore alle aspettative, rimane incontestato che i provvedimenti di sostegno, nella loro combinazione di supplementi e aiuti, hanno consentito e promosso un passaggio armonioso verso un'economia lattiera retta dalle dinamiche di mercato.

Il dispositivo di supplementi e aiuti per la produzione di formaggio e burro ha permesso di sostenere indirettamente anche i prezzi della quota di valorizzazione del latte che non beneficia di sostegni – circa un terzo della quantità totale. Il supplemento per la caseificazione ha inoltre influito positivamente sulla concorrenzialità della nostra industria casearia a livello nazionale e internazionale. La competitività del settore in generale è notevolmente migliorata sull'arco di un periodo relativamente breve. Il nuovo ordinamento del mercato lattiero ha determinato una chiara accelerazione del mutamento strutturale nelle aziende di trasformazione e in quelle commerciali.

A questo proposito è stata creata precocemente la necessaria base teorica, fondata su un parere richiesto già nel 1998 all'Istituto di economia rurale del Politecnico federale di Zurigo in merito alla ripartizione ottimale dei mezzi disponibili nell'involucro finanziario 2000-2003 tra gli strumenti legali volti a sostenere il prezzo del latte. In complesso, l'involucro finanziario consentiva a tutti gli interessati, sul lungo periodo, un'informazione trasparente sulla disponibilità di mezzi e facilitava loro l'accesso alle disponibilità di mercato.

Per il mese di febbraio del 2002, l'Istituto di economia rurale del Politecnico federale di Zurigo ha svolto, sempre su mandato dell'UFAG, un'analisi del mercato lattiero allo scopo di valutare scientificamente l'effetto, l'efficacia e l'efficienza degli

strumenti applicati¹¹. Tale analisi rifiuta, in un'ottica a lunga scadenza, lo strumento del sostegno statale del prezzo specifico del latte, per i seguenti motivi:

- sussisterebbe il rischio che lo Stato intervenga in modo economicamente poco ottimale sul mercato lattiero a causa di lacune informative e di diversi interessi particolari;
- in ragione degli interessi politici, modificare o abolire i provvedimenti statali d'intervento risulterebbe spesso possibile soltanto a lungo termine e con un onere eccessivo;
- i provvedimenti d'intervento potrebbero ostacolare i necessari adeguamenti strutturali del settore, i quali sarebbero indispensabili in uno scenario mutevole al fine di conservare e migliorare la competitività;
- si inibirebbe la capacità innovativa dei produttori e dei trasformatori di latte;
- se lo Stato operasse interventi incisivi sul mercato, gli operatori si troverebbero confrontati non soltanto con incertezze in merito alla produzione e al mercato, bensì anche con incertezze istituzionali (problemi di adeguamento degli operatori in caso di modifiche di leggi e ordinanze).

L'analisi suggerisce dunque di trasformare, a lungo termine, i supplementi e gli aiuti in contributi per animali da reddito che consumano foraggio grezzo (contributi UBGFG). Questo consentirebbe di sviluppare, a livello generale, strutture di produzione e di trasformazione più competitive, nonché di continuare a garantire una coltivazione che sfrutti l'insieme delle superfici inerbite in Svizzera.

Ulteriore sviluppo

In questo contesto, gli sviluppi sono condizionati dall'abbandono o meno del contingentamento del latte durante il periodo considerato dall'involucro finanziario. Qualora il quantitativo di latte non fosse limitato, il sostegno del prezzo potrebbe provocare uno squilibrio sul mercato del latte ed esercitare una forte pressione sui prezzi del latte al produttore. Potrebbe allora rivelarsi utile spostare in modo relativamente rapido una quota dei mezzi di sostegno a favore dei pagamenti diretti prioritariamente a favore delle aziende con bestiame lattifero. Partendo dall'ipotesi che il contingentamento del latte verrà abbandonato soltanto a lunga scadenza, è difficile al momento determinare con precisione i tempi e la sostanza di uno spostamento di priorità. A questo proposito sono tuttora in corso ulteriori studi e accertamenti. Le osservazioni critiche in merito al sostegno del prezzo del latte formulate nella sezione precedente saranno determinanti anche in questo contesto.

Grazie a una comunicazione precoce delle risorse pubbliche disponibili – riduzione di circa il 12 per cento durante i prossimi quattro anni –, il settore beneficia nuovamente di una completa trasparenza sul margine di manovra finanziario dei poteri pubblici per il settore del latte e può pianificare di conseguenza sul lungo periodo.

¹¹ Rieder P., Koch B., Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Milchwirtschaft, 2.Teil Milchmarktanalyse, Zurigo, febbraio 2002; online sul sito www.blw.admin.ch (tema: «Politica agricola» - Valutazione).

Provvedimenti

Conformemente alla LAgr, le organizzazioni private continuano ad assumersi compiti esecutivi per mezzo di mandati di prestazioni. Per retribuire questi compiti, è previsto circa il 16 per cento della somma complessiva proposta per l'economia zootecnica (2004-2007). Attualmente, sono in corso tre accordi di prestazioni con Proviande. Essi prevedono la realizzazione di provvedimenti intesi a sgravare il mercato, una classificazione neutrale della qualità, come pure la raccolta e il controllo delle domande di quote di contingente doganale. Dopo l'entrata in vigore della revisione della LAgr, gli accordi verranno adeguati. Da un lato, a partire dal 2006, nell'ambito della vendita all'asta di tutti i contingenti doganali nel settore bestiame da macello e carne, non sarà più necessario raccogliere e controllare le domande di quote di contingente doganale. Dall'altro, entro il 2007 sarà abolita la sorveglianza dell'andamento del mercato sui mercati pubblici e nei macelli, come pure la valutazione della qualità degli animali vivi. Questi adeguamenti sono stati considerati nella remunerazione prevista.

Circa il 40 per cento della somma complessiva proposta sarà utilizzato per finanziare gli aiuti all'esportazione a favore del bestiame riproduttore e da macello. Questo consentirà di sostenere lo smercio, soprattutto nelle regioni di montagna. Se, prossimamente, oltre alla Germania altri Paesi acquirenti aboliranno le restrizioni dovute all'ESB, sarà di nuovo possibile esportare migliaia di animali grazie agli aiuti. Gli aiuti interni per il bestiame da macello e la carne stabilizzano i prezzi al produttore in caso di disequilibri temporanei del mercato determinati dalla stagione o da altro. Per tal motivo, il 32 per cento delle risorse è previsto per contributi per l'immagazzinamento e le azioni di vendita a prezzo ridotto. Per quanto concerne il mercato delle uova, dev'essere disponibile il 12 per cento delle risorse per scopi analoghi come pure per promuovere il benessere degli animali. Si possono sia sostenere finanziariamente le azioni di spezzatura e di vendita a prezzo ridotto, sia concedere contributi agli investimenti per le stalle particolarmente rispettose degli animali. Gli aiuti a livello nazionale e quelli all'esportazione vengono dedotti annualmente nel periodo contemplato dall'involucro finanziario.

Valutazione

L'Istituto di economia rurale del Politecnico federale di Zurigo ha valutato scientificamente, su mandato dell'UFAG, i provvedimenti sul mercato della carne e delle uova¹². Tale analisi giunge alla conclusione che un'applicazione troppo frequente della costituzione di scorte di carne sovvenzionata dallo Stato racchiude il rischio di eccedenze strutturali. Dal punto di vista teorico, la costituzione di scorte può sostenere a breve termine i prezzi al produttore; tuttavia, sul lungo periodo, gli operatori ricevono segnali sbagliati: i produttori contano sulla gestione di scorte sovvenzionata dallo Stato e non mettono in atto adeguamenti strutturali. È dunque opportuno ricorrere alla costituzione di scorte di carne soltanto a breve termine e in caso di eventi eccezionali quali la crisi dell'ESB. La spezzatura e la riduzione del prezzo delle uova da consumo sono provvedimenti efficaci di sgravio del mercato volti a stabilizzare temporaneamente i prezzi al produttore. Le azioni di spezzatura e di

¹² Rieder P., Koch B., Auswirkungen von staatlichen Massnahmen zur Preisstützung und Preisstabilisierung, 3. Teil: Fleischmarktanalyse, Zurigo, febbraio 2002; online sul sito www.blw.admin.ch (tema: «Politica agricola» - Valutazione).

vendita a prezzo ridotto devono costituire un mezzo prioritario di impiegare i fondi dello Stato, in quanto più efficiente.

Ulteriore sviluppo

Gli aiuti a livello nazionale per il bestiame da macello e la carne continuano ad essere erogati esclusivamente in caso di eccedenze temporanee. Essi possono pure essere impiegati per riequilibrare le fluttuazioni stagionali, per esempio sul mercato della carne di vitello, senza provocare eccedenze strutturali. Al fine di tenere conto in particolare dei risultati dell'analisi del Politecnico federale, la limitazione temporale del provvedimento è esplicitamente sancita nella legge (cfr. Parte I del messaggio, n. 2.2.4). In occasione dei prossimi negoziati in seno all'OMC, gli aiuti alle esportazioni verranno ampiamente dibattuti. Attualmente è difficile valutare quando i negoziati si concluderanno e quale sarà il loro esito. Non è tuttavia da escludere che gli aiuti in questione saranno sostanzialmente ridotti o soppressi. Per il momento si può prevedere che eventuali risultati della prossima tornata negoziale dell'OMC non si ripercuoteranno ancora sull'involucro finanziario. Per quanto riguarda il mercato delle uova, occorre che la Confederazione continui a sostenere finanziariamente i provvedimenti temporanei di sgravio del mercato.

2.2.5 Produzione vegetale

Nel 2001, in ragione della riduzione del sostegno al mercato e della diminuzione della superficie coltivata, in particolare per quanto concerne i semi oleosi, le spese si sono sensibilmente ridotte. Per il 2003, è nuovamente prevedibile un aumento dovuto essenzialmente al previsto potenziamento della coltivazione di semi oleosi e di leguminose a granelli e al conseguente migliore approvvigionamento di foraggi proteici vegetali.

2.2.5.1 Prodotti trebbiati

Provvedimenti

Dalla liberalizzazione dei regimi di mercato per i cereali panificabili e i semi oleosi, tutti i prezzi per i prodotti trebbiati sono formati principalmente dai prezzi all'importazione e dal libero mercato nazionale. Quest'ultimo presenta tuttavia numerosi disequilibri. Per quanto concerne i cereali, i dazi doganali bastano a garantire l'economicità della produzione indigena e a raggiungere un grado di autoapprovvigionamento dell'80-90 per cento. Per i semi oleosi e le leguminose a granelli, invece, occorrono contributi specifici di superficie al fine di realizzare un contributo di copertura paragonabile a quello dei cereali e un grado di autoapprovvigionamento vicino al 25 per cento. Le prestazioni ecologiche e le prestazioni a favore dell'economia generale nella campicoltura vengono remunerate mediante i pagamenti diretti generali.

Valutazione

È stato possibile, come previsto, liberalizzare il mercato dei cereali panificabili e sopprimere il premio per la coltivazione di cereali da foraggio. Il raccolto 2001 ha fatto registrare una quantità di cereali panificabili di buona qualità leggermente al di

sotto della media. I produttori hanno dunque potuto realizzare ampiamente i prezzi indicativi convenuti.

Il nuovo contributo di superficie per i semi oleosi ha potuto compensare soltanto in parte la differenza tra il prezzo garantito al produttore e il prezzo di mercato. La superficie coltivata a colza è regredita di oltre il 10 per cento a causa della flessione dei guadagni e della domanda. Per gli stessi motivi, la coltivazione della soia si è ridotta da oltre 3000 ettari a meno di 1000 ettari. La superficie coltivata a girasoli è invece in costante aumento. In ragione di una domanda crescente di semi oleosi indigeni, è prevedibile un'ulteriore sostanziale estensione della produzione a breve e medio termine.

I prezzi del mercato mondiale per i semi oleosi sono spesso soggetti a importanti fluttuazioni. I dazi doganali possono inoltre variare di molto a seconda dell'impiego. Gli aiuti alla trasformazione provvedono a questo proposito a una compensazione. Nell'autunno 2001, abbiamo conglobato i contributi per la compensazione della resa e i contributi per la riduzione del costo delle materie prime per le materie prime rinnovabili in un contributo di trasformazione di 8,5 milioni di franchi per i semi oleosi. L'organizzazione di categoria «swiss granum» è stata incaricata di ripartire il contributo tra i diversi semi oleosi e i rispettivi settori d'impiego.

Ulteriore sviluppo

Per salvaguardare le condizioni quadro favorevoli a un'estensione della produzione di semi oleosi e di foraggi proteici, occorre mantenere al loro livello di sostegno attuale sia i contributi di superficie per i semi oleosi e le leguminose a granelli sia il contributo di trasformazione per i semi oleosi. Il fabbisogno di risorse per i contributi di superficie aumenta in funzione della prevedibile estensione della superficie coltivata a semi oleosi e a leguminose a granelli.

Nel 2003, lo strumento dell'accordo di prestazioni per la ripartizione dei contributi di trasformazione sarà oggetto di un riesame dettagliato e, in caso di valutazione positiva, si procederà sulla stessa via.

Al fine di rafforzare la concorrenzialità della produzione indigena di bestiame, è prevista entro il 2007 un'ulteriore riduzione dei prezzi soglia per i foraggi. Per i prodotti trebbiati, questo comporterà una corrispondente diminuzione dei prezzi al produttore.

2.2.5.2 Barbabietole da zucchero

Provvedimenti

Gli zuccherifici sono incaricati dalla Confederazione di produrre annualmente almeno 120 000 e al massimo 185 000 tonnellate di zucchero da barbabietole da zucchero indigene. In tal modo, può essere raggiunto un grado di autoapprovvigionamento pari a circa l'80 per cento. Fino al 2003 (trasformazione del raccolto 2002), l'indennità relativa a tale mandato di trasformazione ammonta annualmente a 45 milioni di franchi. Se i prezzi dello zucchero sul mercato mondiale dovessero scendere al di sotto della fascia di fluttuazione fissata, si rendono necessari corrispondenti pagamenti di compensazione. Si dovrà tenerne conto nel periodo d'indennità (involucro finanziario) successivo.

Valutazione

Lo strumento del mandato di trasformazione si è dimostrato efficace. A partire dal raccolto 1999, non è più la Confederazione a stabilire le condizioni di ripresa delle barbabietole da zucchero. Gli zuccherifici si sono assunti tale compito e responsabilità, convenendo annualmente con i coltivatori tali condizioni di ripresa.

Le condizioni quadro finora vigenti hanno comportato per l'economia zuccheriera indigena buoni risultati d'esercizio sia a livello di produzione sia a livello di trasformazione. La riduzione del costo del lavoro nella coltivazione, un miglior regime di lavoro negli zuccherifici e le riduzioni di prezzo nelle altre colture hanno favorito l'attrattiva della produzione di zucchero. Vi è dunque una forte domanda di diritti di fornitura per le barbabietole da zucchero.

Ulteriore sviluppo

Per raggiungere una parità di guadagni tra le colture, la riduzione imposta del sostegno del mercato nella campicoltura sarà attuata nel settore zuccheriero. Al fine di rendere la coltivazione più concorrenziale e di consentire un regime di lavoro ancora più efficiente negli zuccherifici, dev'essere valutato un aumento del limite massimo di produzione o la soppressione di tale limite a partire dal 2004.

Poiché la costituzione di scorte obbligatorie di zucchero è finanziata mediante contributi sulle importazioni di zucchero (contributi ai fondi di garanzia), un'eventuale estensione della produzione indigena si ripercuoterebbe direttamente sulla costituzione di scorte obbligatorie di zucchero. Al momento dato, si prevede pertanto di impostare le modalità relative alla costituzione di siffatte scorte su una nuova base, conformemente alle disposizioni della legislazione sull'approvvigionamento del Paese.

2.2.5.3 Patate

Provvedimenti

La coltivazione di patate è impostata in modo da raggiungere un'ampia autosufficienza, purché sia garantita un'importazione minima del 5 per cento conformemente agli accordi OMC. Al pari dei semi oleosi, le patate sono esposte a importanti fluttuazioni del raccolto dovute a fattori atmosferici. Al fine di mantenere un'offerta di patate da tavola, da semina e patate destinate alla valorizzazione di elevata qualità, nonché in quantità sufficienti a soddisfare il fabbisogno, sono versati contributi atti a sostenere i seguenti provvedimenti di valorizzazione: costituzione di scorte di patate da tavola, impiego come foraggio fresco, trasformazione in alimenti per animali mediante essiccazione, come pure esportazione di sementi e di prodotti di patate.

I contributi forfettari sono versati nell'ambito di mandati di valorizzazione all'organizzazione di categoria «swisspatat» e all'Associazione svizzera produttori di sementi. I contributi all'esportazione per i prodotti di patate sono amministrati dall'UFAG.

Valutazione e ulteriore sviluppo

La superficie coltivata a patate si è assestata attorno ai 14 000 ettari. I contributi di valorizzazione hanno consentito di evitare un'ulteriore riduzione di tale superficie e una netta riduzione del prezzo al produttore. Grazie alla delega dell'esecuzione a or-

ganizzazioni private, è stato possibile creare sinergie. La Confederazione ha inoltre delegato ai partner di mercato una parte della responsabilità per un impiego efficiente dei mezzi e il rischio di una carenza di risorse in caso di raccolti abbondanti. I mandati di esecuzione rivestono la forma di contratti pluriennali. Alla scadenza del termine di due anni, essi s'intendono prorogati di volta in volta per la durata di un anno, se non è stata inoltrata una disdetta. Dovrebbero essere prorogati senza sostanziali modifiche a partire dal 2004.

2.2.5.4 Produzione di sementi

Provvedimenti

Al fine di garantire la formazione di valore aggiunto nella produzione indigena di sementi, la produzione di sementi di mais e piante foraggiere è sostenuta mediante mandati di produzione all'Associazione svizzera dei produttori di sementi.

Valutazione e ulteriore sviluppo

Grazie a una collaborazione costruttiva è stato possibile raggiungere gli obiettivi di produzione convenuti con le organizzazioni incaricate. La delega esecutiva ha consentito di ridurre l'onere amministrativo per la Confederazione, determinando un impiego efficiente delle risorse a favore della produzione di sementi. È dunque opportuno continuare a sostenerla nella stessa misura.

2.2.5.5 Materie prime rinnovabili

Provvedimenti

In alternativa alla produzione di derrate alimentari e di foraggi, la Confederazione promuove la coltivazione di materie prime rinnovabili mediante un contributo di superficie per le piante da fibra e contributi di riduzione del prezzo delle materie prime versati agli impianti pilota e di dimostrazione. Per tali impianti si ha diritto ai contributi per la trasformazione di semi oleosi e per la produzione di energia o etanolo mediante la biomassa prodotta sulla superficie agricola utile.

Valutazione

Nonostante l'aumento dei contributi di sostegno, la coltivazione di materie prime rinnovabili è in costante calo dal 1999. Poiché il mercato dei prodotti della campicoltura è abbastanza equilibrato, la necessità di ripiegare su possibilità di produzione alternative era esigua.

Ulteriore sviluppo

La produzione di materie prime rinnovabili occupa una nicchia di mercato. I contributi bastano a sostenere un'attività minima di sperimentazione e ricerca in Svizzera e devono essere erogati con gli stessi importi di prima. La riduzione del prezzo delle materie prime concernente i semi oleosi è stata integrata nell'accordo di prestazioni con «swiss granum». Gli ulteriori contributi di trasformazione continuano ad essere amministrati dall'UFAG.

Provvedimenti

Anche i raccolti di frutta sono soggetti a importanti fluttuazioni annuali. In particolare, ogni due anni i ricavi degli alberi da frutta a granelli d'alto fusto superano di oltre il doppio la domanda di frutta da trasformare, in ragione della cosiddetta alternanza. Al fine di attutire le ripercussioni sui prezzi, la Confederazione può prendere provvedimenti per valorizzare la frutta conformemente all'articolo 58 LAgr. I contributi all'esportazione per il succo concentrato di mele e di pere, i quali rappresentano il provvedimento di sostegno pecuniario più importante nel settore della frutta, hanno consentito di smerciare all'estero la metà della frutta per sidro prodotta.

Valutazione

Grazie all'esportazione di concentrato cofinanziata dal settore, è stato possibile sia commercializzare l'intero raccolto sia evitare ulteriori riduzioni dei prezzi al produttore per la frutta da sidro, i quali dal 1997 avevano subito una flessione di oltre il 30 per cento. Come insegna l'esperienza degli ultimi quattro anni, in Svizzera i costi di produzione per il succo concentrato di frutta sono nettamente superiori ai prezzi conseguiti sul mercato internazionale. Di conseguenza, i costi per l'esportazione di una tonnellata di concentrato di mosto superano l'indennità per la materia prima a favore del produttore. Questa problematica è destinata ad inasprirsi. La presenza di nuovi Paesi fornitori quali la Cina, che s'impongono sul mercato con una concorrenzialità ancora maggiore a quella dei fornitori tradizionali, comporta un radicale riassetto delle condizioni quadro. A partire dal 1° gennaio 2001, l'UE ha inoltre abolito i dazi sul succo concentrato di mele dalla Polonia, un elemento che riduce ulteriormente la competitività della maggior parte delle esportazioni svizzere.

Ulteriore sviluppo

I mutamenti citati non lasciano presupporre un miglioramento delle condizioni di smercio nell'esportazione di succo concentrato di mele e di pere. Di conseguenza, una parte dei mezzi erogati per l'esportazione dev'essere impiegata per provvedimenti di sostegno più efficaci. I provvedimenti volti ad adeguare al mercato la produzione di frutta (art. 58 LAgr), proposti nella Parte I del messaggio, devono dunque essere finanziati mediante un trasferimento dei contributi all'esportazione. Dopo la riduzione annuale del tre per cento dell'importo previsto nella sottorubrica valorizzazione della frutta sulla base del bilancio 2003, sono previsti annualmente due milioni di franchi per il finanziamento dei nuovi provvedimenti destinati all'adeguamento della produzione e in particolare alla riconversione dei frutteti. Poiché una quota sostanziale (27%) delle eccedenze di frutta per sidro proviene da frutteti coltivati a frutta da tavola, da questo provvedimento ci si attende pure uno sgravio del mercato della frutta per sidro. Qualora si rendesse necessario, un ulteriore sostegno degli alberi da frutto d'alto fusto nei campi dovrebbe essere finanziato mediante un aumento dei contributi per la qualità ecologica.

2.2.5.7

Viticoltura

Provvedimenti

Conformemente all'articolo 65 L'Agr, la Confederazione può partecipare ai costi cantonali del controllo della vendemmia in ragione dell'80 per cento al massimo. L'attuale contributo della Confederazione, a seconda della capacità finanziaria dei Cantoni, oscilla tra il 60 e l'80 per cento dei costi computabili. Il credito ammonta annualmente a 1,1 milioni di franchi.

Valutazione

Il sostegno al controllo della vendemmia dev'essere mantenuto. Questo consente di garantire che siano raggiunti regolarmente i valori relativi al raccolto (quantità, qualità, superficie) auspicati e necessari per la politica vitivinicola.

Ulteriore sviluppo

A partire dal 2004, sono previsti contributi di riconversione per la viticoltura (cfr. Parte I del messaggio, n. 2.2.6). Si tratta in particolare di accelerare il naturale processo di rinnovamento nella viticoltura e di adeguare la produzione alla domanda. Sulla base dell'attuale situazione di mercato, le superfici coltivate a Gutedel (Chasselas) e Müller-Thurgau potrebbero essere in eccedenza di 500-1000 ettari. La produzione di queste qualità si riduce di 5-10 milioni di litri, quando sulle stesse superfici vengono coltivati altri vitigni. La situazione di mercato migliora di conseguenza. Si prevede un aumento del valore aggiunto per queste due qualità. S'impone dunque una rapida riconversione di tali superfici a favore delle specialità bianche e dei vitigni rossi. Gli elevati costi di riconversione, pari a 75 000-100 000 franchi per ettaro¹³, fanno sì che una rapida riconversione non sia praticamente realizzabile senza aiuti statali. La decisione definitiva sulla qualità da scegliere deve spettare al viticoltore. Sono previsti importi forfettari che si aggirano sui 25 000 franchi all'ettaro e una quota di riconversione di 200 ettari all'anno. In base a questo calcolo, i costi ammontano a 5 milioni di franchi annui.

2.3

Involucro finanziario per i pagamenti diretti

La limitazione a tre provvedimenti principali (cfr. tavola sotto), finalizzati agli obiettivi dei pagamenti diretti, favorisce la flessibilità, ossia l'adeguamento dei mezzi all'evoluzione della partecipazione.

¹³ Soltanto costi di riconversione, senza considerare la mancata produzione e la manutenzione durante i primi tre anni.

Involucro finanziario per i pagamenti diretti ¹*Tavola 9*

(in mio di fr.)	2004	2005	2006	2007	Totale
Contributi di superficie e contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo	1 623 ²	1 619 ³	1 619 ⁴	1 640	6 501
Contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione e contributi di declività	400	400	400	400	1 600
Contributi ecologici, contributi etologici e contributi di estivazione	464	473	481	498	1 916
Totale	2 487	2 492	2 500	2 538	10 017
¹ Nell'involucro finanziario 2004-2007 è considerato un risparmio complessivo di 288 milioni di franchi, in funzione del freno alle spese.					
² Inclusi 8 milioni di franchi per la nuova misurazione della SAU.					
³ Inclusi 4 milioni di franchi per la nuova misurazione della SAU.					
⁴ Inclusi 4 milioni di franchi per la nuova misurazione della SAU.					

Provvedimenti

La sistematica e le finalità dei singoli contributi sono illustrati nella tavola seguente. La condizione fondamentale per tutti i pagamenti diretti, ad eccezione dei contributi d'estivazione, è l'adempimento della prova del rispetto delle esigenze ecologiche. Essa comprende:

- una congrua detenzione degli animali da reddito;
- un bilancio di concimazione equilibrato;
- una quota adeguata di superfici di compensazione ecologica;
- un avvicendamento disciplinato delle colture;
- una adeguata protezione del suolo;
- una selezione e utilizzazione mirata dei prodotti per il trattamento delle piante.

Pagamenti diretti generali	
Obiettivo principale: utilizzazione globale delle superfici agricole, gestione rispettosa dell’ambiente e degli animali	
Provvedimenti	Obiettivi parziali
Contributi di superficie – contributo di superficie – contributo supplementare per terreni aperti e colture perenni	Retribuzione delle prestazioni di interesse generale (tutela e cura del paesaggio rurale mediante la gestione; garanzia della produzione di generi alimentari)
Contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo	
Contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione nella zona collinare e di montagna	Compensazione delle condizioni difficili di produzione
Contributi di declività – contributi generali di declività nella zona collinare e di montagna – contributi di declività per vigneti	
Pagamenti diretti ecologici	
Obiettivo principale: promozione di forme di produzione che vanno oltre la prova del rispetto delle esigenze ecologiche	
Provvedimenti	Obiettivi parziali
Contributi ecologici – compensazione ecologica, contributi per la qualità ecologica – produzione estensiva di cereali e colza – agricoltura biologica – prevenzione del convogliamento e dilavamento di sostanze secondo l’articolo 62a LPac ¹⁴	Promozione di forme di produzione particolarmente rispettose della natura e dell’ambiente
Contributi etologici – sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali – uscita regolare all’aperto	
Contributi d’estivazione	Tutela e cura del paesaggio rurale e utilizzazione sostenibile di aziende rurali e pascoli d’estivazione

Valutazione

Per quanto si possa giudicare attualmente, il sistema dei pagamenti diretti e il principio della promozione di forme di produzione particolarmente rispettose della natura, dell'ambiente e degli animali si è dimostrato efficace. La condizione della prova del rispetto delle esigenze ecologiche per beneficiare dei pagamenti diretti consente di ottemperare agli standard prefissati su quasi tutta la superficie agricola.

I pagamenti diretti permettono di remunerare le prestazioni d'interesse generale e le prestazioni ecologiche auspiccate, sostenendo i redditi nell'agricoltura.

¹⁴ Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (legge sulla protezione delle acque; LPac); RS **814.20**

L'attuale portata dei pagamenti diretti può pure avere effetti negativi. Per esempio, è stato osservato che potrebbero ostacolare la riconversione strutturale o indurre addirittura alla ripresa di terreno in affitto. I gestori che hanno già dato un'azienda in affitto vorrebbero ritornare a gestirla essi stessi soltanto in ragione dei pagamenti diretti. Tuttavia, sulla scorta di un'indagine, le autorità cantonali d'esecuzione, le organizzazioni dei contadini come pure le scuole agricole e le centrali di consulenza valutano il problema nel complesso non particolarmente gravoso. La superficie interessata rappresenta, secondo le loro stime, nemmeno l'uno per cento della superficie agricola utile in Svizzera. Un eventuale adeguamento dell'ordinanza sui pagamenti diretti è stato generalmente giudicato prematuro, anche da coloro che vedono la necessità d'agire. Diversi enti hanno inoltre fatto rilevare che i motivi per la ripresa di terreno in affitto possono essere molteplici e che i pagamenti diretti non possono essere l'unico fattore determinante. Tra le ragioni ipotizzabili sono stati menzionati in particolare il diritto fondiario rurale e quello concernente l'affitto agricolo, come pure la situazione professionale ed economica del locatore. Il disciplinamento vigente dell'ordinanza sui pagamenti diretti, il quale prevede che almeno il 50 per cento dei lavori necessari alla gestione dell'azienda siano svolti da manodopera propria dell'azienda, è pertanto considerato sufficiente.

I pagamenti diretti si ripercuotono anche sui fitti, il che è insito nella natura stessa dei provvedimenti di sostegno. Specie in caso di flessione dei prezzi dei prodotti o di un'impennata dei costi, molti gestori cercano di ottenere migliori guadagni mediante ampliamenti interni o esterni delle proprie aziende. Nella misura in cui un'agricoltura produttiva viene spronata, mediante mandato costituzionale, a offrire prestazioni ecologiche, etologiche e d'interesse generale, i pagamenti diretti contribuiscono a ridurre la quota di gestori che rinuncia alla propria azienda. Aumenta dunque il numero dei gestori che prendono terreno agricolo in affitto. Questo implica l'aumento dei fitti, soprattutto nelle regioni sfruttate in modo intensivo. Nelle regioni periferiche, l'incidenza sui fitti dovrebbe invece risultare inferiore. In tali aree, in assenza di pagamenti diretti e del corrispondente reddito agricolo, la domanda di terreno in affitto potrebbe precipitare, oppure potrebbe essere abbandonata la gestione delle superfici.

Ulteriore sviluppo

Occorre lasciare sostanzialmente invariati i pagamenti diretti. Oltre alla proposta soppressione di diverse limitazioni dei contributi e della graduazione dei contributi, non sono previste ulteriori modifiche dei provvedimenti. Detta soppressione corrisponde al principio «prestazione - controprestazione». Il maggior onere corrispondente ammonta a circa 32 milioni di franchi all'anno.

Conformemente alle raccomandazioni della commissione consultiva e considerata la generale soddisfazione in merito all'attuale sistema dei pagamenti diretti espressa durante la consultazione, non riteniamo necessario un radicale riorientamento. Per tale motivo e tenuto conto delle modifiche proposte, la mozione Tschuppert (99.3302; Nuovo orientamento dei pagamenti diretti nell'agricoltura), accolta dal Consiglio nazionale il 15 giugno 2000 sotto forma di postulato, può essere tolta di ruolo.

2.3.1 Pagamenti diretti generali

2.3.1.1 Contributi di superficie

Provvedimento

I contributi di superficie hanno lo scopo di remunerare le prestazioni d'interesse generale quali la tutela e la cura del paesaggio rurale, la garanzia della produzione di generi alimentari e la salvaguardia delle nostre basi vitali naturali. Il contributo non è differenziato a seconda delle regioni.

Per le superfici coltivate aperte e le colture perenni è versato un contributo supplementare. Viene così indennizzata la quota di prestazioni d'interesse generale nella campicoltura che non può più essere remunerata in altro modo a causa della riduzione dei prezzi soglia e della liberalizzazione del mercato dei cereali.

Le superfici nella zona limitrofa estera coltivate per tradizione familiare danno diritto al 75 per cento del contributo di superficie o del contributo supplementare per le superfici coltivate aperte e le colture perenni.

Valutazione

Poiché sono riferiti unicamente alla superficie, i contributi di superficie non si ripercuotono fondamentalmente sulla produzione e presentano un'elevata conformità con gli obiettivi. Essi costituiscono il migliore strumento per garantire che possibilmente l'intera superficie agricola utile svizzera sia coltivata e curata. Il fatto che, così facendo, le colture estensive e quelle ad alta percentuale di manodopera siano trattate allo stesso modo è invece oggetto di critica. Questo ha tra l'altro determinato la rivendicazione di un pagamento diretto separato per unità standard di manodopera. Un tale riassetto comporterebbe tuttavia squilibri indesiderati di ripartizione in seno al settore dell'agricoltura, in particolare tra la regione di montagna e la zona di pianura, e ridurrebbe l'attrattiva della coltivazione in zone prossime alla frontiera.

Ulteriore sviluppo

L'impostazione del provvedimento non dovrebbe subire modifiche. Anche in futuro, la quota di pagamenti diretti riservata ai contributi di superficie dev'essere leggermente superiore al 50 per cento.

2.3.1.2 Contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo

Provvedimento

I contributi per animali da reddito che consumano foraggio grezzo (contributi UBGFG) hanno lo scopo di promuovere e conservare la competitività della produzione di latte e di carne sulla base di foraggio grezzo. Questo provvedimento è inteso a promuovere e conservare l'utilizzazione globale e rispettosa dell'ambiente delle superfici agricole, in particolare mediante erbai. Sono considerati animali da reddito che consumano foraggio grezzo i bovini, gli equini, come pure le capre, le pecore, i bisonti, i cervi, i lama e gli alpaca.

I contributi UBGFG sono versati per gli animali detenuti nell'azienda durante il periodo di foraggiamento invernale. Poiché per il versamento dei contributi è fissata

una densità massima di animali per ettaro di superficie inerbita, non tutti gli animali danno diritto ai pagamenti. La limitazione dei contributi è ispirata, da un lato, alla densità massima di animali prevista nella legislazione sulla protezione delle acque e, dall'altro, tiene conto del potenziale di resa delle superfici inerbite che si riduce a seconda delle zone.

Valutazione

Poiché il contributo è stabilito in funzione degli ettari di superficie inerbita, il provvedimento potrebbe essere definito, per sua natura, contributo per la superficie inerbita versato per capi di bestiame. Il vantaggio, rispetto a un contributo esclusivamente per la superficie inerbita, consiste nel fatto che non occorre controllare la gestione, poiché la detenzione di animali che consumano foraggio grezzo consente di garantire un'utilizzazione ragionevole di tali superfici (cura determinata dall'utilizzazione). I contributi UBGFG forniscono dunque un apporto non indifferente all'utilizzazione globale delle superfici agricole. In linea di massima, la loro limitazione per ettaro di superficie inerbita non influisce sulla produzione, contrariamente a quanto sostengono le voci critiche.

In generale, le aziende che beneficiano di contributi UBGFG non hanno né intensificato né esteso la propria produzione di carne. Si registra un leggero aumento di vacche madri e nutrici, il quale però corrisponde pienamente agli obiettivi della nuova politica agricola. Questo aumento è più che compensato dalla diminuzione degli effettivi di animali dovuta all'incremento delle prestazioni delle vacche da latte. La produzione di carne non è aumentata nemmeno nelle aziende che producono latte commerciale e che beneficiano di contributi UBGFG. Da un lato, vi sono aziende che hanno aumentato il proprio effettivo di animali da ingrasso. Secondo i risultati di un'analisi del mercato della carne svolta dal Politecnico federale di Zurigo¹⁵, si tratta di piccole aziende con bestiame da latte che, in ragione dell'insufficienza del reddito del lavoro agricolo, aumentano la produzione estensiva di carne di manzo. Dall'altro, vi sono però aziende che hanno ridotto il proprio effettivo di animali: questo comporta che, nel complesso, le aziende che beneficiano dei contributi UBGFG non fanno registrare una maggior produzione di carne. In ragione della limitazione dei contributi, i contributi UBGFG hanno piuttosto l'effetto di favorire la produzione estensiva. Negli anni 1999 e 2000, la limitazione dei contributi ha fatto sì che circa 70 000 UBGFG fossero escluse dai contributi. Nel frattempo, la quota delle aziende interessate dalla limitazione è regredita dello 0,6 per cento circa.

Ulteriore sviluppo

È prevedibile un ulteriore aumento della partecipazione e, di conseguenza, un leggero aumento del fabbisogno finanziario, poiché nel settore della produzione di latte ci si attende un'ulteriore concentrazione sulle aziende competitive in tal senso. L'aumento risulta tuttavia limitato poiché il numero delle UBGFG che dà diritto ai contributi dipende direttamente dalla superficie inerbita, la quale non dovrebbe variare di molto.

¹⁵ Rieder P., Koch B., Auswirkungen von staatlichen Massnahmen zur Preisstützung und Preisstabilisierung, 3. Teil: Fleischmarktanalyse, Zurigo, febbraio 2002; online sul sito www.blw.admin.ch (tema: «Politica agricola» - Valutazione).

2.3.1.3

Contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione

Provvedimento

I contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione assicurano la gestione nelle regioni di montagna e nelle zone collinari. Contrariamente ai contributi per la detenzione di unità di bestiame grosso che consumano foraggio grezzo (UBGFG), volti in primo luogo a promuovere la gestione degli erbai (cura determinata dall'utilizzazione), questo provvedimento persegue anche obiettivi sociali, strutturali e di politica dell'insediamento. Le categorie di animali che danno diritto ai contributi sono le stesse che beneficiano dei contributi per la detenzione di unità di bestiame grosso che consumano foraggio grezzo. I contributi sono erogati per un massimo di 15 UBGFG per azienda e sono differenziati in base alla zona.

Valutazione

Nelle regioni di montagna, le superfici agricole utili possono essere utilizzate praticamente per la sola detenzione di animali. I contributi vincolati al numero di animali, volti a compensare le difficili condizioni di produzione in queste regioni, uniti ai contributi di declività, vincolati alle superfici, costituiscono lo strumento adeguato a compensare le difficoltà dell'agricoltura di montagna. Considerato lo sviluppo strutturale, la limitazione a 15 UBGFG per il versamento dei contributi, in vigore dal 1971, dovrebbe essere revocata. Si intenderebbe procedere, in caso di un'eventuale riduzione dell'aliquota contributiva, a una redistribuzione dei contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione dalle aziende più piccole a quelle di maggiori dimensioni e perciò dai Cantoni con strutture aziendali ridotte ai Cantoni con strutture aziendali più estese.

Ulteriore sviluppo

Questo provvedimento dovrebbe rimanere sostanzialmente immutato. L'adeguamento del limite o la sua soppressione rientra nella competenza del nostro Consiglio¹⁶.

2.3.1.4

Contributi di declività

Provvedimento

Mediante i contributi generali di declività vengono indennizzate le difficoltà connesse alla gestione delle superfici declive e in forte pendenza. Tali contributi sono versati soltanto per i prati, i terreni da strame e le superfici coltivate. I prati e i terreni da strame devono essere falciati almeno una volta all'anno. Non danno diritto ai contributi le siepi, i boschetti campestri, i pascoli e i vigneti.

Hanno diritto ai contributi i gestori che adempiono le condizioni di base e le esigenze minime previste dall'ordinanza sui pagamenti diretti, la cui azienda presenta una superficie decliva che ammonta complessivamente a oltre 50 are nella regione colli-

¹⁶ Il 24 aprile 2002, il nostro Consiglio ha deciso di aumentare, a partire dal 2002, a 20 UBGFG il numero limite per il versamento di contributi senza modificare le aliquote. I beneficiari di questo provvedimento sono soprattutto gli agricoltori a tempo pieno nella regione collinare e di montagna. Circa 20 000 aziende riscuoteranno in totale 43 milioni di franchi quali contributi supplementari (in media 2150 franchi per azienda).

nare o di montagna e a oltre 5 are per particella gestita. Le zone declive sono suddivise in due categorie d'inclinazione.

Mediante questi contributi di declività s'intende conservare i vigneti situati nelle zone in forte pendenza e terrazzate. Per tenere in considerazione le condizioni dei vigneti degni di essere sostenuti finanziariamente, si distingue tra vigneti in pendenza e in forte pendenza da un canto e vigneti terrazzati retti da muri di sostegno dall'altro. Questi elementi sono importanti dal profilo paesaggistico, ma rendono difficile la gestione. I contributi per i vigneti in zone in forte pendenza e terrazzate vengono concessi a favore delle superfici con una declività di oltre il 30 per cento.

Valutazione

Con questi due provvedimenti specifici a favore delle regioni collinari e di montagna è indennizzata la difficile gestione delle superfici in queste zone. Anche in situazioni di produttività marginale, le superfici vengono falciate e in tal modo curate. I provvedimenti per la viticoltura hanno consentito di salvaguardare pure la gestione onerosa di vigneti in forte pendenza e terrazzati, nonché di mantenere le terrazze.

Ulteriore sviluppo

I provvedimenti devono essere proseguiti entro i margini attuali. Dato che le zone declive e in forte pendenza come pure le terrazze in viticoltura sono già computate tra le superfici che danno diritto ai contributi, non si attendono incrementi.

2.3.2 Pagamenti diretti ecologici

2.3.2.1 Contributi ecologici

Provvedimenti

a) Compensazione ecologica

Attraverso la promozione della compensazione ecologica s'intende conservare e se possibile ampliare l'habitat della fauna e della flora indigene nelle regioni a vocazione agricola. La compensazione ecologica contribuisce pure alla conservazione delle strutture e degli elementi paesaggistici tipici. Determinati elementi della compensazione ecologica fruiscono dei contributi e possono nel contempo venire tenuti in considerazione per la compensazione ecologica obbligatoria nel quadro della PER. Vi sono invece elementi computabili unicamente per la compensazione ecologica in relazione alla PER.

Elementi <i>che beneficiano</i> dei contributi e sono computabili nel quadro della PER	Elementi <i>che non beneficiano</i> dei contributi e sono computabili unicamente nel quadro della PER
Prati a coltura estensiva	Pascoli sfruttati in modo estensivo
Prati sfruttati in modo poco intensivo	Pascoli boschivi
Superfici da strame	Alberi indigeni, isolati o in viali alberati
Siepi, boschetti campestri e rivieraschi	Fossati umidi, stagni, pozze
Maggesi fioriti	Superfici ruderali, cumuli di pietra e affioramenti rocciosi
Maggesi da rotazione	Muri a secco
Fasce di colture estensive in campicoltura	Sentieri o accessi naturali non consolidati
Alberi da frutto ad alto fusto nei campi	Vigneti con elevata biodiversità
	Altre superfici di compensazione definite dai servizi cantonali preposti alla protezione della natura

b) Produzione estensiva di cereali e di colza

Questo provvedimento ha lo scopo di promuovere la coltivazione di cereali e di colza senza ricorrere a regolatori della crescita, fungicidi, stimolanti chimici di sintesi delle difese naturali e insetticidi. Le condizioni devono essere rispettate da tutte le superfici di un'azienda coltivate a cereali panificabili, cereali da foraggio o colza.

c) Agricoltura biologica

A complemento del maggior ricavo che può essere ottenuto sul mercato, la Confederazione promuove l'agricoltura biologica come forma di produzione particolarmente rispettosa dell'ambiente. Per poter beneficiare dei contributi, i gestori devono rispettare, sull'insieme delle superfici dell'azienda, almeno le esigenze dell'ordinanza del 22 settembre 1997¹⁷ sull'agricoltura biologica, riveduta nell'agosto 2000. Sono consentite riconversioni parziali soltanto nelle aziende dedite alla produzione di vino, frutta, verdura o piante ornamentali. Viene tra l'altro promossa la rinuncia a materie ausiliarie e ingredienti chimico-sintetici come concimi commerciali o pesticidi. Per l'agricoltore è quindi particolarmente importante tenere in considerazione i cicli e i processi naturali.

Valutazione

Come risulta dalla tavola seguente, le prestazioni ecologiche in agricoltura sono aumentate nel corso del tempo.

¹⁷ Ordinanza del DFE del 22 settembre 1997 sull'agricoltura biologica; RS **910.181**

		1996/98	2000
PI/Prova del rispetto delle esigenze ecologiche	(quota della SAU)	70%	95%
Superfici di compensazione ecologica *	(ha)	83 901	92 858
Coltivazione estensiva di cereali e colza	(quota della superficie coltivata)	44%	42%
Aziende biologiche	(numero)	3 986	4 904

Fonte: UFAG

* senza alberi da frutto ad alto fusto.

I risultati degli indicatori selezionati si possono riassumere come segue:

- Il 95 per cento della superficie agricola utile è gestita secondo le regole della PER o dell'agricoltura biologica.
- Le superfici di compensazione ecologica (esclusi gli alberi da frutto ad alto fusto) che danno diritto ai contributi hanno interessato nel 2000 poco più del 9 per cento della superficie agricola utile; nella regione di pianura si trattava di circa 47 000 ettari. Vi si aggiungono gli elementi computabili nel quadro della PER che non beneficiano di contributi. Il nostro Consiglio, nell'ambito della Concezione Paesaggio svizzero, ha stabilito che siano 65 000 gli ettari destinati a superfici di compensazione ecologica nella regione di pianura. Il 4 aprile 2001, abbiamo adottato l'ordinanza sulla qualità ecologica¹⁸, entrata in vigore il 1° maggio 2001, che si prefigge di migliorare la qualità e l'interconnessione delle superfici di compensazione ecologica.
- La quota di cereali panificabili, coltivata secondo le condizioni per la produzione estensiva, ammonta al 42 per cento della produzione complessiva. Per i cereali da foraggio (senza granturco da granella) la quota ammonta al 63 per cento e per la colza al 25 per cento.
- Nel 2000, circa l'8 per cento della superficie agricola utile era gestita da aziende biologiche.

A tutt'oggi, la valutazione delle misure ecologiche¹⁹ ha fornito i risultati intermedi seguenti:

a) Biodiversità

Elementi quali i margini boschivi, maggesi fioriti, prati sfruttati in modo estensivo e poco intensivo hanno influenzato positivamente la biodiversità dei carabidi nei terreni coltivati. I campi, i prati con alberi da frutto ad alto fusto e i prati a coltura intensiva, nella maggior parte dei casi, hanno contribuito poco alla diversità biologica. Le differenze per quanto riguarda la comunità di carabidi, più precisamente in seno e tra i diversi biotopi, erano notevoli. Le specie elencate nella Lista Rossa erano ge-

¹⁸ Ordinanza del 4 aprile 2001 sul promovimento regionale della qualità e dell'interconnessione delle superfici di compensazione ecologica nell'agricoltura (Ordinanza sulla qualità ecologica, OQE); RS **910.14**

¹⁹ UFAG, Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme, Vierter Zwischenbericht, Berna, giugno 2001; disponibile online soltanto in tedesco sul sito www.blw.admin.ch (tema: «Agrarpolitik» - Evaluation).

neralmente presenti in numero esiguo, con diffusione prevalente invece nelle superfici più naturali e nei biotopi estensivamente utilizzati. Non è stato possibile rilevare una promozione significativa delle specie della Lista Rossa mediante le superfici di compensazione ecologica.

I primi risultati di uno studio dei casi di una regione mostrano una reazione delle comunità di ragni e farfalle diurne alle misure ecologiche. La diversità di questi artropodi viene incrementata, nella regione studiata, grazie alle superfici di compensazione ecologica.

b) Azoto

Negli anni di riferimento 1990-1992, nel bilancio nazionale di azoto si registrava in media un'eccedenza di 133 000 tonnellate. Entro il 2005, si prevede di ridurre di un terzo tale quantitativo, vale a dire di 44'000 tonnellate per raggiungere l'obiettivo di 89 000 tonnellate di azoto. Nel 1998, l'eccedenza ammontava ancora a 115 000 tonnellate. Nei primi sei anni successivi all'introduzione dei pagamenti diretti per prestazioni ecologiche si è dunque avuta una riduzione di circa 18 000 tonnellate di azoto. Ciò corrisponde al 40 per cento della riduzione auspicata. La riduzione va attribuita in gran parte al minor consumo di concimi minerali.

c) Fosforo

Nel bacino di raccolta del Lippenrütibach (LU) è stato studiato l'impatto globale delle misure ecologiche sul tenore delle acque in fosforo, in particolare a causa del convogliamento di fertilizzanti. Su 270 parcelle sono stati rilevati fattori legati al sito, alla gestione e all'impiego di concimi. Questi parametri sono stati messi in un rapporto di causa e effetto con le misurazioni eseguite nel torrente. Le valutazioni del 1998 (anno asciutto), confrontate con il carico degli inizi anni Novanta, fanno supporre una diminuzione del 13 per cento del carico di fosforo indotto dall'agricoltura nel torrente.

d) Fitofarmaci

Nel decennio 1990-2000 il quantitativo di prodotti fitosanitari venduto, espresso in tonnellate di principio attivo, è diminuito di oltre il 30 per cento. Per quanto concerne i due gruppi di sostanze utilizzati più frequentemente, ossia fungicidi ed erbicidi, il calo registrato dal 1990 è stato rispettivamente del 27 per cento e del 21 per cento. La diminuzione maggiore (-76%) riguarda i regolatori della crescita. Un calo delle vendite non equivale tuttavia necessariamente a diminuzione del rischio ambientale.

Ulteriore sviluppo

Gli obiettivi agroecologici (cfr. Parte I del messaggio, n. 1.5.2.6) comportano l'applicazione coerente dello strumentario esistente. Un suo potenziamento per i prossimi quattro anni non è programmato. L'aumento dei contributi, da 464 milioni di franchi del 2004 a 498 milioni del 2007, serve al finanziamento della prevista maggior partecipazione ai programmi ecologici.

2.3.2.2

Contributi per la riduzione del convogliamento e del dilavamento di sostanze secondo l'articolo 62a LPaC

Provvedimenti

In virtù dell'articolo 62a della legge sulla protezione delle acque²⁰, la Confederazione può sostenere i provvedimenti presi dagli agricoltori per prevenire il convogliamento e il dilavamento di sostanze nelle acque superficiali e sotterranee. L'accento è posto sulla riduzione del carico di nitrati nell'acqua potabile e del carico di fosforo e di fitofarmaci nelle acque superficiali in regioni nelle quali la PER, l'agricoltura biologica, divieti e precetti nonché i programmi facoltativi promossi dalla Confederazione (produzione estensiva, compensazione ecologica) non sono sufficienti.

In virtù della nuova ordinanza sulla protezione delle acque²¹, i Cantoni sono tenuti a designare un settore d'alimentazione per le captazioni di acque superficiali e sotterranee nonché a ordinare provvedimenti di risanamento qualora la qualità dell'acqua fosse insufficiente. Considerato lo stato della tecnica, questi provvedimenti possono comportare importanti limitazioni nell'utilizzazione del suolo nonché perdite finanziarie insostenibili. La Confederazione contribuisce in ragione dell'80 per cento per gli adeguamenti strutturali e del 50 per cento per i provvedimenti di gestione.

Valutazione

La partecipazione si situa al di sotto delle aspettative iniziali. La partecipazione finanziaria dei Cantoni ed i costi che essi devono assumersi per le ricerche idrogeologiche sono oggetto di critica. I provvedimenti sono comunque adatti, in particolare mediante la trasformazione delle superfici coltivate in pascoli permanenti nelle zone sensibili, a ridurre il tenore di nitrati nelle acque sotterranee. Grazie ai programmi per la diminuzione dell'immissione di fosfati nelle acque di superficie ci si attende un ulteriore miglioramento della qualità dei laghi dell'Altipiano.

Ulteriore sviluppo

Il provvedimento deve conservare la forma attuale. I Cantoni devono continuare a partecipare al finanziamento in modo che sia garantita un'applicazione efficiente e valida. La regionalizzazione del provvedimento consente di garantire una qualità ineccepibile delle acque sotterranee, l'elemento principale per la produzione di acqua potabile, soprattutto laddove le persone ne fruiscono direttamente. Anche il miglioramento ulteriore della qualità dell'acqua nei laghi dell'Altipiano è realizzabile al meglio attraverso progetti regionali. Diversi progetti sono in fase di elaborazione pure presso i Cantoni. L'UFAG si attende a medio termine altri dieci progetti circa in materia di nitrati e di fosforo. Nel 2007, il fabbisogno finanziario è stimato a 8 milioni di franchi.

²⁰ Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPaC); RS **814.20**
²¹ Ordinanza del 28 ottobre 1998 sulla protezione delle acque (OPaC); RS **814.201**

2.3.2.3

Contributi etologici

Provvedimenti

I programmi «SSRA» (sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali) e «URA» (uscita regolare all'aperto degli animali da reddito) sono considerati contributi etologici.

a) SSRA

Viene promossa la detenzione di animali in sistemi di stabulazione che rispondono a requisiti il cui livello è di gran lunga superiore a quanto prescritto dalla legislazione in materia di protezione degli animali. Vigono i seguenti principi:

- gli animali sono tenuti liberi, in gruppi;
- gli animali dispongono di aree di riposo e di movimento nonché di possibilità d'occupazione conformi al loro comportamento naturale;
- le stalle sono illuminate con sufficiente luce diurna naturale.

b) URA

Viene promossa l'uscita regolare all'aperto degli animali da reddito. Per uscita regolare all'aperto si intende l'uscita al pascolo, in una corte o in un'area con clima esterno che risponde alle esigenze degli animali.

Valutazione²²

La partecipazione ai due programmi relativi alla detenzione di animali è quasi raddoppiata nel 2000 rispetto alla media degli anni 1996/1998.

Partecipazione ai programmi etologici

Tavola 13

		1996/98	2000
Animali con uscita all'aperto (URA)	(UBG)	348 274	618 000
Animali in stalle modello (SSRA)	(UBG)	135 105	265 236

Fonte: UFAG

Nel 2000, il 48 per cento delle UBG delle aziende al beneficio di pagamenti diretti usciva regolarmente all'aperto e il 20 per cento era accaduto secondo le norme SSRA. Tra le aziende che seguivano i programmi SSRA e URA e le aziende non coinvolte si sono riscontrate differenze significative in materia di indicatori relativi alle anomalie nel movimento, all'alterazione dell'articolazione tibio-tarsale e alle callosità da decubito. Tra i due tipi di aziende sono state rilevate pure differenze importanti circa il numero di tutti i trattamenti degli animali, inclusi quelli con antibiotici: dal 1999 al 2000, nelle aziende senza il programma SSRA è stata rilevata una media annua di 6,3 trattamenti ogni dieci vacche (cinque dei quali con antibiotici). Nelle aziende che partecipavano ai programmi SSRA e URA, la media annua rilevata è di due trattamenti in meno ogni dieci vacche (uno dei quali con antibiotici).

²² UFAG, Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme, Vierter Zwischenbericht, Berna, giugno 2001; disponibile online soltanto in tedesco sul sito www.blw.admin.ch (tema: «Agrarpolitik» - Evaluation).

Le differenze tra le aziende che applicano esclusivamente il programma URA e quelle che non lo fanno, sono rilevanti per quanto riguarda le anomalie nel movimento. Le aziende URA si distinguono da quelle che non applicano alcun programma soprattutto per le uscite più frequenti all'aperto durante la stagione invernale con un evidente effetto positivo, quale la minore ricorrenza di anomalie nel movimento.

La ricerca «Benefici esterni di un miglioramento del benessere degli animali attraverso una maggiore uscita all'aperto e al pascolo»²³ ha inoltre rivelato che la popolazione svizzera ritiene la detenzione di animali all'aperto la misura più importante per il miglioramento del benessere degli animali. Circa l'80 per cento dei consumatori interpellati è disposto a pagare maggiori imposte a tal fine. Il miglioramento del benessere degli animali troverebbe maggior consenso se potesse essere finanziato non mediante un aumento del carico fiscale bensì una redistribuzione delle risorse disponibili. Il beneficio esterno del programma URA, calcolato sulla popolazione avente diritto di voto, ammonta a circa 470 milioni di franchi l'anno. Per beneficio esterno si intende il beneficio fornito da un miglior benessere degli animali, a prescindere dal consumo di generi alimentari di origine animale, quali il piacere di vedere animali che pascolano oppure la gradevole sensazione di sapere che gli animali da reddito sono ben trattati in Svizzera.

Ulteriore sviluppo

I programmi devono essere proseguiti nella misura attuale. Anche in ragione di segnali provenienti dal mercato, ci si attende un'ulteriore crescita della partecipazione.

2.3.2.4 Contributi d'estivazione

Provvedimento

Mediante i contributi d'estivazione s'intende garantire la gestione e la cura dei vasti pascoli d'estivazione nelle Alpi, nelle Prealpi e nel Giura. La regione d'estivazione si estende su circa 600 000 ettari, utilizzati e curati per il pascolo di oltre 300 000 UBG. Hanno diritto ai contributi i gestori che estivano animali in un'azienda d'estivazione, in un'azienda pastorizia o in un'azienda con pascoli comunitari.

I contributi d'estivazione sono concessi a condizione che le aziende siano gestite in modo adeguato e rispettoso dell'ambiente e che vengano rispettate eventuali prescrizioni cantonali, comunali o consortili.

Valutazione

Con l'entrata in vigore, il 1° maggio 2000, della nuova ordinanza sui contributi d'estivazione²⁴ è stato introdotto un nuovo sistema in base al quale i contributi non vengono più versati per animale bensì per carico normale (CN) e per UBG. Per CN si intende l'estivazione di una UBG durante 100 giorni. Con il contributo per carico normale è stato introdotto un contributo forfettario per ogni alpe in quanto il contributo è fissato sulla base del carico usuale e non più del numero effettivo di animali. La nuova ordinanza consente di eliminare gli svantaggi della normativa anteriore,

²³ Kagfreiland, Externer Nutzen einer Verbesserung des Tierwohls durch vermehrte Weide- und Auslaufhaltung, eine Contingent Valuation Untersuchung, gennaio 2002.

²⁴ Ordinanza del 29 marzo 2000 concernente i contributi d'estivazione (Ordinanza sui contributi d'estivazione, OCEst); RS **910.133**

quali l'incentivo all'intensificazione, contributi più elevati per gli animali munti o la mancata considerazione della durata dell'estivazione. Sono inoltre stati definiti parametri più severi in materia di gestione, soprattutto per quanto concerne l'estivazione di ovini, nonché aumentati i contributi.

Ulteriore sviluppo

Il provvedimento deve essere proseguito nella misura attuale. La fissazione del carico usuale consente di lasciare invariata l'entità dei contributi.

3 Ripercussioni

Le conclusioni che seguono riguardano unicamente questa parte del messaggio. Le ripercussioni delle proposte modifiche della LAgr (misure agropolitiche) sono enunciate nella Parte I del messaggio.

3.1 Confederazione

3.1.1 Personale e informatica

I nuovi involucri finanziari non hanno alcuna ripercussione diretta sull'effettivo del personale né sull'informatica della Confederazione.

3.1.2 Finanze

Le risorse previste nel piano finanziario 2004 e 2005 del 28 settembre 2001 devono essere ridotte, in ragione del freno all'indebitamento, al livello proposto nel presente decreto federale. La somma complessiva copre circa il 97 per cento delle spese dell'UFAG. Rispetto al 2003, il valore nominale delle spese complessive dell'agricoltura rimarrà praticamente stabile, mentre quello reale diminuirà. Il tasso di crescita è dunque inferiore al tasso d'inflazione.

La quota delle spese della Confederazione per l'agricoltura e l'alimentazione è in costante diminuzione dalla metà degli anni Novanta (cfr. n. 1.2.2.1) e, in base agli importi previsti per gli involucri finanziari, durante il periodo 2004-2007 ammonterà a meno dell'8 per cento.

Come illustrato in precedenza (cfr. n. 1.4.1.1), l'articolo 1 del proposto decreto relativo al finanziamento soggiace al freno alle spese conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. Gli importi fissati nel decreto federale sono stati ridotti di 288 milioni di franchi rispetto alle somme previste nel progetto posto in consultazione, in osservanza del freno all'indebitamento secondo l'articolo 126 Cost.

3.2 Cantoni e Comuni

Il versamento dei pagamenti diretti e la gestione dei provvedimenti per il miglioramento delle basi di produzione richiedono una partecipazione attiva dei Cantoni che, in tale ambito, devono adempiere anche compiti di controllo. L'approvazione del-

l'involucro finanziario proposto nel presente messaggio non comporta alcuna modifica della situazione attuale. I Cantoni devono assumersi il finanziamento di parte dei mutui concessi nel quadro degli aiuti per la conduzione aziendale. La quota è definita in base alla capacità finanziaria del Cantone interessato e oscilla tra il 20 e l'80 per cento della prestazione federale. Per il periodo 2004-2007, l'aumento degli importi previsti in questa rubrica, di 158 milioni di franchi rispetto all'anno precedente, comporterà per i Cantoni un aumento delle spese di 60 milioni di franchi, ossia circa 15 milioni l'anno.

I Cantoni devono partecipare pure al finanziamento dei miglioramenti strutturali in ragione del 70-100 per cento del contributo federale, a seconda dalla capacità finanziaria. Ad essi spetta inoltre la vigilanza sui miglioramenti strutturali durante e dopo la loro esecuzione. Il contributo cantonale può essere affiancato da contributi dei Comuni, purché questi ultimi non partecipino direttamente alle aziende interessate. Le risorse finanziarie previste nell'involucro finanziario 2004-2007 esigono dai Cantoni prestazioni che non superano la loro media di spesa pluriennale.

3.3 Economia nazionale

3.3.1 Necessità e possibilità dell'intervento statale

L'articolo 104 Cost. statuisce la necessità e la possibilità di stanziare risorse finanziarie a sostegno dell'agricoltura. Secondo questa disposizione, la Confederazione impiega mezzi finanziari a destinazione vincolata del settore agricolo e proprie risorse generali affinché l'agricoltura possa assolvere ai compiti che le spettano. L'articolo costituzionale sull'agricoltura enuncia pure le misure che l'ente pubblico deve adottare e finanziare.

Secondo l'articolo 2 capoverso 1 della legge sulle finanze della Confederazione²⁵, le risorse pubbliche debbono essere gestite con economicità ed efficienza. L'Assemblea federale, il Consiglio federale e l'Amministrazione gestiscono le finanze della Confederazione secondo i principi della legalità, urgenza, economicità e parsimonia.

Per involucro finanziario s'intende l'importo massimo dei crediti di pagamento stanziati dall'Assemblea federale per determinati compiti e per un periodo pluriennale. Gli involucri finanziari possono essere stabiliti se i crediti sono assegnati e pagati lo stesso anno, se esiste un margine di apprezzamento e se le spese devono essere pianificate a lungo termine. L'involucro finanziario non costituisce un'autorizzazione di spesa.

3.3.2 Ripercussioni sull'agricoltura

Le ripercussioni sull'agricoltura sono già state illustrate al numero 1.5.3 in base ai calcoli effettuati con il modello SILAS. I risultati di questi calcoli fanno prevedere un mutamento strutturale paragonabile a quello attuale anche per i prossimi anni. Il quadro finanziario delineato per gli anni 2004-2007 e le sfide di politica estera prevedibili in

²⁵ Legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC); RS **611.0**

questa fase non comporteranno quindi, a livello settoriale, alcuna forzatura del mutamento strutturale che vada oltre la sostenibilità sociale. Il mutamento strutturale può continuare a svolgersi nell'ambito dell'avvicendamento generazionale.

3.3.3 Aspetti pratici dell'esecuzione

I nuovi involucri finanziari non rendono necessaria alcuna modifica sostanziale nell'esecuzione dei provvedimenti di politica agricola.

Il 3 luglio 2001, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha pubblicato il rapporto relativo a una ricerca sull'argomento «Flussi finanziari nella politica agricola»²⁶. In esso, si analizza l'esecuzione dei provvedimenti di politica agricola nei settori latte, miglioramenti strutturali e pagamenti diretti e si giunge alla conclusione che questi strumenti sono applicati correttamente. I pagamenti sono versati ai beneficiari contemplati dalla legge. L'organizzazione in materia d'inoltro delle domande, il loro esame e i relativi versamenti non hanno suscitato alcuna critica. Il risultato della ricerca rivela un'elevata qualità nell'esecuzione da parte delle istanze preposte. Le constatazioni della CdG-S sono convalidate dal fatto che l'inchiesta è stata condotta in una fase di transizione dal vecchio sistema al nuovo. Nel 1999, con l'entrata in vigore della nuova LAgr, sono state emanate 37 nuove ordinanze d'esecuzione. Le tematiche affrontate erano in parte nuove, di modo che è stato necessario introdurre nuove procedure. Per di più, la pressione è stata enorme per tutti i partecipanti.

L'inchiesta ha pure evidenziato determinate lacune in diversi settori. La CdG-S ha pertanto invitato il nostro Consiglio a verificare le procedure d'inoltro delle domande, di esame delle domande e di versamento ai fini di una loro eventuale semplificazione, concentrazione e ottimizzazione, nonché a prestare una particolare attenzione al collegamento tra i vari sistemi informatici. Nella nostra risposta al citato rapporto abbiamo dichiarato la nostra disponibilità ad approfondire questi problemi sottolineando altresì che l'ottimizzazione dell'esecuzione è un compito permanente. Abbiamo pure accolto i postulati corrispondenti presentati dalla CdG-S²⁷. Intendiamo esaminare in particolare le possibilità di migliorare il coordinamento dei sistemi informatici e l'istituzione di un sistema centrale di elaborazione dei dati. Per quanto attiene all'organizzazione dell'esecuzione, non intendiamo però mettere in discussione, dopo un periodo così breve dall'introduzione della nuova politica agricola, la soluzione decentralizzata scelta dal legislatore, il cui principio è sancito dalla Costituzione, che prevede il coinvolgimento dei Cantoni e di organizzazioni private.

²⁶ Rapporto della CdG-S: «Pagamenti versati dalla Confederazione nel settore agricolo - un'analisi dei beneficiari in base ai principali tipi di pagamento», Berna 2001.

²⁷ 01.3419, 01.3420, 01.3421 Postulati CdG-S, «Pagamenti versati dalla Confederazione nel settore agricolo - un'analisi dei beneficiari in base ai principali tipi di pagamento».

4 Programma di legislatura

La determinazione di involucri finanziari per il finanziamento delle spese più importanti del settore agricolo nel periodo 2004-2007 è prevista nel programma di legislatura 1999-2003²⁸.

5 Relazione con il diritto internazionale

5.1 OMC

L'accordo OMC sull'agricoltura del 15 aprile 1994²⁹ definisce e delimita i sostegni a livello nazionale e i sussidi all'esportazione. Le spese proposte non oltrepassano i limiti massimi fissati per tali provvedimenti in Svizzera.

5.2 UE

L'accordo agricolo Svizzera-UE³⁰ prevede la soppressione di tutti i sussidi all'esportazione per il formaggio entro cinque anni dalla sua entrata in vigore. Le spese proposte si attengono a queste direttive. Non risultano altri impegni finanziari nei confronti dell'UE. L'ulteriore evoluzione della politica agricola svizzera tiene conto della politica agricola comunitaria dell'UE in base al principio dell'equivalenza, senza tuttavia esservi vincolata contrattualmente.

5.3 Liechtenstein

Il trattato di unione doganale del 29 marzo 1923³¹ concluso tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein (Trattato doganale) prevede che la legislazione agricola della Svizzera trovi sostanzialmente applicazione anche nel Liechtenstein. Al fine di unificare i provvedimenti a favore dell'agricoltura, si predispone una convenzione con il Liechtenstein sotto forma di uno scambio di note che disciplini la partecipazione del Liechtenstein ai provvedimenti di sostegno del mercato e dei prezzi della politica agricola svizzera e alle spese dell'UFAG nei settori del miglioramento delle basi di produzione e dell'amministrazione. Quale contropartita, il Liechtenstein partecipa ai proventi dell'Ufficio federale nel quadro della regolamentazione del mercato. Con questo accordo relativo agli aspetti finanziari di tali provvedimenti si garantisce che nell'area economica comune dei due Paesi non sorga alcuna distorsione della concorrenza.

²⁸ Rapporto del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 1999-2003 (00.016);
FF **2000** 2037

²⁹ RS **0.632.20**

³⁰ Messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE; FF **1999** 5092

³¹ RS **0.631.112.514**

Secondo l'articolo 104 capoverso 4 Cost., la Confederazione impiega mezzi finanziari a destinazione vincolata del settore agricolo e proprie risorse generali per finanziare i provvedimenti di politica agricola. Questa disposizione è attuata nell'articolo 6 LAgr, in base al quale i mezzi finanziari per i settori di compiti più importanti sono stanziati per quattro anni al massimo mediante decreto federale semplice. Tale decreto federale, che tiene conto del freno all'indebitamento secondo l'articolo 126 Cost., non sottostà al referendum.

Indice Parte II

Messaggio relativo all'ulteriore sviluppo della politica agricola (Politica agricola 2007)

Parte II: Decreto federale che stanZIA mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2004-2007	4370
Compendio	4370
1 Parte generale	4371
1.1 Situazione iniziale	4371
1.2 Involucro finanziario come strumento di controllo in materia di politica agricola	4371
1.2.1 Obiettivi dell'involucro finanziario	4371
1.2.2 Involucri finanziari 2000-2003	4372
1.2.2.1 Esperienze	4372
1.2.2.2 Valutazione	4374
1.2.3 Modello di previsioni SILAS	4375
1.2.3.1 Esperienze e valutazione	4375
1.2.3.2 Ulteriore sviluppo del modello	4376
1.3 Struttura degli involucri finanziari 2004-2007	4377
1.3.1 Provvedimenti all'interno degli involucri finanziari	4377
1.3.2 Provvedimenti al di fuori degli involucri finanziari	4378
1.3.2.1 Uscite dell'UFAG	4378
1.3.2.2 Altre uscite nel settore di compiti dell'agricoltura e dell'alimentazione	4379
1.4 Condizioni quadro per stabilire gli involucri finanziari	4379
1.4.1 Principi di politica finanziaria	4379
1.4.1.1 Freno alle spese	4379
1.4.1.2 Destinazioni vincolate (fondi)	4380
1.4.1.3 Obbligo di riduzione nell'ambito del sostegno del mercato	4380
1.4.1.4 Freno all'indebitamento	4380
1.4.2 Principi di politica agricola	4380
1.4.2.1 Costituzione federale	4380
1.4.2.2 Prestazioni negli ambiti dell'ecologia e dell'etologia	4381
1.4.2.3 Situazione del reddito	4381
1.4.2.4 Sviluppo socialmente sostenibile	4382
1.4.2.5 Considerazione della situazione economica e delle finanze della Confederazione	4382
1.4.3 Conclusione	4383
1.5 Fabbisogno di mezzi per il periodo 2004-2007	4383
1.5.1 Considerazioni statistiche	4383
1.5.1.1 Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali	4383
1.5.1.2 Promozione della produzione e dello smercio	4384
1.5.1.3 Pagamenti diretti	4384
1.5.2 Importo degli involucri finanziari	4385

1.5.3 Previsioni relative al reddito settoriale	4386
2 Parte speciale	4388
2.1 Involucro finanziario per il miglioramento delle basi di produzione e per le misure sociali	4389
2.1.1 Misure sociali collaterali	4389
2.1.2 Contributi per miglioramenti strutturali	4390
2.1.3 Crediti d'investimento	4391
2.1.4 Coltivazione delle piante e allevamento di animali	4392
2.2 Involucro finanziario per produzione e smercio	4392
2.2.1 Verifica dei provvedimenti	4393
2.2.2 Promozione dello smercio	4394
2.2.3 Economia lattiera	4396
2.2.4 Economia zootecnica	4398
2.2.5 Produzione vegetale	4399
2.2.5.1 Prodotti trebbiati	4399
2.2.5.2 Barbabietole da zucchero	4400
2.2.5.3 Patate	4401
2.2.5.4 Produzione di sementi	4402
2.2.5.5 Materie prime rinnovabili	4402
2.2.5.6 Frutta	4403
2.2.5.7 Viticoltura	4404
2.3 Involucro finanziario per i pagamenti diretti	4404
2.3.1 Pagamenti diretti generali	4408
2.3.1.1 Contributi di superficie	4408
2.3.1.2 Contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo	4408
2.3.1.3 Contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione	4410
2.3.1.4 Contributi di declività	4410
2.3.2 Pagamenti diretti ecologici	4411
2.3.2.1 Contributi ecologici	4411
2.3.2.2 Contributi per la riduzione del convogliamento e del dilavamento di sostanze secondo l'articolo 62a LPAc	4415
2.3.2.3 Contributi etologici	4416
2.3.2.4 Contributi d'estivazione	4417
3 Ripercussioni	4418
3.1 Confederazione	4418
3.1.1 Personale e informatica	4418
3.1.2 Finanze	4418
3.2 Cantoni e Comuni	4418
3.3 Economia nazionale	4419
3.3.1 Necessità e possibilità dell'intervento statale	4419
3.3.2 Ripercussioni sull'agricoltura	4419
3.3.3 Aspetti pratici dell'esecuzione	4420
4 Programma di legislatura	4421

5 Relazione con il diritto internazionale	4421
5.1 OMC	4421
5.2 UE	4421
5.3 Liechtenstein	4421
6 Costituzionalità	4422
Indice delle materie della Parte II	4423
Decreto federale che stanZIA mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2004–2007 (<i>Disegno</i>)	4426