

**«Pagamenti versati dalla Confederazione nel settore
agricolo – un’analisi dei beneficiari in base ai principali
tipi di pagamento»**

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
(CdG-CSt) del 3 luglio 2001**

Parere del Consiglio federale

del 7 dicembre 2001

Introduzione

In occasione di un seminario svolto il 28 e il 29 gennaio 1999, le commissioni della gestione hanno deciso di effettuare uno studio sui flussi finanziari nella politica agricola. La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-CSSt) ha costituito a tal fine il gruppo di lavoro della politica agricola. A causa del cambio di legislatura, la composizione del gruppo ha subito nel corso dell'indagine diverse modifiche. Al primo presidente, il consigliere agli Stati Pierre Aeby, è subentrato il consigliere agli Stati Peter Bieri.

Sono state esaminate le seguenti domande:

- in che modo i pagamenti dello Stato in favore del settore agricolo sono versati ai beneficiari?
- Chi riceve i pagamenti dello Stato in favore del settore agricolo?
- In che proporzione le singole categorie di beneficiari ricevono i pagamenti in questione?

All'inizio di maggio 1999, la CdG-CSSt ha incaricato l'organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) di elaborare la parte scientifica dell'indagine. Il 26 febbraio 2001, l'OPCA ha consegnato il suo rapporto finale. Il gruppo di lavoro della politica agricola si è riunito otto volte. Ha redatto il rapporto finale soprattutto in base al rapporto dell'OPCA. Il 29 maggio 2001, il capo del Dipartimento federale dell'economia (DFE) e il direttore dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) hanno avuto modo di pronunciarsi sull'avamprogetto di rapporto del gruppo di lavoro. Il 3 luglio 2001 il rapporto è stato discusso in seno alla CdG-CSSt e approvato all'unanimità. Si è inoltre deciso di pubblicarlo assieme al rapporto dell'OPCA.

Il rapporto della CdG-CSSt contiene 7 raccomandazioni e 3 postulati. I postulati sono stati depositati singolarmente quali postulati dalla CdG-CSSt. Il testo è stato trasmesso al Consiglio federale, con l'invito a pronunciarsi sul contenuto del rapporto e sulle raccomandazioni entro la fine di dicembre 2001.

Parere del Consiglio federale

Osservazioni generali

Il Consiglio federale considera utile l'analisi della CdG-CSSt sui pagamenti versati dalla Confederazione nel settore agricolo e ringrazia tutti i partecipanti per il lavoro svolto.

Il Consiglio federale prende atto con soddisfazione che l'esecuzione dei pagamenti analizzati si svolge correttamente. I pagamenti sono versati ai beneficiari previsti dalla legge. L'organizzazione per quanto riguarda la presentazione e l'esame delle domande e i versamenti è soddisfacente. Queste constatazioni provano l'elevata qualità dell'esecuzione da parte delle autorità interessate. Esse sono tanto più rallegranti, in quanto l'indagine ha avuto luogo in una fase di cambiamento e di innovazione. Nel 1999 con l'entrata in vigore della nuova legge sull'agricoltura (LAg) sono state messe in vigore 37 nuove ordinanze d'esecuzione. In parte è stato neces-

sario aprire nuove vie; inoltre si sono dovuti introdurre nuovi processi sotto la pressione del tempo.

L'indagine ha portato alla luce in certi settori anche alcuni punti deboli, sulla base dei quali sono state formulate delle raccomandazioni per migliorare la situazione. Qui di seguito il Consiglio federale prende dettagliatamente posizione in merito.

Le raccomandazioni possono essere suddivise in questioni relative alla procedura, al coordinamento dei sistemi informatici e alla redazione di rapporti sulle ripercussioni dei pagamenti versati nel settore agricolo. In maniera generale, il Consiglio federale è dell'avviso che l'ottimizzazione delle procedure sia un compito permanente.

Per quanto riguarda l'organizzazione dell'esecuzione, il Consiglio federale non desidera rimettere in discussione – poco dopo l'introduzione della nuova politica agricola – la soluzione decentralizzata, scelta dal legislatore e prevista per principio nella Costituzione, che prevede il coinvolgimento dei Cantoni e di organizzazioni private. Le autorità competenti verificano però regolarmente i processi, in particolare per quanto riguarda possibili semplificazioni, adeguandoli costantemente.

Per l'esecuzione dei provvedimenti di politica agricola sono effettivamente utilizzati sistemi informatici differenti. Essi sono tra loro compatibili nella misura finora ritenuta giusta per un'esecuzione corretta dei provvedimenti. Il Consiglio federale è tuttavia disposto ad esaminare più dettagliatamente la questione e a cercare soluzioni appropriate per un coordinamento migliore dei sistemi informatici. A questo proposito si deve anche esaminare se si può creare un sistema di gestione dati che permetta alla Confederazione di verificare in ogni momento le condizioni e la legittimità dei beneficiari dei pagamenti nel settore agricolo. Il Consiglio federale incaricherà il DFE di avviare i passi necessari.

L'ordinanza del Consiglio federale concernente l'analisi della sostenibilità in agricoltura è entrata in vigore il 1° gennaio 1999. Essa esige che ogni anno l'UFAG rediga e pubblichi un rapporto che espone i risultati dell'analisi dell'agricoltura dal profilo della sostenibilità. L'UFAG ha pubblicato il primo rapporto (rapporto agricolo 2000) nel novembre 2000. Il rapporto è stato accolto favorevolmente. Esso poggia sulle tre dimensioni della sostenibilità: l'economia, l'ecologia e il sociale. L'incidenza della politica agricola in questi settori è mostrata mediante indicatori scelti. Inoltre sono svolte analisi specifiche che danno informazioni sull'efficacia e sull'efficienza di provvedimenti specifici. Il sistema dei rapporti è perfezionato regolarmente. Il rapporto 2001 presenta un metodo che consente di valutare la situazione sociale nell'agricoltura e un metodo che consente di valutare la sostenibilità con l'ausilio di indicatori. L'UFAG, nel perfezionare i rapporti, terrà anche conto delle proposte della CdG-CSt. Un primo passo in questa direzione è già stato compiuto con il rapporto agricolo 2001: la ripartizione dei pagamenti diretti è stata presentata dal punto di vista dei beneficiari (cfr. anche spiegazioni relative alla raccomandazione 3).

Raccomandazione 1

La Commissione della gestione invita il Consiglio federale a esaminare le procedure di domanda, di esame e di versamento di sussidi nel settore agricolo in vista di un'eventuale semplificazione, concentrazione o ottimizzazione.

L'esecuzione dei provvedimenti di politica agricola non è centralizzata. L'esecuzione dei pagamenti diretti è di competenza dei Cantoni. Questi possono delegare compiti di controllo a organizzazioni private. È il caso soprattutto nel settore dei pagamenti diretti ecologici, per esempio la verifica della prova di prestazioni ecologiche. La Confederazione esercita l'alta vigilanza. I Cantoni sono responsabili dell'esecuzione anche per quanto riguarda i contributi per miglioramenti strutturali. Riguardo ai pagamenti nel settore lattiero, l'esecuzione incombe alla Confederazione. L'UFAG ha attribuito a un servizio esterno (Fiduciaria Latte) un mandato di prestazioni per l'amministrazione di questi pagamenti.

L'organizzazione decentralizzata presenta i seguenti vantaggi: conoscenze delle condizioni locali da parte delle autorità interessate, base di fiducia più solida e soluzione più rapida ed efficiente dei problemi sul posto. Presenta lo svantaggio di rendere più difficile un'esecuzione uniforme. Una soluzione centralizzata potrebbe portare miglioramenti in questo ambito, a scapito tuttavia dei punti sopra menzionati.

Relativamente all'ottimizzazione delle procedure si deve inoltre tenere conto del fatto che queste ultime dipendono dalle esigenze poste ai corrispondenti provvedimenti. Per quanto riguarda i pagamenti diretti il legislatore ha definito esigenze elevate direttamente oppure mediante la determinazione di un relativo quadro. Ne consegue che numerosi dati statistici devono essere rilevati in modo dettagliato. Questo provoca un dispendio considerevole presso i Cantoni e i servizi federali interessati.

Complessivamente la CDG-CSt giunge alla conclusione che l'esecuzione, nonostante qualche difetto, si svolge correttamente. Il Consiglio federale non intende pertanto rimettere in discussione la soluzione attuale basata su una struttura decentralizzata, soprattutto perché queste procedure non sono in vigore da molto tempo e perché gli organi interessati hanno investito in parte considerevolmente negli attuali strumenti di esecuzione (informatica). Il Consiglio federale considera tuttavia la verifica e il miglioramento delle procedure come compiti permanenti che devono essere svolti sulla base dell'organizzazione attuale. La responsabilità è assunta dall'UFAG, che cerca le possibilità di miglioramento in collaborazione con gli organi interessati.

Raccomandazione 2

Il Consiglio federale è invitato a coordinare i sistemi informatici necessari per l'applicazione efficace delle misure di politica agricola. Occorre pertanto collegare tra loro i sistemi informatici interni all'amministrazione federale coinvolti nel meccanismo (all'interno dell'UFAG stesso e tra l'UFAG e l'UFS) e uniformare la struttura dei dati con gli organismi di esecuzione. A questo scopo occorre anche creare, in coordinamento con i Cantoni, un sistema unitario di identificazione delle aziende agricole, cui ricorrere per tutti i pagamenti effettuati dall'ente pubblico.

Nella sua analisi, la CdG-CSt costata che in certi casi l'UFAG stesso non dispone di tutte le informazioni necessarie per verificare la legittimità dei contributi. L'UFAG deve ricorrere all'aiuto dei Cantoni nell'ambito di una procedura di eliminazione delle differenze. Un ulteriore punto critico consiste nel fatto che l'UFAG non è in grado di determinare direttamente e automaticamente i pagamenti che le aziende ricevono complessivamente dalla Confederazione. Ambedue i punti sono in relazione con l'organizzazione dei mezzi informatici impiegati. Il primo punto è anche legato all'organizzazione decentralizzata dell'esecuzione.

Per l'esecuzione delle misure di politica agricola sono utilizzati mezzi diversi. Centralizzato presso l'UFAG si trova il sistema d'informazione sulla politica agricola (SIPA) con il quale sono gestiti i dati dell'agricoltura; esso è utilizzato soprattutto per la verifica dei pagamenti diretti. Mediante sistemi separati sono gestiti i contributi ai miglioramenti strutturali (MAPIS) e l'amministrazione dei contingenti lattieri (AGIS-TAC). La Fiduciaria Latte amministra sulla base di un mandato di prestazioni i provvedimenti di aiuto nel settore lattiero. Finora i sistemi informatici sono stati armonizzati solo nella misura realizzabile con un dispendio ragionevole dal punto di vista delle risorse e delle procedure esecutive. Per tutte le applicazioni è stato ad esempio scelto lo stesso ambiente di sviluppo.

L'obiettivo da raggiungere con l'introduzione del sistema SIPA era quello di omogeneizzare le strutture dei dati sul piano cantonale. Tale obiettivo è stato perseguito ad esempio mediante la definizione di strutture di record generalmente vincolanti. In questo modo si sono potuti realizzare miglioramenti importanti. Tuttavia non vi è ancora una soluzione uniforme Confederazione – Cantoni. I Cantoni si identificano fortemente con i loro sistemi di elaborazione elettronica dei dati. Hanno investito molto in queste soluzioni a partire dal 1993 con l'introduzione su vasta scala dei pagamenti diretti e le hanno adattate con un onere rilevante alle nuove esigenze valide dal 1999.

Il Consiglio federale condivide l'opinione della CdG-CSt secondo cui un sistema di identificazione uniforme delle aziende agricole semplificherebbe considerevolmente l'esecuzione delle diverse misure. La centralizzazione provocherebbe tuttavia un grande dispendio. Lo stesso vale per la costituzione e la gestione di un sistema di dati in grado di fornire in ogni momento informazioni sulle condizioni e sul diritto dei beneficiari di pagamenti nel settore agricolo.

Il Consiglio federale è disposto a far verificare le possibilità di migliorare il coordinamento dei sistemi informatici e di creare un sistema di dati centrale. Ha affidato al DFE l'incarico di intraprendere i passi necessari.

Raccomandazione 3

Il Consiglio federale è invitato a verificare gli effetti delle prestazioni dell'ente pubblico sullo sviluppo strutturale nel settore agricolo in base all'ap-proccio proposto nel presente rapporto (punto di vista dei beneficiari) e a pronunziarsi in proposito. In tale occasione occorrerà paragonare le prestazioni statali e i loro effetti con i diversi obiettivi prefissati.

Il Consiglio federale ha disciplinato la valutazione della politica agricola e quella delle prestazioni dell'agricoltura nell'ordinanza concernente l'analisi della sostenibilità in agricoltura (RS 919.118). Secondo tale ordinanza, l'UFAG deve presentare le ripercussioni dei provvedimenti di politica agricola della Confederazione e delle prestazioni dell'agricoltura nei settori dell'economia, dell'ecologia e del sociale e valutarle secondo il punto di vista della sostenibilità. L'UFAG pubblica annualmente un rapporto completo; nel novembre 2001 è apparso il secondo rapporto (rapporto agricolo 2001¹).

Nel rapporto agricolo 2001 è stato adottato il punto di vista dei beneficiari proposto nella raccomandazione 3 in merito agli effetti delle prestazioni dell'ente pubblico nel settore dei pagamenti diretti e sono state svolte e presentate le corrispondenti analisi. Una ricapitolazione figura nell'allegato.

Secondo il Consiglio federale, il punto di vista dei beneficiari consente di dare informazioni preziose sugli effetti dei mezzi finanziari versati dalla Confederazione, ma non basta per poter analizzare e valutare in modo approfondito gli effetti, in particolare quelli relativi al raggiungimento degli obiettivi per quanto riguarda i compiti fissati nella Costituzione.

Nel settore dell'economia sono a disposizione due strumenti di analisi molto sviluppati: il conto economico dell'agricoltura e la Centrale analisi dei risultati contabili della Stazione federale di ricerche in economia e tecnologia agricole di Tänikon (FAT). La Centrale analisi permette di valutare l'incidenza degli strumenti di politica agricola sull'evoluzione strutturale. L'analisi del conto economico è stata perfezionata notevolmente nel 1999 in vista dei rapporti esaustivi previsti nell'ambito dell'ordinanza concernente l'analisi della sostenibilità in agricoltura. La FAT analizza i dati di circa 3500 aziende di riferimento. Nel nuovo sistema le cosiddette aziende di riferimento consentono di esprimere considerazioni rappresentative per l'intero settore agricolo. Prima del 1999 si faceva capo ad aziende pilota scelte in base a criteri restrittivi (p. es. limitazione del guadagno accessorio, formazione presso una scuola specializzata).

Dal 1999 i dati contabili sono valutati secondo il nuovo metodo. Inoltre i risultati precedenti sono stati calcolati retroattivamente sino al 1990 in base al nuovo metodo. L'analisi centralizzata dei dati contabili della FAT consente di fare affermazioni valide per l'intero settore agricolo. Il vantaggio di questo strumento di analisi risiede nel fatto che accanto agli elementi strutturali e ai flussi finanziari dello Stato possono essere valutati anche gli introiti dalla vendita di prodotti, la struttura di capitali e finanze, gli investimenti come pure i costi e le entrate. Solo l'interazione di tutti questi fattori consente di fare affermazioni valide sulle ripercussioni della politica

¹ Cfr. www.blw.admin.ch

agricola in ambito economico e in parte in quello sociale. Seguendo ad esempio solo i flussi finanziari in Svizzera non è possibile rilevare l'effetto indiretto della protezione delle frontiere; eppure quest'ultima fa aumentare i prezzi alla produzione.

Accanto all'analisi dei risultati contabili sono effettuate in ambito economico analisi mirate degli effetti per valutare gli strumenti e le prestazioni statali (cfr. postulato 2).

Nella seguente tabella sono ricapitolati i risultati dell'analisi centralizzata. Si tratta di dati relativi a struttura, capitale, rendimento e reddito nella media degli anni 1998/2000 degli 11 tipi di aziende utilizzati dalla FAT.

Risultati delle aziende agricole secondo il tipo di azienda 1998/2000

Tipo di azienda	Struttura			Capitale		Rendimento			Reddito	
	ULAF ¹	SAU ²	UBG ³	Attivi	CT ⁴	Rendimento lordo	PD ⁵	RA ⁶	RG ⁷	
	Numero			1 000 fr.	%	fr.			fr.	
Campicoltura	1,04	22,3	7,9	735	35	203 028	35 912	65 853	89 505	
Colture speciali	1,33	12,8	3,1	782	34	244 981	22 041	72 405	91 739	
Latte commerciale	1,35	17,9	24,2	622	43	152 909	39 004	50295	68 241	
Vacche madri	1,11	17,1	21,3	651	39	129 432	58 622	44 406	76 892	
Altri bovini	1,29	14,9	16,4	497	41	108 448	51 826	34 299	55 214	
Trasformazione	1,12	11,1	43,0	768	47	260 768	25 803	57 572	73 723	
Equini/ovini/caprini	1,14	13,3	12,1	430	44	86 844	40 508	22 784	52 946	
Produzione combinata: latte comm. + campicoltura	1,35	24,0	27,9	797	41	238 756	39 654	71 330	84 837	
Produzione combinata: vacche madri	1,22	23,9	30,3	752	45	221 521	68 635	62 804	86 085	
Produzione combinata: trasformazione	1,31	18,5	37,3	847	41	264 222	35 860	72 357	88 511	
Produzione combinata: altra	1,29	19,6	25,9	755	44	196 748	38 532	58 563	78 377	

- ¹ ULAF Unità di lavoro familiare
- ² SAU Superficie agricola utile in ettari
- ³ UBG Unità di bestiame grosso
- ⁴ CT Capitale di terzi
- ⁵ PD Pagamenti diretti
- ⁶ RA Reddito agricolo
- ⁷ RG Reddito globale

Nel settore dell'ecologia, l'analisi degli effetti dei provvedimenti di politica agricola della Confederazione e delle prestazioni dell'agricoltura si riferisce ai sei settori: processi agricoli (azoto, energia, fosforo), pratica agricola (impiego di sostanze ausiliarie nell'agricoltura), risorse abiotiche (incidenza della produzione agricola su acqua, suolo, aria e clima), risorse biotiche (incidenza dell'agricoltura sulla biodiversità), comportamento nei confronti dell'ambiente (influsso del comportamento della società e dei consumatori sull'agricoltura) e atteggiamento nei confronti degli animali. Anche in questo ambito sono in corso analisi mirate degli effetti. Le prime analisi sono già state svolte nel 1993 dopo l'introduzione dei pagamenti diretti per prestazioni ecologiche. Sui risultati e sullo stato dei lavori si informa annualmente mediante rapporti intermedi.

Nel settore del sociale l'analisi verte sui tre settori seguenti. In primo luogo ogni anno si valuta la situazione sociale dell'agricoltura secondo gli indicatori economici reddito e consumo privato - sulla base dei risultati dell'analisi centralizzata dei dati contabili effettuata dalla FAT. Secondariamente si effettuano rilevazioni periodiche nell'ambito di cinque tematiche determinanti per illustrare la situazione sociale. Nel rapporto annuale viene trattata di volta in volta una sola tematica. Si è optato per il ritmo quinquennale in quanto variazioni e sviluppi su un arco di tempo più breve sarebbero poco percettibili e perché talune rilevazioni ormai istituzionalizzate sono effettuate ogni cinque anni. Terzo: ogni anno studi di casi consentono di approfondire un determinato tema o progetto nell'ambito del sociale.

Raccomandazione 4

Il Consiglio federale è invitato a formulare una definizione unitaria, applicabile da tutti gli uffici dell'amministrazione, dei termini «azienda a titolo principale» e di «azienda a titolo accessorio», così da impiegarla nelle statistiche concernenti il settore.

L'Ufficio federale di statistica (UST) rileva ogni cinque anni, nell'ambito dei censimenti agricoli e delle aziende, le aziende gestite a titolo principale e quelle gestite a titolo accessorio. L'ultima volta lo ha fatto per il 2000. Tra gli anni di riferimento ci si basa su stime. Conformemente alle norme internazionali l'UST utilizza come criterio determinante il grado di occupazione nell'azienda. È considerata gestita a titolo principale un'azienda in cui il gestore lavora almeno al 50 per cento, a condizione comunque che il fabbisogno di lavoro raggiunga le 1500 ore all'anno.

Per quanto riguarda i provvedimenti di politica agricola la distinzione tra aziende gestite a titolo principale e aziende gestite a titolo accessorio è rilevante per i miglioramenti strutturali delle singole aziende e gli aiuti per la conduzione aziendale. Sulla base dell'articolo 89 L'Agr il Consiglio federale ha stabilito nell'articolo 3 dell'ordinanza sui miglioramenti strutturali che i gestori possono ricevere aiuti agli investimenti se il loro reddito dopo l'investimento proviene per almeno la metà dall'agricoltura (aziende gestite a titolo principale). Nelle regioni di montagna e collinari possono essere accordati contributi e crediti di investimento alle aziende purché il reddito agricolo dopo l'investimento ammonti almeno a un terzo del reddito complessivo (aziende gestite a titolo accessorio). Conformemente all'articolo 3 dell'ordinanza sugli aiuti per la conduzione aziendale, questa disposizione si applica per analogia agli aiuti per la conduzione aziendale.

La prevista revisione parziale della legge sull'agricoltura (PA 2007) comprende una nuova regolamentazione del diritto di beneficiare di miglioramenti strutturali per una sola azienda e di aiuti per la conduzione aziendale. In futuro l'unità standard di manodopera (USM) varrà come criterio per ambedue i provvedimenti e nella regione di pianura dovrebbe essere occupata almeno una USM. Il vantaggio del criterio è che non ci si basa esclusivamente sul gestore, ma sull'azienda nel suo insieme. Inoltre, con il criterio USM si assicura dappertutto la parità di trattamento.

Gli obiettivi della politica agricola concernono in primo luogo la fornitura di prestazioni. Per questo motivo non è determinante se le prestazioni sono fornite da aziende gestite a titolo principale o a titolo accessorio. Sia le une che le altre possono organizzarsi in modo da poter fornire le loro prestazioni in modo efficiente. Da notare

inoltre che la distinzione in aziende gestite a titolo principale e in aziende gestite a titolo accessorio è di natura statistica: nella realtà la distinzione non è mai così netta. Per tali motivi per la valutazione degli effetti degli strumenti di politica agricola questo criterio non è di importanza primordiale, diversamente dal criterio della grandezza dell'azienda. Numerose analisi dimostrano che la grandezza di un'azienda ha un influsso determinante sui suoi costi di produzione e sulla sua competitività. Per questo motivo i risultati dell'analisi centralizzata sono valutati per diverse classi di grandezza.

Nella statistica agricola sono mantenuti ambedue i criteri. La definizione è di competenza dell'UST. La differenziazione in aziende gestite a titolo principale e aziende gestite a titolo accessorio è necessaria affinché l'UST possa fornire i suoi dati, come convenuto, a organizzazioni internazionali come l'OCSE, la FAO o EUROSTAT. Le statistiche internazionali sono basate sulla differenza tra aziende gestite a titolo principale e aziende gestite a titolo accessorio. Come rilevato precedentemente, nell'attuale legislazione in materia di politica agricola i concetti continuano ad essere utilizzati nell'ambito dei miglioramenti strutturali. Una modifica è comunque prevista nell'ambito della revisione della legge sull'agricoltura (PA 2007) secondo cui i due concetti non dovranno più servire da criterio per l'ottenimento di contributi. Il Consiglio federale è dell'opinione che la suddivisione in aziende gestite a titolo principale e a titolo accessorio non possa essere predominante per l'analisi degli effetti della politica agricola. Non vede pertanto nessuna necessità di adottare ulteriori provvedimenti in questo ambito.

Raccomandazione 5

Nel suo rapporto sulla politica agricola il Consiglio federale è invitato a spiegare in che misura i sussidi ai prodotti lattieri influiscano sul prezzo del latte in generale e sul prezzo al consumo in particolare, e a valutare su questa base gli effetti prodotti dai pagamenti a favore del settore lattiero in base agli obiettivi perseguiti.

Nel settore del mercato è effettuata sulla base dell'articolo 187 capoverso 13 LAg un'analisi approfondita degli effetti degli strumenti della politica agricola impiegati. L'accento è messo sulla nuova regolamentazione relativa al settore lattiero. L'UFAG ha incaricato l'Istituto di economia agraria del PF di Zurigo di svolgere gli studi con l'obiettivo di verificare gli effetti, l'efficienza e l'efficacia dei diversi strumenti (contingentamento del latte, supplementi, aiuti). In particolare saranno analizzati gli effetti dei diversi provvedimenti sulla competitività, sui prezzi e sul commercio estero. I risultati saranno a disposizione nel corso del 2002 e pubblicati in forma adeguata conformemente alla raccomandazione della CdG-CSt.

I prezzi alla produzione e al consumo sono rilevati periodicamente dalla Sezione Osservazione del mercato dell'UFAG. I prezzi e i margini di mercato sono pubblicati mensilmente secondo la regione e il genere di prodotto. Per prezzo del latte si intende secondo l'ordinanza di transizione nel settore del latte quello pagato sul luogo di rilevazione (al centro di raccolta o alla fattoria), inclusi i supplementi e le deduzioni autorizzati. Sono compresi nel prezzo del latte il prezzo di base, il supplemento per il latte trasformato in formaggio, i supplementi e le deduzioni stagionali, i supplementi e le deduzioni secondo tenore e qualità, i supplementi sulla

quantità, i costi di trasporto, le partecipazioni agli utili, i pagamenti supplementari, i supplementi e le deduzioni per refrigerazione, i premi bio come pure i costi per l'esercizio dei centri di raccolta. Non sono compresi nel prezzo del latte rilevato il supplemento per il foraggiamento senza insilati come pure i contributi volontari alle federazioni. I risultati dell'osservazione del mercato servono tra l'altro da base di dati per l'analisi degli effetti del sistema di contributi.

Da ottobre 2000 si possono consultare i dati sulla trasformazione del latte e sul versamento di supplementi e aiuti per il tramite del sistema di informazione sul latte www.milchstatistik.ch. Una parte delle informazioni concerne dati statistici sulla trasformazione del latte accessibili pubblicamente. Le statistiche ufficiali sono pubblicate con un mese e mezzo di ritardo. Un'altra parte delle informazioni concerne dati individuali protetti, accessibili solo a utilizzatori registrati. Vi figurano per ogni prodotto i versamenti di supplementi e aiuti fino a livello di produttore o trasformatore. Questi dati sono aggiornati alla sera precedente.

Quanto detto mostra che la raccomandazione 5 è in via di realizzazione. I risultati degli studi sono resi regolarmente accessibili e le relative ricapitolazioni si trovano nel rapporto agricolo.

Raccomandazione 6

Il Consiglio federale è invitato a verificare costantemente l'influsso degli aiuti supplementari versati dalla Confederazione a favore della struttura di mercato del settore di lavorazione del latte e del commercio.

Nell'ambito dell'analisi di mercato descritta precedentemente, si esamina se mediante gli aiuti supplementari si raggiungono gli obiettivi di politica agricola in particolare per quanto riguarda i prezzi alla produzione e i volumi delle vendite. Indirettamente si può quindi desumere se è efficace versare aiuti all'industria trasformatrice e al commercio. Come rileva l'OPCA nella sua analisi, il grado di concentrazione a livello di industria trasformatrice e di commercio determina tra l'altro in che misura è possibile raggiungere gli obiettivi in materia di prezzi alla produzione e volumi di vendita. L'influsso degli aiuti sulla struttura di mercato del settore di lavorazione del latte dovrebbe invece essere difficile da valutare. Gli elementi che determinano la struttura del mercato sono estremamente variati e pertanto l'effetto di versamenti statali è difficile da definire separatamente. D'importanza decisiva per l'efficacia degli aiuti è che in ogni mercato parziale vi sia una vera concorrenza. La Commissione della concorrenza sorveglia pertanto in virtù della legge sui cartelli le condizioni di concorrenza che vigono nel settore del latte.

Il mercato del latte è sottoposto a regolamentazioni statali (p. es. restrizioni delle importazioni, contingentamento del latte), di cui negli ultimi anni è stata avviata l'eliminazione. In questo contesto la Commissione della concorrenza può sottoporre all'UFAG e ad altre autorità raccomandazioni e pareri su atti legislativi che influiscono sulla concorrenza.

Negli ambiti in cui la legislazione agricola lascia spazio alla concorrenza, la commissione della concorrenza può emanare decisioni contro accordi illeciti e comportamenti inammissibili da parte di aziende che dominano il mercato. Inoltre la Commissione della concorrenza può, nel senso di un controllo delle strutture, proibire

fusioni di aziende o vincolarle a condizioni e oneri se la fusione potrebbe creare o rafforzare una posizione dominante sul mercato.

Quando si eliminano regolamentazioni statali, sussiste sempre il rischio che gli effetti positivi sulla concorrenza siano attenuati da restrizioni private della concorrenza. La commissione della concorrenza verifica pertanto costantemente a tutti i livelli della creazione di valore aggiunto del settore del latte (in particolare anche il mercato del burro e quello del formaggio) se esistono accordi concorrenziali illeciti e avvia se del caso le procedure necessarie. A causa dell'elevato grado di concentrazione nell'industria di lavorazione del latte e nel commercio al dettaglio (come pure dell'attuale protezione delle frontiere) in futuro la Commissione della concorrenza dovrà occuparsi regolarmente della valutazione dal punto di vista del diritto concorrenziale del potere dell'offerta e di quello della domanda nel settore del latte.

Nel valutare fusioni di aziende, la Commissione della concorrenza tiene conto anche dell'evoluzione del mercato e della posizione dell'azienda nella concorrenza internazionale; la valutazione delle fusioni di aziende nel settore del latte dipende pertanto fortemente dall'evoluzione della politica agricola in particolare dall'apertura del mercato nei confronti dell'estero. Nel settore della lavorazione del latte la commissione della concorrenza ha autorizzato senza condizioni né vincoli nel 1999 la fusione delle ditte Toni e Sântis, divenute Swiss Dairy Food, non da ultimo per la prevista evoluzione del mercato. In un caso analogo (relativo al mercato del pollame) ha invece autorizzato solo a determinate condizioni (la vendita di una filiale) nel 1998 la fusione tra Bell e SEG, in particolare in base alla vigente regolamentazione in materia d'importazioni.

Tenendo conto delle condizioni quadro create dalla legislazione agricola, la commissione della concorrenza adotterà le misure necessarie per assicurare la libera concorrenza nel settore del latte, in particolare nel settore della lavorazione e nella distribuzione.

Raccomandazione 7

Nel suo rapporto sulla politica agricola il Consiglio federale è invitato a spiegare, per ogni aiuto versato a favore degli investimenti, quali interessi pubblici sono perseguiti (ad es. interessi di politica agricola, di pianificazione del territorio, ecologici, di salvaguardia del paesaggio rurale e così via).

La Costituzione federale esige dall'agricoltura che contribuisca non solo a garantire l'approvvigionamento della popolazione, ma anche a salvaguardare le basi vitali naturali e il paesaggio rurale e a garantire un'occupazione decentrata del territorio (art. 104 cpv. 1 Cost.).

Si devono osservare queste condizioni quadro nel valutare i progetti relativi a miglioramenti delle strutture. I progetti devono pertanto soddisfare esigenze tecniche, ma anche condizioni ecologiche e di pianificazione del territorio. È difficile circoscrivere e quantificare l'utilità dei progetti in questi ambiti. Tuttavia l'UFAG cercherà nell'ambito della sua analisi degli effetti di svolgere una valutazione e di tenere particolarmente conto delle incidenze dei miglioramenti strutturali sullo sviluppo sostenibile dell'ambiente rurale.

Parere del Consiglio federale sui postulati

Postulato 1

Il Consiglio federale è invitato a creare un sistema di gestione dati che permetta alla Confederazione di verificare in ogni momento le condizioni e la legittimità dei beneficiari di pagamenti nel settore agricolo.

Il postulato è legato alla raccomandazione 2 della CdG-CSt. Nel parere del Consiglio federale in merito alla raccomandazione 2 sono contenute le spiegazioni relative alla creazione di un sistema di dati che consenta in qualsiasi momento alla Confederazione di verificare le condizioni e la legittimità dei beneficiari di pagamenti nel settore agricolo. Il Consiglio federale è disposto a esaminare la questione. In questo contesto deve essere anche analizzato il rapporto costi/benefici della creazione di un simile sistema. Il Consiglio federale ha incaricato il DFE di intraprendere i passi necessari per la verifica della questione. Questi lavori sono stati coordinati con quelli relativi alla creazione di un numero di identificazione uniforme per le aziende, avviati con decisione del Consiglio federale del 18 settembre 2000. Sotto la direzione del DFE, il DFI, il DFGP e il DFF sono stati incaricati di elaborare un progetto e le basi giuridiche per la creazione di un numero di identificazione uniforme per le ditte.

Il Consiglio federale è disposto ad accettare il postulato.

Postulato 2

Il Consiglio federale è invitato a proseguire l'analisi dei flussi finanziari della politica agricola in base ad un approccio che tenga conto delle caratteristiche del beneficiario, in modo tale che l'influsso dei sussidi all'agricoltura sia determinabile sull'arco di più anni e così da garantire la necessaria trasparenza. A questo scopo è necessario paragonare continuamente i risultati ottenuti con gli obiettivi posti in precedenza dalla politica agricola.

Come risulta da quanto rilevato in merito alla raccomandazione 3, l'UFAG ha elaborato un progetto completo che gli consente di svolgere l'incarico fissato nell'ordinanza concernente l'analisi della sostenibilità in agricoltura, cioè di analizzare le ripercussioni della politica agricola e di redigere un relativo rapporto. Il progetto si basa su due elementi principali:

- Mediante un monitoraggio su vasta scala si seguono le ripercussioni della politica agricola. Il monitoraggio è orientato da un lato alle dimensioni della sostenibilità, dell'economia e dell'ecologia, dall'altro ai provvedimenti di politica agricola. Sono presi in considerazione anche gli aspetti internazionali.
- Mediante analisi degli effetti si esaminano approfonditamente le incidenze dirette e indirette dei provvedimenti di politica agricola e la loro efficacia.

L'analisi degli effetti dei provvedimenti di politica agricola è stata ampliata dopo l'entrata in vigore della nuova legge sull'agricoltura, il cui articolo 187

capoverso 13 prescrive esplicitamente che cinque anni dopo la sua entrata in vigore si proceda alla valutazione dei principali provvedimenti adottati nel settore del mercato. Nel suo parere sulla mozione Tschuppert (99.3302; Nuovo orientamento dei pagamenti diretti nell'agricoltura), trasmessa dal Consiglio nazionale il 15 giugno 2000 sotto forma di postulato, il Consiglio federale si è inoltre dichiarato disposto ad esaminare, oltre ai provvedimenti adottati per sostenere il mercato nell'agricoltura, anche il sistema dei pagamenti diretti. Studi già avviati concernono il sostegno del mercato nei settori del latte, della carne, delle uova e dei cereali, il contingentamento del latte, gli strumenti della protezione delle frontiere, la promozione delle vendite, i contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo e i contributi per le bonifiche fondiarie. Sono pure in corso analisi nell'ambito dei provvedimenti ecologici (equilibrio ecologico, contributi per la protezione delle acque secondo l'art. 62a della legge sulla protezione delle acque, programmi di detenzione degli animali). I risultati degli studi sono pubblicati regolarmente dall'UFAG². Il Consiglio federale sottoporrà i risultati al Parlamento nel messaggio relativo alla modifica della legge sull'agricoltura (PA 2007) nell'estate 2002 e procederà a una valutazione. Nel rapporto agricolo 2001 è stata presentata per la prima volta un'analisi dei pagamenti diretti dal punto di vista dei beneficiari (punto 2.3 «Pagamenti diretti»).

In base ai risultati disponibili nell'estate 2000 sulle ripercussioni della politica agricola 2002 e alle prime analisi degli effetti, la commissione consultiva agricoltura istituita dal Consiglio federale nel maggio 2000 ha valutato nel novembre 2000 i primi passi intrapresi nell'ambito della riforma della politica agricola. Nel suo bilancio intermedio, la commissione è giunta alla conclusione che con la politica agricola 2002 sono stati fatti grandi progressi nel settore dell'ecologia e sui mercati. L'attuale politica deve essere consolidata sulla base dell'articolo costituzionale (art. 104 Cost.) nella prossima tappa della riforma. Di importanza centrale resta l'ulteriore miglioramento della competitività dell'agricoltura svizzera e del settore alimentare.

Il Consiglio federale è dell'avviso che sono già stati compiuti sforzi notevoli per analizzare e presentare le ripercussioni della politica agricola. Il Consiglio federale considera l'analisi dei flussi finanziari, richiesta dalla CdG-CSt, uno strumento supplementare in grado di fornire informazioni sulla ripartizione dei mezzi finanziari del Consiglio federale. Finora l'analisi è realizzata solo parzialmente. L'UFAG ne seguirà il perfezionamento e presenterà i risultati nei relativi rapporti agricoli.

Il Consiglio federale è disposto ad accettare il postulato.

Postulato 3

Il Consiglio federale è invitato ad analizzare con regolarità il rapporto tra gli obiettivi della politica agricola e gli effetti indiretti delle misure adottate. Tale analisi dovrebbe tenere conto anche del legame tra questi effetti ed eventuali altri obiettivi di interesse pubblico. I risultati dovrebbero figurare nel rapporto annuale sullo stato dell'agricoltura svizzera.

² Cfr. www.blw.admin.ch

Come già descritto dettagliatamente, l'UFAG ha elaborato un vasto progetto per la valutazione della politica agricola. Gli strumenti sono perfezionati regolarmente. Oltre a rilevamenti periodici degli effetti economici, ecologici e sociali, il progetto comprende anche analisi mirate degli effetti. Quest'ultime possono avere per oggetto singoli provvedimenti oppure altri settori come l'effetto dei pagamenti diretti sui prezzi del suolo e degli affitti.

Nel valutare la politica agricola si segue e valuta costantemente una vasta gamma di effetti indiretti della politica agricola in particolare nell'ambito ecologico e sociale. I progetti in materia di rapporti su ambiente e sociale sono presentati rispettivamente nel rapporto agricolo 2000 e 2001. Gli effetti indiretti della politica agricola sono esaminati anche nell'ambito delle analisi degli effetti.

Nel rapporto agricolo 2001 è stato presentato un progetto che consente di valutare la sostenibilità nell'agricoltura mediante indicatori quantitativi. Sulla base del progetto sono definiti obiettivi anche per quanto riguarda gli sviluppi economici, sociali ed ecologici. I valori degli indicatori saranno confrontati periodicamente con quelli degli obiettivi.

Il Consiglio federale considera che l'analisi e la presentazione degli effetti della politica agricola richieste dalla CdG-CS nel postulato siano processi continui. Condivide l'opinione della CdG-CSt secondo cui occorre attribuire la necessaria attenzione agli effetti indiretti della politica agricola. L'UFAG presterà ancora maggiore attenzione a questi aspetti.

Il Consiglio federale è disposto ad accettare il Postulato.

Ripartizione dei pagamenti diretti dal profilo dei beneficiari

La maggior parte dei dati statistici sui pagamenti diretti indicati in questo capitolo proviene dalla banca dati SIPA (sistema d'informazione sulla politica agricola) dell'UFAG. In questo sistema affluiscono i dati delle rilevazioni annuali delle strutture effettuate dai Cantoni e i dati sui versamenti (superfici ed effettivi di bestiame che hanno beneficiato dei contributi e rispettivi importi) per tutti i tipi di pagamenti diretti (provvedimenti). La banca dati serve in primo luogo per assicurare un controllo, sul piano amministrativo, degli importi versati dai Cantoni ai gestori. Il sistema consente inoltre di allestire statistiche di carattere generale sui pagamenti diretti. Grazie alla ricchezza delle informazioni e all'efficienza delle applicazioni informatiche è possibile rispondere a un gran numero di interrogativi inerenti alla politica agricola. I seguenti aspetti rivestono un interesse particolare:

- Quali effetti hanno le graduazioni e le limitazioni previste dall'ordinanza sui pagamenti diretti?
- Come sono ripartiti i pagamenti diretti in funzione delle unità standard di manodopera (USM), dell'età, del metodo di produzione e del tipo di azienda?

Nel 2000 sono stati concessi pagamenti diretti a 60 702 delle 72 930 aziende registrate nel SIPA. La maggior parte delle rimanenti 12 228 aziende sono troppo piccole per avere diritto ai contributi, perché presentano una superficie troppo esigua o un numero insufficiente di USM (meno di 0,3 USM).

Effetti delle graduazioni e delle limitazioni

Le graduazioni e le limitazioni si ripercuotono sulla ripartizione dei pagamenti diretti. Tra le limitazioni rientrano i limiti di reddito e di sostanza nonché il contributo massimo per USM; le graduazioni si riferiscono invece alla riduzione progressiva dei contributi per superfici ed animali.

Effetti delle limitazioni dei pagamenti diretti 2000

Limitazione	Aziende interessate	Riduzione	Quota rispetto al contributo delle aziende	Quota rispetto all'importo totale
	Numero	fr.	%	%
per USM (45 000 fr.)	1555	2 035 911	3,44	0,09
in base al reddito	2692	9 742 376	10,74	0,45
in base alla sostanza	428	5 107 741	47,91	0,24

Le limitazioni comportano la riduzione dei pagamenti diretti, in particolare per le 428 aziende che dispongono di una sostanza troppo elevata. Per tali aziende nel 2000 è andata persa in media quasi la metà dei pagamenti diretti. Nel 2000 le aziende che hanno superato il limite di reddito sono state quasi 2700. Per esse la riduzione dei pagamenti diretti è stata mediamente del 10 per cento circa. Le limitazioni hanno comportato una riduzione di quasi 17 milioni di franchi dell'importo dei pagamenti diretti.

Effetti della graduazione dei contributi in funzione della superficie o del numero di animali

Misura	Aziende interessate	Superficie/ effettivo di animali per azienda	Riduzione	Quota rispetto al contributo delle aziende	Quota rispetto all'importo totale
	Numero	ha/UBG	Fr.	%	%
Contributi di superficie	6362	41,4	22 478 139	7,2	1,89
Contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo	126	60,6	430 206	6,9	0,02
Contributi di declività generali	68	34,9	33 381	3,4	0,03
Contributi per la compensazione ecologica	6	39,8	20 440	9,3	0,02
Contributi per la produzione estensiva di cereali e colza (produzione estensiva)	30	38,4	24 725	5,5	0,07
Contributi per l'agricoltura biologica	481	39,4	222 748	7,8	1,83
Contributi per sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali	902	65,3	602 266	9,8	2,43
Contributi per l'uscita regolare all'aperto	1414	61,3	881 947	7,3	1,06
Totale	7091		24 693 852	7,2	1,34

Le graduazioni previste dall'ordinanza sui pagamenti diretti hanno interessato complessivamente 7091 aziende. Per la maggior parte delle aziende vi sono riduzioni per diversi provvedimenti. L'importo totale delle riduzioni ammonta a circa 25 milioni di franchi. Gran parte di questa somma risulta dalle graduazioni dei contributi di superficie che hanno interessato oltre 6000 aziende (il 10% delle aziende che beneficiano di pagamenti diretti). Delle aziende che percepiscono contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo, solo 126 si sono viste ridurre i contributi, in quanto altre limitazioni specifiche previste nell'ambito di questo provvedimento, come il limite di stanziamento e la deduzione per il latte commercializzato, hanno effetto prima della graduazione dei pagamenti diretti.

Le riduzioni dei contributi hanno interessato anche i pagamenti diretti ecologici. 2300 aziende circa hanno subito ad esempio riduzioni del 7-10 per cento dei pagamenti diretti per la detenzione di animali da reddito particolarmente rispettosa delle esigenze degli animali (URA e SSRA); 500 aziende circa dedite all'agricoltura biologica hanno dovuto invece sopportare riduzioni dei pagamenti diretti dell'8 per

cento. Le riduzioni causate dalle graduazioni corrispondono all'1 per cento circa dell'importo totale dei pagamenti diretti.

Ripartizione dei pagamenti diretti

Secondo unità standard di manodopera

I pagamenti diretti vengono concessi unicamente alle aziende con un volume di lavoro di almeno 0,3 USM.

Dalla ripartizione delle aziende in funzione delle USM, emerge che 5279 aziende agricole presentano un numero di USM compreso fra 0,3 e 0,5. Esse corrispondono all'8,7 per cento circa delle aziende aventi diritto ai contributi. Nel 2000 la quota di pagamenti diretti versati dalla Confederazione a queste aziende è stata del 2,7 per cento. Da un lato i costi per la promozione di queste aziende non incidono molto sul bilancio, dall'altro però i pagamenti diretti profitano a un gran numero di esse. Nel 2000 le aziende di grandi dimensioni con oltre 5 USM hanno ricevuto poco meno del 3 per cento dei pagamenti diretti versati nel 2000. Questa statistica sarà effettuata anche in futuro e consentirà di appurare gli effetti della PA 2002 sullo sviluppo delle strutture aziendali.

Secondo l'età

In questa analisi sono state considerate soltanto le aziende che presentano la forma giuridica della persona fisica o della società di persone. Esse sono circa 58 372 delle 60 702 aziende aventi diritto ai pagamenti diretti.

La maggior parte dei beneficiari ha tra 35 e 55 anni. Poco meno del 45 per cento dei pagamenti diretti è destinato a gestori con meno di 40 anni.

Secondo i metodi di produzione

Nell'analisi in funzione dei metodi di produzione si distingue fra aziende che adempiono la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (aziende PER), aziende che oltre ad adempiere la PER sono gestite secondo le norme dell'agricoltura biologica (aziende biologiche) e aziende che ricevono i pagamenti diretti senza fornire la PER (aziende convenzionali).

Nel 2000 le aziende che hanno beneficiato di pagamenti diretti sono state 60 702. 51 822 erano aziende PER, 4904 biologiche e 3976 convenzionali. Con un importo medio di 44 800 franchi, le aziende dedite all'agricoltura biologica hanno ricevuto la quota più elevata di pagamenti diretti per azienda. Esse hanno beneficiato mediamente di circa 10 000 franchi in più delle aziende PER. I pagamenti diretti versati alle aziende convenzionali sono stati mediamente di circa 11 000 franchi. Trattasi generalmente di aziende di piccole dimensioni (in media 8 ha contro rispettivamente 16 e 17 ha delle aziende biologiche e PER) che, in virtù delle disposizioni transitorie, possono fruire dei pagamenti diretti sino alla fine del 2001.

I pagamenti diretti sono stati concessi soprattutto ad aziende che operano nel rispetto dell'ambiente. Nel 2000 il 98 per cento dei pagamenti diretti è andato a favore delle aziende PER nonché delle aziende PER/biologiche. La maggior parte delle aziende PER ha ricevuto pagamenti diretti tra 10 000 e 70 000 franchi e la maggior parte delle aziende biologiche contributi tra 10 000 e 90 000 franchi.

Secondo le regioni beneficiarie

Le carte, allestite con l'ausilio di un sistema d'informazione geografica (SIG) e sulla base dei dati SIPA, offrono una visione d'insieme dell'importanza dei pagamenti diretti dal profilo regionale. Carte tematiche fungono da base per l'interpretazione dei dati e indicano, per ogni tipo di pagamento diretto (provvedimento), la quota di beneficiari nei singoli Comuni (rapporto agricolo 2001, pagine A60 – A71).