



20 giugno 2014

Valutazione del sistema delle unità standard di manodopera USM

Rapporto del Consiglio federale in adempimento dei postulati von Siebenthal (12.3234), Birrer-Heimo (12.3242) e Leo Müller (12.3906)

Indice

Management summary	4
1.1.1 Postulato 12.3906 “Calcolo dell’unità standard di manodopera” del Consigliere nazionale Leo Müller	9
1.1.2 Postulato 12.3234 «Considerazione del volume di lavoro correlato alla gestione del bosco e all’estivazione nel calcolo dei valori USM» del Consigliere nazionale Erich von Siebenthal	9
1.1.3 Postulato 12.3242 “Valutazione globale del volume di lavoro minimo per i pagamenti diretti agricoli” della Consigliera nazionale Prisca Birrer-Heimo	10
1.3.1 Esigenze della società nei confronti dell’agricoltura	13
1.3.2 Cambiamenti nell’azienda agricola	14
2.2.1 Impostazione attuale	21
2.2.2 Obiettivi perseguiti con l’unità di misura delle dimensioni aziendali	21
2.2.3 Requisiti dell’unità di misura delle dimensioni aziendali	22
2.3.1 Impostazione attuale	22
2.3.2 Obiettivi perseguiti con l’unità di misura delle dimensioni aziendali	23
2.3.3 Requisiti dell’unità di misura delle dimensioni aziendali	24
2.4.1 Obiettivi perseguiti con l’unità di misura delle dimensioni aziendali	25
2.5.1 Impostazione attuale	25
2.5.2 Ambiti di influenza del diritto fondiario rurale	26
2.5.3 Obiettivi perseguiti con l’unità di misura delle dimensioni aziendali	26
2.5.4 Requisiti dell’unità di misura delle dimensioni aziendali	27
4.1.1 Considerazione delle attività affini all’agricoltura	34
4.1.2 Adeguamento automatico al progresso tecnico	35
4.1.3 Altre possibilità di sviluppo del sistema	36
4.3.1 Unità di misura delle dimensioni aziendali (UMDA) fisica	40
4.3.2 Prestazione lorda standard (PLS)	41
7.1.1 Tenere conto delle difficoltà di gestione (Po 11.4157, CN Erich von Siebenthal)	50
7.1.2 Ridurre il volume di lavoro necessario per i miglioramenti strutturali (Po 12.3592, CN Erich von Siebenthal)	50
9.1.1 Iniziativa cantonale	52

9.1.2	Interventi parlamentari che il Consiglio federale propone di non accogliere	52
9.1.3	Interventi parlamentari che il Consiglio federale propone di accogliere.....	52

Elenco dei grafici

Figura 1 - Evoluzione delle unità di lavoro annuale di tutte le aziende agricole (incl. p.es. l'ortoflorovivaismo esercitato a titolo professionale) e delle USM delle aziende aventi diritto ai PD. ...	15
Figura 2 - Esempi di composizione dei coefficienti USM nel 2010 (Schick 2012)	18
Figura 3 - Posizione dell'azienda agricola nell'ordinamento giuridico (Huber et al. 2014).....	26
Figura 4 - Possibili ulteriori sviluppi (rosso) e alternative (giallo) all'attuale sistema delle USM sulla base di diverse unità di misura e specificità (fonte: Huber et al. 2014).....	33
Figura 5 - Proporzione tra il reddito agricolo e il numero di USM nelle aziende dell'Analisi centralizzata <3 USM.....	39

Elenco delle tabelle

Tabella 1 - Interventi parlamentari pendenti concernenti il sistema delle USM, stato 16 aprile 2014 ..	12
Tabella 2 - Coefficienti USM di cui all'articolo 3 OTerm.....	19
Tabella 3 - Supplementi di cui all'articolo 2a ODFR applicabili nei settori del diritto fondiario rurale e dei miglioramenti strutturali	20
Tabella 4 - Limiti nell'ambito dei miglioramenti strutturali.....	23
Tabella 5 - Punti di forza e di debolezza del sistema delle USM secondo gli esperti (basato su Huber et al. 2014).....	29
Tabella 6 - Prestazione lorda standard, media quinquennale sulla base dei dati AC (Huber et al. 2014)	42

Management summary

Situazione iniziale

Nel 2012, sono stati depositati tre postulati concernenti il sistema delle unità standard di manodopera (USM) al Consiglio nazionale che, nel frattempo, li ha trasmessi al Consiglio federale per risposta. Il postulato 12.3234 “Considerazione del volume di lavoro correlato alla gestione del bosco e all’estivazione nel calcolo dei valori USM” del Consigliere nazionale Erich von Siebenthal incarica il Consiglio federale di esaminare in che modo è possibile considerare nel sistema delle USM il volume di lavoro correlato alla gestione del bosco e all’estivazione. Il postulato 12.3242 “Valutazione globale del volume di lavoro minimo per i pagamenti diretti agricoli” della Consigliera nazionale Prisca Birrer-Heimo incarica il Consiglio federale di illustrare in che modo si tiene sufficientemente conto del reale dispendio di lavoro di un’azienda agricola nella valutazione del volume di lavoro minimo per i pagamenti diretti agricoli. Il Postulato 12.3906 “Calcolo dell’unità standard di manodopera” del Consigliere nazionale Leo Müller incarica il Consiglio federale di stilare un rapporto che valuti l’attuale sistema di calcolo delle USM e illustri le possibili alternative.

Il presente rapporto in risposta ai tre postulati è stato elaborato in tre fasi. Dapprima i rappresentanti dei diversi gruppi d’interesse agricoli sono stati invitati a prendere parte a dei workshop, per discutere di quali aziende promuovere mediante la politica agricola. In una seconda fase di lavori preliminari, in collaborazione con esperti è stato valutato dettagliatamente il vigente sistema delle USM e sono state proposte e analizzate diverse possibili alternative. Il presente rapporto, redatto in seno all’Amministrazione federale sulla base di entrambi i suddetti studi, costituisce la fase conclusiva.

Risultati della valutazione del vigente sistema delle USM

Il sistema delle USM viene applicato in diversi ambiti del diritto agrario e – sulla base della definizione di azienda agricola di cui all’articolo 7 delle legge federale sul diritto agrario rurale (LDFR) - anche in altri settori giuridici come il diritto della pianificazione del territorio o quello fiscale. A titolo d’esempio, si ricorda che i pagamenti diretti sono concessi solo alle aziende agricole con almeno 0.25 USM. Tale limitazione fu introdotta affinché i costi di transazione restassero a un livello accettabile rispetto ai pagamenti diretti erogati. Il sistema delle USM viene applicato anche nei settori del diritto fondiario rurale e dei miglioramenti strutturali con l’obiettivo di identificare le aziende in grado di sopravvivere a lungo termine e che, di conseguenza, dovrebbero beneficiare del sostegno statale in questi ambiti.

Ognuno di questi settori ha esigenze distinte; a seconda del campo d'applicazione il sistema presenta, pertanto, differenti punti di forza e di debolezza. Punti di forza generali del sistema delle USM sono l'elevata obiettività e la trasparenza: ogni agricoltore sa chiaramente quante USM ha la propria azienda. Inoltre, le possibilità d'ingerenza sia del singolo agricoltore sia delle autorità nelle questioni aziendali sono legittimamente molto limitate. Una seconda caratteristica positiva è che si applica facilmente e con poco dispendio e che per il calcolo non devono essere rilevati ulteriori dati agricoli. Tale semplicità d'applicazione è un criterio fondamentale nel calcolo annuale delle USM, utilizzato per decidere se un'azienda debba ricevere o no i pagamenti diretti,

Quest'ultimo punto di forza del sistema è, però, contemporaneamente, anche un suo punto di debolezza. Il sistema è stato infatti consapevolmente strutturato in maniera semplice e impostato su valori standard e non rappresenta pertanto l'effettivo volume di lavoro di un'azienda: l'USM è un'unità di misura standardizzata delle dimensioni aziendali, orientata sul tempo di lavoro riferito alla gestione e al livello di meccanizzazione secondo gli usi del Paese. Di conseguenza, soprattutto a causa della necessità di adeguare periodicamente i coefficienti USM alla reale evoluzione media dell'impiego di lavoro, il sistema gode di minor consenso: il progresso tecnico determina, nella media di tutte le aziende, una riduzione costante del tempo di lavoro necessario per la maggior parte delle attività. Con l'adeguamento dei coefficienti a tale evoluzione e la loro conseguente riduzione, le aziende che non attuano (riescono ad attuare) il progresso tecnico scendono al di sotto dei rispettivi limiti USM, pur mantenendo lo stesso dispendio di lavoro reale. Un ulteriore punto di debolezza del sistema è che può rappresentare solo parzialmente il potenziale economico di un'azienda, lacuna questa rilevante nell'applicazione del sistema nell'ambito del diritto fondiario rurale, in cui attualmente la capacità di sopravvivenza a lungo termine di un'azienda agricola viene valutata esclusivamente con le USM. Il problema è invece meno incisivo nell'ambito dei miglioramenti strutturali, per i quali le USM fungono solo da limite amministrativo e l'analisi approfondita dell'economicità viene svolta in un secondo momento.

Postulato 12.3234 “Considerazione del volume di lavoro correlato alla gestione del bosco e all'estivazione nel calcolo dei valori USM”

Nell'applicazione del sistema delle USM nell'ambito della LDFR e dei miglioramenti strutturali, il volume di lavoro correlato alla gestione del bosco di proprietà e all'estivazione è già considerato con supplementi, calcolati dal Gruppo di ricerca Costruzioni, animali e lavoro di Agroscope sulla base delle

misurazioni del tempo di lavoro impiegato per le singole attività. Questi valori vengono verificati periodicamente e, in caso di differenze rispetto a quelli reali, si propongono degli adeguamenti.

Nel quadro della Politica agricola 2014-2017 agli agricoltori è stato concesso di far valere USM supplementari nell'ambito della LDFR e dei miglioramenti strutturali per la preparazione, lo stoccaggio e la vendita di prodotti agricoli ottenuti nella propria azienda di produzione. Dal 1° gennaio 2014, pertanto, la trasformazione in formaggio del latte prodotto nell'azienda d'estivazione, che fino ad allora non era computabile, viene considerata con un supplemento USM in base all'effettivo dispendio di lavoro, sempreché l'azienda d'estivazione venga gestita a proprio rischio e pericolo.

Non è invece opportuno considerare i supplementi per il bosco e l'estivazione nell'ambito dei pagamenti diretti, poiché il bosco non rientra tra le attività agricole in senso stretto. L'USM per l'estivazione viene considerata indirettamente anche nei pagamenti diretti poiché, come precedentemente accennato, l'effettivo di animali determinante non viene ridotto nonostante l'assenza dei capi dall'azienda principale. Va inoltre ricordato che nell'estivazione vige un altro regime di pagamenti diretti, basato sul carico usuale.

Postulato 12.3242 “Valutazione globale del volume di lavoro minimo per i pagamenti diretti agricoli”

Le USM si basano su dati dell'economia del lavoro rilevati presso aziende agricole svizzere dal Gruppo di ricerca Costruzioni, animali e lavoro di Agroscope. Oltre ai lavori nei campi e nelle stalle, nel calcolo dei coefficienti USM sono incluse anche la gestione dell'azienda e le attività straordinarie in misura, a seconda dell'attività, del 20-60 per cento del tempo di lavoro totale considerato. Anche tali dati vengono costantemente verificati e, in caso di scarto rispetto ai valori reali, si tiene conto delle differenze per gli adeguamenti dei coefficienti USM.

Nell'attuale sistema le difficoltà di gestione sono già considerate mediante supplementi nelle USM anche nell'ambito dei pagamenti diretti. Per considerare in maniera ancora più congrua il dispendio di lavoro su particelle in forte pendenza, dal 1° gennaio 2017, parallelamente all'incremento dei contributi di declività per superfici con più del 50 per cento di declività, deciso nel quadro della PA 14-17, dovrebbe essere aumentato anche il relativo supplemento per superfici declive.

Il supplemento per la lavorazione e la vendita di prodotti ottenuti nell'azienda, così come viene considerato nell'ambito della LDFR e dei miglioramenti strutturali, si basa su un'autodichiarazione la cui ri-

levazione richiede un enorme dispendio di lavoro sia per gli agricoltori sia per le autorità. Contemplare tali attività nell'ambito dei pagamenti diretti dove, contrariamente al diritto fondiario, la classificazione delle aziende va effettuata ogni anno, comporterebbe un aumento troppo elevato di dispendio. La notevole diversità di attività in questo settore renderebbe altresì impossibile fissare coefficienti standardizzati. Inoltre, tali valori possono essere soggetti a forti fluttuazioni annuali, creando incertezza nell'agricoltore riguardo al raggiungimento del limite richiesto. Non si ritiene pertanto adeguato né opportuno considerare la lavorazione e la vendita nell'ambito dei pagamenti diretti.

Postulato 12.3906 “Calcolo dell’unità standard di manodopera”

Sulla base dell’analisi dei punti di forza e di debolezza sono state valutate diverse alternative al sistema vigente nonché possibilità di integrarlo o svilupparlo deducendo che potrebbe essere migliorato mediante i seguenti sviluppi e integrazioni.

- 1) L'attuale orario di lavoro regolare, sul quale si basa il calcolo delle USM, è di 2'800 ore annuali. Rispetto a quello di persone che svolgono un'attività lucrativa indipendente non agricola è molto elevato e non più conforme alle norme sociali vigenti. L'orario di lavoro regolare va pertanto ridotto a 2'600 ore.
- 2) Le attività affini all'agricoltura di cui all'articolo 12*b* OTerm assumono un ruolo sempre più importante nell'agricoltura. Esse possono costituire una quota sostanziale del reddito e, di conseguenza, contribuire alla sopravvivenza a lungo termine di un'azienda. In futuro, pertanto, anch'esse vanno considerate nell'ambito della LDFR e dei miglioramenti strutturali mediante supplementi USM.
- 3) Per rendere il sistema più efficiente bisogna integrarlo nell'ambito della LDFR, così come accade in quello dei miglioramenti strutturali, con un'analisi individuale volta a stabilire se un'azienda è meritevole di essere promossa dal profilo economico.
- 4) L'adeguamento dei coefficienti USM al progresso tecnico suscita molte incertezze negli agricoltori, poiché non è disciplinato chiaramente in che momento vada effettuato. Per tale motivo, nel quadro della prossima revisione della legge sull'agricoltura (LAgr) verrà avanzata una proposta per un processo standardizzato di adeguamento delle USM a livello di legge che dissipi le incertezze degli agricoltori e semplifichi le modifiche importanti per garantire la legittimità del sistema.

Gli sviluppi proposti dovrebbero eliminare le lacune più gravi del sistema attuale. Le alternative valutate apporterebbero miglioramenti puntuali. Un cambio di sistema sarebbe tuttavia giu-

stificato solo se un regolare adeguamento dei coefficienti USM al progresso tecnico non dovesse ottenere la maggioranza politica e il sistema delle USM perdesse, di conseguenza, la propria obiettività.

Va inoltre osservato che la modifica del sistema delle USM ha ripercussioni anche sulla pianificazione del territorio, delle quali bisogna pertanto tener particolarmente conto nell'elaborare le proposte di sviluppo del sistema. Vanno altresì trattate questioni concernente la neutralità della concorrenza (art. 24*b* cpv. 1^{quater} della legge sulla pianificazione del territorio, LPT)

Ulteriore procedura

Ci si prefigge una procedura in due fasi. Nella prima fase si deve sottoporre a indagine conoscitiva una proposta di sviluppo del sistema delle USM contenente i seguenti punti: adeguamento dei coefficienti USM all'effettivo dispendio di lavoro medio, riduzione dell'orario di lavoro regolare, supplementi USM per considerare le attività affini all'agricoltura nei settori del diritto fondiario rurale e dei provvedimenti per i miglioramenti strutturali. Tali modifiche entrerebbero in vigore il 1° gennaio 2016. Va avviata altresì un'indagine conoscitiva su una proposta di modifica dell'articolo 3 OTerm, in base alla quale dal 1° gennaio 2017 per le superfici con declività superiore al 50 per cento il supplemento per superfici in forte pendenza viene maggiorato.

In una seconda fase, per l'evoluzione della politica agricola viene elaborata una proposta a livello di legge per un'analisi individuale mirata volta a stabilire se un'azienda è meritevole di essere promossa dal profilo economico nel diritto fondiario rurale e per un processo standardizzato di adeguamento delle USM al progresso tecnico nella LAgr.

1 Introduzione

1.1 Mandato

Nel 2012, tre Consiglieri nazionali hanno depositato altrettanti postulati, che nel frattempo il Consiglio nazionale ha trasmesso al Consiglio federale per risposta.

1.1.1 Postulato 12.3906 “Calcolo dell’unità standard di manodopera” del Consigliere nazionale Leo Müller

Il 28 settembre 2012, il Consigliere nazionale Leo Müller ha depositato il postulato 12.3906 “Calcolo dell’unità standard di manodopera”, con il quale incarica il Consiglio federale di stilare un rapporto che valuti l’attuale sistema di calcolo delle USM e illustri possibili alternative.

Il Consiglio federale è incaricato di stilare un rapporto che valuti l’odierno sistema di calcolo dell’unità standard di manodopera (USM) e illustri le possibili alternative. Dovrà inoltre rispondere alle seguenti domande.

1. Il sistema di calcolo delle unità standard di manodopera è adeguato e conforme alle esigenze attuali e future dell’agricoltura?
2. Che effetti avrà il previsto concetto di USM sui vari campi d’applicazione (pagamenti diretti, miglioramenti strutturali, diritto fondiario e sull’affitto agricolo, pianificazione del territorio) e come deve essere impostato affinché possa essere attuato in maniera facile e attenta alle varie esigenze?
3. È possibile stabilire e computare correttamente le prestazioni d’interesse generale richieste in via suppletiva dalla PA 2014-17?
4. Come si può tener conto della diversificazione nel primario, onde considerare tutte le effettive attività agricole e paragricole?

Il rapporto consentirà di valutare l’opportunità di adeguare le ordinanze sulla terminologia agricola e sul diritto fondiario rurale per quel che concerne il calcolo del tempo di lavoro necessario in tutta l’azienda con l’ausilio di coefficienti standardizzati.

Parere e mandato

Il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato. Il 14 dicembre 2012, il Consiglio nazionale lo ha accolto.

1.1.2 Postulato 12.3234 «Considerazione del volume di lavoro correlato alla gestione del bosco e all’estivazione nel calcolo dei valori USM» del Consigliere nazionale Erich von Siebenthal

Il 15 marzo 2012 il Consigliere nazionale Erich von Siebenthal ha depositato il postulato «Considerazione del volume di lavoro correlato alla gestione del bosco e all’estivazione nel calcolo dei valori

USM», con il quale incarica il Consiglio federale di esaminare in che modo è possibile considerare nel sistema delle USM il volume di lavoro correlato alla gestione del bosco e all'estivazione.

Il Consiglio federale è invitato a esaminare in che modo, nell'ambito della Politica agricola 2014-2017, è possibile considerare il volume di lavoro (coefficienti USM) correlato alla gestione del bosco e all'estivazione (considerazione per il diritto ai pagamenti diretti, limite per essere riconosciute come aziende agricole in virtù del diritto fondiario rurale e diritto ai provvedimenti nel quadro dei miglioramenti strutturali).

Parere e mandato

Il Consiglio federale ha proposto di respingere il postulato. Il 19 marzo 2014, il Consiglio nazionale lo ha accolto.

1.1.3 Postulato 12.3242 “Valutazione globale del volume di lavoro minimo per i pagamenti diretti agricoli” della Consigliera nazionale Prisca Birrer-Heimo

Il 15 marzo 2012 la Consigliera nazionale Prisca Birrer-Heimo ha depositato il postulato “Valutazione globale del volume di lavoro minimo per i pagamenti diretti agricoli”, con il quale incarica il Consiglio federale di illustrare in che modo si tiene sufficientemente conto del reale dispendio di lavoro di un'azienda agricola nella valutazione del volume di lavoro minimo per i pagamenti diretti agricoli.

Il Consiglio federale è incaricato di illustrare in che modo si tiene sufficientemente conto del reale dispendio di lavoro di un'azienda agricola nella valutazione del volume di lavoro minimo per i pagamenti diretti agricoli. Nello specifico va indicato come vengono tenuti in considerazione, oltre al carico di lavoro correlato alla produzione, il dispendio di base dell'azienda, la trasformazione e la commercializzazione nonché le difficoltà particolari di gestione.

Parere e mandato

Il Consiglio federale ha proposto di respingere il postulato. Il 19 marzo 2014, il Consiglio nazionale lo ha accolto.

1.2 Situazione politica iniziale

Le ultime, consistenti modifiche al sistema delle USM sono state effettuate nel quadro della Politica agricola 2011 (PA 2011) quando, nel diritto fondiario rurale (art. 7 della legge federale sul diritto fondiario rurale LDFR), il limite per essere riconosciute come aziende agricole è stato aumentato da 0.75 a 1 USM. L'obiettivo di tale inasprimento delle norme del diritto fondiario rurale era innanzitutto pro-

muovere il mutamento strutturale e innalzare, contemporaneamente al limite USM, l'equità ereditaria, rendendo più difficoltosa la cessione al valore di reddito di aziende agricole senza capacità di sopravvivenza a lungo termine. Già all'epoca era stata espressa la richiesta di includere nel calcolo delle USM le attività affini all'agricoltura, ma per diversi motivi (tra i quali la mancanza di idee riguardo ad attuabilità e praticabilità) vi si era rinunciato.

Nel quadro dell'indagine conoscitiva concernente il pacchetto d'ordinanze sulla Politica agricola 2014-2017 (PA 14-17), a distanza di 10 anni dall'ultimo adeguamento il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) aveva nuovamente proposto di adeguare al progresso tecnico i coefficienti USM per i singoli rami aziendali, in modo da adattarli all'evoluzione reale del dispendio di lavoro nell'agricoltura svizzera. Grazie al progresso tecnico che ha consentito di ridurre il volume di lavoro, negli ultimi 10 anni questo è infatti diminuito del 16 per cento. Con la proposta del DEFR, in tutta la Svizzera 1'400 aziende sarebbero scese al di sotto del limite di 0.25 USM, necessario per ricevere i pagamenti diretti.

Il sistema delle USM come criterio di delimitazione per l'erogazione dei pagamenti diretti e altri aiuti finanziari, quali i contributi per i miglioramenti strutturali o i crediti d'investimento, e come strumento di delimitazione dal profilo del diritto fondiario e della pianificazione del territorio, è stato aspramente criticato da più parti. Tali critiche sono sfociate in numerosi interventi politici (cfr. tab. 1 e all.). In tali interventi, oltre alla critica principale mossa al mancato adeguamento delle USM al progresso tecnico, è stato richiesto di onorare meglio il lavoro delle contadine con le USM considerando, nel loro calcolo, le attività affini all'agricoltura.

A maggio 2013, il Consigliere federale Johann N. Schneider-Ammann ha deciso di escludere le controverse questioni sulle USM dalle disposizioni d'esecuzione della PA 14-17. Si deciderà in merito a un eventuale adeguamento dei coefficienti USM soltanto dopo la presentazione del presente rapporto.

Tabella 1 - Interventi parlamentari pendenti concernenti il sistema delle USM, stato 16 aprile 2014

N.	Nome	Titolo	Parere del Consiglio federale	Proposta del Consiglio federale	Decisione del Parlamento
Po 11.4157	CN von Sieben-thal Erich	Tenere conto delle difficoltà di gestione	Valutare nell'ambito delle disposizioni d'esecuzione.	Da accogliere	Accolto il 16.03.2012
Po 12.3290	CN Graf Maya	Considerazione del lavoro delle contadine nel calcolo dei valori USM	La gestione dell'azienda e i lavori straordinari sono già compresi nei coefficienti. I coefficienti devono rappresentare solo l'agricoltura in senso stretto (produzione e difficoltà naturali).	Da respingere	Pendente
Mo 12.3592	CN von Sieben-thal Erich	Ridurre il volume di lavoro necessario per i miglioramenti strutturali	Il progresso tecnico è un dato di fatto. Le soglie d'entrata in materia differenziate in base al tipo di azienda e alle zone si sono rivelate valide. Definizione dopo l'indagine conoscitiva sul PO 14-17.	Da respingere	Pendente
Iv. Ct. BE 12.318	Canton Berna	Calcolo dell'unità standard di manodopera nell'agricoltura. Modifica		Da respingere	Pendente

1.3 Contesto storico del sistema delle USM

Il sistema delle USM rappresenta, per molte misure statali nell'ambito della politica agricola, uno dei criteri di entrata in materia per stabilire se un'azienda agricola può ricevere un sostegno dello Stato, sia esso sotto forma di strumenti finanziari (pagamenti diretti o provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali) o misure non monetarie (diritto fondiario rurale o pianificazione del territorio): applicando le USM come criterio di entrata in materia, determinate aziende vengono escluse dal sostegno statale o da specifici strumenti di promozione. Ciò, da un lato, influenza il tipo di gestione delle singole aziende e, dall'altro, ha anche effetti sulle strutture di tutto il settore primario.

Il dispendio di lavoro come unità di misura delle dimensioni aziendali è stato introdotto nel 1991 nella legge sul diritto fondiario rurale (LDFR). La durata del lavoro ha sostituito il concetto di "sopravvivenza a lungo termine" per definire un'azienda agricola, fortemente contestato a causa delle difficoltà di interpretazione. In seguito alla revisione della LDFR, un'azienda veniva considerata azienda agricola dal momento in cui offriva lavoro a "mezza unità di manodopera familiare". Come conseguenza, le USM sono state introdotte, mediante la revisione totale della legge del 1° gennaio 1999 sull'agricoltura, anche nella politica agricola. In primo luogo sono stati fissati limiti USM massimi e minimi per i pagamenti diretti. Il limite minimo mira a escludere dai pagamenti diretti le aziende gestite per hobby; quello massimo a evitare che le aziende gestite in modo altamente estensivo con una bassa produzione ricevano

pagamenti diretti d'importo molto elevato. Le USM sono state parallelamente introdotte come limite per i provvedimenti individuali nell'ambito dei miglioramenti strutturali (aiuti agli investimenti). Con la Politica agricola 2007 (PA 2007) il sistema delle USM è stato ripreso anche nella LDFR, fissando a 0.75 USM il valore minimo necessario per essere riconosciute come aziende agricole. Il 1° gennaio 2004, per la prima (e finora unica) volta, i coefficienti USM sono stati adeguati al progresso tecnico. Il 1° gennaio 2008, nel quadro della Politica agricola 2011 (PA 2011), il limite per essere riconosciute come aziende agricole è stato aumentato a 1.0 USM, armonizzandolo con il diritto sulla pianificazione del territorio. Da allora, ad esempio, in virtù dell'articolo 24b LPT, solo un'azienda agricola riconosciuta ai sensi della LDFR ha diritto di avviare un'azienda accessoria non agricola fuori delle zone edificabili. Le suddette sono state le ultime modifiche di principio del sistema, ma sono state effettuate determinate integrazioni dei supplementi nell'ambito della LDFR e dei miglioramenti strutturali nell'agricoltura (p.es. introduzione di supplementi per vendita, lavorazione e stoccaggio di prodotti ottenuti nell'azienda).

A 15 anni dall'introduzione di questo sistema occorre stabilire se, in un contesto in continuo mutamento, esso sia ancora adatto per raggiungere gli obiettivi prefissati. In questo periodo non sono cambiate solo le aziende agricole, diventate più grandi, più razionali e sempre più impegnate nel settore dei servizi affini all'agricoltura allo scopo di valorizzare le competenze della propria forza lavoro, ma anche le aspettative della società nei confronti dell'agricoltura. Di questo aspetto bisogna tener conto nel valutare le USM e nel vagliare alternative al fine di garantire, anche in futuro, la fiducia e il consenso nei confronti della politica agricola.

1.3.1 Esigenze della società nei confronti dell'agricoltura

L'immagine che la società ha dell'agricoltura è eterogenea e in continua evoluzione. Tuttavia, proprio da quest'immagine dipendono le preferenze della società verso l'una o l'altra struttura agricola e, di conseguenza, il sostegno della Confederazione alle aziende. Onde sondare le aspettative della popolazione nei confronti del settore primario e, pertanto, della politica agricola, nell'estate 2013 l'Ufficio federale dell'agricoltura ha condotto dei workshop con rappresentanti di diversi gruppi d'interesse agricoli (Weber 2013). Dai lavori sono emerse 26 tesi riguardo alle aziende che dovrebbero essere promosse mediante la politica agricola.

Durante i workshop, i gruppi d'interesse si sono espressi chiaramente a favore della suddivisione delle attività degli agricoltori in tre gruppi: 1. attività agricole in senso stretto, 2. attività affini all'agricoltura e 3. attività non agricole. Le prime comprendono quelle di cui all'articolo 3 capoverso 1 lettere a-c LAg,

ovvero la produzione, la lavorazione e la vendita di derrate alimentari (purché le materie prime siano di produzione propria) e la gestione di superfici in sintonia con la natura. Le attività affini all'agricoltura sono invece servizi forniti dal settore, nell'ambito dei quali si utilizzano fattori di produzione agricoli senza ottenere una produzione agricola. Una lista di tali attività è riportata all'articolo 12*b* OTerm ed è stata approvata dalla maggior parte dei gruppi d'interesse rappresentati ai workshop.

Questi ultimi ritengono ovvio che, per essere promosse nell'ambito della politica agricola, le aziende debbano esercitare una determinata quota di attività agricole in senso stretto; non hanno tuttavia indicato la portata di tale quota. I gruppi d'interesse erano discordi nell'indicare in che misura le attività affini dovrebbero essere promosse dallo Stato o semplicemente tollerate.

Erano però concordi nel sostenere che i provvedimenti di politica agricola dovrebbero essere impostati in maniera da consentire un'agricoltura variegata. Tale varietà riguardava le possibili forme di azienda nonché combinazioni di azienda e di reddito. Conformemente all'articolo 104 della Costituzione federale, un'azienda contadina deve essere di proprietà della famiglia contadina o in affitto. La manodopera familiare deve inoltre effettuare una parte considerevole dei lavori nell'azienda, coprendo tuttavia almeno il rischio imprenditoriale per poter essere promossa mediante gli strumenti di politica agricola.

1.3.2 Cambiamenti nell'azienda agricola

Dall'introduzione del sistema delle USM, alla fine degli anni '90, l'agricoltura si è evoluta. Le aziende sono cresciute e possono approfittare delle nuove possibilità della tecnica, grazie alle quali si è ridotto il lavoro medio, a livello nazionale, per la gestione di un'unità di terreno o la detenzione di animali. Considerato che, di principio, le USM si basano sul volume di lavoro delle aziende, a tale evoluzione dovrebbe seguire un adeguamento dei rispettivi coefficienti alle nuove condizioni. L'ultimo però è stato effettuato nel 2004. Da allora, i coefficienti sono rimasti invariati e oggi sopravvalutano il volume di lavoro medio necessario di circa il 16 per cento. Dall'ultimo adeguamento del 2004, lo scarto tra la forza lavoro effettivamente impiegata nell'agricoltura svizzera e la somma delle USM è costantemente aumentato. Tale situazione è illustrata nella figura 1, anche se nelle USM sono rappresentate solo le aziende aventi diritto ai pagamenti diretti, mentre le unità di lavoro annuali comprendono tutte le aziende agricole, incluso l'ortoflorovivaismo esercitato a titolo professionale.

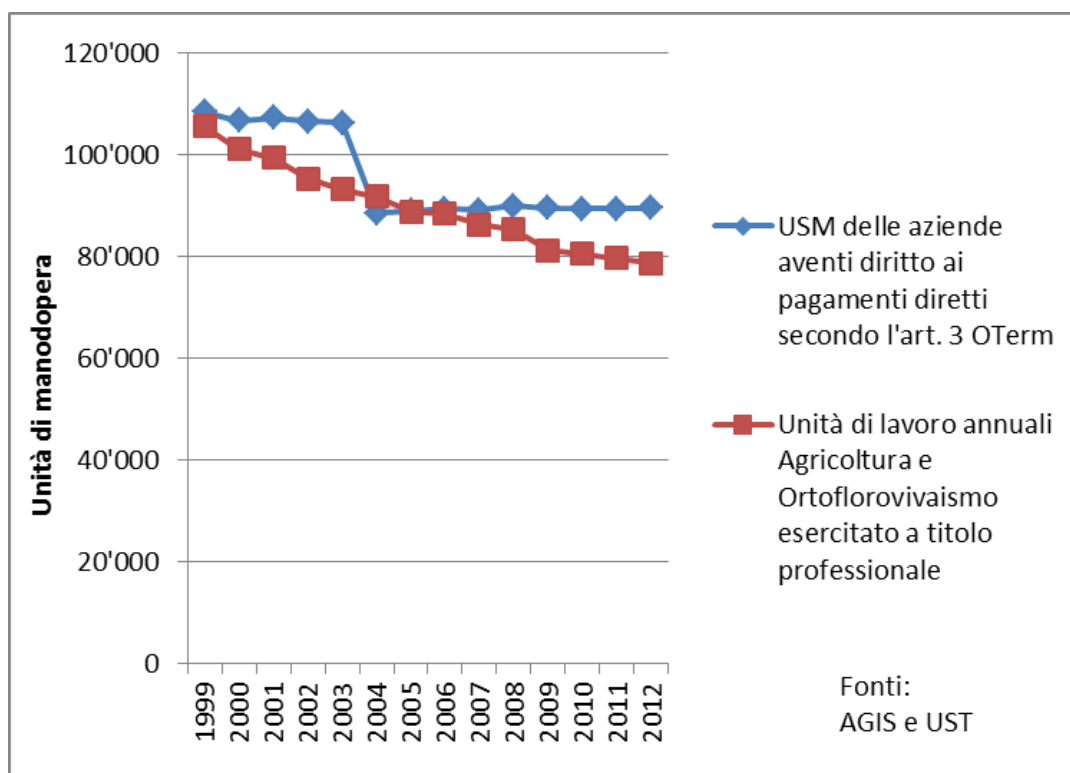


Figura 1 - Evoluzione delle unità di lavoro annuale di tutte le aziende agricole (incl. p.es. l'ortoflorovivaismo esercitato a titolo professionale) e delle USM delle aziende aventi diritto ai PD.

Nonostante il progresso tecnico, il carico di lavoro per azienda non è si necessariamente ridotto. Con il mutamento strutturale le aziende agricole diventano, in media, sempre più grandi. Considerate queste due tendenze inverse non si può dare per scontato che il carico di lavoro per azienda sia, di base, diminuito. I capiazienda lo considerano l'aspetto più negativo della professione contadina (UFAG 2013).

Un altro cambiamento è dovuto al fatto che gli agricoltori cercano di diversificare il più possibile il loro reddito, impegnandosi sempre più frequentemente in attività affini all'agricoltura. Un indicatore dell'aumento di queste attività è il valore del parametro "paragricoltura" dell'Analisi centralizzata dei dati contabili di Agroscope cresciuto, nei soli anni 2008-2012, del 19 per cento.

Con il presente rapporto, il Consiglio federale risponde ai tre postulati dei Consiglieri nazionali Erich von Siebenthal, Prisca Birrer-Heimo e Leo Müller. Esso è strutturato come segue: in una prima parte sono presentati i diversi campi d'applicazione del sistema delle USM e gli obiettivi perseguiti; quindi sono esposti i pro e i contro del sistema esistente e diverse alternative. Su tale base si fornisce una risposta alle domande sollevate nei postulati e si trae una conclusione.

2 Campi d'applicazione del sistema delle USM

Il sistema delle USM trova applicazione in diversi settori giuridici, soprattutto quelli con un legame diretto con l'agricoltura, come unità di misura delle dimensioni di un'azienda agricola (cfr. fig. 1). Indirettamente il sistema viene utilizzato anche in altri ambiti del diritto (p.es. diritto sulla pianificazione del territorio, diritto fiscale, ecc.), nei quali si fa riferimento al concetto di azienda agricola, a sua volta direttamente dipendente dalle USM. Nel presente capitolo viene fornita dapprima una panoramica del sistema attuale per ogni suo campo d'applicazione, quindi vengono presentati gli obiettivi da raggiungere con l'unità di misura delle dimensioni aziendali ed esposte le caratteristiche che tale unità di misura dovrebbe avere per raggiungerli. Per un'esposizione approfondita si rimanda al rapporto di Huber et al. (2014).

2.1 Calcolo delle USM

Il calcolo dei coefficienti USM si basa sui dati del tempo di lavoro rilevati dal Gruppo di ricerca Costruzioni, animali e lavoro di Agroscope (Luder, 2003), che considerano il volume di lavoro per diverse attività agricole con differenti livelli di meccanizzazione. Nei calcoli vengono contemplati i lavori nei campi e in stalla nonché, in particolare, quelli correlati alla gestione dell'azienda (cfr. fig. 2). Il calcolo del volume di lavoro per le attività di gestione e quelle straordinarie si basa su Moriz (2007). Le attività considerate includono, tra l'altro, tutte le mansioni amministrative che l'agricoltore deve svolgere (cfr. riquadro: esempio di calcolo dettagliato delle attività considerate nel settore della detenzione di bestiame da latte).

Gestione dell'azienda e lavori straordinari nella detenzione di bestiame da latte

Nella detenzione di bestiame da latte la **gestione dell'azienda** consiste in:

- pianificazione e organizzazione (pianificazione e bilanciamento del foraggio, calcolo della razione, campioni di alimenti per animali, piano del pascolo, pianificazione della selezione e dell'effettivo, pianificazione finanziaria, delle quote latte e del lavoro, organizzazione del lavoro di terzi, istruzioni al personale, colloqui aziendali);
- controllo (monitoraggio degli animali, controllo sanitario, controllo veterinario degli effettivi, verifica delle prestazioni e controllo del latte, controllo del consumo di alimenti per animali, del periodo di calore e della gestazione, verifica delle scorte di alimenti per animali, controllo dell'azienda effettuato da terzi, controllo dei risultati delle analisi e del lavoro);
- registrazioni (registro dell'effettivo, registro di stalla, registrazione ed elaborazione dei dati concernenti la detenzione di bestiame da latte, notifiche degli spostamenti BDTA, documentazione dei medicinali, registrazioni della gestione della qualità, registro delle riparazioni e dei lavori di manutenzione);
- domande (acquisizione del materiale informativo, richiesta e compilazione del modulo di domanda, approntamento della documentazione, contatto con le autorità, informazioni, verifica dei pareri);
- acquisti (foraggio concentrato, minerale e di base, paglia, animali da allevamento e giovani, sperma e medicinali, prodotti per la pulizia e la disinfezione, materiale di consumo, apparecchi per la cura degli animali, tecnica agricola, assicurazioni);
- vendita (vacche vecchie e bestiame da macello, vitelli e animali da reddito, trattative di vendita di latte, contratti di fornitura);
- movimenti di denaro e finanze (trattative per crediti, rilascio bollettini di consegna, invio fatture e solleciti, controllo dei pagamenti ricevuti, elaborazione delle fatture, conteggi del salario);
- contabilità (registrazione dei giustificativi, allibramenti correnti, inventari);
- informazione e formazione continua (fiere, esposizioni, giornate informative, assemblee, lettura di riviste e libri specializzati, acquisizione di informazioni in Internet, colloqui d'informazione con rappresentanti d'impresa e colleghi, frequenza di corsi per macchine e apparecchiature, lettura dei manuali d'istruzioni);
- consulenza (statale, privata, individuale, di gruppo, servizi e pool di consulenza, consulenza effettuata da rappresentanti d'impresa);

Nella detenzione di bestiame da latte i **lavori straordinari** consistono in:

- riparazioni;
- lavori di manutenzione;
- pulizie;
- trasporto;
- immagazzinamento;
- cure infermieristiche;
- cure degli unghioni;
- ostetricia;
- decornazione;
- inseminazione.

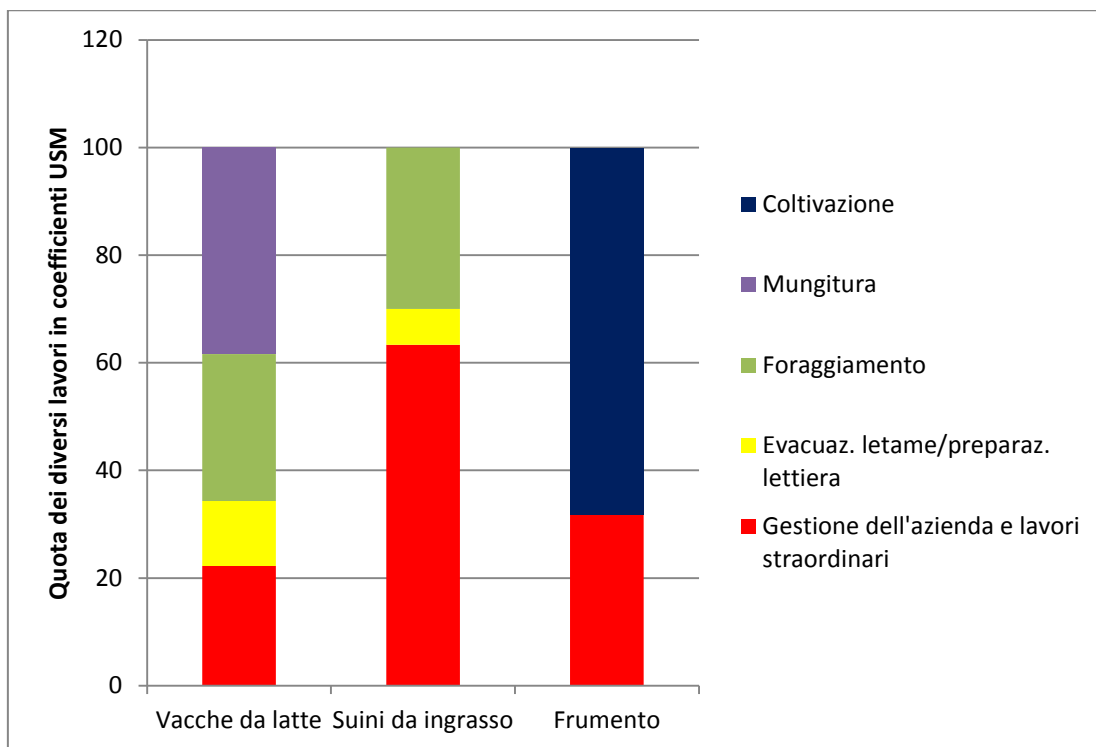


Figura 2 - Esempi di composizione dei coefficienti USM nel 2010 (Schick 2012)

Questi processi dettagliati di lavoro e di produzione sono stati concentrati in sette coefficienti USM più tre supplementi, che tengono conto del carico aggiuntivo nella gestione di superfici declive e nell'agricoltura biologica. I coefficienti sono fissati all'articolo 3 OTerm e costituiscono la base del sistema delle USM (cfr. tab. 2).

Tabella 2 - Coefficienti USM di cui all'articolo 3 OTerm

Superficie agricola utile (SAU)	
SAU senza colture speciali	0.028 USM per ha
Colture speciali senza vigneti in zone in forte pendenza e terrazzate	0.30 USM per ha
Vigneti in zone in forte pendenza e terrazzate	1.00 USM per ha
Animali da reddito	
Vacche da latte, pecore da latte e capre da latte	0.043 USM per UBG
Suini da ingrasso, rimonte di oltre 25 kg e suinetti svezzati	0.007 USM per UBG
Suini da allevamento	0.04 USM per UBG
Altri animali da reddito	0.03 USM per UBG
Supplementi	
Terreni declivi nella regione di montagna e nella zona collinare (declività 18–35%)	0.015 USM per ha
Terreni in forte pendenza nella regione di montagna e nella zona collinare (declività superiore al 35%)	0.03 USM per ha
Agricoltura biologica	coefficienti SAU maggiorati del 20%
Alberi da frutto ad alto fusto nei campi	0.001 USM per albero

Tali valori si riferiscono a una gestione, a dimensioni delle particelle e dell'effettivo e a una meccanizzazione secondo gli usi del Paese. I coefficienti non dipendono dall'effettiva dotazione dell'azienda da valutare: si usano gli stessi per tutte le aziende, a prescindere dalla reale efficienza del lavoro di ognuna. In ogni caso le USM non hanno l'obiettivo di rappresentare la situazione effettiva dell'economia del lavoro (cfr. cap. seg.). Esse sono piuttosto un'unità di misura delle dimensioni aziendali standardizzata, basata sul lavoro, e nel loro calcolo il lavoro viene utilizzato per ponderare le diverse attività di un'azienda in vista di confrontarle o sommarle. Ciononostante, come si evince dalla figura 1, le USM rappresentano in maniera relativamente precisa il tempo di lavoro medio in tutta la Svizzera. Ovviamente quando si usa un'unità di misura standardizzata a un livello medio, l'effettivo tempo di lavoro viene piuttosto sottovalutato nelle aziende di piccole dimensioni e sopravvalutato in quelle grandi (Huber et al. 2014).

Siccome i coefficienti USM non rappresentano in maniera precisa l'effettivo dispendio di lavoro della singola azienda, nell'OTerm, nel diritto fondiario e sull'affitto agricolo nonché nell'ambito dei miglioramenti strutturali si prevedono supplementi per attività che comportano un dispendio molto diverso ri-

spetto al valore standard (p.es. la gestione di superfici in forte pendenza o la coltivazione di patate). Nell'OTerm sono contemplati supplementi per attività rilevanti anche per i pagamenti diretti (tra le quali la gestione di particelle in forte pendenza); lo stesso vale per le forme di produzione ecologica che, da un lato causano un maggior dispendio e, dall'altro, beneficiano di maggiori pagamenti diretti, com'è il caso nell'agricoltura biologica. Oltre ai supplementi citati, l'ODFR e l'OMSC ne prevedono 15 per attività con effetti sull'economicità delle aziende ma irrilevanti per i pagamenti diretti (cfr. tab. 3). Essi includono, tra le altre cose, la gestione del bosco di proprietà o l'estivazione, ma non vengono considerati nell'ambito dei pagamenti diretti, poiché non hanno alcuna incidenza sul loro importo.

Tabella 3 - Supplementi di cui all'articolo 2a ODFR applicabili nei settori del diritto fondiario rurale e dei miglioramenti strutturali

Attività	Coefficiente
Vacche da latte in un'azienda d'estivazione	0.015 USM/carico normale
Altri animali da reddito in un'azienda d'estivazione	0.01 USM/carico normale
Patate	0.045 USM/ha
Bacche, piante medicinali e aromatiche	0.30 USM/ha
Vigna con torchiatura in proprio	0.30 USM/ha
Serra con fondamenta fisse	0.90 USM/ha
Tunnel o letti di forzatura	0.045 USM/ha
Produzione di funghi in tunnel o edifici	0.06 USM
Produzione di funghi prataioli in edifici	0.25 USM
Produzione di cicoria belga in edifici	0.25 USM/ara
Produzione di germogli in edifici	1.00 USM/ara
Ortoflorovivaismo esercitato a titolo professionale: serre con fondamenta fisse e tunnel per piante in recipiente (vaso)	2.40 USM/ha
Coltura di alberi di Natale	0.045 USM/ha
Foresta di proprietà dell'azienda	0.012 USM/ha
Trasformazione, stoccaggio e commercializzazione di prodotti propri dell'azienda	Secondo l'effettivo dispendio

2.2 Pagamenti diretti

2.2.1 Impostazione attuale

Il legislatore prevede di indennizzare mediante pagamenti diretti le aziende contadine che coltivano il suolo per le loro prestazioni di interesse pubblico. In base al diritto vigente, per poter ottenere i pagamenti diretti un'azienda agricola deve avere un volume di lavoro di almeno 0.25 USM (art. 5 OPD). Per il calcolo di tale limite minimo si applicano i coefficienti di cui all'articolo 3 OTerm (cfr. tab. 2). Per mantenere il sistema il più semplice possibile, nei pagamenti diretti non vengono considerati altri supplementi.

Oltre al volume minimo di lavoro, l'OPD prevede una limitazione dei contributi totali (art. 8 cpv. 1): per USM sono versati al massimo 70'000 franchi di pagamenti diretti¹. Tale limite massimo interessa un numero di aziende relativamente basso e nella maggior parte dei casi senza animali. L'USM influisce inoltre sul versamento dei contributi di transizione: se un'azienda riduce di oltre il 50 per cento le proprie USM, il contributo di transizione è ridotto proporzionalmente (art. 93 OPD). Essa viene applicata anche al limite di sostanza per i contributi di transizione, considerato che la sostanza determinante può essere ridotta di 270'000 franchi per USM (art. 95 cpv. 1 OPD).

2.2.2 Obiettivi perseguiti con l'unità di misura delle dimensioni aziendali

Il limite minimo è in primo luogo di tipo amministrativo e serve a garantire che il dispendio amministrativo e i costi correlati al versamento di piccoli importi di pagamenti diretti e ai rispettivi controlli non siano sproporzionatamente elevati rispetto ai contributi versati. Per questo stesso motivo i supplementi di cui alla tabella 3 non vengono applicati in questo ambito: le attività da essi considerate non danno diritto a pagamenti diretti supplementari. Se si considerassero i supplementi si accetterebbe quindi che anche le aziende più piccole ricevano pagamenti diretti, rendendo sproporzionato il rapporto tra i costi di transazione e i pagamenti erogati. Il limite minimo di USM nei pagamenti diretti deve garantire anche in futuro che, come sancito dalla Costituzione federale, le cosiddette aziende gestite per hobby non ne ricevano.

Il limite massimo dei pagamenti diretti ha invece due obiettivi: evitare, da un lato, che le aziende massimizzino la somma dei contributi mediante un utilizzo più estensivo (che tendenzialmente comporta meno lavoro) e dall'altro, in quanto criterio sociale, impedire che le aziende agricole ricevano paga-

¹ Il contributo per l'interconnessione, il contributo per la qualità del paesaggio, i contributi per l'efficienza delle risorse e il contributo di transizione sono versati indipendentemente dalla limitazione (art. 8 cpv. 2 OPD).

menti diretti per ogni unità di manodopera occupata di un importo che la società reputerebbe inaccettabile.

2.2.3 Requisiti dell'unità di misura delle dimensioni aziendali

Il limite minimo necessario a un'azienda per ricevere i pagamenti diretti dev'essere calcolato ogni anno. Per tale motivo, il sistema di calcolo dovrebbe essere il più semplice e obiettivo possibile e basarsi sui dati strutturali rilevati. Le decisioni inerenti alla produzione che l'agricoltore prende annualmente dovrebbero inoltre incidere il meno possibile su tale sistema. Se queste influissero, ad esempio, sull'assegnazione dei pagamenti diretti, la pianificazione aziendale risulterebbe più complicata poiché l'agricoltore dovrebbe considerare un elemento in più. Bisogna inoltre tener conto del fatto che la pianificazione aziendale potrebbe dover essere modificata nel corso dell'anno a causa di circostanze esterne e, se ciò dovesse condizionare il versamento dei pagamenti diretti, causerebbe enorme insicurezza nell'agricoltore.

In questo settore non è necessaria un'unità di misura che possa essere adeguata in maniera dinamica poiché il rapporto tra pagamenti diretti e dispendio amministrativo non dovrebbe modificarsi neanche con il progressivo mutamento strutturale.

Il sistema deve essere obiettivo e semplice anche per rispondere ai requisiti concernenti il limite massimo dei pagamenti diretti, visto che anche questo calcolo deve essere rifatto ogni anno. L'unità di misura delle dimensioni aziendali in questo ambito dovrebbe inoltre rappresentare nella maniera più realistica possibile il lavoro effettivamente svolto, in modo da limitare il più efficacemente possibile i pagamenti diretti per unità di manodopera. Essendo, però, poche, le aziende interessate da tale problematica, il rapporto non si concentrerà su tale obiettivo.

2.3 Provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali

2.3.1 Impostazione attuale

In relazione ai provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali la Confederazione versa contributi a fondo perso e crediti d'investimento. I contributi per i miglioramenti strutturali sono concessi per edifici d'economia rurale nelle regioni collinare e di montagna, edifici alpestri, edifici collettivi nella regione di montagna, bonifiche fondiarie, progetti di sviluppo regionale e iniziative collettive di riduzione dei costi (art. 93 e 94 LAgr). I crediti d'investimento vengono concessi come aiuto iniziale per la costruzione e la trasformazione di edifici d'abitazione e d'economia rurale, per provvedimenti di diversifi-

cazione dell'attività nel settore agricolo e nei settori affini, per il miglioramento della produzione di colture speciali nonché per la ricostituzione di colture perenni (art. 106 LAgr). Per l'assegnazione di contributi e crediti d'investimento nel quadro dei miglioramenti strutturali il legislatore presuppone una sopravvivenza a lungo termine dell'azienda agricola e, di conseguenza, richiede almeno 1 USM (art. 89 LAgr). Così facendo si sceglie un approccio a lungo termine e il calcolo delle USM si riferisce alle modalità di gestione future. Per il volume minimo di lavoro agricolo oggi si considera esplicitamente solo l'attività agricola in senso stretto dell'azienda. Al raggiungimento del limite USM il progetto viene quindi valutato in maniera più approfondita, su base individuale. Tale valore limite ha pertanto una funzione principalmente amministrativa poiché le domande di aziende che non adempiono i requisiti in materia di limiti neanche durante la realizzazione del progetto non devono essere esaminate.

A livello di ordinanza per ogni campo d'applicazione viene richiesto un diverso valore minimo di USM (art. 3 OMSt, cfr. tab. 4).

Tabella 4 - Limiti nell'ambito dei miglioramenti strutturali

Campo d'applicazione	USM minime
Aiuti agli investimenti caso standard	1.25
Edifici di economia rurale nuovi per vacche da latte, scrofe madri, galline ovaiole, serre nella zona di pianura	1.75
Edifici di economia rurale nuovi per vacche da latte, scrofe madri, galline ovaiole, serre nella zona collinare e zona di montagna I	1.5
Diversificazione (come aziende secondo la LDFR)	1 (ev. 0.6)
Aiuto iniziale	1.25
Tutte le misure nelle aree a rischio	0.6

2.3.2 Obiettivi perseguiti con l'unità di misura delle dimensioni aziendali

I provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali mirano a sostenere progetti a lungo termine e strutture competitive. In questo contesto, l'USM come unità di misura delle dimensioni aziendali è una soglia d'entrata in materia amministrativa, atta a valutare se l'azienda ha il potenziale per essere gestita a lungo termine. Tale condizione si ritiene adempiuta se nell'azienda è possibile ottenere un reddito sostanzioso dalle attività agricole in senso stretto. Quelle che non la adempiono devono essere identificate con l'unità di misura delle dimensioni aziendali e non hanno la possibilità di inoltrare una richiesta d'esame dettagliato per provvedimenti individuali.

In questo settore sono considerati i supplementi di cui alla tabella 3, poiché tali attività fruttano all'azienda un'ulteriore cifra d'affari che può contribuire a migliorare il suo potenziale economico. Con

tali supplementi da un lato si considerano attività che, seppure di pertinenza dell'azienda agricola, non danno diritto a pagamenti diretti e, di conseguenza, non rientrano nell'articolo 3 OTerm, dall'altro attività che rispetto alla media delle attività di una categoria generano una prestazione lorda notevolmente superiore, contribuendo maggiormente al potenziale economico dell'azienda.

2.3.3 Requisiti dell'unità di misura delle dimensioni aziendali

Nell'ambito dei miglioramenti strutturali, l'unità di misura delle dimensioni aziendali deve innanzitutto consentire di valutare il potenziale di un'azienda, ovvero di rilevare se l'azienda ha il potenziale per ottenere anche in futuro un reddito sufficiente a garantirne la gestione. Sulla base della richiesta di non limitare la diversità delle aziende, avanzata durante i workshop concernenti l'agricoltura meritevole di essere promossa (Weber 2013), queste devono essere valutate il più globalmente possibile, includendo tutte le loro attività (incl. quelle affini all'agricoltura).

Anche in futuro, dopo la valutazione del potenziale aziendale mediante l'unità di misura delle dimensioni aziendali sarà condotta un'ulteriore analisi individuale che si concentrerà sulla capacità economica dell'azienda. Per tale motivo, la valutazione mediante l'unità di misura delle dimensioni aziendali dovrebbe essere di facile esecuzione e basarsi su dati già disponibili.

2.4 Misure sociali collaterali

Nell'ambito delle misure sociali collaterali il legislatore prevede due misure: i Cantoni possono accordare aiuti per la conduzione aziendale alle aziende contadine (art. 78 LAgr) e la Confederazione aiuti per la riqualificazione (art. 86a LAgr). L'aiuto per la conduzione aziendale è uno strumento grazie al quale le aziende possono essere sostenute con mutui esenti da interessi, al fine di ovviare a difficoltà finanziarie non imputabili al gestore, rimborsare un mutuo esistente gravato da interessi (conversione del debito) o facilitare la cessazione della gestione dell'azienda (art. 1 OMSC). Esso deve concentrarsi, in linea di principio, sulle aziende che offrono una sopravvivenza a lungo termine (art. 80 LAgr). Onde garantire una quota sufficiente di attività agricole, per beneficiare dei mutui nel quadro dell'aiuto per la conduzione aziendale è presupposto un adeguato volume di lavoro. Le conversioni del debito sono accordate soltanto se l'azienda ha almeno 1.25 USM (art. 2 OMSC), per mutui volti a ovviare a difficoltà finanziarie non imputabili al gestore è sufficiente un volume di lavoro pari a 1 USM, mentre per quelli volti a facilitare la cessazione della gestione dell'azienda non vi è un valore minimo (OMSC, Istruzioni e spiegazioni, pag. 2).

Per la concessione di aiuti per la riqualificazione negli ultimi tre anni, la gestione dell'azienda deve aver richiesto mediamente 0.75 USM (art. 20 OMSC).

In zone a rischio il valore soglia viene ridotto.

2.4.1 Obiettivi perseguiti con l'unità di misura delle dimensioni aziendali

Le misure sociali collaterali mirano a sostenere le aziende che dopo il superamento dei problemi non imputabili al capoazienda possono offrire una sopravvivenza a lungo termine. Come nell'ambito dei miglioramenti strutturali, l'unità di misura delle dimensioni aziendali deve pertanto consentire di valutare se l'azienda ha il potenziale per realizzare, a lungo termine, un reddito sostanzioso. L'obiettivo è evitare che le aziende che non adempiono questo requisito possano presentare domanda. Analogamente a quanto accade per i miglioramenti strutturali, anche in questo settore l'USM funge da criterio per la selezione preliminare.

I requisiti in ambito OMSC relativi alle USM coincidono, praticamente, con quelli dei miglioramenti strutturali, ragion per cui, in questo rapporto non vengono approfonditi.

2.5 Legge federale sul diritto fondiario rurale (LDFR)

Il riconoscimento di un'azienda agricola in virtù della LDFR si ripercuote anche su altri ambiti legali, quali il regime dei beni fra i coniugi, il diritto fiscale o sull'affitto agricolo oppure sulla legislazione sulla pianificazione del territorio (cfr. fig. 3). Nel presente rapporto non vengono dedicati capitoli specifici a questi ambiti legali; essi sono trattati per analogia nelle considerazioni sulla LDFR qui di seguito.

2.5.1 Impostazione attuale

Obiettivo della LDFR è promuovere la proprietà fondiaria rurale e, in particolare, mantenere le aziende familiari che coltivano il suolo, oltre che rafforzare la posizione del coltivatore diretto e combattere contro prezzi esorbitanti per il suolo agricolo (art. 1 LDFR). La LDFR dà una definizione generale dell'azienda agricola in base alla quale, secondo gli usi del Paese, la gestione necessita almeno 1 USM (art. 7 LDFR). I Cantoni possono abbassare la dimensione minima dell'azienda che, però, non può essere inferiore a 0.6 USM (art. 5 LDFR). L'azienda agricola è un insieme di fondi, costruzioni e impianti agricoli che serve da base alla produzione agricola e la cui gestione secondo gli usi del Paese necessita di almeno 1 USM (art. 7 LDFR).

All'atto della divisione successoria gli eredi coltivatori diretti idonei dovrebbero ricevere l'intera azienda agricola al valore di reddito (art. 10 e 11 cpv. 1 LDFR). Per le aziende agricole vige il divieto della divi-

sione materiale (art. 58 cpv. 1 LDFR). Su un fondo agricolo da alienare l'affittuario ha un diritto di prelazione se è già proprietario di un'azienda agricola (art. 47 cpv. 2 LDFR). Infine, se è già proprietario di un'azienda ereditata, può fare attribuire il doppio valore di reddito per un fondo agricolo tra i beni della successione e nelle vicinanze dell'azienda (art. 21 cpv. 1 LDFR). A determinate condizioni hanno inoltre un diritto di prelazione su un'azienda agricola o un fondo agricolo i parenti (art. 42 LDFR).

2.5.2 Ambiti di influenza del diritto fondiario rurale

Mediante l'applicazione di valori limite per l'azienda agricola l'USM ha effetti, oltre che sulla ripresa dell'azienda al valore di reddito e la ripresa di fondi nel quadro della LDFR, anche sul regime dei beni fra i coniugi, sul diritto fiscale, sulle abitazioni nella zona agricola o sulla definizione di azienda accessoria conformemente alla legge sulla pianificazione del territorio (Huber et al. 2014). Nella figura 3 è illustrata l'applicazione della definizione di azienda agricola e l'obiettivo nel rispettivo campo d'applicazione.

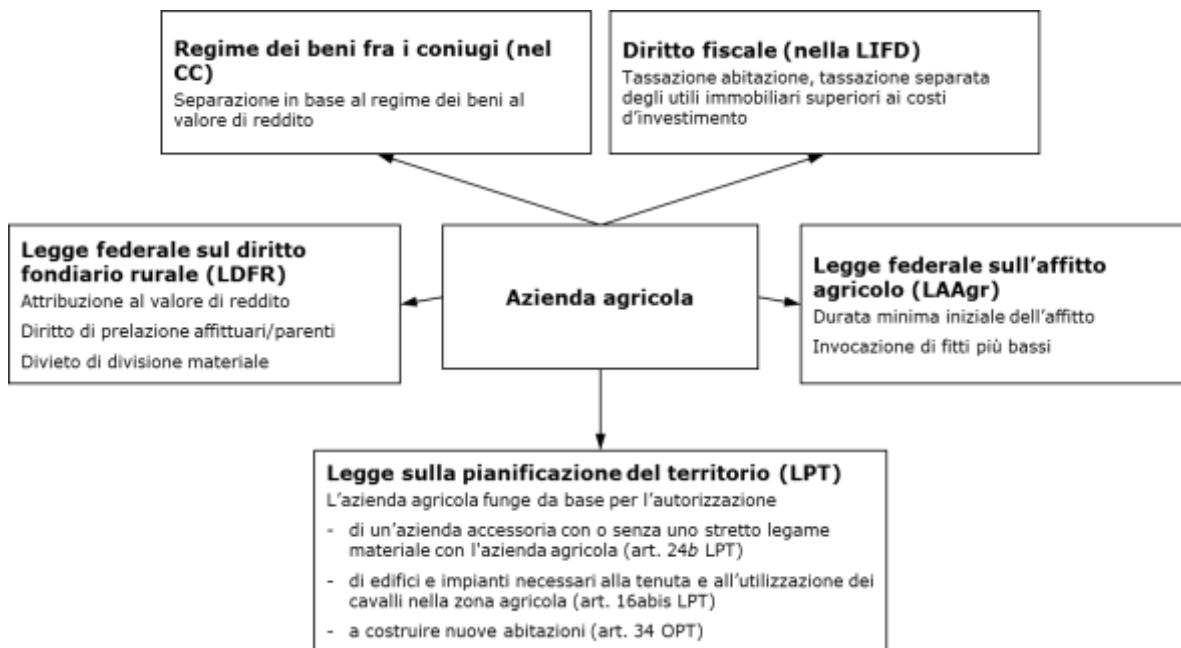


Figura 3 - Posizione dell'azienda agricola nell'ordinamento giuridico (Huber et al. 2014)

2.5.3 Obiettivi perseguiti con l'unità di misura delle dimensioni aziendali

Mediante l'unità di misura delle dimensioni aziendali si mira a valutare se l'azienda esaminata ha capacità di sopravvivenza a lungo termine e, di conseguenza, se esistono buone possibilità che continui a essere gestita per diverso tempo e fornisca le prestazioni auspiccate dalla società. Solo in caso di risultato positivo dovrebbe ricevere i privilegi che spettano a un'azienda.

Contrariamente a quanto accade per i provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali, nel settore del diritto fondiario rurale la valutazione non si concentra su un progetto volto a ottimizzare l'economicità di un'azienda, bensì l'USM ne deve rappresentare il potenziale economico generale. Ciò significa che bisogna anche tener conto del fatto che un giovane capoazienda che abbia ripreso l'azienda possa ottimarla e migliorarne l'economicità. A tale scopo, l'azienda gli offre una base a lungo termine. Questo aspetto si riscontra anche nelle osservazioni dei rappresentanti d'interessi che ritengono che il limite per essere riconosciute come aziende agricole non dovrebbe favorire forme specifiche di azienda e combinazioni di aziende e redditi (Weber 2013).

2.5.4 Requisiti dell'unità di misura delle dimensioni aziendali

Nell'ambito del diritto fondiario rurale l'unità di misura deve innanzitutto consentire di valutare la capacità economica, ovvero il potenziale di un'azienda. Sulla base di tale rilevamento, le aziende dovrebbero quindi essere suddivise, applicando un limite, tra meritevoli e non meritevoli di essere promosse oppure tra aziende agricole e non agricole. Considerato che dopo la valutazione in base alle dimensioni l'azienda non viene più esaminata e può usufruire, automaticamente, di diverse agevolazioni, il sistema deve essere il meno influenzabile possibile dall'agricoltore, soprattutto nell'ambito della pianificazione del territorio e in quelli in cui disciplina il rapporto con i coeredi.

Sulla base della richiesta di non limitare la diversità delle aziende, avanzata durante i workshop sull'agricoltura meritevole di essere promossa, l'azienda deve essere considerata il più globalmente possibile, tenendo conto di tutte le sue attività (incl. quelle affini all'agricoltura).

Nel settore della pianificazione del territorio l'accento è posto sull'agricoltura in senso stretto, al fine di garantire, ad esempio, che le attività affini all'agricoltura non diventino, neanche in futuro, il mero scopo principale dell'azienda; ciò andrebbe infatti contro l'obiettivo della pianificazione del territorio di evitare l'espansione incontrollata degli insediamenti nel paesaggio. Considerato che il conferimento dello stato di azienda agricola generalmente non deve essere rivalutato ogni anno, in questo ambito l'unità di misura delle dimensioni aziendali da utilizzare può provocare un maggior dispendio e non deve basarsi a priori su dati esistenti.

3 Punti di forza e di debolezza del sistema delle USM

Come descritto nel capitolo 2, il sistema delle USM viene utilizzato in diversi settori con diversi obiettivi. I suoi punti di forza e di debolezza sono pertanto differenti a seconda del campo d'applicazione. Per tale motivo, dopo una descrizione dei punti di forza e debolezza generali, si entra nel merito dei singoli ambiti. Nel presente rapporto sono descritti quelli ritenuti più importanti dal Consiglio federale. Per una descrizione dettagliata si rimanda allo studio di Huber et al. (2014).

3.1 Punti di forza e di debolezza generali

Per valutare nel dettaglio i punti di forza e di debolezza del sistema delle USM, Huber et al. (2014) hanno intervistato 13 esperti e chiesto il loro parere nell'ambito di workshop (cfr. tab. 5). Tra i punti di forza gli esperti annoverano soprattutto la semplicità nell'esecuzione e la trasparenza: tutti conoscono i singoli coefficienti, che consentono di stabilire inequivocabilmente se un'azienda raggiunge un determinato limite. Il sistema è semplice da utilizzare e offre un buon livello di sicurezza giuridica, poiché né le autorità di controllo né gli agricoltori possono influenzare il calcolo.

Tabella 5 - Punti di forza e di debolezza del sistema delle USM secondo gli esperti (basato su Huber et al. 2014)

Punti di forza	Punti di debolezza
<ul style="list-style-type: none"> - Semplicità, applicabilità, attuabilità: l'agricoltore può calcolare il proprio valore senza problemi, poiché non c'è margine d'interpretazione e, di conseguenza, il pericolo di abuso è basso. - Trasparenza: i criteri di misurazione sono comprensibili per l'agricoltore. - Applicazione / prassi univoca in Svizzera: le USM sono unità di misura uniformi (come una valuta). - Dati di base delle USM affidabili e disponibili: il calcolo non comporta alcun dispendio per l'agricoltore (rilevazione di dati). - Rappresentazione dell'agricoltura in senso stretto: si tiene conto di superfici e animali (ovvero parziale considerazione dell'intensità). - Buona delimitazione rispetto alle aziende gestite per hobby. - Tendenza alla promozione del mutamento strutturale: facendo riferimento alle dimensioni dell'azienda, quelle con valori limite sono costrette a espandersi. 	<ul style="list-style-type: none"> - I coefficienti sono troppo semplici e non rappresentano una valutazione del lavoro: gli agricoltori ritengono che non riflettano il loro lavoro e, di conseguenza, il consenso nel settore è basso. Incomprensioni e troppi casi limite in cui la determinazione mediante USM è ritenuta ingiusta. - Mancata considerazione delle attività affini all'agricoltura. - Incentivo a intensificare il lavoro nelle aziende a cavallo del valore soglia. - I valori limite impediscono lo sviluppo strutturale: l'aumento delle USM può essere ormai ottenuto quasi esclusivamente mediante l'espansione delle superfici, causando maggiore pressione sui canoni d'affitto e sul mercato dell'affitto in generale. - Elevata complessità nei campi d'applicazione e accresciuta importanza nella politica agricola: esiste ampio margine di critica politica ed è pertanto difficile modificare il sistema.

Quale svantaggio del sistema viene indicata la scarsa accettazione soprattutto da parte degli agricoltori con piccole aziende. Essi si aspettano, erroneamente, che le USM rappresentino il lavoro effettivamente svolto nell'azienda; ma non è quello che fanno o possono fare nella realtà. Come accennato al capitolo 2, l'USM è un'**unità di misura delle dimensioni aziendali** standardizzata, basata sul lavoro, che non mira a rappresentare il volume di lavoro di ogni singola azienda. Tale differenza di percezione è ancora più difficile da far capire se i coefficienti USM devono essere adeguati al progresso tecnico medio del quale i singoli agricoltori non hanno potuto approfittare nella propria azienda. Accade pertanto che in alcuni ambiti agricoli l'accettazione del sistema delle USM e, in particolare, dell'adeguamento periodico dei coefficienti, sia bassa. Un adeguamento dei coefficienti USM alla reale evo-

luzione dell'impiego del tempo di lavoro nell'agricoltura è tuttavia necessario per garantire l'obiettività del sistema a lungo termine.

Quale ulteriore svantaggio del sistema delle USM si nomina la sua centralità a livello politico. Considerato che le USM sono un criterio di entrata in materia per buona parte delle misure di politica agricola, la loro modifica comporta ripercussioni per un considerevole numero di aziende. Di conseguenza, in caso di proposte di modifica la reazione e la pressione politica sono forti. Attuare inasprimenti in base al progresso tecnico è pertanto difficile e, a lungo termine, può mettere in discussione la credibilità del sistema.

Controversa è l'efficacia delle USM sul mutamento strutturale: a parte la discussione generale riguardo all'opportunità di accelerare il mutamento strutturale mediante limiti con requisiti sempre più severi, per gli esperti è anche poco chiaro se ciò sia effettivamente fattibile. Si ipotizza che aziende con valori inferiori a un certo limite, espandendosi ricavano un enorme beneficio e per ingrandirsi sono pertanto disposte a pagare canoni d'affitto o prezzi del terreno elevati. L'attuale sistema può però anche spingere sempre più agricoltori vicini al valore limite a riflettere su una cooperazione con il vicino; il che è ritenuto positivo.

Singoli esperti hanno espresso perplessità sulla grandezza di riferimento di 2'800 ore di lavoro annuali per la determinazione dell'unità standard di manodopera. Dalla rilevazione del tempo di lavoro emerge che le aziende forniscono effettivamente tale prestazione (cfr. fig. 1), ma da un punto di vista sociopolitico ci si chiede se si debba prendere come grandezza di riferimento proprio il dispendio di lavoro effettivo, considerato l'elevato carico di lavoro nelle aziende agricole.

Accanto ai suddetti punti di forza e di debolezza a livello generale, le USM ne hanno anche nei diversi campi d'applicazione.

3.2 Punti di forza e di debolezza nel settore dei pagamenti diretti

Il limite minimo per ottenere i pagamenti diretti è di natura soprattutto amministrativa. Esso serve a escludere dall'ottenimento dei pagamenti diretti quelle aziende per le quali i costi di transazione per il versamento e i necessari controlli sarebbero sproporzionati rispetto al beneficio. A tale scopo è necessaria un'unità di misura calcolabile facilmente e con poco dispendio, che sia il più possibile stabile e non influenzabile dalle decisioni (inerenti alla produzione) a breve termine del capoazienda. Il sistema delle USM adempie tali requisiti. Gli esperti hanno addirittura affermato che, come limite amministrativo, il sistema attuale potrebbe essere ulteriormente semplificato.

Un quadro diverso si presenta per il limite massimo dei pagamenti diretti. Anche in questo caso viene considerato positivo il fatto che le USM si basino su dati esistenti, poiché ciò facilita notevolmente il calcolo annuale. Come punto di debolezza viene invece addotto che le USM rappresentano solo parzialmente il lavoro effettivamente svolto in azienda e sono piuttosto un'unità di misura per le dimensioni aziendali. I pagamenti diretti, tuttavia, non dovrebbero avere un limite massimo in relazione a tali dimensioni, bensì rispetto all'effettivo tempo di lavoro impiegato dalla famiglia del capoazienda per la gestione.

3.3 Punti di forza e di debolezza nel settore dei miglioramenti strutturali

Mediante i miglioramenti strutturali vanno sostenute esclusivamente aziende che a lungo termine ottengono una parte considerevole del proprio reddito dall'agricoltura in senso stretto e contribuiscono a garantire la fornitura a lungo termine di prestazioni multifunzionali. Per contenere il dispendio amministrativo delle autorità che esaminano le domande, mediante il limite USM si vuole evitare che aziende che molto probabilmente non adempiono i requisiti necessari inoltrino richiesta di provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali. Se si partisse dal presupposto di introdurre solo un sistema a una fase USM quale unico criterio per la concessione di aiuti agli investimenti, si dovrebbe poter valutare in maniera fondata con le USM la continuità a lungo termine dell'azienda e, soprattutto, la sua economicità. Ciò è però relativamente difficile, considerato che il lavoro non è un buon indicatore dell'economicità. Dallo studio di Huber et al. 2014 emerge infatti anche che, a livello statistico, la relazione tra le USM e il reddito agricolo di un'azienda è debole.

Nel settore dei miglioramenti strutturali risulta pertanto opportuno mantenere anche in futuro un sistema a due fasi: le aziende che superano la soglia delle USM vengono sottoposte a un'analisi economica dettagliata nell'ambito di un esame individuale; gli aiuti agli investimenti possono essere erogati solo in caso di risultato positivo. In tal modo vengono esclusi aziende e progetti con USM sufficienti, ma economicità troppo bassa. Questo sistema a due fasi non consente, però, di concedere aiuti agli investimenti ad aziende che potrebbero presentare una sufficiente economicità, nonostante abbiano poche USM.

Il sistema delle USM attualmente applicato nei miglioramenti strutturali è incentrato sull'agricoltura in senso stretto e considera pertanto troppo poco la varietà di forme di aziende agricole richiesta dagli stakeholder. L'esigua gamma di attività considerate può rappresentare uno svantaggio anche nella valutazione del potenziale economico di un'azienda. Le attività affini all'agricoltura, infatti, possono au-

mentarlo in quanto favoriscono un migliore sfruttamento dell'infrastruttura. Con l'attuale sistema, tali attività vengono considerate solo se è raggiunto il valore minimo di USM richiesto.

Di positivo, per i miglioramenti strutturali come per i pagamenti diretti, va indicato che le USM si possono calcolare in maniera semplice e veloce e le scelte del capoazienda inerenti alla produzione influiscono solo minimamente sul calcolo. Tali caratteristiche sono date soprattutto dal grado di dettaglio del sistema relativamente basso e dal calcolo basato su dati ben verificabili.

3.4 Punti di forza e di debolezza nel settore del diritto fondiario rurale

A differenza di quanto accade nel settore dei miglioramenti strutturali, in quello del diritto fondiario rurale non esiste un sistema a due fasi per valutare se un'azienda è meritevole di essere promossa: un'azienda di dimensioni superiori a 1 USM è automaticamente considerata in grado di esistere a lungo termine. Al contempo, la portata di tale valutazione è maggiore, poiché il limite per essere riconosciute come aziende agricole ha effetti al di fuori del diritto agricolo (cfr. cap. 2).

Come accennato per i miglioramenti strutturali, nell'applicare le USM per stabilire il limite per essere riconosciute come aziende agricole è svantaggioso il fatto che esse possano rappresentare solo limitatamente il potenziale economico di un'azienda. Un ulteriore inconveniente è il fatto che l'USM sia l'unico criterio di valutazione e non venga condotta alcuna analisi economica. L'esiguo numero di attività considerate per le USM risulta ancora più svantaggioso in questo contesto che non per i miglioramenti strutturali. Una combinazione di attività agricole in senso stretto e di attività affini all'agricoltura può influenzare positivamente il potenziale di sopravvivenza a lungo termine di un'azienda.

3.5 Applicazione nel settore della pianificazione del territorio

Un'azienda agricola riconosciuta come tale usufruisce di agevolazioni nell'ambito della pianificazione del territorio. In questo contesto si palesa un conflitto d'obiettivo nella definizione di un'azienda agricola: contrariamente agli altri ambiti d'influenza della definizione di azienda agricola, la pianificazione del territorio è fortemente incentrata sull'agricoltura in senso stretto. Dal punto di vista della pianificazione del territorio un'azienda deve poter esistere a lungo termine sulla base delle sue attività agricole in senso stretto, poiché le altre attività non dovrebbero, in linea di principio, venir esercitate nella zona agricola. Dal punto di vista della pianificazione del territorio il fatto che il sistema delle USM sia incentrato sull'agricoltura in senso stretto è pertanto un enorme punto di forza, contrariamente a quanto è il caso nell'ambito del diritto fondiario rurale e dei miglioramenti strutturali.

4 Ulteriore sviluppo e alternative al sistema delle USM

Di base è possibile sia sviluppare il sistema esistente sia introdurre sistemi alternativi (cfr. fig. 4). Questi ultimi si differenziano a seconda del loro grado di dettaglio e alla dimensione di riferimento: lavoro, coefficienti fisici o economici. L'attuale sistema delle USM si fonda soprattutto su coefficienti fisici (ettari di SAU, numero di animali), standardizzati attraverso il lavoro. Si baserebbe completamente sul lavoro, ad esempio, un preventivo del lavoro dettagliato. Anche le alternative si fondano, in misura differente, sulle specificità dell'azienda. Il preventivo del lavoro dettagliato, ad esempio, è assolutamente specifico dell'azienda poiché il tempo di lavoro effettivo viene rilevato in ogni singola azienda. Al contrario, in caso di unità di misura basata sulla regressione i coefficienti non vengono adeguati alla singola azienda, bensì si utilizzano per quanto possibile set standardizzati di coefficienti di calcolo.

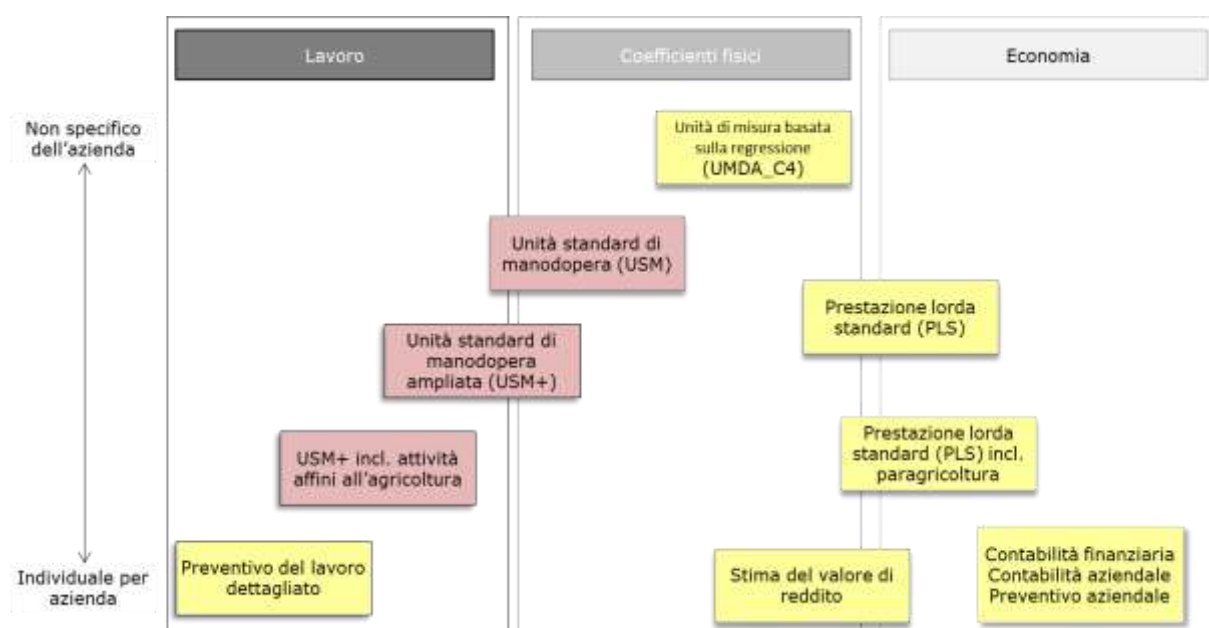


Figura 4 - Possibili ulteriori sviluppi (rosso) e alternative (giallo) all'attuale sistema delle USM sulla base di diverse unità di misura e specificità (fonte: Huber et al. 2014)

Come descritto al capitolo 2, il sistema delle USM è ben consolidato a livello di legge. A breve termine sono tuttavia possibili ulteriori sviluppi e ottimizzazioni del sistema attuale a livello di ordinanza, mentre adeguamenti di più ampia portata o l'applicazione di alternative potrebbero essere attuati solo a medio termine, nel quadro di una revisione di legge.

4.1 Ulteriore sviluppo del sistema delle USM

Nel sistema esistente (opzione USM+ nella fig. 4), a breve termine è possibile introdurre una rappresentazione più dettagliata del lavoro nell'agricoltura in senso stretto nonché estendere le attività considerate inserendo quelle affini all'agricoltura (opzione USM+ incl. attività affini all'agricoltura nella fig. 4). Ci si chiede inoltre come debba essere attuato l'adeguamento dei coefficienti USM al progresso tecnico.

4.1.1 Considerazione delle attività affini all'agricoltura

Per ottimizzare il sistema è possibile ampliare la gamma di attività considerate inserendo quelle affini all'agricoltura applicabili per la LDFR e i miglioramenti strutturali. La priorità va data alle attività definite nelle istruzioni all'articolo 12*b* OTerm (cfr. all.).

L'estensione delle attività considerate potrebbe svolgersi in diversi modi. Potrebbe risultare difficile considerarle attraverso coefficienti standardizzati, come invece avviene per l'agricoltura in senso stretto: la grande diversità delle sue attività determinerebbe un numero di coefficienti smisuratamente elevato. Altrettanto difficile è il controllo, ma si potrebbe ricorrere a un'autodichiarazione, com'è già il caso per i supplementi per la lavorazione, lo stoccaggio e la vendita di prodotti ottenuti nell'azienda. Tuttavia, anche in questo caso si pone il problema del controllo. In primo piano vi è pertanto un sistema che prevede la concessione di un supplemento sulla base di indicatori finanziari, poiché consentirebbero un migliore controllo attraverso la contabilità dell'azienda.

Durante i workshop sull'agricoltura meritevole di essere promossa e dagli ambienti della pianificazione del territorio è stato esplicitamente richiesto che le aziende svolgano anche attività agricole in senso stretto. Tale esigenza può essere adempiuta computando il supplemento USM per le attività affini all'agricoltura solo se l'azienda raggiunge un certo numero di USM con l'agricoltura in senso stretto. Il sistema potrebbe essere strutturato, ad esempio, in modo che il computo dei coefficienti USM sia possibile solo se l'azienda ha raggiunto almeno 0.6 USM mediante le attività agricole in senso stretto. Per assicurarsi che la maggior parte delle aziende promosse svolga prevalentemente attività agricole in senso stretto, cosa particolarmente importante nella pianificazione del territorio, la computabilità delle attività affini all'agricoltura può, ad esempio, essere limitata a 0.5 USM. In tal modo, nelle aziende con molte attività affini all'agricoltura, il sistema ne considererebbe solo una minima parte per il calcolo delle USM. Va in ogni caso considerato che questo supplemento è rilevante in particolare per

aziende che ottengono meno di 1.25 USM dall'agricoltura in senso stretto, poiché i rispettivi limiti per essere riconosciute come aziende agricole o nell'ambito dei provvedimenti per i miglioramenti strutturali si aggirano su tale valore.

Pro e contro

Nel considerare le attività affini all'agricoltura si ha il vantaggio di poter tenere maggiormente conto del lavoro della contadina in azienda. È inoltre possibile valutare decisamente meglio il potenziale economico e aumentare notevolmente l'effettività del sistema soprattutto nell'ambito del diritto fondiario. Una simile modifica contribuirebbe altresì a incentivare un'agricoltura diversificata, richiesta all'unanimità dai gruppi d'interesse (Weber 2013) e avanzata anche dall'iniziativa del Canton Berna. I gruppi d'interesse hanno tuttavia ribadito che nelle aziende che beneficiano di un sostegno una determinata parte dell'attività deve sempre essere costituita dall'agricoltura in senso stretto. Tale richiesta può essere soddisfatta considerando solo limitatamente le attività affini all'agricoltura.

L'estensione delle attività considerate a quelle affini all'agricoltura, con il connesso tendenziale allontanamento del sistema dalle attività agricole in senso stretto, crea tensione. Ciò rappresenta una sfida soprattutto nell'ambito della pianificazione del territorio che vorrebbe utilizzare lo spazio al di fuori delle zone edificabili soprattutto per l'agricoltura; in base agli obiettivi di questo settore, gli edifici agricoli al di fuori della zona edificabile vanno utilizzati soprattutto a scopo agricolo.

Un altro svantaggio dell'estensione delle attività è che aumenterebbe la possibilità per gli agricoltori di influenzare le dimensioni USM della propria azienda, con conseguente riduzione dell'obiettività del sistema ed eventualmente anche della sicurezza del diritto.

4.1.2 Adeguamento automatico al progresso tecnico

Un punto di debolezza dell'attuale sistema delle USM è che un adeguamento dinamico è possibile e anche necessario, ma deve confrontarsi con un'enorme resistenza politica. Il processo d'adeguamento diventa così discontinuo, creando insicurezze per l'agricoltura. Un processo d'adeguamento continuo e prevedibile per gli interessati ridurrebbe le incertezze e migliorerebbe la sicurezza della pianificazione.

Tale problema potrebbe essere risolto sancendo nella LAgr un obbligo di adeguamento periodico delle USM, creando un indice per la valutazione dei coefficienti USM a cadenza quadriennale che illustri l'evoluzione del tempo di lavoro medio ponderato in un'azienda. Siccome in assenza di adeguamenti i coefficienti USM restano costanti, tale indice segnala quanto questi si discostino dal tempo di lavoro

reale. Se rispetto all'ultimo adeguamento l'indice dovesse aumentare, ad esempio, di oltre 4 punti, il Consiglio federale deve essere obbligato per legge a verificare ed eventualmente ad adeguare i coefficienti USM.

Pro e contro

Sancire un adeguamento periodico a livello di legge avrebbe il vantaggio di creare un sistema delle USM più prevedibile per gli agricoltori, poiché sarebbe meno sottoposto ai meccanismi della politica. Inoltre, un adeguamento periodico dei coefficienti consentirebbe alle aziende di adeguarsi progressivamente.

Non è tuttavia certo che un obbligo legale ridurrebbe, in un caso concreto, l'eventuale pressione politica. Ci sarebbe tuttavia la possibilità, nell'ambito di un processo standardizzato di adeguamento delle USM basato su una valutazione periodica, di modificare specificamente i coefficienti in base all'evoluzione reale.

4.1.3 Altre possibilità di sviluppo del sistema

Attualmente, nell'OTerm le USM sono definite come unità per calcolare, con l'ausilio di coefficienti standardizzati, il tempo di lavoro necessario in tutta l'azienda. Nell'applicazione del sistema delle USM, tale definizione è troppo poco precisa e risveglia false aspettative. Per ovviare a tale lacuna si potrebbe modificare il rispettivo articolo dell'OTerm, optando per una definizione che tenga conto che le USM sono unità di misura standardizzate delle dimensioni aziendali basate sul tempo di lavoro.

Andrebbe modificata altresì l'attuale durata normale del lavoro di 2'800 ore utilizzata nel calcolo dei coefficienti USM, poiché è superiore a quella usuale in altre categorie (anche a quella di persone con attività lucrativa indipendente). L'elevato carico di lavoro rappresenta inoltre un'enorme sfida per le famiglie contadine. Riducendo la durata normale del lavoro a 2'600 ore si potrebbe pertanto tener conto di tale situazione e dell'evoluzione sociale.

4.2 Integrazione delle USM con un'analisi individuale approfondita volta a stabilire se un'azienda è meritevole di essere promossa

Come descritto precedentemente, uno dei grandi punti di debolezza dell'attuale sistema delle USM è l'insoddisfacente rappresentazione del potenziale economico delle aziende valutate. Miglioramenti in

questo senso sono auspicabili soprattutto nel settore del diritto fondiario rurale. Dalla valutazione del sistema delle USM è altresì emerso che la maggior parte degli fattori standardizzati sono difficilmente relazionabili con indicatori che misurano il successo economico come, ad esempio, il reddito agricolo. Per valutare meglio se un'azienda è meritevole di essere promossa, pertanto, non si deve dare priorità a un adeguamento delle USM, bensì a un'analisi individuale mirata.

Per un'analisi individuale volta a stabilire se un'azienda è meritevole di essere promossa si prendono in considerazione in particolare quattro diverse basi: stima del valore di reddito², contabilità finanziaria, contabilità aziendale e preventivo aziendale. La contabilità finanziaria e aziendale nonché la stima del valore di reddito agricolo sono incentrate sulla produttività dell'azienda nel passato. Considerato l'obbligo di tenere un registro per il calcolo dell'imposta, l'azienda dispone già di una contabilità finanziaria nella quale sono registrati, essenzialmente, la situazione patrimoniale, il reddito e la liquidità. Grazie alla contabilità finanziaria si può disporre di valori stabili negli anni; essa può quindi essere applicata come criterio. Mediante la contabilità aziendale sarebbero disponibili indicatori ancora più dettagliati, ma non tutte le aziende ne tengono una. Rispetto alla contabilità finanziaria quella aziendale comporta un maggiore margine di manovra in quanto a influenza degli indicatori. Applicando una stima dettagliata del valore di reddito come base per un'analisi individuale si prenderebbero in considerazione anche i fattori di produzione delle aziende "suolo" e "capitale".

Come base si potrebbe utilizzare altresì il preventivo aziendale, costituito da bilanci dettagliati per foraggio di base, sostanze nutritive, tempi di lavoro, eccetera, indispensabili per la pianificazione della produzione, oltre che dal preventivo, dal consuntivo e da un piano finanziario pluriennale. Il preventivo aziendale ha il vantaggio di considerare i progetti del capoazienda, aspetto importante soprattutto nel settore dei miglioramenti strutturali che comportano, di per sé, cambiamenti aziendali. Anche nel settore del diritto fondiario in caso di ripresa dell'azienda servirebbe a tener meglio conto del fatto che il successore potrebbe volerla gestire in maniera diversa dal suo predecessore.

Per compensare l'incertezza, insita in un preventivo aziendale, e approfittare contemporaneamente del suo enorme vantaggio di essere rivolto al futuro, la maniera più adeguata per valutare l'economicità a lungo termine di un'azienda sarebbe una combinazione di diversi indicatori.

² La stima del valore di reddito è una valutazione standardizzata del valore dell'azienda agricola: il valore di reddito equivale al capitale il cui interesse, calcolato al tasso medio applicabile alle ipoteche di primo grado, corrisponde al reddito (agricolo) di un'azienda agricola o di un fondo agricolo gestiti secondo gli usi del Paese. Il reddito e il tasso d'interesse sono fissati secondo una media pluriennale (periodo di calcolo) (art. 10 LDFR). Nella valutazione del valore di reddito vengono analizzate le diverse componenti dell'azienda, ovvero il terreno, gli edifici e altri impianti. La valutazione viene condotta indipendentemente dalla gestione in corso sulla base di aliquote corrispondenti ricavate dai dati contabili o dalle previsioni di tendenza. Le aliquote del valore di reddito sono inoltre suddivise in base alle vie di comunicazione della casa d'abitazione e dell'azienda (edifici di economia rurale, terreno).

Per contenere il dispendio amministrativo degli organi che effettuano l'analisi individuale volta a stabilire se un'azienda è meritevole di essere promossa, questa può essere circoscritta a determinate dimensioni aziendali (limite minimo e massimo di USM). Da un lato perché sia gli stakeholder sia gli attori della pianificazione del territorio richiedono una quota minima di agricoltura in senso stretto e, dall'altro, poiché si può presupporre che a partire da una certa dimensione l'azienda offra al gestore sufficiente potenziale per una sopravvivenza a lungo termine, anche se il suo predecessore non l'ha sfruttato.

Pro e contro

Un notevole vantaggio dell'integrazione delle USM con un'analisi individuale approfondita volta a stabilire se un'azienda è meritevole di essere promossa consiste nel fatto che viene tenuta maggiormente in considerazione l'economicità delle aziende. In tal modo, il sistema può essere ottimizzato in due direzioni: da un lato possono essere considerate anche le aziende che presentano un'elevata capacità economica ma non raggiungono il limite USM (Q1 nella fig. 5); dall'altro possono essere escluse dai privilegi connessi aziende che raggiungono il limite USM ma presentano un'insufficiente capacità economica (Q2 nella fig. 5). Quanto tale possibilità possa essere attuata dipende dalle dimensioni - calcolate in USM - entro le quali l'azienda deve rientrare per essere ammessa a un'analisi economica.

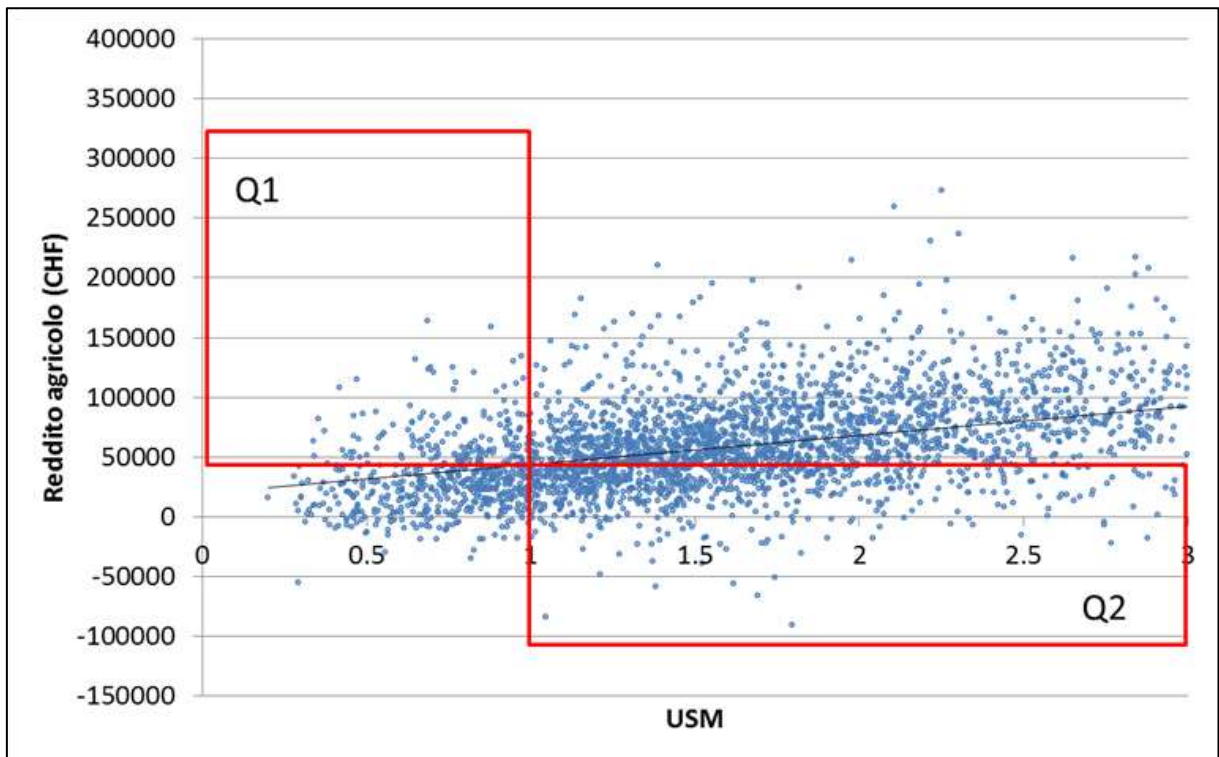


Figura 5 - Proporzione tra il reddito agricolo e il numero di USM nelle aziende dell'Analisi centralizzata <3 USM

Contrariamente ai dati contabili, il preventivo aziendale e, in parte anche la stima del valore di reddito, si concentrano sul potenziale economico futuro. Poiché nel calcolo confluiscono ipotesi specifiche dell'azienda, ciò implica necessariamente una ridotta affidabilità dei dati e, di conseguenza, una minore obiettività rispetto agli indicatori contabili. Tale situazione rappresenta una sfida nel caso in cui viene impugnata una decisione ufficiale concernente, ad esempio, il conferimento dello stato di azienda agricola.

A causa dell'enorme dispendio, un'analisi individuale dell'economicità di un'azienda viene considerata soprattutto come integrazione a un'unità di misura delle dimensioni aziendali di facile rilevazione come l'USM. Si potrebbe pensare, ad esempio, a una combinazione tra criteri d'entrata in materia meno severi e un'analisi di questo tipo, che migliorerebbe di gran lunga la valutazione del potenziale economico delle aziende rispetto a quella attuale.

4.3 Alternative di massima alle USM

A medio termine, si potrebbe modificare notevolmente il sistema, ma si dovrebbe obbligatoriamente farlo nel quadro di una revisione di legge. Possibilità concrete sarebbero una semplice unità di misura delle dimensioni aziendali basata su elementi fisici o il concetto della prestazione lorda standard.

4.3.1 Unità di misura delle dimensioni aziendali (UMDA) fisica

L'unità di misura delle dimensioni aziendali (UMDA) fisica viene così denominata poiché, contrariamente alle USM, è un valore privo di dimensione e si basa su misure fisiche quali le superfici e l'effettivo di animali. Una simile unità non si riferirebbe in alcun modo al lavoro impiegato e non dovrebbe pertanto neanche essere adeguata al progresso tecnico. Ciò non significa, tuttavia, che non abbia alcuna correlazione con indicatori reali. Un modo per determinare una simile UMDA potrebbe essere quello di utilizzare indicatori finanziari, come ad esempio la prestazione lorda di un'azienda. Con l'ausilio di un'analisi di regressione si valuterebbero quindi i coefficienti che influiscono maggiormente su tale prestazione (Meier 2011). Le variabili d'influsso esaminate sarebbero, in questo caso, indicatori fisici dell'azienda come la superficie disponibile, l'utilizzazione della stessa, il numero di animali o altri dati registrati nell'ambito della rilevazione della struttura aziendale agricola. Meier (2011) ha presentato il seguente esempio di UMDA con solo quattro attività (UMDA_C4):

$$UMDA_C4 = ha\ SAU - ha\ superficie\ inerbita + UBG + 7 * ha\ colture\ speciali$$

Nel calcolo può essere considerato un numero diverso di variabili a seconda del grado di dettaglio auspicato. Aumentando le variabili, tuttavia, la semplicità del sistema diminuisce. La dinamica temporale potrebbe essere presa in considerazione in due modi: ricalcolando la regressione a intervalli di tempo regolari e adeguando conseguentemente i coefficienti o adattando correntemente i limiti.

Come per le USM, anche in questo sistema si potrebbero estendere le attività considerate a quelle affini all'agricoltura, calcolando supplementi sulla base delle variabili d'obiettivo (p.es. prestazione lorda).

Pro e contro

Il vantaggio di tale sistema è che l'unità di misura delle dimensioni aziendali è priva di dimensione e quindi gli agricoltori non avrebbero l'aspettativa che tale valore sia direttamente collegato con uno dei fattori di produzione utilizzati, com'è il caso attualmente con le USM, associate al lavoro. Inoltre, il coefficiente non sarebbe neanche considerato ingiusto. Ciò potrebbe rendere superfluo il dibattito politico sull'inclusione delle diverse attività. Tale unità di misura sarebbe altresì altamente standardizzata,

il che facilita la rilevazione (sempre basata su dati esistenti) e riduce la possibilità d'influenza del capozia. Con essa sarebbe pertanto garantita anche la sicurezza giuridica. Un ulteriore vantaggio sarebbe la possibilità di adeguare i limiti con differenti dinamiche senza che il sistema perda credibilità.

Nell'attuazione di un'UMDA fisica la sfida consisterebbe nel coniugarla con i supplementi vigenti nell'ambito della LDFR e dei miglioramenti strutturali. Altrettanto incerto è se si riuscirebbe a far comprendere adeguatamente il concetto di unità di misura delle dimensioni aziendali priva di dimensione e se un passaggio a un'UMDA fisica consentirebbe di rappresentare meglio l'economicità delle aziende rispetto al sistema delle USM. Dai risultati di Huber et al. (2004) emerge infatti che con un'UMDA molto semplice (UMDA_C4) si può rappresentare benissimo la cifra d'affari di un'azienda ma non il reddito agricolo. Non è inoltre chiaro quale sarebbe l'accettazione dei diversi stakeholder nei confronti della formula applicata.

4.3.2 Prestazione lorda standard (PLS)

Il sistema della prestazione lorda standard (PLS) sarebbe maggiormente basato su criteri economici rispetto alla semplice UMDA. Per ogni attività agricola in senso stretto verrebbe calcolata la cifra d'affari o la prestazione lorda con o senza pagamenti diretti per unità (ha o UBG). Questi valori verrebbero calcolati sulla base dei dati dell'Analisi centralizzata (AC), facendo una media su cinque anni dei valori delle singole attività di tutte le aziende. Effettuando il calcolo con l'ausilio dei dati AC si potrebbe rappresentare un totale di 27 rami aziendali, ottenendo valori che rispecchierebbero la gestione secondo gli usi del Paese (cfr. tab. 6). Per calcolare le dimensioni dell'azienda si moltiplicherebbe la portata delle attività per la rispettiva prestazione lorda. Onde usufruire del sostegno statale le aziende dovrebbero raggiungere, mediante le loro attività, una determinata prestazione lorda standard. Si potrebbe scegliere un limite più o meno alto a seconda del campo d'applicazione.

L'utilizzo di una media quinquennale garantisce una certa stabilità al sistema e, al contempo, gli conferisce una dinamica, considerato che la PLS può variare in base alla situazione di mercato. Se, ad esempio, cala il prezzo di un determinato prodotto, diminuisce anche la PLS per tale attività. Tuttavia, restando il limite allo stesso livello, le aziende che non si adeguano scendono al di sotto del limite. Nel modificare tali parametri si dovrebbe pertanto sempre tener conto dell'effetto sulla PLS ed eventualmente adeguare i limiti.

Tabella 6 - Prestazione lorda standard, media quinquennale sulla base dei dati AC (Huber et al. 2014)

	5a_2003 -2007	5a_2004 -2008	5a_2005 -2009	5a_2006 -2010	5a_2007 -2011
Cereali panificabili	3'163	3'269	3'204	3'125	3'250
Cereali da foraggio	1'433	1'490	1'466	1'461	1'506
Mais da granella	3'197	3'328	3'250	2'979	3'128
Patate	12'489	12'877	13'536	14'314	14'729
Barbabietole da zucchero	8'861	8'763	8'317	7'820	7'687
Colza	2'609	2'782	2'815	2'813	2'969
Ortaggi di pieno campo per la conservazione	8'048	7'608	7'488	7'187	7'414
Verdura (escl. ortaggi di pieno campo per la conservazione)	37'933	38'828	39'827	40'785	41'283
Tabacco	28'330	28'578	30'313	32'000	35'683
Foraggio grezzo (di produzione propria)	114	122	119	122	135
Uva, non torchiata	17'550	18'014	19'173	19'385	19'774
Frutta, prodotti di frutta, legna incl.	26'852	27'312	28'159	29'528	31'140
Bacche	50'060	49'700	46'060	42'460	40'700
Diverse colture perenni	20'056	20'674	21'022	20'006	19'412
Altre colture	3'474	3'458	3'444	3'402	3'477
Bosco	845	912	958	976	974
Altra detenzione di animali	24	28	31	31	32
Latte e latticini	4'082	4'175	4'127	4'080	4'018
Detenzione di vacche madri	2'823	2'773	2'668	2'563	2'561
Animali, bestiame da latte, allevamento, div. bovini	4'988	5'129	5'010	4'776	4'675
Ingrasso di bestiame grosso	6'964	7'058	7'195	7'352	7'287
Ingrasso di vitelli	8'542	8'358	8'218	7'975	7'802
Equini	5'401	5'625	5'981	6'279	6'443
Ovini	1'711	1'624	1'542	1'510	1'359
Caprini	1'566	1'730	1'930	2'266	2'152
Detenzione di suini	6'746	6'907	6'822	6'834	6'890
Detenzione di pollame	7'638	7'600	7'862	8'154	8'287
Pagamenti diretti per ha	1'668	1'657	1'656	1'664	1'674
Pagamenti diretti per UBFG	565	585	643	702	758
Pagamenti diretti per UBG	218	222	225	228	230

Pro e contro

Il vantaggio di questo sistema è la prossimità concettuale all'economicità. La PLS tuttavia, non corrisponde al reddito di un'azienda e la correlazione tra questi due valori riflette un quadro simile a quello delle USM (Huber et al. 2014).

Come per il sistema delle USM, l'alto grado di standardizzazione (simile a quello del sistema USM+) comporta anche per la PLS vantaggi e svantaggi. Il vantaggio è la semplicità di calcolo sulla base di dati esistenti, lo svantaggio è che le aziende con gestione efficiente e prestazione lorda superiore alla

media si sentiranno sfavorite, poiché il sistema non rappresenta la prestazione effettiva. A livello d'interpretazione la situazione risulta più sfavorevole con la PLS che non con le USM, poiché con la prima vengono "penalizzate" le aziende con una prestazione lorda più elevata di quella standard che è però, di principio, l'obiettivo che si vuole raggiungere.

A prima vista con questa unità di misura delle dimensioni aziendali sarebbe più facile considerare le attività affini all'agricoltura, già che si potrebbe semplicemente aggiungere al calcolo la prestazione lorda delle varie attività. Bisogna tuttavia tener conto del fatto che tra le attività affini all'agricoltura rientrano anche quelle commerciali, nelle quali la proporzione tra prestazione lorda e reddito è più sfavorevole di quanto non lo sia nelle attività agricole. Per poter comparare le prestazioni lorde si dovrebbero pertanto inserire coefficienti correttivi anche in questo sistema, rendendolo più complicato e meno trasparente.

5 Discussione

Il sistema delle USM è universalmente applicato nella politica agricola svizzera come unità di misura delle dimensioni aziendali. Viene utilizzato come criterio d'entrata in materia negli ambiti dei pagamenti diretti e dei miglioramenti strutturali e come criterio determinante per stabilire se un'azienda è meritevole di essere promossa nell'ambito del diritto fondiario rurale e dei diversi ambiti giuridici fondati su di esso, come il diritto sulla pianificazione del territorio. In questi settori l'attuale sistema delle USM presenta punti di forza e di debolezza. Tra i primi si annoverano, in particolare, la semplicità d'esecuzione e l'obiettività, che lo rendono fruibile per tutti gli utenti e contribuiscono notevolmente anche alla sicurezza giuridica. Tra i secondi vanno nominate, in primo luogo, la considerazione subottimale della capacità economica dell'azienda e, in secondo luogo, la parziale mancanza di accettazione da parte degli agricoltori che non raggiungono il valore limite richiesto.

Progresso tecnico

Nell'ambito del sistema delle USM la considerazione del progresso tecnico viene giudicata come un elemento critico. Non si tratta di forzare il mutamento strutturale, bensì di legittimare il sistema: anche in futuro questo dovrà essere basato sul lavoro. Si ritiene pertanto urgente adeguarlo al progresso tecnico affinché non aumenti ulteriormente il divario tra la manodopera effettivamente impiegata nell'agricoltura svizzera e quella standard calcolata con le USM vigenti. In futuro è altresì immaginabile che il progresso tecnico comporti lo spostamento di un limite specifico, se si vuole evitare l'effetto

Valutazione del sistema delle unità standard di manodopera USM

sulle strutture. Nel prossimo messaggio sull'evoluzione della politica agricola il Consiglio federale presenterà una proposta per sancire a livello di legge l'adeguamento al progresso tecnico. Se non si dovesse ottenere la maggioranza politica si prenderà in considerazione l'alternativa del cambio di sistema.

Valutazione di un ulteriore sviluppo del sistema

Tra le possibilità di ulteriore sviluppo del sistema presentate, quella maggiormente atta ad aumentare il consenso risulta il sistema **USM+**, che meglio rappresenta l'effettivo tempo di lavoro. Un tale ampliamento del sistema vigente, tuttavia, lo renderebbe più complesso per gli agricoltori che dovrebbero considerarlo al momento di prendere, ogni anno, le decisioni inerenti la produzione. Non bisogna pertanto dare per scontato che, ampliandolo, il sistema incontrerà maggiore consenso a lungo termine. Per il Consiglio federale, l'alternativa USM+ costituisce pertanto soltanto a determinate condizioni una via praticabile per l'ulteriore sviluppo del sistema.

Una maggiore accettazione si potrebbe invece ottenere migliorando la **comunicazione** definendo chiaramente, ad esempio, già nell'OTerm, che l'USM non è un'unità di misura per il lavoro, bensì un'unità di misura delle dimensioni aziendali standardizzata, basata sul lavoro. Questo provvedimento, il cui obiettivo è una migliore comprensione del sistema, dovrà essere attuato nell'ambito di una prossima revisione dell'OTerm.

Una possibilità per migliorare il raggiungimento degli obiettivi e l'accettazione del sistema è **l'estensione di quello vigente alle attività affini all'agricoltura**, che consentirebbe di migliorare la rappresentazione della capacità economica delle aziende e la considerazione delle varie attività e dello spirito imprenditoriale che i contadini dimostrano in questo ambito. Che tali attività vengano considerate nel sistema, viene richiesto esplicitamente anche nel postulato 12.3290 della Consigliera nazionale Maya Graf "Considerazione del lavoro delle contadine nel calcolo dei valori USM" e nell'Iniziativa del Canton Berna 12.318 "Calcolo dell'unità standard di manodopera nell'agricoltura". Questo aspetto è stato ampiamente discusso anche durante il dibattito parlamentare sulla Politica agricola 2014-2017. Parallelamente, però, è necessario mantenere la coerenza tra la definizione di azienda nel diritto fondiario rurale e quella nella pianificazione del territorio. Il Consiglio federale prevede di formulare, nel quadro di un'indagine conoscitiva, una proposta adeguata al fine di considerare le attività affini all'agricoltura nel calcolo delle USM.

Analisi individuale approfondita volta a stabilire se un'azienda è meritevole di essere promossa

Valutazione del sistema delle unità standard di manodopera USM

L'attuale sistema delle USM potrebbe essere integrato con un'analisi individuale approfondita volta a stabilire se un'azienda è meritevole di essere promossa. Tale analisi avrebbe il vantaggio di compensare la rappresentazione incompleta della capacità economica e consentirebbe di incentivare in maniera più mirata anche agricoltori dallo spirito innovativo e imprenditoriale. L'aumento del dispendio amministrativo che ne conseguirebbe per agricoltori e autorità verrebbe mantenuto entro limiti accettabili, visto che una simile analisi andrebbe condotta solo in caso di variazioni nell'azienda e non ogni anno, come succede per i pagamenti diretti. L'enorme svantaggio è che diminuirebbe l'obiettività del sistema. Il Consiglio federale valuterà approfonditamente tale sistema e presenterà proposte adeguate nel quadro di un messaggio sull'evoluzione della politica agricola.

Valutazione dei sistemi alternativi: UMDA e PLS

Le alternative vagliate al sistema delle USM, ovvero l'unità di misura delle dimensioni aziendali (UMDA) basata sulla regressione e la prestazione lorda standard (PLS), apporterebbero miglioramenti solo puntuali. Un sistema basato sulla PLS non rappresenterebbe significativamente meglio la capacità economica né godrebbe di maggior consenso. Inoltre, sussiste la problematica che la PLS potrebbe essere influenzata da altre misure di politica agricola.

Un'unità di misura delle dimensioni aziendali basata sulla regressione ha il vantaggio, rispetto al sistema delle USM, di non dover essere periodicamente adeguata per essere legittimata vale a dire l'adeguamento potrebbe essere effettuato in maniera automatizzata, mediante indicatori relativamente semplici. Per il resto, essa presenta svantaggi simili a quelli del sistema delle USM. Tale unità di misura andrebbe considerata soprattutto se il regolare adeguamento al progresso tecnico dei coefficienti USM non dovesse ottenere la maggioranza politica e il sistema delle USM perdesse, di conseguenza, la propria obiettività.

6 Risposta ai postulati

6.1 Postulato 12.3234 “Considerazione del volume di lavoro correlato alla gestione del bosco e all'estivazione nel calcolo dei valori USM”

Nell'applicazione del sistema delle USM nell'ambito della LDFR e dei miglioramenti strutturali, il volume di lavoro correlato alla gestione del bosco di proprietà e all'estivazione è già considerato con supplementi, calcolati dal Gruppo di ricerca Costruzioni, animali e lavoro di Agroscope sulla base delle

misurazioni del tempo di lavoro impiegato per le singole attività. Questi valori vengono verificati periodicamente e in caso di differenze con i valori reali si propongono degli adeguamenti.

Nel quadro della Politica agricola 2014-2017 agli agricoltori è stato concesso di far valere USM supplementari nell'ambito della DLFR e dei miglioramenti strutturali per la preparazione, lo stoccaggio e la vendita di prodotti agricoli ottenuti nella propria azienda di produzione. Dal 1° gennaio 2014, pertanto, la trasformazione in formaggio del latte prodotto nell'azienda d'estivazione, che fino a quel momento non era computabile, viene considerata con un supplemento USM in base all'effettivo dispendio di lavoro, sempreché l'azienda d'estivazione venga gestita a proprio rischio e pericolo.

Non è invece opportuno considerare i supplementi per il bosco e l'estivazione nell'ambito dei pagamenti diretti, poiché il bosco non rientra tra le attività agricole in senso stretto. L'USM per l'estivazione viene considerata indirettamente anche nei pagamenti diretti poiché, come precedentemente accennato, l'effettivo di animali determinante non viene ridotto nonostante l'assenza dei capi dall'azienda principale. Va inoltre ricordato che nell'estivazione vige un altro regime di pagamenti diretti, basato sul carico usuale.

6.2 Postulato 12.3242 “Valutazione globale del volume di lavoro minimo per i pagamenti diretti agricoli”

Le USM si basano su dati dell'economia del lavoro rilevati presso aziende agricole svizzere dal Gruppo di ricerca Costruzioni, animali e lavoro di Agroscope. Oltre ai lavori nei campi e nelle stalle, nel calcolo dei coefficienti USM sono incluse anche la gestione dell'azienda e le attività straordinarie in misura, a seconda dell'attività, del 20-60 per cento del tempo di lavoro totale considerato. Anche tali dati vengono costantemente verificati e, in caso di scarto rispetto ai valori reali, si tiene conto delle differenze per gli adeguamenti dei coefficienti USM.

Nell'attuale sistema le difficoltà di gestione sono considerate mediante supplementi nelle USM anche nell'ambito dei pagamenti diretti. Esse comprendono difficoltà dovute sia a caratteristiche topografiche sia a particolari forme di produzione (p.es. quelle ecologiche). Per considerare in maniera ancora più congrua il dispendio di lavoro su particelle in forte pendenza, dal 1° gennaio 2017, parallelamente all'incremento dei contributi di declività per superfici con più del 50 per cento di declività, deciso nel quadro della PA 2014-2017, dovrebbe essere aumentato anche il relativo supplemento per superfici declive.

Il supplemento per la lavorazione e la vendita di prodotti ottenuti nell'azienda, così come viene considerato nell'ambito della LDFR e dei miglioramenti strutturali, si basa su un'autodichiarazione la cui rilevazione richiede un enorme dispendio di lavoro sia per gli agricoltori sia per le autorità. Contemplare tali attività nell'ambito dei pagamenti diretti dove, contrariamente al diritto fondiario, la classificazione delle aziende va effettuata ogni anno, comporterebbe un aumento troppo elevato di dispendio. La grande varietà di attività in questo settore renderebbe altresì impossibile fissare coefficienti standardizzati. Inoltre, tali valori possono essere soggetti a forti fluttuazioni annuali, creando incertezza nell'agricoltore riguardo al raggiungimento del limite richiesto. Non si ritiene pertanto adeguato né opportuno considerare la lavorazione e la vendita nell'ambito dei pagamenti diretti.

6.3 Postulato 12.3906 “Calcolo dell'unità standard di manodopera”

Il sistema di calcolo dell'USM è adeguato e conforme alle esigenze attuali e future dell'agricoltura?

Il sistema delle USM è chiaramente basato sul lavoro, nonché viene applicato in tutti gli ambiti del diritto agricolo. Si può pertanto partire dal presupposto che venga utilizzato in maniera conforme. Tale conformità non è sempre garantita nell'ambito dei pagamenti diretti dove, per ragioni motivate, non vengono concessi determinati supplementi, applicati invece in altri settori.

Adeguatezza - Rappresentazione incompleta dell'economicità

L'adeguatezza del sistema delle USM va valutata diversamente a seconda del campo d'applicazione. Per i pagamenti diretti tale sistema risulta opportuno come limite minimo, per quanto si potrebbe comunque semplificarlo. Negli altri settori, quali i miglioramenti strutturali ma soprattutto il diritto fondiario, va fatta una distinzione. Con le USM si può ottenere solo una rappresentazione incompleta della capacità economica delle aziende, poiché con esse non si può tenere adeguatamente conto del potenziale economico. Tale lacuna va relativizzata nell'ambito dei miglioramenti strutturali dove il sistema delle USM, essendo solo una soglia minima di natura amministrativa per entrare nel merito di domande di aiuti agli investimenti, va considerato adeguato; soltanto in un secondo momento viene condotta un'analisi individuale approfondita focalizzata sull'investimento desiderato. Nel diritto fondiario non esiste un simile sistema a due fasi e pertanto l'applicazione dell'attuale sistema delle USM in tale campo è da considerarsi discreta.

Sistema delle USM incentrato sulle attività agricole in senso stretto

Il sistema delle USM è incentrato sull'agricoltura in senso stretto e, di conseguenza, sulle USM vengono computate tutte le attività pertinenti, incluse la lavorazione e la vendita delle materie prime di produzione propria. Tale approccio è, soprattutto dal profilo della pianificazione del territorio, un punto di forza del sistema, tuttavia la sua definizione è considerata troppo restrittiva dagli stakeholder interpellati; la Confederazione dovrebbe consentire più forme possibili di agricoltura, a condizione che le aziende esercitino sempre una quota sufficiente di attività agricole in senso stretto. Integrando le attività affini all'agricoltura si potrebbe inoltre tener maggiormente conto dello spirito imprenditoriale degli agricoltori.

Necessità di aumentare l'adeguatezza

Onde colmare almeno parzialmente le citate lacune sarebbe opportuno estendere le attività considerate nel sistema delle USM a quelle affini all'agricoltura. In tal modo si potrebbe soddisfare la richiesta di promozione di un'agricoltura il più diversificata possibile e, contemporaneamente, rappresentare meglio la capacità economica di un'azienda. Un altro, sostanziale miglioramento del sistema potrebbe consistere in una sua integrazione con un'analisi individuale approfondita dell'economicità delle aziende.

Come si può tener conto della diversificazione nel primario, onde considerare tutte le effettive attività agricole e paragricole?

Per tener conto della diversificazione nel settore primario si possono estendere le attività considerate nelle USM, aggiungendo quelle affini all'agricoltura. Nell'applicazione, tale estensione dovrebbe essere strutturata in maniera da essere il più possibile semplice e basata su dati esistenti, soprattutto per quanto concerne i supplementi nell'ambito del diritto fondiario rurale e dei miglioramenti strutturali.

Per poter continuare a garantire che in un'azienda meritevole di essere promossa si esercitino sufficienti attività agricole in senso stretto, il supplemento per le attività affini all'agricoltura dovrebbe essere esplicitamente vincolato a una quota minima di attività agricole in senso stretto. Una proposta d'esecuzione a livello di ordinanza in tal senso sarà oggetto di un'indagine conoscitiva a tempo debito.

Che effetti avrà il previsto concetto di USM sui vari campi d'applicazione e come deve essere impostato affinché possa essere attuato in maniera facile e attenta alle varie esigenze?

Nel settore dei pagamenti diretti le attività affini all'agricoltura non vanno considerate: in questo ambito il calcolo delle USM deve avvenire infatti ogni anno su circa 60'000 aziende ed è pertanto necessario che sia semplice e stabile. A livello di miglioramenti strutturali, con l'introduzione nelle USM delle attività affini all'agricoltura, nuove aziende raggiungono la soglia minima per entrare nel merito di una domanda di aiuti agli investimenti. Al momento, non si può però valutare quante saranno poiché mancano i dati di base a tale scopo. In questo contesto va inoltre sottolineato che la maggior parte delle aziende che ricevono aiuti agli investimenti supera le soglie USM già prima della realizzazione del rispettivo progetto d'investimento visto che, in media, presenta 2.7 USM.

Gli effetti maggiori dovrebbero presentarsi nell'ambito del diritto fondiario rurale, dove le USM non sono solo una soglia d'entrata in materia, bensì anche un criterio determinante per la promozione. In questo settore, la quota di aziende che raggiungono il limite per essere riconosciute come aziende agricole cambierà a seconda della struttura del sistema. Se questo viene impostato in modo che venga esaminata l'economicità solo di quelle aziende che attualmente non raggiungono il limite, le aziende che avranno il diritto di essere classificate come aziende agricole saranno più numerose. Se invece vengono esaminate anche le aziende che attualmente sono considerate automaticamente aziende agricole per via delle loro dimensioni, il numero potrebbe diminuire. Considerato però che la definizione di azienda agricola viene utilizzata anche nel diritto sulla pianificazione del territorio, l'introduzione delle attività affini all'agricoltura ha conseguenze anche in questo campo e sarà pertanto necessario trovare una modalità di calcolo che soddisfi le esigenze sia dell'agricoltura sia della pianificazione del territorio.

È possibile stabilire e computare correttamente le prestazioni d'interesse generale richieste in via suppletiva dalla PA 14-17?

Stabilire e computare le prestazioni d'interesse generale non è un obiettivo esplicito delle USM. Nella maggior parte dei casi, però, con l'attuale sistema delle USM il dispendio di lavoro per la fornitura di prestazioni d'interesse generale viene considerato implicitamente. La garanzia dell'approvvigionamento della popolazione richiesta all'articolo 104 Cost. è infatti abbinata alla gestione della superficie agricola utile e alla detenzione di animali da reddito, attività che vengono registrate mediante i coefficienti USM. La salvaguardia delle basi vitali naturali e la cura del paesaggio rurale vengono in parte consi-

derate attraverso i supplementi per le difficoltà di gestione. Dell'obiettivo dell'occupazione decentrata si tiene conto mediante limiti che possono essere diversi per regione.

7 Altri interventi concernenti il sistema delle USM

Come accennato nell'introduzione, oltre ai tre postulati appena trattati, sono pendenti diversi altri interventi nei quali si richiede una modifica del sistema delle USM. In questo capitolo si entra nel merito di tali interventi, riallacciandosi alle argomentazioni del presente rapporto, a meno che gli aspetti da essi sollevati non siano già stati affrontati con le risposte ai capitoli 5 e 6 (riguarda il Po 12.3290, CN Maya Graf e l'lv. Ct. BE 12.318).

7.1 Tenere conto delle difficoltà di gestione (Po 11.4157, CN Erich von Siebenthal)

Come rappresentato nella tabella 2, nell'attuale sistema delle USM le difficoltà di gestione vengono considerate mediante supplementi. In base ai calcoli di Agroscope i supplementi di 0.015 USM per ettaro per superfici con declività del 18-35 per cento e di 0.03 USM per ettaro per superfici con declività superiore al 35 per cento, considerano sufficientemente il carico aggiuntivo rispetto a quello necessario su una particella pianeggiante. Per considerare ancora meglio il dispendio di lavoro su particelle in forte pendenza, parallelamente all'incremento dei contributi di declività per superfici con più del 50 per cento di declività, deciso nel quadro della PA 14-17, il 1° gennaio 2017 verrà aumentato anche il relativo supplemento per superfici declive. Il Consiglio federale ritiene pertanto adempiuto il postulato e propone di toglierlo di ruolo.

7.2 Ridurre il volume di lavoro necessario per i miglioramenti strutturali (Mo 12.3592, CN Erich von Siebenthal)

I provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali mirano a incentivare aziende con capacità di sopravvivenza a lungo termine e che costituiscono pertanto una solida base per un progetto promosso con tali provvedimenti. Va tuttavia considerato che in futuro il contesto potrebbe cambiare. Dai dati dell'Analisi centralizzata dei dati contabili emerge che la capacità economica delle aziende tende ad aumentare proporzionalmente alle loro dimensioni (cfr. fig. 4). La varianza tra le aziende, tuttavia, è

notevole: alcune aziende al di sotto del limite possono presentare una capacità economica migliore rispetto ad altre al di sopra del limite. Sarebbe possibile considerare tali aziende nel sistema delle USM, integrandolo con un'analisi individuale approfondita dell'economicità. Una simile integrazione sarà valutata nel dettaglio sulla base del presente rapporto. Non sarebbe tuttavia opportuno ridurre i limiti senza introdurre un'analisi individuale approfondita, altrimenti aumenterebbe il numero di aziende con un potenziale economico insufficiente che potrebbero presentare domanda di promozione di progetti.

8 Conclusioni del Consiglio federale

Il Consiglio federale ha valutato dettagliatamente il vigente sistema delle USM ed è giunto alla conclusione che è opportuno svilupparlo. Tale obiettivo sarà perseguito in due fasi.

Durante la *prima fase*, le rispettive ordinanze saranno modificate di conseguenza in virtù della base legale vigente, affinché vengano 1. considerate le attività affini all'agricoltura nel calcolo delle USM nei settori del diritto fondiario rurale e dei provvedimenti per i miglioramenti strutturali, 2. verificati i coefficienti USM tenendo conto, tra le altre cose, del progresso tecnico, riduzione dell'orario di lavoro regolare a 2'600 ore annuali inclusa, e 3. introdotte precisazioni della definizione di USM nell'OTerm. A questo proposito sarà avviata un'indagine conoscitiva nel 2015. Le modifiche d'ordinanza entreranno in vigore il 1° gennaio 2016.

In una *seconda fase*, il Consiglio federale intende valutare approfonditamente l'analisi individuale volta a stabilire se un'azienda è meritevole di essere promossa come condizione aggiuntiva per il riconoscimento come azienda agricola in virtù del diritto fondiario rurale, includendo in tale valutazione anche le disposizioni nell'ambito dei miglioramenti strutturali. Il suo obiettivo è presentare, sulla base di tale analisi, una proposta che potrebbe essere attuata in una tappa futura dell'evoluzione della politica agricola. Il Consiglio federale è convinto che grazie a tali misure la politica agricola godrà di maggiore consenso sia nella società sia tra gli agricoltori. Tali modifiche consentiranno inoltre di promuovere in maniera mirata gli agricoltori dotati di spirito innovativo e imprenditoriale, aspetto, questo, che il Consiglio federale ritiene imprescindibile.

9 Allegato

9.1 Altri interventi parlamentari concernenti le USM

9.1.1 Iniziativa cantonale

12.318, iniziativa del Canton Berna, calcolo dell'unità standard di manodopera nell'agricoltura

Testo dell'intervento: La Confederazione deve adoperarsi nell'ambito della PA 14-17 affinché

- a. il lavoro necessario per la vendita diretta, la vendita diretta in fattoria e l'agriturismo sia maggiormente preso in considerazione nel calcolo del volume di lavoro richiesto (calcolo delle USM);
- b. il lavoro necessario per la contabilità, il trattamento dei dati e la trasformazione dei prodotti (lavoro di base), compiti svolti dalla contadina nella maggior parte delle aziende, sia preso in considerazione nel calcolo delle USM.

9.1.2 Interventi parlamentari che il Consiglio federale propone di non accogliere

Po 12.3290, CN Maya Graf, Considerazione del lavoro delle contadine nel calcolo dei valori USM

Testo depositato - Il Consiglio federale è invitato a esaminare in che modo, nell'ambito della Politica agricola 2014-2017, è possibile considerare nel calcolo delle USM le attività paragrafiche, le quali sono svolte prevalentemente dalle contadine.

Mo 12.3592, CN Erich von Siebenthal, Ridurre il volume di lavoro necessario per i miglioramenti strutturali

Testo depositato - Il Consiglio federale è invitato a ridurre il limite di un'unità standard di manodopera (USM) applicabile ai provvedimenti individuali nell'ambito dei miglioramenti strutturali, cosicché

1. le aziende considerate aziende agricole e conformi al limite USM ai sensi dell'articolo 7 LDFR (1.0 USM) possano beneficiare dei miglioramenti strutturali;
2. le aziende considerate aziende agricole e conformi al limite USM ai sensi dell'articolo 5 LDFR (deroghe cantonali fino a 0.75 USM) possano beneficiare dei miglioramenti strutturali.

9.1.3 Interventi parlamentari che il Consiglio federale propone di accogliere

Po 11.4157, CN Erich von Siebenthal, Tenere conto delle difficoltà di gestione

Testo depositato - Il Consiglio federale è invitato a rivedere il calcolo dei coefficienti di un'unità standard di manodopera (USM) per la regione collinare e quella di montagna, tenendo adeguatamente in considerazione le difficoltà di gestione.

9.2 Attività affini all'agricoltura secondo l'articolo 12b OTerm

- Prestazioni di servizio per aziende agricole:
 - preparazione, stoccaggio e vendita di prodotti agricoli regionali non prevalentemente estranei all'esercizio, per esempio fabbricazione di alimenti per animali, stoccaggio di frutta o verdura di aziende limitrofe o negozio in fattoria.
- Prestazioni di servizio ambientali:
 - valorizzazione di biomassa (bioenergia, impianti di biogas, piccoli impianti per la produzione di calore);
 - valorizzazione di biomassa (compostaggio);
 - cura e gestione dei boschi.
- Prestazioni di servizio nei settori turismo, ristorazione e tempo libero:
 - soggiorni-vacanza nella fattoria;
 - offerta "dormi nella paglia";
 - bed & breakfast in fattoria;
 - servizio di accoglienza ospiti, ristorante in fattoria;
 - parchi avventura, come il labirinto di mais o di canne di bambù (senza installazioni fisse).
- Prestazioni di servizio nell'ambito sociale e della formazione:
 - scuola e asilo in fattoria;
 - offerta socio-terapeutica nel settore dell'assistenza ai giovani, agli anziani e ai disabili.

9.3 Bibliografia

Ufficio federale dell'agricoltura UFAG 201: Rapporto agricolo 2013. Ufficio federale dell'agricoltura, Berna.

Huber, R., Meier, B., Flury, C. 2014: Evaluation, Weiterentwicklung und Alternativen des SAK-Systems, Rapporto all'attenzione dell'Ufficio federale dell'agricoltura. Flury & Giuliani GmbH, Zurigo.

Luder, W. 2003: Bäuerliche Arbeit: Einheitlicher Standard gesucht. Agrarforschung (rivista della ricerca agronomica svizzera) 10(1), 26-31, 2003.

Meier, B. 2011: Statistische Definition des landwirtschaftlichen Betriebes. Studio su incarico dell'Ufficio federale di statistica - Werkstattbericht (non pubblicato). bemepro, Winterthur.

Moriz, C. 2007: Arbeitszeitbedarf für die Betriebsführung in der Landwirtschaft. ein kausal-empirischer Ansatz für die Arbeitszeitermittlung in der Milchproduktion. Lavoro di dottorato PF Zurigo. PF di Zurigo, Zurigo.

Schick, M. 2012: Überarbeitung SAK-Faktoren AP 14-17- Presentazione all'attenzione dell'UFAG. Agroscope, Tänikon.

Weber, M. 2013: Förderungswürdige Landwirtschaft, Rapporto all'attenzione dell'Ufficio federale dell'agricoltura. webermanagement, Pfäffikon.