

Controllo delle spese: economia pubblica

Riforme strutturali nell'agricoltura

3 febbraio 2006

Numero 2

dossier politica

Cartellino giallo per il periodo 1999-2003

L'essenziale in breve

Le collettività pubbliche hanno speso nel 2003 per il settore dell'economia pubblica l'8,4% in meno rispetto all'anno precedente. Nel 2002 le spese erano diminuite dell'1,1%. Tra il 1999 e il 2003 le spese dedicate all'economia pubblica sono diminuite in media dell'1% all'anno. Il principale fattore di spesa in questo settore sono le sovvenzioni agricole. I contributi alla selvicoltura, le misure di promozione del turismo, dell'industria, dell'artigianato e del commercio, i progetti d'utilizzazione razionale dell'energia, nonché gli aumenti del capitale di dotazione delle banche cantonali, completano la tabella.

La posizione di economiesuisse

Per principio occorre lasciare un maggior margine di manovra imprenditoriale alle aziende agricole. La prevista stabilizzazione delle spese nominali totali nell'agricoltura, nell'ambito della politica agricola 2011, è un passo nella giusta direzione. Considerata la diminuzione del numero delle aziende agricole, le sovvenzioni all'agricoltura dovrebbero diminuire in maniera più incisiva. Nonostante un costo di quasi 700 milioni di franchi all'anno, il contributo dell'agricoltura al mandato costituzionale tendente ad un'occupazione decentralizzata del territorio è insufficiente. Di conseguenza, la riduzione del 25% del contributo finanziario a favore dell'agricoltura per il periodo 2008-2011 sarebbe giustificata. A lungo termine bisognerebbe abolire totalmente gli interventi diretti sul mercato. E' inoltre necessario riesaminare l'efficacia e la pertinenza del mandato costituzionale e dei relativi strumenti. Per quanto concerne la politica regionale occorre evitare la moltiplicazione degli strumenti. Il nuovo regime di perequazione finanziaria tiene sufficientemente conto delle caratteristiche regionali. Nel settore del turismo, nonché in quello dell'industria, dell'artigianato e del commercio, si tratta di sopprimere le sovvenzioni tendenti al mantenimento di quelle strutture problematiche sul piano dei principi economici.

Nel 2002 le uscite del settore dell'economia pubblica sono leggermente diminuite rispetto all'anno precedente, dell'1,1%, per raggiungere i 7,1 miliardi di franchi. Nel 2003 questo settore di compiti ha assorbito quasi 6,5 miliardi di franchi, ossia l'8,4% in meno rispetto al 2002, mentre le spese totali consolidate dei poteri pubblici e delle assicurazioni sociali sono aumentate del 3% per raggiungere i 172,5 miliardi di franchi. La quota di questo settore sulle spese totali delle collettività pubbliche è diminuita nel 2003, passando dal 4,2 al 3,7%. All'inizio degli anni novanta essa era del 4,9%. L'agricoltura, voce principale di spesa di questo settore, assorbiva nel 1990 il 3% delle spese totali. Nel 2003 questa quota ha costituito un po' più del 2,5%, nonostante un aumento del 37% delle sovvenzioni agricole. Secondo il Concetto delle spese di economiesuisse, dovrebbe essere possibile raggiungere

una diminuzione delle spese del 2,5% all'anno nel settore dell'economia pubblica. Il risultato ottenuto è nettamente inferiore all'obiettivo definito per l'insieme delle spese (1,8% all'anno). Secondo il Concetto delle spese, l'aumento delle uscite per l'economia pubblica potrebbe essere dell'1% all'anno se non sarà intrapreso nulla per modificare questa situazione.

Dominano le spese per l'agricoltura

Dei 6,5 miliardi di franchi dedicati all'economia pubblica nel 2003 l'agricoltura ha assorbito 4,4 miliardi, ossia due terzi (vedi grafico 1). La Confederazione ha pagato i nove decimi di questo importo. Al capitolo della garanzia dei prezzi e dello smercio, essa ha speso 900 milioni di franchi, di cui il 70% per l'economia lattiera. La tendenza è

stata al ribasso per questo tipo di sostegno. E' in corso un cambiamento nei redditi settoriali dell'agricoltura. Le spese per i pagamenti diretti generali hanno raggiunto i 2 miliardi di franchi, mentre la Confederazione ha versato agli agricoltori 455 milioni di franchi di pagamenti diretti ecologici. I pagamenti diretti generali concernono le prestazioni dell'agricoltura a favore dell'economia in generale, nonché la sicurezza dell'approvvigionamento, il mantenimento del paesaggio rurale e l'occupazione decentralizzata del territorio. I pagamenti diretti ecologici si suddividono in contributi ecologici, indennità per la protezione delle acque e contributi per gli alpeggi. La Confederazione ha speso 258 milioni di franchi per il miglioramento delle basi di produzione. Entrano in particolare in questa categoria i prestiti senza interessi per le aziende individuali. Infine, sono stati destinati 165 milioni di franchi alla ricerca e alle attività di consulenza (in particolare i sei istituti di ricerca agricola) nonché a misure sociali (assegni familiari in particolare).

Per quanto concerne le altre spese del settore dell'economia pubblica, 664 milioni di franchi hanno interessato la selvicoltura (manutenzione delle foreste, misure per il miglioramento delle strutture). Progetti come uno sfruttamento razionale dell'energia, misure di promozione tendenti a rafforzare le strutture economiche regionali – nelle regioni di montagna ad esempio – nei settori del turismo (192 milioni di franchi), nonché le spese nel settore dell'industria, dell'artigianato e del commercio (339 milioni di franchi), hanno assorbito 429 milioni, ossia un importo considerevole. L'ultima voce comprende in particolare, a livello della Confederazione, la garanzia dei rischi all'esportazione e il sostegno alla ricerca applicata (promozione della tecnologia e dell'innovazione). Per quanto concerne la voce "altri" (453 milioni di franchi), essa comprende in particolare la messa a disposizione del capitale di dotazione delle banche cantonali.

Evoluzione delle spese: crescente dipendenza nei confronti dello Stato

Evoluzione attuale

Nel 2003, nonostante le riforme strutturali, le spese per l'agricoltura hanno raggiunto i 4,4 miliardi di franchi, ossia il 37% in più rispetto al 1990. Nel 1996 popolo e Cantoni hanno chiaramente approvato un riorientamento della politica agricola. L'agricoltura deve così fornire prestazioni di utilità generale non finanziate dalla vendita di prodotti agricoli. La garanzia dell'approvvigionamento, il manteni-

mento del paesaggio rurale nonché l'occupazione decentralizzata del territorio sono dunque compensati dai pagamenti diretti. Parallelamente, lo Stato dovrebbe ritirarsi dal mercato, abbandonando le garanzie di prezzo e di smercio dei prodotti. I prezzi, la quantità, ma anche la qualità dei prodotti dovrebbero in futuro essere determinati dalla domanda, vale a dire dai consumatori e non da una pianificazione nazionale. Questa idea è legata alla speranza di rafforzare la competitività dell'agricoltura

svizzera. Ma il livello attuale delle sovvenzioni mostra che le riforme previste sono lungi dall'essere realizzate. Dal momento

Nel 2003, nonostante le riforme strutturali, le spese per l'agricoltura hanno superato di quasi il 40% il livello del 1990.

che le aziende agricole sono circa 65'000 (2003/2004), ciò significa che la Confederazione, i Cantoni e i Comuni iniettano nell'agricoltura circa 67'500 franchi in media all'anno per ogni azienda agricola. Questo importo rappresenta il 96% in più del 1990, dove si contavano ancora 93'000 aziende. Tra il 1990 e il 2003 i sussidi per azienda agricola sono praticamente raddoppiati. Nel confronto con altri paesi dell'OCSE, i costi economici di sostegno all'agricoltura in Svizzera rimangono molto elevati.

Le altre voci di spesa al capitolo dell'economia pubblica sono evolute in modo molto diverso. Nel 2003 la selvicoltura è costata 664 milioni di franchi. Nel complesso, le spese destinate alla selvicoltura tra il 1990 e il 2003 sono sensibilmente regredite, ad eccezione degli oneri derivanti dai danni causati dalla tempesta Lothar, che hanno gravato i consuntivi 2000 e 2001. Le spese a favore dell'industria, dell'artigianato e del commercio sono progredite moderatamente. Esse hanno raggiunto i 339 milioni di franchi nel 2003, ossia il 9% in meno rispetto al 1990. La soppressione delle sovvenzioni pubbliche per la copertura del rischio d'esportazione hanno permesso di aumentare i contributi alla ricerca applicata nel settore privato. Le uscite dello Stato nel settore del turismo denotano una tendenza al rialzo tra il 1990 e il 2003 (192 milioni di franchi). Ciò è in particolare dovuto alle perdite sulle cauzioni concesse dalla Società svizzera di credito alberghiero e dai maggiori sforzi profusi per la promozione del turismo all'estero. Al capitolo dell'energia (in particolare promozione del recupero di energia e di calore), si giunge ad una cifra oscillante attorno ai 400 milioni di franchi.

Tendenza

L'evoluzione delle spese nel settore dell'economia pubblica dipenderà principalmente dalle sovvenzioni agricole. Nel 2003 la Confederazione ha assicurato l'89% delle spe-

se agricole. Secondo il piano finanziario della Confederazione per la legislatura 2007-2009, le spese dedicate all'agricoltura e all'alimentazione tra il 2006 e il 2009 aumenteranno leggermente, per raggiungere nel 2009 i 3,9 miliardi di franchi circa, sotto l'effetto dei due programmi di sgravio 2003 e 2004. Rispetto al preventivo 2005, ciò rappresenta un supplemento di spesa di 84 milioni di franchi, ossia il 2,2% in totale, con un aumento annuale medio dello 0,5%.

Da diversi anni sono in corso importanti cambiamenti strutturali nell'agricoltura. Tra il 1990 e il 2004 sono scomparse 28'000 aziende, portando così il totale a 65'000, ciò che corrisponde a una diminuzione annuale del 2,6%. Nel 2004 la Confederazione ha pagato in media circa 61'000 franchi per ogni azienda (1996: 50'000 franchi). Se i cambiamenti strutturali proseguono al ritmo attuale, le sovvenzioni per azienda agricola continueranno, secondo il piano finanziario, a progredire anche se le uscite per l'agricoltura rimangono stabili (vedi grafico 2).

Le spese agricole rappresenteranno per gli anni 2004-2007 un importo totale di 13,8 miliardi di franchi. Per le spese dopo il 2007, il Consiglio federale ha sottoposto a consultazione la politica agricola 2011 (PA 2011). Secondo questo documento le risorse dedicate all'agricoltura tra il 2008 e il 2011 dovrebbero raggiungere al massimo i 13,5 miliardi di franchi. I sussidi federali all'agricoltura diminuiranno così leggermente, dello 0,2%, con una riduzione del numero di aziende agricole dell'ordine del 2,6% all'anno. L'Unione svizzera degli agricoltori combatte il piano finanziario previsto dalla PA 2011. Secondo l'associazione degli agricoltori, il credito-quadro attuale non dovrebbe essere ridotto, ma al contrario adattato al rincaro. I produttori svizzeri di latte formulano la stessa richiesta. Essi vogliono aumentare il conto finanziario di 1 miliardo di franchi in totale, per portarlo a 14,5 miliardi di franchi.

La PA 2011 non cambierà nulla al fatto che il sovvenzionamento delle aziende si intensificherà. Questa evoluzione va nel senso del mantenimento delle strutture, ciò che non sarà senza conseguenze negative sulla competitività internazionale dell'agricoltura svizzera. In mancanza di misure per contenere questa evoluzione, il bisogno di sostegno rimarrà nel complesso elevato. Tra il 2005 e il 2009 le spese della

Confederazione per l'agricoltura aumenteranno ancora dello 0,5% all'anno in media.

Secondo il piano finanziario 2007-2009, le spese nel campo del miglioramento delle basi di produzione diminuiranno leggermente in valore nominale, a 244 milioni di franchi nel 2009. Nel settore della produzione e dello

smercio, le spese registreranno un netto calo (-13,3%). Nel 2009 dovranno ancora essere spesi a questo titolo 431 milioni di franchi. Al fine di rispettare gli impegni assunti presso

l'OMC, occorrerà trasferire verso i pagamenti diretti le risorse dedicate al sostegno del mercato. Nel 2009 circa il 77% delle spese agricole saranno imputabili ai pagamenti diretti e alle misure sociali. Tra il 2005 e il 2009 questo settore registrerà un tasso di crescita annuale medio del 4%. Nel 2009 la Confederazione dovrà versare un importo di 3 miliardi di franchi per i pagamenti diretti (pagamenti diretti generali ed ecologici), ossia il 22% in più rispetto al 2005.

Per gli altri settori del gruppo di compiti "economia pubblica" (selvicoltura, industria, artigianato, commercio, turismo, energia), il piano finanziario 2007-2009 prevede risorse della Confederazione dell'ordine di 0,7 e 0,8 miliardi di franchi, con una leggera tendenza al rialzo dell'1,5% in media. Le principali ragioni di questa progressione sono le seguenti: aumento progressivo delle risorse destinate alla promozione della tecnologia e dell'innovazione (CTI), nuove spese per l'indennizzo degli ispettori cantonali (legge sui lavoratori distaccati) e per la lotta contro il lavoro nero. L'aiuto sotto forma di prestiti concessi alla Società svizzera di credito alberghiero cesserà alla fine del 2007. L'organizzazione Svizzera Turismo si vedrà concedere in totale per gli anni 2005-2007 un credito-quadro di 138 milioni di franchi.

La proroga dell'aliquota speciale dell'IVA applicata all'industria alberghiera nell'ambito del nuovo regime finanziario costituisce un'altra forma indiretta di sovvenzionamento del turismo. Bisogna inoltre attendersi da parte degli ambienti della sinistra e dei verdi richieste di sostegno rafforzato alle energie rinnovabili attraverso una nuova tassa.

La garanzia contro i rischi all'esportazione (GRE) deve essere rinnovata ed ampliata per diventare un'assicurazione svizzera contro i rischi all'esportazione (ASRE), ciò che rafforzerà la piazza economica svizzera.

Dal 1990 il sovvenzionamento per azienda agricola è praticamente raddoppiato. Nel confronto internazionale i costi economici di sostegno all'agricoltura in Svizzera restano molto elevati.

Nel periodo compreso tra il 1999 e il 2003 le spese sono diminuite in media dell'1%. Questo ritmo è inferiore alla tendenza proiettata, ma superiore all'obiettivo fissato.

Settori che entravano nel girone dello Stato e per i quali la GRE era stata in origine concepita dipendono ora dal settore privato nei paesi in via di sviluppo, nei paesi in transizione e nei paesi emergenti. E' questa la ragione per la quale l'economia considera la copertura del rischio privato dell'acquirente un compito che anche le istituzioni statali straniere del tipo GRE ritengono sempre più importante. Inoltre, non esiste in Svizzera un mercato privato delle assicurazioni per garantire finanziamenti a lungo termine. L'autofinanziamento a lungo termine, nonché un'offerta assicurativa complementare a quella dell'economia privata sono principi direttivi del progetto di revisione. La nuova assicurazione non deve imporre nuovi oneri finanziari alla Confederazione.

Non bisogna confondere la promozione delle esportazioni con l'ASRE. L'Osec Business Network Switzerland è alimentato da un credito biennale di 34 milioni di franchi. L'OSEC sostiene soprattutto le piccole e medie imprese d'esportazione all'estero nelle loro attività, nonché il loro sviluppo all'estero.

Il Consiglio federale intende lanciare un nuovo impulso alla politica regionale. Per poterlo fare, esso si propone di mettere a disposizione circa 70 milioni di franchi all'anno. In futuro la Confederazione vorrebbe abbandonare la promozione di aziende agricole. Al posto di queste le "reti innovative" potrebbero beneficiare di uno speciale sostegno finanziario. Si può ad esempio pensare a progetti intercomunali, a progetti turistici o a collaborazioni interaziendali tendenti a promuovere l'innovazione. Per principio, la Confederazione intende concedere aiuti di finanziamento soltanto sotto forma di versamenti unici. Inoltre, non bisogna concentrarsi unilateralmente sulle regioni di montagna, bensì su tutta la Svizzera, ponendo maggiormente l'accento sugli agglomerati. Il versamento di risorse alle regioni rurali fa pure parte del concetto. Non è sicuro che la nuova politica regionale sfoci in un'utilizzazione efficace delle risorse. Il sistema di gestione per obiettivi è vago. Inoltre, i legami con il nuovo regime di perequazione finanziaria e di ripartizione dei compiti (NPC), nonché le politiche settoriali non sono definiti abbastanza chiaramente. Ci si può chiedere se, indipendentemente dalla NPC, sia necessario avere ancora una politica regionale separata.

Le spese per l'agricoltura e gli "altri settori dell'economia pubblica", secondo il piano finanziario 2007-2009, dovrebbero aumentare dallo 0,5 all'1,5% all'anno in media.

Che cosa propone il Concetto delle spese per riportare l'evoluzione delle spese del settore dell'economia pubblica ad un ritmo sostenibile?

Le cinque misure principali

- Nel settore dell'agricoltura il processo di riforme deve condurre ad un efficace rinnovamento delle strutture (aziende più grandi e più ecologiche, ma meno numerose). Dal 1990 l'importo medio delle sovvenzioni per azienda agricola è già aumentato in maniera massiccia; questa ascesa in valore nominale deve essere fermata.
- Riduzione progressiva della garanzia dei prezzi e dello smercio. Nell'interesse di un'agricoltura competitiva, occorre affrontare l'offensiva e non aspettare che la Svizzera sia costretta a reagire ad evoluzioni esterne (OMC, UE). Bisogna aumentare le possibilità reciproche di accesso al mercato e ridurre i dazi doganali e i prezzi soglia.
- Pianificazione dei pagamenti diretti in maniera più conforme alla concorrenza, mantenendo la neutralità delle strutture e procedendo a dissociazioni parziali nel senso della NPC. Occorre dunque verificare costantemente i dati di riferimento e le loro conseguenze. Inoltre, bisogna porre esigenze elevate in materia di protezione dell'ambiente, degli animali e della natura per la concessione di pagamenti diretti generali.
- Maggiore efficienza nell'utilizzazione dei fondi per il miglioramento delle basi di produzione. Occorre eliminare le disposizioni che congelano le strutture nel diritto fondiario e nella pianificazione del territorio.
- Per quanto concerne la selvicoltura occorre concentrare le risorse finanziarie dello Stato sulla protezione contro gli eventi naturali.
- Limitazione dei prestiti pubblici, delle cauzioni e dei contributi ai pagamenti d'interessi dell'industria alberghiera e dell'artigianato, al fine di risparmiare ai poteri pubblici oneri ereditati dal passato e di evitare distorsioni della concorrenza nei vari settori. Abolizione delle sovvenzioni tendenti a mantenere strutture. Bisogna sforzarsi di tendere ad un sistema strettamente orientato verso criteri di economia aziendale: autonomo, esente da sovvenzioni e a carattere sussidiario.

Cartellino giallo per l'evoluzione effettiva delle spese

Le spese nel settore dell'economia pubblica sono regredite nel 2002 dell'1,1%. Nel 2003 esse erano diminuite dell'8,4%. Tra il 1999 e il 2003 le uscite sono scese in media dell'1%. Questo ritmo è inferiore all'aumento dell'1% annuale previsto dal Concetto delle spese, ma superiore all'obiettivo fissato, che prevede una diminuzione annuale del 2%. Per questo motivo questa evoluzione merita un cartellino giallo. Tra il 1999 e il 2003 l'evoluzione delle spese è stata inferiore a quella degli anni novanta, dove l'aumento aveva raggiunto il 2,9% all'anno.

La debole diminuzione delle spese nel 2002 è dovuta ad evoluzioni contraddittorie. I supplementi di spesa per l'agricoltura (spese supplementari della Confederazione per cercare di contenere la crisi del mercato lattiero in rapporto con la procedura concordataria della Swiss Dairy Food AG e la risoluzione dei problemi di liquidità delle aziende produttrici di formaggio) sono stati pressoché compensati dalla riduzione degli oneri della selvicoltura (effetto Lothar 2000/2001). Il settore dell'energia registra spese sensibilmente inferiori a quelle dell'anno precedente (minori spese per la promozione dell'energia e il recupero del calore), non compensate dagli aumenti della voce „altri“ (aumenti del capitale di dotazione). Le spese destinate al turismo, all'industria, all'artigianato e al commercio non presentano cambiamenti importanti rispetto all'anno precedente. Nel 2003 la promozione turistica è costata un po' di più dell'anno precedente.

Tutte le altre voci sono costate meno, in particolare la voce „altri“. La diminuzione del 3,3% nel settore principale dell'agricoltura è elevata. Essa si spiega essenzialmente con la riduzione delle spese della Confederazione per la garanzia dei prezzi e dello smercio. Nel 2002 esse sono state nettamente superiori a causa della crisi nel settore del latte. Nel settore dell'industria, delle arti e mestieri e del commercio si sono registrati oneri minori per la promozione della tecnologia e dell'innovazione, mentre nel settore dell'energia sono stati ridotti i contributi agli investimenti per l'utilizzazione di energia e di calore.

L'evoluzione attuale delle spese nel settore dei compiti "economia pubblica" non va nel senso dell'obiettivo mirato dal Concetto delle spese. Le linee direttive che vi figurano rappresentano sempre una base di riforme che permette una politica finanziaria durevole. Se le linee direttive e le misure tracciate nel Concetto delle spese venissero messe in pratica, si dovrebbe assistere ad una riduzione delle spese di tutto il settore del 2,5% in media.

Verso mercati più aperti e cambiamenti strutturali

Bisogna proseguire con determinazione e accelerare la riforma agricola. Nell'interesse dei consumatori e degli altri settori economici, l'agricoltura svizzera deve maggiormente integrare i meccanismi del mercato e aprirsi all'estero. In effetti, l'evoluzione osservata a livello internazionale (OMC, UE) mostra un'apertura crescente dei mercati e una nuova intensificazione della concorrenza. La riduzione delle misure di protezione contro i prodotti esteri costituisce pure un contributo importante della Svizzera all'integrazione dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale. Il processo di riforma in corso nel campo dell'agricoltura deve dunque proseguire l'adattamento delle strutture, che devono rispondere ai bisogni del mercato e non riflettere concetti imposti (riduzione del numero delle aziende, ormai più grandi e più ecologiche, che permettano attività accessorie o nuove comunità di aziende, ecc.). Se questa evoluzione dovesse provocare dei casi sociali di rigore, occorrerà prevedere dei fondi per misure d'accompagnamento sociali di durata limitata. Ma con l'atteso calo del numero di aziende agricole, bisogna tendere nel complesso ad un adattamento proporzionale delle sovvenzioni nominali all'agricoltura. A lungo termine, bisognerebbe rinunciare totalmente agli

Nell'interesse di un'agricoltura competitiva, occorre sferrare l'offensiva e non attendere che la Svizzera sia costretta a reagire alle evoluzioni esterne (OMC, UE).

interventi diretti sui mercati. Nell'agricoltura le prestazioni non commercializzate, legate ad un luogo ed effettuate a favore della società devono continuare ad essere remunerate

attraverso i pagamenti diretti. Occorre verificare e adattare periodicamente l'importo e le modalità di questi pagamenti. Ciò passa attraverso un riesame del mandato costituzionale (indennizzo delle prestazioni a favore dell'economia generale) e dei relativi strumenti. Occorre in particolare rivolgere uno sguardo critico all'occupazione decentralizzata del territorio, nonché alle sue conseguenze di politica finanziaria. Si deve in proposito garantire che le prestazioni a favore dell'economia generale nel campo dell'agricoltura siano realizzate al minor costo. Bisogna vegliare ancora di più sul fatto che solo la produzione di beni pubblici venga remunerata. Così i prodotti "bio" non devono essere sovvenzionati e la loro remunerazione deve avvenire attraverso il mercato. Il miglior mezzo per lo Stato di promuovere la produzione ecologica è quello di allestire una dichiarazione di prodotti e di provenienza che sia ragionevole e compatibile con l'OMC; i consumatori avranno così la scelta.

Nel campo della selvicoltura bisogna mantenere le foreste in termini di superficie e in quanto ambiente natura-

le. La foresta costituisce così una protezione contro le catastrofi naturali e deve essere presa in considerazione come fattore determinante nella politica climatica. Bisogna ridurre il ruolo dello Stato allo stretto necessario e tendere ad una ripartizione adeguata delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni.

Nel campo dell'energia bisogna privilegiare le misure volontarie adottate dagli ambienti economici e dagli altri ambienti interessati per raggiungere gli obiettivi della protezione dell'ambiente. Le risorse pubbliche devono quindi essere utilizzate essenzialmente per compiti di coordinamento, ma il ricorso a questi fondi deve essere chiaramente delimitato.

Per rafforzare la competitività ed evitare le distorsioni fra i vari rami economici, bisogna rinunciare alle misure che favoriscono il mantenimento delle strutture e agli interventi dello Stato nei settori dell'industria, dell'artigianato e del commercio, nonché in quello del turismo. Gli strumenti di politica regionale utilizzati nella politica strutturale devono essere sostituiti dal sistema messo in vigore nell'ambito della nuova perequazione finanziaria (NPC). Bisogna rispettare i principi di una sana politica economica per quanto concerne la promozione della tecnologia, il turismo, l'economia regionale, la copertura dei rischi all'esportazione e le banche cantonali. In effetti, a lungo termine, è questo il solo mezzo per proteggere il contribuente contro cattive sorprese finanziarie. Dal lato dei servizi postali, lo Stato deve continuare a definire esigenze minime per il servizio universale. Quest'ultimo non deve tuttavia essere forzatamente garantito da un'impresa statale; esso può esserlo da parte di concorrenti o partner della Posta. Le domande che, per motivi di politica regionale, chiedono un servizio che va al di là di un servizio di base giustificato sul piano economico, devono essere finanziate direttamente dalle collettività pubbliche interessate, grazie alla maggior autonomia finanziaria derivante dalla NPC.

Commento

Per gli anni 2008-2011 il Consiglio federale propone, nel suo messaggio sulla politica agricola 2011, risorse leggermente inferiori a quelle messe a disposizione finora. La stabilizzazione delle spese nominali totali dedicate all'agricoltura, nonché la diminuzione continua degli interventi diretti sul mercato costituiscono certo un progresso, ma esso è ancora insufficiente. Nonostante i cambiamenti strutturali, il sovvenzionamento per azienda agricola continua ad aumentare: al ritmo dei cambiamenti strutturali attuali, il numero delle aziende agricole dovrebbe diminuire, passando dalle attuali 64'000 circa a meno di 54'000 nel 2011. Parallelamente a questo movimento, il sovvenzionamento per azienda aumenta, dagli oltre 67'000 franchi di oggi a circa 70'000 franchi. Si accentua ulteriormente il divario fra il numero di aziende e il sostegno per azienda agricola.

Un recente studio svolto dall'Istituto di economia agricola del Politecnico federale di Zurigo indica che i compiti costituzionali dell'agricoltura svizzera possono essere svolti più efficacemente e a minor costo con strutture migliori e con strumenti più adeguati (vedi dossier politica "Occupazione decentralizzata del territorio: misure inefficaci e onerose", n° 21-1/2005). Ciò sarebbe possibile con superfici più estese per azienda agricola. Sensibili miglioramenti sarebbero possibili a questo proposito senza rimettere in discussione l'articolo costituzionale sull'agricoltura e la multifunzionalità del settore. Precisamente per quanto concerne l'occupazione decentralizzata del territorio, lo studio mostra che le importanti risorse messe a disposizione – circa 700 milioni di franchi all'anno – non raggiungono lo scopo prefissato. La rinuncia a questi mezzi non comporterebbe nessuna perdita a livello dell'occupazione decentralizzata del territorio. Non soltanto non è redditizio economicamente voler mantenere piccole aziende con queste risorse, ma le basi costituzionali per farlo presentano pure delle lacune.

La discussione sul messaggio relativo alla politica agricola 2011 offre una buona occasione per rivedere in profondità

le misure e gli strumenti della politica agricola, in particolare il sistema inefficace dei pagamenti diretti, che si rivolgono a troppi obiettivi. Sfortunatamente il Consiglio federale non è affatto incline ad affrontare questo dibattito in maniera offensiva. Al fine di disporre di soluzioni affidabili per l'agricoltura, ma anche allo scopo di utilizzare in modo efficiente le limitate risorse fiscali, la riforma agricola in corso deve assolutamente servire per procedere ai necessari adeguamenti. In questa situazione ridurre di 3 miliardi di franchi il conto finanziario proposto per il periodo 2008-2011 è non soltanto auspicabile sul piano della politica finanziaria, ma giustificato tenuto conto dell'inefficienza constatata del mantenimento delle strutture agricole – soprattutto in termini di contributi all'occupazione decentralizzata del territorio – e degli obiettivi e compiti costituzionali dell'agricoltura svizzera.

La mozione Schweiger/Kaufmann "Riforme strutturali, agricoltura" 05.3359/05.3429 mostra la strada da seguire. Essa chiede la modifica del sistema dei pagamenti diretti, ossia un aumento dei criteri che danno diritto alle sovvenzioni (vedi a questo proposito la mozione Schwaller/Leu "Destatalizzazione dell'agricoltura" 04.3481/04.3517). Essa chiede pure la verifica della pertinenza e dell'efficacia degli strumenti di politica agricola messi in vigore sulla base degli obiettivi costituzionali dell'agricoltura. Rispetto a tutte queste esigenze, il progetto del Consiglio federale presenta dei punti deboli. La politica agricola 2011 non risolve il problema fondamentale delle inadeguatezze fra gli obiettivi della politica agricola e gli strumenti che permettono di perseguirla. Solo andando nel senso della mozione che chiede maggiore libertà nel campo della pianificazione del territorio e del diritto fondiario, nonché la riduzione di una burocrazia superata, la politica agricola 2011 farà un passo avanti. Ciò permetterebbe di facilitare le attività accessorie e in particolare l'agroturismo. Si dovrebbero inoltre coordinare i controlli e semplificare l'amministrazione. Un'ampia soppressione delle sovvenzioni all'esportazione è pure positiva.

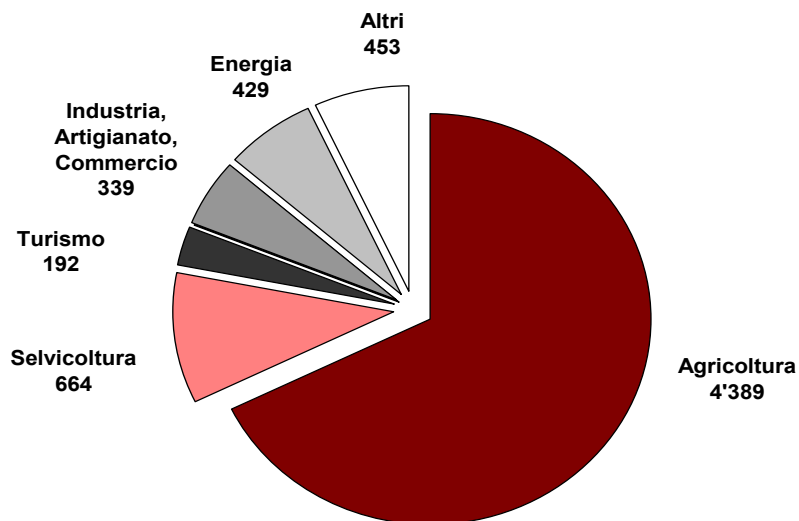
Per sfuggire alla pressione che l'agricoltura subisce sul

fronte dei prezzi, essa non potrà sfuggire ai nuovi cambiamenti verso aziende più estese e uno spirito imprenditoriale più incisivo. L'Unione svizzera degli agricoltori non ha torto di affermare che il Consiglio federale ha mancato l'occasione per proporre misure incisive per diminuire i costi di produzione. A questo proposito la prevista riduzione dei dazi sui foraggi costituisce un passo nella giusta direzione.

Il Concetto delle spese indica pure un potenziale risparmio nei settori del turismo, dell'industria, dell'artigianato e del commercio. Occorre abolire le sovvenzioni tendenti al mantenimento delle strutture problematiche sul piano dei principi economici. Il nuovo regime di perequazione finanziaria tiene conto delle particolarità regionali. Occorre dunque evitare ogni moltiplicazione degli strumenti di politica regionale.

Grafico 1

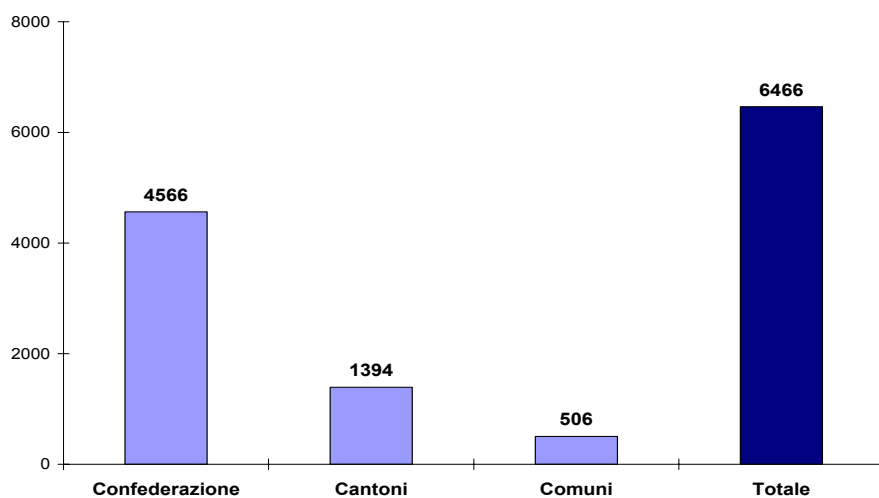
Uscite della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni per i trasporti, classificati per funzione (2003, in milioni di franchi)



Fonte: AFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2003

Grafico 2

Ripartizione per livelli statali (2003, in milioni di franchi)



Fonte: AFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2003

Grafico 3

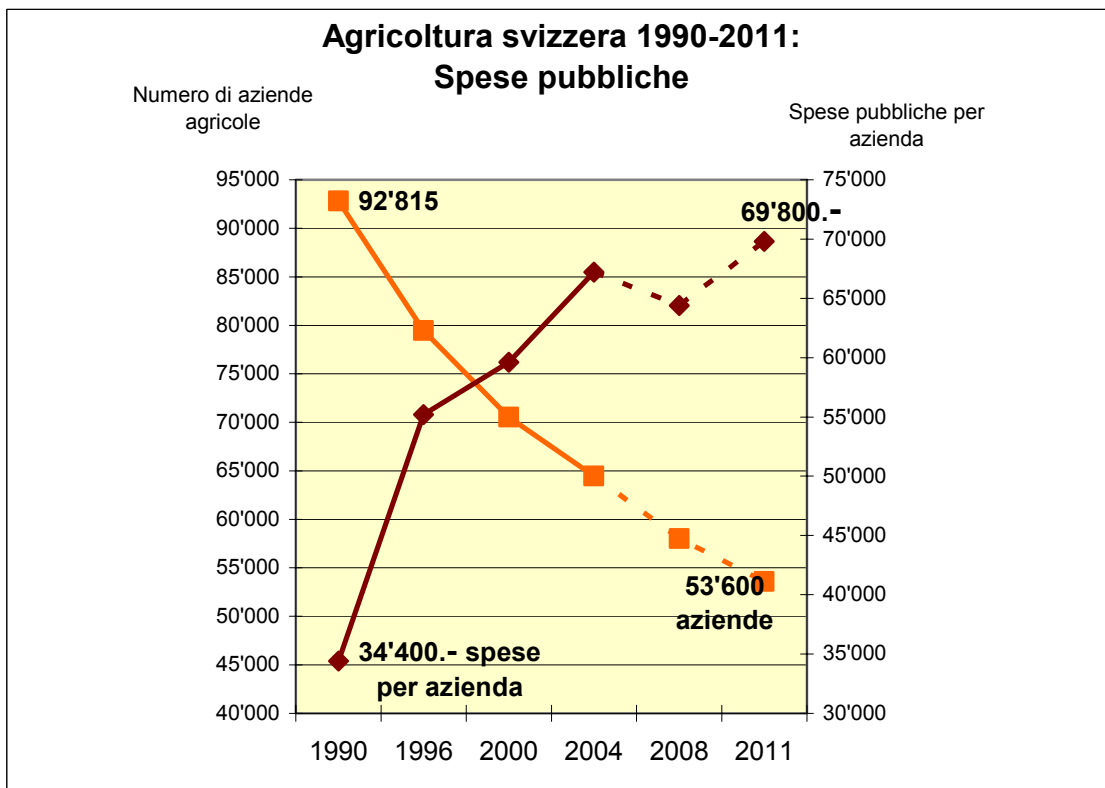


Grafico 4

