

**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**

del 3 luglio 2001

---

# Rapporto

## 1 Introduzione

### 1.1 Situazione di partenza

Gli obiettivi della nuova politica agricola perseguita a partire dal 1993 sono molteplici e tengono conto di interessi pubblici diversi. Ai sensi dell'articolo 104 della Costituzione federale, la Confederazione deve garantire che l'agricoltura, attraverso una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato, fornisca un contributo sostanziale per l'approvvigionamento sicuro della popolazione, la salvaguardia delle basi vitali naturali, la cura del paesaggio rurale e l'occupazione decentrata del territorio.

L'adattamento del settore agricolo alle esigenze del mercato non ha comportato per ora alcun alleggerimento dell'onere finanziario di cui lo Stato si fa carico. Le spese della Confederazione per l'agricoltura e l'alimentazione sono cresciute dal 1993 del 22,9 per cento (3,416 miliardi di franchi) ed ammontano, per il 1999 (anno su cui si basa il rilevamento), a 4,197 miliardi di franchi. Nel contempo durante l'ultimo decennio si è consolidata una tendenza alla diminuzione del reddito netto prodotto dalle attività agricole. Mentre i prezzi al produttore per le derrate alimentari sono costantemente diminuiti a partire dall'inizio degli anni Novanta, quelli al consumatore sono nello stesso periodo leggermente aumentati.

Il mantenimento delle professioni agricole è di interesse pubblico, in particolare se considerate le prestazioni a favore dell'economia collettiva che esse garantiscono. Occorre tuttavia che le aziende agricole solide ed economicamente efficienti siano in grado di produrre un reddito paragonabile a quello del resto della popolazione che esercita un'attività lucrativa. Una parte del reddito prodotto dalle attività agricole è costituito da pagamenti statali. Questo è però solo uno dei numerosi ruoli che i contributi statali intendono svolgere. I diversi strumenti finanziari impiegati in questo settore servono soprattutto ad altri scopi. Si parla di multifunzionalità dell'agricoltura.

Le misure di politica agricola possono essere suddivise nei seguenti tre settori: pagamenti diretti, produzione e smercio, miglioramento delle condizioni di base. Lo scopo dei pagamenti diretti è il promovimento di prestazioni di interesse generale, come la cura del paesaggio rurale, la salvaguardia delle basi vitali naturali, l'occupazione di parti del territorio decentrate o altrimenti non particolarmente attrattive da un punto di vista economico e la protezione dell'ambiente. Le misure nell'ambito della produzione e dello smercio mirano a creare buone condizioni quadro per l'approvvigionamento di derrate alimentari. Le misure di miglioramento delle condizioni di base servono a loro volta ad una produzione alimentare rispettosa dell'ambiente, sicura ed efficiente. Nell'ambito di tutte le misure di politica agricola<sup>1</sup> i pagamenti statali rappresentano la parte centrale degli strumenti di cui lo Stato dispone per raggiungere i suoi obiettivi. Ogni settore dispone di strumenti finanziari propri, che servono in parte a specifici sotto-obiettivi. Anche l'autorizzazione ad effettuare

<sup>1</sup> Le misure di politica agricola comprendono non soltanto pagamenti statali ma anche disciplinamenti doganali e così via.

pagamenti definita dalla legge varia da strumento finanziario a strumento finanziario. Analogamente, particolare importanza riveste, per quanto riguarda la verifica della conformità al diritto dei pagamenti, il profilo dei beneficiari, che è inoltre estremamente importante in rapporto alla funzione direttiva dei diversi strumenti finanziari. Il pagamento deve indurre nel beneficiario un determinato comportamento, che assieme alle altre misure in ambito di politica agricola deve contribuire a raggiungere gli obiettivi prefissi. Per potere determinare e perseguire in maniera quanto più affidabile l'effetto di un determinato tipo di pagamento, risulta pertanto indispensabile fare leva sull'attore direttamente coinvolto, il beneficiario.

Nella sua attività e nei suoi rapporti l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) non ha finora dedicato particolare attenzione ad un approccio che tenga conto delle caratteristiche del beneficiario nella politica di pagamenti per il settore agricolo. Le misure di politica agricola sono state finora prevalentemente concepite in funzione delle uscite, ossia sono state esaminate in base al tipo di pagamento e valutate in base al raggiungimento degli obiettivi. Il federalismo esecutivo fa sì che molti compiti siano delegati ai Cantoni, così che l'UFAG si trova a disporre solo di una visione generale della situazione.

Nell'ambito delle aziende agricole un'eccezione è costituita dalle cosiddette «aziende test». Nel loro caso la Stazione federale di ricerche in economia e tecnologia agricole di Tänikon (FAT) ha valutato i risultati contabili specifici sulla base di uno spoglio centralizzato dei dati. La prospettiva è però limitata principalmente al reddito di queste aziende<sup>2</sup>. Inoltre, la selezione delle aziende effettuata al momento dell'analisi non permette di estendere direttamente la validità delle sue conclusioni alle restanti aziende agricole<sup>3</sup>.

La Commissione della gestione si rende conto che l'agricoltura e la politica agricola stanno subendo una svolta decisiva. La nuova legge sull'agricoltura (Lagr), entrata in vigore il 1° gennaio 1999, apre nuove vie e formula nel contempo disposizioni transitorie che produrranno i loro effetti nel corso dell'esame descritto qui di seguito. La Lagr prevede inoltre di sottoporre ad esame entro cinque anni determinate misure<sup>4</sup>.

## **1.2 Lavori precedenti delle Commissioni della gestione**

Nel corso degli anni Novanta le Commissioni della gestione si sono occupate della politica agricola soltanto in casi circostanziati. Una sottocommissione comune delle commissioni delle finanze e della gestione, incaricata di occuparsi della questione della valorizzazione del formaggio, ha ad esempio preparato nel 1996 un rapporto sulla prassi in materia di sovvenzioni dell'Unione svizzera del formaggio (96.029). Vi si affrontava la problematica dell'effetto delle sovvenzioni per le esportazioni di formaggio duro: essa ha tuttavia perso importanza a causa degli accordi bilaterali, in base ai quali le sovvenzioni sull'esportazione di formaggio all'interno dell'UE andranno gradualmente eliminate. Tuttavia quanto chiesto a quel momento – ovvero

<sup>2</sup> I dati attuali, limitati agli effetti che i pagamenti diretti hanno sui redditi, si trovano nel Rapporto agricolo 2000, p. A40 - A43.

<sup>3</sup> Cfr. il Rapporto agricolo 2000, p. 52. Nel frattempo la selezione è stata migliorata.

<sup>4</sup> Cfr. art. 187 cpv. 13 LAgr.

una maggiore trasparenza in materia di formazione dei prezzi del formaggio – è invece ancora assolutamente attuale, come dimostreranno le considerazioni seguenti.

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale si è inoltre occupata tra il 1993 e il 1994 di alcuni pagamenti diretti e di pagamenti nel settore lattiero, allo scopo di verificare quanto rivendicato nel quadro dell'iniziativa dei contadini e dei consumatori<sup>5</sup>. Si trattava di prendere in considerazione le premesse legali per lo sfruttamento del suolo in rapporto ai pagamenti diretti e degli effetti dei pagamenti diretti ecologici. A proposito dell'ultimo punto, non poté tuttavia giungere ad alcuna conclusione. L'importanza di analisi sugli effetti dei pagamenti nell'ambito agricolo, che il presente rapporto vuole ribadire, era però già stata sottolineata allora.

### 1.3 Compito e obiettivo dell'ispezione

Considerata la situazione precedentemente descritta e tenuto conto dei considerevoli pagamenti che ogni anno la Confederazione versa nell'ambito della sua politica agricola, le Commissioni della gestione hanno deciso, in occasione del seminario del 28-29 gennaio 1999, di effettuare uno studio dal titolo «Geldflüsse in der Agrarpolitik» (finanze e politica agraria). A questo scopo la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha istituito un apposito gruppo di lavoro (detto della «Politica agricola»). A causa del cambiamento di legislatura, la sua composizione ha subito nel corso della verifica diverse modifiche. Originariamente era costituito dai consiglieri agli Stati Pierre Aeby (membro e presidente durante la legislatura 1995-1999), Rolf Büttiker (legislatura 1995-1999), Peter Bieri (presidente a partire dalla legislatura 2000-2003), Hans Hess, Peter-Josef Schallberger (legislatura 1995-1999) e Bernhard Seiler (legislatura 1995-1999). A partire dalla legislatura 2000-2003 ne fanno parte anche i consiglieri agli Stati Hans Hofmann, Filippo Lombardi – rilevato dal consigliere agli Stati Béguelin – e Jean Studer.

L'ispezione doveva fornire alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati delle risposte alle 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?

L'esame delle prime due domande è da intendersi nel senso di un *controllo dell'esecuzione*. Il beneficiario ha diritto a pagamenti solo se soddisfa determinate condizioni. Oltre che a prendere in considerazione il problema della legittimità, le risposte alle tre domande permettono, nell'ambito dell'approccio scelto, di valutare se i pagamenti versati dalla Confederazione in favore del settore agricolo siano effettivamente in grado di favorire i gruppi di beneficiari stabiliti dalla politica agricola. Sarebbe così possibile individuare la necessità o meno di adattare la politica in tal senso.

<sup>5</sup> Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 28 maggio 1994.

Dopo l'identificazione dei beneficiari dei pagamenti occorre affrontare, in una seconda parte dell'ispezione, la questione degli *effetti dei pagamenti versati dalla Confederazione nel settore agricolo*. Innanzitutto occorre analizzare gli effetti di un singolo tipo di pagamento e su questa base le modalità in generale con cui i pagamenti versati dalla Confederazione influiscono sui beneficiari, e tutto ciò in relazione agli obiettivi formulati dalla politica agricola. A questa prima tappa doveva seguire una verifica dei beneficiari e degli effetti indiretti dei pagamenti in ambito agricolo, come ad esempio l'influsso sui costi d'affitto dei pagamenti diretti legati alla superficie. Solo una volta completate queste analisi sugli effetti sarebbe stato possibile esprimere un giudizio di ampia portata, con un approccio che tenesse conto dei beneficiari, sui pagamenti versati dalla Confederazione nel settore agricolo in relazione agli obiettivi prefissati.

Per ragioni di fattibilità, il gruppo di lavoro ha deciso di limitarsi per ognuno dei tre tipi di misure di politica agricola all'analisi del tipo di pagamento più oneroso. Si tratta, nell'ordine: dei pagamenti diretti generali per il settore dei pagamenti diretti, dei pagamenti all'economia lattiera per il settore della produzione e dello smercio, e dei contributi non rimborsabili al miglioramento delle strutture per il settore del miglioramento delle condizioni di base. Questa selezione copre circa il 75 per cento dei pagamenti della Confederazione nell'ambito agricolo per l'anno 1999, pari a 2518 milioni di franchi<sup>6</sup>. Includere i rimanenti tipi di pagamento avrebbe comportato un impegno eccessivo in relazione alle risorse a disposizione. In una seconda analisi si è tenuto conto anche dei pagamenti diretti per la protezione dell'ambiente<sup>7</sup>. I dati a disposizione hanno inoltre permesso di analizzare quanto avvenuto durante il solo anno 1999<sup>8</sup>. Non si tratta dunque di niente più che un'istantanea che, presa per sé, non permette alcun giudizio sugli sviluppi del settore agricolo o dei settori ad esso legati. A causa della parzialità dei rilevamenti l'analisi degli effetti ha pertanto potuto essere solo abbozzata in grandi linee. La Commissione della gestione si è concentrata inoltre unicamente sui pagamenti della Confederazione, escludendo dall'indagine i pagamenti effettuati dai Cantoni.

## 1.4 Svolgimento

All'inizio del maggio 1999 la Commissione della gestione ha incaricato l'Organo parlamentare di controllo dell'Amministrazione (OPCA) di elaborare la parte scientifica dell'indagine. Per la parte finanziaria dello studio, l'OPCA ha optato per il metodo del calcolo dei flussi finanziari. Nel corso dell'analisi ha contattato rispettivamente l'UFAG, l'Ufficio federale di statistica (UFS), la FAT, l'Istituto per l'economia agricola del Politecnico federale di Zurigo e diverse altre istanze. Le analisi dell'OPCA hanno permesso di stabilire che, per realizzare un'analisi che tenesse

<sup>6</sup> Base di calcolo: Preventivo dell'UFAG 1999 conformemente al messaggio del 18 novembre 1998 concernente un decreto federale per lo stanziamento di mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2000-2003 (FF 1999 1397).

<sup>7</sup> In questo modo è stato considerato circa l'86 per cento dei pagamenti versati nel settore agricolo. I risultati hanno subito una modifica di poco conto (cfr. rapporto finale OPCA, p. 44 n. 65).

<sup>8</sup> Nel caso dei pagamenti lattieri (economia lattiera) l'analisi si è fondata sul cosiddetto «anno lattiero». Concretamente, si tratta dei pagamenti versati tra il maggio 1999 e l'aprile 2000.

conto dei beneficiari, sarebbe stato impossibile lavorare con i dati a disposizione così come raccolti: si è pertanto visto costretto a ricorrere al sostegno di una società privata per creare una nuova banca dati. Nella raccolta dei dati sono stati coinvolti l'UFAG, l'UFS, la Treuhandstelle Milch (Fiduciaria dell'economia lattiera) e il servizio amministrativo incaricato del contingimento lattiero. La banca dati comprende ora 61 084 aziende agricole, che corrispondono a circa l'83 per cento del totale. Questo lavoro dispendioso ha comportato una riformulazione degli obiettivi iniziali dell'ispezione, che tenesse conto delle limitate risorse ancora a disposizione. Il gruppo di lavoro ha pertanto dovuto rinunciare completamente alle analisi degli effetti dei pagamenti versati dallo Stato al settore agricolo. Dato che la prima versione del rapporto finale dell'OPCA si basava ancora in parte su dati dell'anno 1998, il gruppo di lavoro ha deciso di attualizzarli, così che ora il rapporto si basa sia sulla nuova legislazione in materia agricola sia sui dati più attuali a disposizione<sup>9</sup>. Il 26 febbraio 2001 l'OPCA ha consegnato il suo rapporto finale aggiornato. Dal 4 maggio 1999 al 29 maggio 2001 il gruppo di lavoro del Consiglio degli Stati si è riunito sei volte, incontrando anche Hans Burger (allora direttore dell'UFAG) per un commento ad una prima versione dello studio dell'OPCA.

A causa in particolare del rapporto finale dell'OPCA, ma anche in considerazione della presentazione del Rapporto agricolo 2000 e dell'incontro con Hans Burger, il gruppo di lavoro ha elaborato il presente rapporto, che è stato presentato alla Commissione della gestione il 3 luglio 2001. Il 29 maggio 2001 il capo del DFE e il direttore dell'UFAG hanno avuto modo di pronunciarsi sull'avamprogetto di rapporto. Il 3 luglio 2001 il rapporto della sottocommissione è stato discusso in seno alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati e approvato all'unanimità. È stato inoltre deciso di pubblicarlo assieme al rapporto dell'OPCA.

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati desidera qui ringraziare tutti i partecipanti ai lavori per la loro preziosa collaborazione.

## **2 Risultati del rapporto finale dell'OPCA**

Qui di seguito verranno esposti in maniera sintetica i principali risultati del rapporto finale dell'OPCA.

### **2.1 Varianti organizzative dei pagamenti**

La procedura che conduce dalla domanda al versamento di un pagamento nel settore agricolo varia da tipo di pagamento a tipo di pagamento. Le procedure relative sono caratterizzate dall'applicazione del principio di un'organizzazione decentrata e di un federalismo esecutivo. Visto che il rapporto finale dell'OPCA le espone dettagliatamente e tenuto conto della problematica legata ai dati che sarà illustrata nelle prossime pagine, le considerazioni che seguono si limiteranno prevalentemente alla presentazione delle istanze coinvolte e, sinteticamente, dei dati da esse raccolti.

Nel caso dei *pagamenti diretti generali* sono coinvolti, unitamente al richiedente, gli organi comunali di rilevamento, le autorità cantonali preposte e l'UFAG. L'autorità

<sup>9</sup> L'attualizzazione non ha portato a sostanziali mutamenti dei risultati.

cantonale determina l'ammontare dei pagamenti a cui il richiedente ha diritto. I dati strutturali sull'azienda richiedente raccolti in questa fase sono trasmessi sotto forma di liste di pagamenti e di liste riassuntive all'UFAG, che su questa base conduce dei test di plausibilità. L'UFAG effettua in seguito il versamento a favore delle amministrazioni finanziarie cantonali, che trasmettono gli importi corrispondenti ai richiedenti.

Per la procedura nell'ambito dei *pagamenti nel settore lattiero* la Treuhandstelle Milch assume un ruolo centrale. Essa entra in contatto con il richiedente e sottopone la richiesta ad un test di plausibilità, prima che l'UFAG prenda una decisione sul versamento in base alle sue liste di pagamenti. In caso di supplementi, questo versamento perviene ai produttori di latte attraverso le aziende intermediarie. Il servizio amministrativo incaricato del contingentamento del latte e dodici Commissioni di ricorso regionali si assumono ulteriori compiti esecutivi e di controllo. Queste istituzioni vengono dirette e finanziate in maniera proporzionata dall'UFAG attraverso mandati di prestazioni. Costituiscono pertanto sotto questo aspetto un gruppo specifico di beneficiari di pagamenti e possono essere considerate come organizzazioni non statali d'esecuzione.

I *contributi non rimborsabili al miglioramento delle strutture* vengono versati a complemento dei contributi cantonali. Il richiedente si rivolge pertanto all'autorità cantonale preposta, che in alcuni casi (se i contributi a carico della Confederazione superano i 100 000 fr.) è tenuta a richiedere il parere dell'UFAG. Dopo la pubblicazione e la decisione cantonale, l'autorità cantonale inoltra richiesta all'UFAG. Nel caso di contributi di minore entità la verifica e la decisione competono in ultima istanza ai servizi cantonali.

## **2.2 Tipi di pagamento e rispettivi beneficiari**

### **2.2.1 Dal punto di vista del tipo di pagamento**

L'OPCA ha esaminato in un primo momento chi è *beneficiario* dei *pagamenti diretti generali*, chi dei *pagamenti nel settore lattiero* e chi dei *contributi al miglioramento delle strutture*, stabilendo una prima categorizzazione di massima dei beneficiari e l'ammontare dei pagamenti ricevuti da ciascuna categoria.

I *pagamenti diretti generali* – per un importo pari a 1776,5 milioni di franchi – sono stati versati esclusivamente ad aziende contadine che coltivano il suolo, conformemente a quanto prescritto dall'articolo 70 della legge sull'agricoltura<sup>10</sup>.

I *pagamenti nel settore lattiero* presi in esame – per un importo pari a 667,7 milioni di franchi – si suddividono in due diverse categorie. Da un lato vengono versati supplementi a produttori di latte, il cui latte viene trasformato in formaggio (ragion per cui vengono definiti supplementi nel settore lattiero). Essi rappresentano un contributo statale ai costi di produzione e riducono dunque gli oneri che i produttori devono assumersi direttamente. La seconda categoria consiste in cosiddetti sussidi (ragion per cui vengono detti sussidi nel settore lattiero), che hanno lo scopo di aumentare la domanda di latte, rendendo più convenienti le tappe di ulteriore elaborazione che seguono la produzione del latte o la vendita di latticini.

<sup>10</sup> Legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (Legge sull'agricoltura, LAgr), RS 910.1

Beneficiario	Fabbricazione / trasporto	1999/Quota di partecipazione ai sussidi in %
Impresa di valorizzazione del latte <sup>11</sup>	burro di prima qualità e burro mischiato	30,38
Impresa di esportazione <sup>11</sup>	esportazione di formaggio nei Paesi dell'UE	27,83
Impresa d'esportazione <sup>11</sup>	esportazione di formaggio in Paesi non appartenenti all'UE	10,65
Impresa d'esportazione <sup>12</sup>	esportazione di altri latticini fabbricati in Svizzera	7,95
Impresa di esportazione <sup>11</sup>	determinati caseifici	7,16
Impresa di valorizzazione del latte <sup>12</sup>	proteine del latte industriali e succedanei del latte da foraggio	5,92
Impresa di esportazione <sup>11</sup>	aziende di perfezionamento (fabbricazione di cioccolato e simili)	5,3
Impresa di valorizzazione e di perfezionamento del latte <sup>12</sup>	gelato e burro disidratato in proprio	3,14
Impresa agricola di ingrasso <sup>12</sup>	foraggiamento fresco di maiali e vitelli con latte magro	1,04
Caseifici nella zona di insilamento <sup>11</sup>	produzione del latte durante il semestre d'estate	0,41
Caseifici <sup>11</sup>	raggruppamento della produzione del formaggio	0,22

Questi pagamenti agricoli sono previsti solo ancora fino all'anno 2002 (eccezion fatta per la promozione della produzione e della vendita di burro, che durerà ancora fino al 2004).

Unitamente alle organizzazioni private d'esecuzione già menzionate, i beneficiari di pagamenti nel settore lattiero sono aziende agricole che producono latte o foraggio animali d'ingrasso con latte magro, aziende di valorizzazione e di perfezionamento del latte e imprese d'esportazione. Dei 667,7 milioni di franchi di pagamenti nel settore lattiero del 1999, il 35 per cento è andato ai beneficiari agricoli (2337 mio di fr.), il 64,2 per cento ai beneficiari non agricoli [428,5 mio di fr. suddivisi tra imprese d'esportazione (201 mio di fr.), aziende di valorizzazione del latte (190,8 mio di fr.), aziende di perfezionamento (36,4 mio di fr.)] e lo 0,82 per cento alle organizzazioni private d'esecuzione (5,5 mio di fr.).

<sup>11</sup> Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente la transizione al nuovo disciplinamento del mercato lattiero (Ordinanza di transizione nel settore del latte), RS **916.350.0**

<sup>12</sup> Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente il prezzo d'obiettivo, i supplementi e gli aiuti nel settore lattiero (Ordinanza sul sostegno del prezzo del latte, OSL), RS **916.350.2**



*I contributi non rimborsabili al miglioramento delle strutture* – per un importo pari a 74 milioni di franchi – si suddividono, da un lato, in misure destinate alle singole aziende e in misure generali, dall'altro, in pagamenti per edifici agricoli e bonifiche fondiari. I beneficiari sono molteplici: aziende agricole, comuni politici, società cooperative obbligatorie<sup>13</sup>, corporazioni, società semplici, patriziati, istituti di ricerca e altri. Grosso modo, i beneficiari e i flussi di pagamenti possono essere suddivisi in beneficiari agricoli singoli (22 mio di fr., pari al 30%) e in beneficiari agricoli collettivi e beneficiari che non rilevano direttamente dal settore agricolo (52 mio di fr., pari al 70%). Quanto all'ultima categoria, la parte di beneficiari agricoli non può essere, a causa della situazione dei dati che verrà esposta in seguito, determinata con precisione.

*L'OPCA ha dunque potuto stabilire che, dei pagamenti presi in esame, l'81 per cento va ad aziende agricole, il 17 per cento a beneficiari che non rilevano dal settore agricolo, mentre i pagamenti ad organizzazioni d'esecuzione private non raggiungono una percentuale esprimibile con una cifra intera. Il restante 2 per cento dei pagamenti non ha potuto essere classificato a causa del tipo di dati a disposizione.*

## **2.2.2                    Profilo dei beneficiari agricoli e ammontare dei pagamenti ricevuti**

L'obiettivo più importante dell'indagine era definire in modo più preciso i beneficiari e, tenendo conto di questa ripartizione, stabilire l'ammontare di tutti i pagamenti in ambito agricolo presi in esame. I pagamenti in ambito agricolo sono stati ripartiti e registrati nella banca dati in base ad una classificazione dei beneficiari agricoli, per cui si è tenuto conto dei seguenti criteri:

- azienda a titolo principale o accessorio;
- superficie dell'azienda;
- forma giuridica dell'azienda;
- età del gestore;
- manodopera;
- struttura di produzione dell'azienda;
- ambito di produzione;
- modo di produzione.

L'OPCA ha operato una selezione delle valutazioni possibili attraverso la banca dati. Nell'ambito di una prima serie di valutazioni è stato rilevato un numero di casi poco chiari, molto limitato in rapporto all'ammontare totale dei pagamenti effettuati. La qualità dell'esecuzione può pertanto essere considerata buona. I casi in questione possono essere sintetizzati in 4 categorie:

<sup>13</sup> Le società cooperative obbligatorie sono composte esclusivamente da proprietari fondiari. Vengono praticamente formate sempre nell'ambito di migliorie generali o di raggruppamenti dei beni ai fini di una riorganizzazione della proprietà fondiaria o dei termini di locazione.

1. Sono stati reperiti 138 casi in cui il beneficiario dei pagamenti diretti aveva superato l'età massima prevista dalla legge. I pagamenti in questione ammontano a 3,9 milioni di franchi (2,2<sup>0</sup>/<sub>00</sub> dei pagamenti diretti generali presi in esame).
2. In 189 casi sono stati versati pagamenti diretti ad aziende con un fabbisogno lavorativo inferiore al minimo di legge di 0,3 unità standard di manodopera (USM). In questo caso la somma dei pagamenti ammontava a 388 813 franchi (0,2<sup>0</sup>/<sub>00</sub> dei pagamenti diretti generali presi in esame).
3. In 380 casi il massimo legale di pagamenti diretti per USM è stato superato<sup>14</sup>.
4. In 756 casi i contributi alla superficie hanno superato il valore massimo fissato dalla legge. Sono state inoltre reperite 36 aziende senza superficie. Ai sensi dell'ordinanza sui pagamenti diretti (OPD) queste aziende non hanno diritto a pagamenti. Il totale dei pagamenti in questione ammonta a 2,5 milioni di franchi (1,4<sup>0</sup>/<sub>00</sub> dei pagamenti diretti generali presi in esame).

*Questi risultati non significano che i pagamenti in questione non rispettano i termini di legge. Come spiegato dall'UFAG, simili casi possono verificarsi per cause diverse e legittime. Per quanto riguarda i casi della prima categoria (problema del limite d'età), ad esempio, può esservi stato uno scambio di gestori. Sono stati reperiti anche pagamenti a posteriori per l'anno precedente. Siccome l'UFAG effettua separatamente il versamento da un lato, e la raccolta dei dati e l'esame della loro plausibilità dall'altro, esso non è in grado di chiarire questi casi in maniera autonoma. I casi poco chiari devono essere chiariti dall'UFAG nell'ambito di una procedura di appianamento delle divergenze con i Cantoni. Nell'estate del 2000, al momento del rilevamento dei dati da parte dell'OPCA, l'UFAG non era ancora in grado di dare chiarimenti concreti su questi casi. In occasione della seduta del 29 maggio 2001, l'UFAG ha tuttavia potuto confermare che i casi poco chiari in rapporto al limite d'età e all'USM risultanti dai suoi controlli hanno potuto essere regolati, e che non è stato necessario constatare alcuna infrazione alla legge.*

In una seconda fase, ai fini di un'identificazione più precisa dei beneficiari, si è cercato di determinare, per tutti i tipi di pagamenti, il rapporto esistente tra il tipo di azienda agricola e l'entità dei pagamenti. Le aziende sono state innanzitutto suddivise in tre gruppi a seconda dei pagamenti ricevuti. È stato poi considerato, da un lato, quali caratteristiche strutturali e con quale frequenza ricorrono in ognuno dei tre gruppi e, dall'altro, come le aziende con una determinata caratteristica strutturale si distribuissero tra i tre gruppi<sup>15</sup>.

In una terza fase lo stesso rapporto tra tipo di azienda e entità dei pagamenti è stato analizzato con un'altra prospettiva. I pagamenti ricevuti da ogni azienda sono stati divisi per gli ettari della sua estensione. Su questa base si è proceduto di nuovo alla ripartizione delle aziende in tre gruppi, che sono poi stati analizzati secondo i criteri già utilizzati nella seconda fase<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Per ragioni tecniche di rilevamento dei dati l'OPCA non ha potuto stabilire l'ammontare totale dei pagamenti.

<sup>15</sup> I risultati figurano al capitolo 6.2 del rapporto finale dell'OPCA.

<sup>16</sup> I risultati figurano al capitolo 6.3 del rapporto finale dell'OPCA.

## 2.2.3 Identificazione dei beneficiari non agricoli e ammontare dei pagamenti percepiti

### *Pagamenti nel settore lattiero:*

Sovente nel settore lattiero i beneficiari non agricoli si organizzano in modo tale da assumere diverse funzioni, così da percepire più pagamenti di natura diversa. Tale è, ad esempio, il caso di un'azienda che non solo produce formaggio, ma che lo esporta anche. Un'analisi dei beneficiari permette di identificare dieci grosse aziende che si spartiscono ben l'80 per cento (343,9 mio di fr.) di tutti i pagamenti effettuati nel settore della valorizzazione, mentre il restante 20 per cento (84,5 mio di fr.) è attribuito ad altre 409 aziende. In questo settore è pertanto ben visibile una forte concentrazione dei beneficiari. L'OPCA ha inoltre stabilito che nel caso delle 409 aziende cui è attribuito il 20 per cento dei pagamenti, si tratta sovente di aziende piccole o persino molto piccole<sup>17</sup>.

### *Contributi al miglioramento delle strutture:*

La molteplicità dei beneficiari e degli obiettivi di politica agricola perseguiti con il versamento di questi contributi dà all'analisi dei beneficiari un'importanza variabile. Sulla base dei dati a disposizione l'OPCA ha potuto effettuare una suddivisione solo rudimentale delle categorie di beneficiari. Tale suddivisione, infatti, non impedisce che un beneficiario possa, in parte, risultare classificato all'interno di più di una categoria. Le categorie che si sovrappongono più sovente sono quella delle aziende agricole e quella delle società cooperative obbligatorie. Le prime beneficiarie dei contributi a fondo perso per miglioramenti strutturali sono queste ultime, con il 48,7 per cento (35,8 mio di fr.), seguite dalle aziende agricole con il 30,4 per cento (22,4 mio di fr.) e dai comuni politici con il 14,2 per cento (10,4 mio di fr.), per un totale di pagamenti pari a 73,5 milioni di franchi. Le corporazioni, le società semplici, i patriziati e altri beneficiari si suddividono il restante 6,7 per cento (4,9 mio di fr.).

## 2.3 Strutturazione dei dati

L'approccio dell'UFAG, orientato prevalentemente al tipo di pagamenti, si ripercuote sulla sua organizzazione interna. Il versamento di contributi è amministrato da diversi servizi e, di conseguenza, i dati sono a disposizione solo in forma decentrata all'interno dello stesso UFAG. Come indica il rapporto finale dell'OPCA, anche l'organizzazione dei flussi finanziari è complessa e tocca, accanto a servizi dell'Amministrazione federale, anche uffici cantonali e comunali, come pure organizzazioni non statali. Ciò rende ancora più difficile risalire ad informazioni dettagliate sui singoli beneficiari dei contributi.

L'OPCA ha constatato che, a causa del numero elevato di servizi coinvolti, i dati raccolti al momento del versamento dei contributi statali al settore agricolo sono registrati in *sistemi informatici diversi e parzialmente incompatibili tra loro*. Solo a livello federale vengono impiegati quattro sistemi diversi (AGIS per i pagamenti diretti, MAPIS per i contributi al miglioramento delle strutture e altri due sistemi per

<sup>17</sup> 116 aziende percepiscono pagamenti compresi tra 1000 e 10 000 franchi. Altre 72 aziende percepiscono solo pagamenti inferiori ai 1000 franchi.

l'amministrazione dei contingenti lattieri e per le misure di sostegno al prezzo del latte).

Ognuno di questi sistemi registra il beneficiario dei pagamenti solo con le caratteristiche specifiche dei singoli pagamenti. Tali informazioni di solito non sono sufficienti per effettuare un'analisi dei beneficiari che si estenda al di là di un solo settore. Inoltre, come già detto, nel settore dei pagamenti diretti l'UFAG non dispone di tutti i dati necessari per esaminare in modo esaustivo la legittimità dei pagamenti effettuati in casi poco chiari<sup>18</sup>. Informazioni importanti, non propriamente necessarie per l'applicazione della politica agricola, ma indispensabili per la sua valutazione, come la distinzione tra aziende a titolo principale e aziende a titolo accessorio, o la struttura produttiva delle stesse, sono in parte ottenibili solo presso l'UFS, e si basano su un rilevamento del 1996. In tale occasione, per il 3,6 per cento delle aziende non si è registrato il tipo (azienda a titolo principale o azienda a titolo accessorio). Del 2,3 per cento delle aziende non si conosce la struttura produttiva.

Per riunire i dati concernenti un determinato beneficiario provenienti da sistemi diversi occorre un elemento di identificazione comune a tutti i sistemi e proprio ad ogni singola azienda. Esso esiste sotto forma di numero RIS (numero di identificazione del Registro delle imprese e degli stabilimenti). Quando per la prima volta l'OPCA ha sistematizzato i dati fino a quel momento decentrati, utilizzando il numero RIS, ha dovuto constatare che in realtà tale numerazione non è stata applicata in modo uniforme e talvolta solo parzialmente. I Cantoni utilizzano un loro sistema di numerazione. Nel settore dei contributi al miglioramento delle strutture tale numerazione non viene impiegata nel modo più assoluto. Qui l'OPCA si è pertanto visto costretto a basare la sua analisi sul codice del committente («Bauherrencode») utilizzato dall'UFAG, che non consente una precisa identificazione del beneficiario<sup>19</sup>. Nei casi di supplementi versati per la trasformazione di latte in formaggio e per il foraggio non immagazzinato in sili, se le imprese di valorizzazione si rivendono il latte tra loro, il beneficiario non può essere individuato. Sebbene l'OPCA durante il suo studio abbia potuto constatare dei miglioramenti, nelle loro statistiche alcuni Cantoni, nel caso dei pagamenti diretti alle comunità di aziende, persistono a ripartire i pagamenti per singola azienda della comunità e non – come richiesto invece dall'UFAG – per comunità di aziende in quanto tale.

Di conseguenza l'OPCA è stato costretto per la connessione e l'analisi dei dati a costituire una propria apposita banca dati. Un'analisi sistematica in base ad un approccio che tenga conto delle caratteristiche del beneficiario non sarebbe altrimenti stata possibile.

<sup>18</sup> Cfr. n. 2.2.2.

<sup>19</sup> Per analizzare i dati concernenti gli aiuti agli investimenti è stato necessario ricorrere all'Ufficio federale dell'informatica e delle telecomunicazioni (UIT), che li ha resi accessibili dal punto di vista tecnico.

### **3 Valutazioni e conclusioni della Commissione della gestione**

#### **3.1 Importanza di un approccio che tenga conto delle caratteristiche dei beneficiari**

Lo studio effettuato dall'OPCA ha confermato alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati la correttezza della sua posizione iniziale, ovvero: un approccio che tenga conto delle caratteristiche del beneficiario ha un'importanza capitale per la valutazione dei pagamenti effettuati dalla Confederazione nell'ambito della sua politica agricola. I pagamenti di questo tipo hanno una loro specifica funzione direttiva, volta a realizzare obiettivi molteplici, non solo nel singolo settore, ma anche in una più ampia prospettiva di interesse pubblico. Essi incidono inoltre sul reddito delle aziende agricole che coltivano il suolo. Anche i pagamenti a favore di beneficiari non agricoli e di organizzazioni private di esecuzione perseguono obiettivi di politica agricola. Questa rete dinamica di obiettivi diversificati, di misure e di attori coinvolti è estremamente complicata. È pertanto difficile stabilire una relazione di causa/effetto tra i pagamenti versati dalla Confederazione nel settore dell'agricoltura e gli sviluppi da questo subiti. La Commissione della gestione è tuttavia persuasa che un'analisi degli effetti di questi pagamenti secondo un approccio che tenga conto delle caratteristiche dei beneficiari possa contribuire in modo sostanziale, a complemento dei criteri d'analisi applicati finora dall'UFAG, a chiarire la questione<sup>20</sup>.

#### **3.2 Valutazione materiale**

Dal punto di vista giuridico l'organizzazione delle domande, della loro valutazione e del conseguente versamento non è criticabile. Tenendo tuttavia conto di forme organizzative più efficaci e trasparenti, ci si può chiedere se tali procedure non possano essere semplificate nell'ambito del federalismo di applicazione e del principio di sussidiarietà.

##### *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.

La Commissione della gestione constata che nel settore agricolo la maggior parte dei pagamenti operati dalla Confederazione va ai beneficiari previsti dalla legge. Quattro quinti dei pagamenti nel settore agricolo presi in considerazione nell'ambito del presente rapporto sono stati effettuati a beneficio di aziende agricole. Meno dell'1 per cento di quanto stanziato dalla Confederazione è invece andato a organizzazioni private di esecuzione.

<sup>20</sup> La Costituzione federale e la LAgr non prevedono in modo esplicito tale criterio di valutazione.

I risultati cui giunge il rapporto finale dell'OPCA in merito alle caratteristiche strutturali dei pagamenti operati dalla Confederazione a beneficio delle aziende agricole sono difficilmente interpretabili dato che si fondano su rilevamenti che riguardano un unico anno. Affermazioni più affidabili sull'efficacia dei pagamenti presi in considerazione sarebbero possibili solo sulla base di analisi ripetute sull'arco di più anni. Inoltre, le questioni da analizzare andrebbero sottoposte anche al parere di agronomi specializzati e i risultati così ottenuti andrebbero approfonditi alla luce di questo quadro più dettagliato<sup>21</sup>. Ad ogni modo, sulla base di questi primi dati concernenti le caratteristiche strutturali condizionate dal finanziamento, è possibile affermare che non esiste alcuna contraddizione tra quanto rilevato e la politica agricola della Confederazione. Tuttavia, e tenendo conto che si tratta comunque di ipotesi, tali risultati inducono a pensare che gli incentivi legati al versamento di sussidi nel settore agricolo potrebbero, a causa dell'aspetto multifunzionale che la politica della Confederazione assume in tale ambito, provocare in parte una serie di effetti contraddittori, che saranno trattati più in dettaglio nel numero 3.4.

### 3.3 Controllo dell'esecuzione

Anche se Confederazione decentra la gestione dei pagamenti al settore agricolo e attribuisce ai Cantoni un ruolo importante nella valutazione delle domande, nei pagamenti relativi e, in particolare, nel controllo della loro legittimità, l'UFAG deve comunque avere la possibilità, in quanto ente responsabile in ultima istanza, di esercitare un controllo efficace sull'applicazione delle misure di politica agricola<sup>22</sup>. Nel sistema applicato attualmente, i casi poco chiari di pagamenti diretti sono trattati nell'ambito di una procedura di appianamento delle divergenze con i Cantoni. Nel giugno del 2000 l'UFAG non era ancora in grado di fare luce sui casi poco chiari del 1999 emersi dopo le indagini effettuate dall'OPCA. Naturalmente è possibile seguire passo per passo un singolo caso concreto, ma ciò si rivela alquanto dispendioso. Il sistema in vigore attualmente è pertanto lungi dall'essere soddisfacente. L'UFAG deve poter disporre di tutti i dati necessari per effettuare il controllo sull'esecuzione, e deve anche avere la possibilità di farne un'analisi sistematica<sup>23</sup>. I beneficiari a cui, malgrado essi non soddisfino i criteri generali espressi dalla legge, vengono corrisposti pagamenti diretti in virtù di disciplinamenti derogativi o transitori, devono essere registrati in modo tale che la loro legittimazione possa essere verificata ad ogni momento. Le due tappe dovrebbero svolgersi in tempo utile, così da poter, se del caso, prendere le misure necessarie a ristabilire l'ordine giuridico. Ciò significa da un lato che le organizzazioni di esecuzione sono tenute a trasmettere all'UFAG i dati necessari nella loro interezza, entro i termini fissati e in modo uniforme. Dall'altro, che anche i processi all'interno dell'UFAG stesso devono tenere maggiormente conto dell'aspetto del controllo della gestione ed essere orientati in

<sup>21</sup> Sarebbe ad es. interessante analizzare le caratteristiche strutturali delle aziende biologiche classificate in larga parte nel terzo superiore (cfr. rapporto finale dell'OPCA, p. 48), e in che modo i pagamenti effettuati dalla Confederazione si ripartiscono in questi casi. Proprio nella capacità di rispondere a questo tipo di questioni specifiche è da ricercarsi il grande potenziale di una banca dati stabilita in base ad un approccio che tenga conto delle caratteristiche del beneficiario.

<sup>22</sup> Cfr. articolo 179 della legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura.

<sup>23</sup> La base giuridica in proposito è formulata nell'articolo 185 della legge del 29 aprile 1998 sull'agricoltura.

funzione di questo, così che sia possibile un accesso sistematico e centralizzato ai dati.

#### *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.

#### *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.

### **3.4                      Analisi degli effetti**

#### **3.4.1                    In generale**

Come già ricordato, il proposito ultimo della presente analisi era soprattutto quello di stabilire gli effetti diretti sui beneficiari dei pagamenti della Confederazione nel settore agricolo, così da poter stabilire la loro idoneità a realizzare gli obiettivi perseguiti dalla politica federale in tale ambito. Sebbene questo obiettivo non abbia potuto essere raggiunto, è tuttavia possibile formulare una prima serie di considerazioni sulle condizioni e le premesse di un'analisi di questo genere.

#### **3.4.2                    Svolta strutturale nell'agricoltura**

Da tempo le aziende agricole vivono un'importante svolta strutturale, tra le cui cause figurano sviluppi recenti quali ad esempio la globalizzazione e in particolare l'apertura dei mercati, la crescente pressione della concorrenza, un cambiamento nel comportamento dei consumatori o un aumento del divario salariale rispetto ad altri settori economici. Nel contempo l'agricoltura è chiamata a rispondere ad esigenze della società estremamente varie. All'interno di questa polarità potenzialmente conflittuale tra esigenze del mercato e compiti di interesse pubblico, la svolta strutturale di cui sono oggetto le aziende agricole, che costituisce la base per l'esecuzione di tali compiti, assume un'importanza particolare. La politica agricola portata avanti dallo Stato intende pertanto influire sulle strutture del settore, tenendo conto di entrambi i poli in gioco, così che le aziende agricole siano in grado di adempiere ai compiti pubblici loro affidati, mantenendo nel contempo una conformazione che permetta loro di seguire gli andamenti del mercato. Tali aziende devono inoltre essere in grado di produrre dei redditi paragonabili a quelli ottenuti dal resto della popolazione. I pagamenti effettuati nel settore agricolo sono strumenti che devono per-

seguire uno o più di questi obiettivi. È pertanto necessario analizzare più dettagliatamente *gli effetti che i pagamenti operati dall'ente pubblico hanno sulla struttura delle aziende agricole*. Tali effetti vanno inoltre messi in relazione con gli obiettivi specifici perseguiti dai pagamenti e con quelli più generali della politica agricola. La trasparenza che sarebbe così possibile creare permetterebbe di valutare gli strumenti impiegati, di eventualmente modificarli e di riorganizzare le priorità tra gli obiettivi diversificati e talvolta contraddittori della politica agricola. Questo tipo di analisi degli effetti dovrebbe infine facilitare la valutazione della competitività delle aziende agricole e permettere di pronunciarsi sulla sostenibilità economica dei pagamenti effettuati dall'ente pubblico.

#### *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'approccio proposto nel presente rapporto e a pronunciarsi in proposito. In tale occasione occorrerà paragonare le prestazioni statali e i loro effetti con i diversi obiettivi prefissati.

Per poter effettuare questa analisi, occorre innanzitutto uniformare il rilevamento delle caratteristiche strutturali interessanti. L'UFAG ne ha stabilite un certo numero. Nei dati da esso raccolti, tuttavia, alla distinzione tra aziende a titolo principale e aziende a titolo accessorio non sembra essere stata attribuita un'importanza adeguata. Basti pensare che l'UFAG effettua questo rilevamento solo una volta ogni quattro anni. Secondo la Commissione della gestione si tratta invece di una caratteristica strutturale importantissima, in particolare affinché l'esigenza, espressa dalla politica agricola, di un reddito per l'attività agricola che sia paragonabile a quello degli altri settori possa essere tenuta in debito conto e affinché sia garantita a lungo termine la professionalità del settore<sup>24</sup>.

#### *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.

### **3.4.3 Settore lattiero**

L'influsso sul prezzo del latte dei pagamenti dell'ente pubblico al settore agricolo è estremamente complesso e poco trasparente. Questo in particolare perché, non essendosi finora il prezzo del latte mai potuto formare liberamente, non è possibile sapere dove si situerebbe se il suo livello fosse stabilito direttamente dalle leggi di mercato. A causa dei supplementi versati ai produttori e dei sussidi all'industria trasformatrice o al commercio (acquirente), esistono già a questo stadio tre prezzi del

<sup>24</sup> Cfr. il messaggio del 26 giugno 1996 concernente la riforma della politica agricola: Seconda tappa (Politica agricola 2002) (FF 1996 IV 47).



latte. Il produttore incassa il prezzo del latte negoziato in modo relativamente libero con l'acquirente, e i supplementi versati dall'ente pubblico. L'acquirente incassa il prezzo del latte accordato con il produttore più i sussidi statali. Con i pagamenti ricevuti dall'ente pubblico e il prezzo pagato dall'acquirente il produttore di latte cerca di coprire i suoi costi di produzione e ottenere un margine di guadagno. Nel contempo, tuttavia, l'acquirente è a conoscenza degli aiuti statali di cui il produttore beneficia sotto forma di supplemento destinato alla copertura dei costi, e il prezzo del latte discusso tra produttore e acquirente può pertanto subire una potenziale pressione verso il basso. Lo scopo degli aiuti versati agli acquirenti è, dal canto suo, diminuire i costi dell'ulteriore lavorazione del latte e della sua vendita, e in tal modo permettere all'industria di trasformazione e di distribuzione una commercializzazione redditizia, stimolando a medio termine la domanda di latte sul mercato. Il modo in cui i supplementi e i sussidi versati dall'ente pubblico influiscono sul prezzo del latte negoziato tra l'acquirente e il produttore, e l'effetto prodotto sulla formazione del reddito dei singoli beneficiari, dipendono innanzitutto dai costi di produzione, nonché dai costi di lavorazione e vendita e in seguito dalla forza sul mercato che i singoli attori riescono a esprimere di volta in volta. Non è detto quindi che questo sistema sia adatto a garantire un reddito adeguato ai produttori di latte e a ridurre i prezzi per i consumatori. Dato che i pagamenti operati nel settore lattiero ottengono i risultati sperati solo a determinate condizioni, occorre analizzare l'effetto che hanno sulla formazione dei prezzi, tanto più che l'OPCA ha constatato un'elevata concentrazione di beneficiari di aiuti finanziari nell'industria di lavorazione e nel commercio. Non va dimenticato che, per degli effetti di scala, gli aiuti versati dall'ente pubblico nel settore lattiero hanno un influsso diverso in funzione della grandezza del beneficiario. L'elevata concentrazione constatata dall'OPCA solleva anche questioni concernenti il grado di competitività del settore. Queste considerazioni portano la Commissione della gestione a formulare le seguenti raccomandazioni<sup>25</sup>:

#### *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.

#### *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.

<sup>25</sup> Bisogna dare atto all'UFAG di avere riconosciuto la necessità di agire e di avere pertanto incaricato l'IAW (l'Istituto per l'economia agricola del PFZ) di studiare gli effetti nel tempo dei pagamenti operati dall'ente pubblico nel settore lattiero.

### 3.4.4 Contributi non rimborsabili al miglioramento delle strutture

I pagamenti analizzati in questo settore si concentrano fortemente sui contributi per misure collettive, ma comprendono anche contributi versati a singole aziende. Questi ultimi, assieme ai contributi a progetti collettivi di più aziende e ai contributi a grandi aziende di estivazione, intendono migliorare le basi di produzione mediante un abbassamento dei costi. Un altro scopo non trascurabile è inoltre quello di migliorare la competitività delle aziende agricole. Per analizzare l'efficacia di questi contributi è necessario seguire la struttura dei costi/benefici registrati dai beneficiari su un certo arco di tempo, tenendo in particolare conto il ruolo svolto da altri pagamenti versati dall'ente pubblico agli stessi beneficiari.

Oltre questi obiettivi di politica agricola, l'OPCA ha identificato, per gli ulteriori contributi nel settore delle misure collettive, una serie di altri obiettivi di interesse pubblico, quali ad esempio le prestazioni per la salvaguardia dell'equilibrio ecologico o per la tutela del patrimonio e del paesaggio naturali. Tali obiettivi possono in parte entrare in contraddizione, ma poiché le relative basi giuridiche non stabiliscono delle priorità chiare, è necessario creare almeno una certa trasparenza quanto all'impiego dei finanziamenti.

#### *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).

### 3.4.5 Conclusioni

L'analisi degli effetti dei pagamenti corrisposti dall'ente pubblico nel settore dell'agricoltura è una conseguenza logica del ricorso a queste misure di intervento, ed è un compito imprescindibile. Senza conoscere i precisi effetti prodotti dai pagamenti, non è possibile influenzare in modo mirato il settore agricolo. Gli effetti di un sussidio vanno inoltre considerati su un arco di tempo prolungato, poiché alcuni sussidi non provocano conseguenze solo a breve termine: l'analisi degli effetti va pertanto condotta in modo continuo. In tale contesto, un approccio che tenga conto delle caratteristiche del beneficiario costituisce un'importante integrazione alle analisi svolte finora dall'UFAG. Permette infatti di rendere visibili in una prospettiva a lungo termine gli effetti dei pagamenti nel settore agricolo su un determinato beneficiario o su una determinata categoria di beneficiari e, se del caso, di ottimizzare gli strumenti a disposizione in tale ambito sulla base degli obiettivi generali formulati dalla politica agricola. I cambiamenti di comportamento di attori che spesso rimangono gli stessi, i beneficiari, potrebbero così essere messi con maggiore precisione in correlazione con le loro cause. Quest'approccio risulta anche utile per i lavori di valutazione menzionati all'inizio.

Se si intende effettuare un'analisi continua degli effetti tenendo conto delle caratteristiche del beneficiario, occorre tuttavia dedicare particolare attenzione all'aspetto della raccolta dei dati. Innanzitutto va identificato con esattezza il beneficiario, ed

eventuali modifiche del suo profilo vanno registrate in tempo utile all'interno della banca dati. Inoltre i dati rilevanti dal punto di vista della politica agricola devono potere essere attribuiti con esattezza ai beneficiari. È infine estremamente importante che la qualità dei dati sia costante sull'arco degli anni. Prima di essere messe in vigore, le misure di esecuzione, in particolare quelle organizzative, vanno esaminate sotto questo punto di vista.

Un approccio che tenga conto delle caratteristiche dei beneficiari è stato preso in considerazione solo per i pagamenti più importanti effettuati dalla Confederazione nel settore agricolo. È tuttavia di grande importanza anche per i pagamenti che non sono stati analizzati e dovrebbe pertanto essere applicato anche ad essi, visto che oltretutto la spesa relativa risulterebbe proporzionata. Se considerata in relazione alla totalità dei pagamenti operati dalla Confederazione nel settore agricolo, infatti, la spesa causata dall'introduzione di un approccio che tenga conto delle caratteristiche del beneficiario appare come largamente giustificata.

#### *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.

Limitare ai soli effetti diretti l'analisi globale di tutti gli effetti dei pagamenti versati dalla Confederazione nel settore agricolo sarebbe insufficiente. Effetti indiretti, quali ad esempio i possibili influssi sui prezzi degli affitti, sui prezzi del suolo o sugli sviluppi strutturali causati da pagamenti legati alle superficie, possono avere un effetto non trascurabile sul settore agricolo. Sarebbe interessante poter analizzare gli influssi anche su altri settori (ad es. sulla politica ambientale). Anche la mancanza di effetti su settori che esulano da quello agricolo inteso in senso stretto può essere significativa (ad es. influsso dei sussidi agricoli sui prezzi al consumo). Queste considerazioni inducono la Commissione della gestione a suggerire quanto segue:

#### *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.

#### **4 Tappe ulteriori**

La Commissione della gestione chiede al Consiglio federale di comunicarle, entro la fine del 2001, come intende procedere dopo aver preso conoscenza del presente rapporto e quali misure vuole adottare.

3 luglio 2001

In nome della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

La presidente della Commissione:  
Helen Leumann, consigliera agli Stati

Il presidente del gruppo di lavoro:  
Peter Bieri, consigliere agli Stati

Il segretario del gruppo di lavoro:  
Christoph Albrecht

## **Elenco delle abbreviazioni**

CdG	Commissione della gestione
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
DFE	Dipartimento federale dell'economia
FAT	Stazione federale di ricerche in economia e tecnologie agricole di Tänikon
FF	Foglio federale
IAW	Istituto di economia rurale del PFZ
LAgr	Legge federale sull'agricoltura
MAPIS	Meliorationsamt-Projekte-Informationssystem
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFS	Ufficio federale di statistica
OPCA	Organo di controllo parlamentare dell'amministrazione
OPD	Ordinanza concernente i pagamenti diretti nell'agricoltura
OSL	Ordinanza concernente i prezzi d'obiettivo, i supplementi e gli aiuti nel settore lattiero
RS	Raccolta sistematica delle leggi federali
SIPA	Sistema d'informazione per la politica agricola
UE	Unione europea
UMOS	Unità di manodopera standard