



Berna, 18 ottobre 2017

Politica agricola 2014–2017. Correzione delle indennità

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento del postulato 15.4180
von Siebenthal del 17 dicembre 2015

Indice

Management summary	4
1 Introduzione	5
1.1 Mandato	5
1.2 Struttura del rapporto.....	5
2 Politica agricola 2014-2017	5
2.1 Situazione iniziale	5
2.2 Ambiti tematici della politica agricola 2014-2017	6
2.3 Indirizzi di fondo dei pagamenti diretti	6
3 Variazioni nella ripartizione dei pagamenti diretti con la PA 14-17	8
3.1 Valutazione per regioni	8
3.2 Valutazione per tipi di azienda	9
3.3 Valutazione per intensità delle aziende	10
3.4 Limitazione in base al reddito e alla sostanza	11
3.5 Graduazione in base alla superficie e al numero di animali.....	12
3.6 Limitazione dei pagamenti diretti per unità standard di manodopera	14
3.7 Valutazione per classe di dimensioni	15
3.8 Valutazione dei nuovi tipi di contributi	16
3.9 Valutazione in base al totale dei contributi	17
3.9.1 Ripartizione tra le classi di contributi	17
3.9.2 Aziende con pagamenti diretti superiori a 150 000 franchi.....	18
3.10 Valutazione per differenza di contributi	19
3.10.1 Aumento dei contributi di oltre 15 000 franchi nel 2016 rispetto al 2013.....	19
3.10.2 Diminuzione dei contributi di oltre 15 000 franchi nel 2016 rispetto al 2013	20
4 Sintesi e prossime tappe	21
4.1 Effetti e ridistribuzioni determinati dalla PA 14-17	21
4.2 Necessità di correzione della politica agricola	23
5 Allegato	24
5.1 Glossario.....	24

Elenco delle figure

Figura 1: Totale dei pagamenti diretti versati dal 2013 al 2016, per regione	9
Figura 2: Totale dei pagamenti diretti versati per azienda dal 2013 al 2016, per regione	9
Figura 3: Pagamenti diretti per ettaro, a seconda delle dimensioni dell'azienda.....	16
Figura 4: Confronto tra i pagamenti diretti percepiti per azienda nel 2016 rispetto al 2013; dati suddivisi in regioni e in differenza negativa e positiva	19
Figura 5: Descrizione delle aziende che nel 2016 hanno ricevuto oltre 15 000 franchi di pagamenti diretti in più rispetto al 2013	20
Figura 6: Descrizione delle aziende che nel 2016 hanno ricevuto oltre 15 000 franchi di pagamenti diretti in meno rispetto al 2013.....	21
Figura 7: Confronto tra i pagamenti diretti per Comune del 2016 rispetto a quelli del 2013, in percentuale, compresi i contributi d'estivazione	22

Elenco delle tabelle

Tabella 1: Variazione dei pagamenti diretti medi versati alle aziende nel 2016 rispetto al 2013 e classificazione delle aziende in tipi e regioni secondo lo stato 2016; sono considerate solo le aziende che hanno ricevuto pagamenti diretti nel 2013 e nel 2016	10
Tabella 2: Variazione dei pagamenti diretti medi per azienda nel 2016 rispetto al 2013 e classificazione delle aziende in categorie e regioni secondo lo stato 2016; sono considerate solo le aziende che hanno ricevuto pagamenti diretti nel 2013 e nel 2016.....	10
Tabella 3: Effetto della limitazione dei pagamenti diretti in base al reddito o alla sostanza dal 2010 al 2016.....	11
Tabella 4: Effetto della limitazione dei pagamenti diretti in base al reddito e alla sostanza negli anni 2013 e 2016, distinta a seconda della regione e della dimensione dell'azienda	12
Tabella 5: Effetto della graduazione in funzione della superficie e del numero di animali dal 2010 al 2016.....	13
Tabella 6: Effetto della graduazione in funzione della superficie e del numero di animali dal 2010 al 2016, distinta a seconda della regione.....	13
Tabella 7: Effetto della graduazione per tipo di azienda dal 2012 al 2016	14
Tabella 8: Effetto della limitazione dei pagamenti diretti per USM dal 2011 al 2016.....	15
Tabella 9: Limitazione dei pagamenti diretti per USM nel 2016, a seconda del tipo di azienda.....	15
Tabella 10: Differenza media tra i pagamenti diretti in franchi per ettaro di SAU nel 2016 rispetto al 2013; dati differenziati in base alla dimensione dell'azienda nel 2016; sono considerate solo le aziende che hanno ricevuto pagamenti diretti nel 2013 e nel 2016	16
Tabella 11: Pagamenti diretti medi per i nuovi tipi di contributi (CER, CQP e PLCSI) nel 2016, in franchi per ettaro di SAU	17
Tabella 12: Contributi per azienda: numero di aziende con i rispettivi contributi per azienda	17
Tabella 13: Analisi delle aziende con oltre 150 000 franchi di pagamenti diretti all'anno; una stessa azienda può essere conteggiata più volte	18

Management summary

Con il postulato 15.4180 il Consiglio federale è stato incaricato dal Consiglio nazionale di illustrare in un rapporto gli effetti degli adeguamenti apportati nel quadro della Politica agricola 2014-2017 (PA 14-17). Oltre agli effetti sulla ripartizione dei fondi tra singole aziende e regioni, il rapporto deve indicare le misure per le quali le ridistribuzioni sono particolarmente notevoli e se, sulla scorta degli obiettivi prefissati, sono necessarie correzioni. Il rapporto si basa sulle valutazioni dei pagamenti diretti alle aziende agricole, sulle decisioni del Parlamento e del Consiglio federale nell'ambito della PA 14-17 nonché sui corrispondenti indirizzi di fondo e priorità del sistema rivisto dei pagamenti diretti.

La ripartizione dei pagamenti diretti e gli effetti della PA 14-17 sono stati valutati e analizzati sulla base dei dati su aziende, strutture e contributi provenienti dalla banca dati centrale del sistema d'informazione AGIS dell'Ufficio federale dell'agricoltura. Le valutazioni sono state effettuate in base ai tipi di azienda, alle regioni e alle diverse graduazioni o limitazioni previste nel sistema dei pagamenti diretti.

Le valutazioni delle singole aziende dopo tre anni di applicazione della PA 14-17 mostrano la pluralità di motivi per cui un'azienda riceve più o meno pagamenti diretti rispetto al sistema precedente. Per quasi tutte le aziende le differenze più marcate tra il 2013 e il 2016, sia in negativo che in positivo, vanno ricondotte a cambiamenti strutturali e a restituzioni e pagamenti supplementari di contributi di importi considerevoli.

La ridistribuzione dei contributi più importante nel quadro della PA 14-17 è riconducibile in primo luogo al maggior sostegno alle prestazioni nella regione d'estivazione, pari a circa 70 milioni di franchi all'anno che, a parità di credito, vengono risparmiati dai fondi per le aziende gestite tutto l'anno in tutte le regioni. In secondo luogo vanno citate le nuove graduazioni dei contributi in funzione della superficie e del numero di animali. Nel 2016 le aziende con superfici molto estese (molti animali e/o superficie molto estesa) hanno ricevuto circa 28 milioni di franchi in più rispetto al 2013. Questa cifra viene compensata con aliquote di contribuzione più basse per altri tipi di pagamenti diretti. La soppressione della limitazione dei pagamenti diretti in base al reddito e alla sostanza ha avuto effetti relativamente contenuti: attualmente, le aziende con sostanza e reddito elevati ricevono per le loro prestazioni 7 milioni di franchi.

Il Consiglio federale giunge alla conclusione che, visti gli obiettivi della PA 14-17 e in ragione della ridistribuzione dei fondi, nell'immediato non è necessario adeguare il sistema dei pagamenti diretti. Nella sessione primaverile 2017 il Parlamento ha preso atto del fatto che le attuali basi legali del sistema dei pagamenti diretti nella legge federale del 29 aprile 1998¹ sull'agricoltura (LAgr) saranno mantenute fino al 2021.

Con l'attuale graduazione del contributo di base per la sicurezza dell'approvvigionamento il Consiglio federale tiene conto degli effetti di scala positivi in termini di prestazioni correlati alla dimensione dell'azienda a partire da 60 ettari di superficie. Da questo valore limite in poi, all'aumentare della dimensione dell'azienda i pagamenti diretti medi per ettaro calano nettamente.

Il Consiglio federale adotterà presumibilmente nel 2019 un messaggio sulla politica agricola a partire dal 2022 insieme a una proposta sui limiti di spesa 2022-2025. In questo contesto il Consiglio federale valuterà anche se proporre eventuali limitazioni e graduazioni nel sistema dei pagamenti diretti.

¹ RS 910.1

1 Introduzione

1.1 Mandato

Il 17 dicembre 2015 il Consigliere nazionale Erich von Siebenthal ha depositato il postulato «Politica agricola 2014-2017. Correzione delle indennità». Il 18 marzo 2016 il Consiglio nazionale, su proposta del Consiglio federale, ha accolto il postulato.

Testo del postulato 15.4180 del 17.12.2015

Sta per volgere al termine il secondo anno di attuazione della Politica agricola 2014-2017 (PA 2014-2017). Da un lato, dalla ripartizione dei pagamenti diretti emerge che determinate aziende e regioni sono state fortemente pregiudicate dagli adeguamenti della politica agricola. Dall'altro lato, i cospicui versamenti a grandi aziende danno adito a critiche al sistema dei pagamenti diretti. Sembra opportuno effettuare un'accurata analisi della situazione. Il Consiglio federale è invitato a indicare in un rapporto:

- 1. quali effetti hanno sulla ripartizione dei fondi tra aziende e regioni gli adeguamenti nel quadro della PA 2014-2017, in particolare l'abolizione o l'adeguamento delle riduzioni dei pagamenti diretti in base al reddito e alla sostanza e la graduazione dei pagamenti diretti in base al numero di animali e alla superficie;*
- 2. per quali misure tali adeguamenti hanno determinato ridistribuzioni particolarmente notevoli;*
- 3. se, sulla scorta degli obiettivi prefissati, sono necessarie correzioni.*

1.2 Struttura del rapporto

Il presente rapporto ricorda l'indirizzo di fondo della Politica agricola 2014-2017 nell'ambito dei pagamenti diretti e illustra come sono state attuate in concreto le decisioni del Parlamento (cap. 2). Per rispondere alla domanda 1 mostra quindi com'è cambiata la ripartizione dei pagamenti diretti tra le diverse aziende e regioni a partire dall'introduzione della Politica agricola 2014-2017 e se questa redistribuzione corrisponde alle aspettative e alle previsioni sulla ripartizione dei mezzi (cap. 3). In risposta alla domanda 2 evidenzia l'evoluzione dei valori statistici estremi e indica per quali aziende il nuovo sistema dei pagamenti diretti ha conseguenze finanziarie molto significative (cap. 3.9). La domanda 3 viene trattata con la sintesi conclusiva e con la valutazione dello sviluppo finora osservato sotto il profilo della conformità agli obiettivi (cap. 4.2).

La valutazione dei singoli strumenti dei pagamenti diretti e dell'intero sistema dei pagamenti diretti, per esempio per quanto concerne la sicurezza dell'approvvigionamento, il paesaggio rurale o la biodiversità, non è oggetto del presente rapporto. Su questi punti verranno redatti rapporti di valutazione specifici.

2 Politica agricola 2014-2017

2.1 Situazione iniziale

Secondo l'articolo 104 della Costituzione federale, la Confederazione completa il reddito contadino con pagamenti diretti al fine di remunerare in modo equo le prestazioni fornite. Promuove mediante incentivi economicamente redditizi le forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente e degli animali. Nel quadro della Politica agricola 2014-2017 (PA 14-17) il Consiglio federale e il Parlamento hanno sviluppato ulteriormente in particolare il sistema dei pagamenti diretti sulla base del messaggio del Consiglio federale del 1° febbraio 2012 concernente

l'evoluzione della politica agricola negli anni 2014-2017². Il 22 marzo 2013³ il Parlamento ha approvato le modifiche alla LAgr e il 13 marzo 2013⁴ ha adottato il decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2014-2017. Con la revisione totale dell'ordinanza del 23 ottobre 2013⁵ sui pagamenti diretti (OPD), il Consiglio federale ha posto in vigore le relative disposizioni d'esecuzione con effetto al 1° gennaio 2014.

Con il Decreto federale del 7 marzo 2017⁶ che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura, per gli anni 2018–2021 il Parlamento ha fissato il limite di spesa per i pagamenti diretti nuovamente a circa 2,8 miliardi di franchi all'anno. I pagamenti diretti all'agricoltura si attestano su questo livello dal 2008. Il Parlamento ha inoltre preso atto della proposta del Consiglio federale di mantenere fino al 2021 le attuali basi legali dei pagamenti diretti.

2.2 Ambiti tematici della politica agricola 2014-2017

Il messaggio concernente l'evoluzione della politica agricola negli anni 2014-2017 (Politica agricola 2014-2017) del 1° febbraio 2012 definisce **4 ambiti tematici** per la PA 14-17.

- Sono **garantiti una produzione e un approvvigionamento di derrate alimentari sicuri e competitivi**. Due delle misure adottate a questo scopo sono l'introduzione di contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento e l'adeguamento della protezione doganale, in particolare per i cereali.
- Le **risorse sono impiegate in maniera efficiente ed è incentivato il consumo sostenibile**. Per raggiungere quest'obiettivo sono stati introdotti i contributi per l'efficienza delle risorse e sono state adottate ulteriori misure per promuovere la biodiversità. Con l'introduzione dei contributi per i sistemi di produzione sono state inoltre rafforzate le forme di produzione rispettose dell'ambiente e degli animali.
- Per **potenziare la vitalità e l'attrattiva delle aree rurali** sono stati introdotti i contributi per il paesaggio rurale e per la qualità del paesaggio. I già vigenti contributi d'estivazione e contributi di declività sono stati mantenuti nel quadro dei contributi per il paesaggio rurale.
- **È incentivato lo spirito innovativo e imprenditoriale del settore agricolo e della filiera alimentare**. A questo scopo, nell'ambito dei pagamenti diretti sono state ridotte le disposizioni che ostacolano la competitività: la graduazione dei pagamenti diretti in base alla superficie è stata ridimensionata, la graduazione in base al numero di animali è stata soppressa e la limitazione dei pagamenti diretti in base al reddito e alla sostanza viene applicata soltanto ai contributi di transizione.

Gli strumenti di politica agricola sono stati sviluppati sulla base di questi ambiti tematici soprattutto per quanto concerne i pagamenti diretti. Gli strumenti dei pagamenti diretti sono stati orientati maggiormente verso gli obiettivi della Costituzione federale e verso i settori che presentano lacune a livello di obiettivi. Il contributo generale di superficie e i contributi riferiti agli animali sono stati aboliti. Sono stati invece introdotti nuovi strumenti finalizzati agli obiettivi, come i contributi per l'efficienza delle risorse e i contributi per la qualità del paesaggio.

2.3 Indirizzi di fondo dei pagamenti diretti

Le modifiche apportate agli strumenti e gli adeguamenti delle limitazioni e delle graduazioni dei pagamenti diretti effettuati con la PA 14-17 influiscono sulla ripartizione dei fondi tra aziende e regioni. Per comprendere meglio le valutazioni e il giudizio sulle ridistribuzioni contenuti nei capitoli seguenti è

² FF 2012 1757

³ RU 2013 3463

⁴ FF 2014 5363

⁵ RS 910.13

⁶ FF 2017 3007

necessario conoscere i principali meccanismi e decisioni della PA 14-17 poiché influenzano la ripartizione dei pagamenti diretti tra aziende e regioni.

- **Preventivo complessivo dei pagamenti diretti:** il preventivo complessivo dei pagamenti diretti si mantiene all'incirca sul livello precedente alla PA 14-17. La spesa annuale per i pagamenti diretti è di circa 2,8 miliardi di franchi.
- **Aziende gestite tutto l'anno e aziende d'estivazione:** l'aumento dei contributi d'estivazione del 20 per cento circa e l'introduzione dei programmi «Qualità del paesaggio» e «Biodiversità nella regione d'estivazione» hanno incrementato i pagamenti per le prestazioni delle aziende d'estivazione. Poiché l'importo totale dei pagamenti diretti è rimasto lo stesso, questo aumento si ripercuote negativamente sulle aziende gestite tutto l'anno, che ricevono contributi più bassi.
- **Intensità degli animali:** in seguito all'abolizione dei contributi riferiti agli animali le aziende con elevata intensità di animali ricevono sostanzialmente meno pagamenti diretti.
- **Campicoltura e colture perenni:** con il nuovo contributo per la superficie coltiva aperta e le colture perenni aumenta il sostegno finanziario a favore di queste colture rispetto a quello per le superfici inerbite.
- **Regione di pianura e di montagna:** con i contributi per il paesaggio rurale e per la sicurezza dell'approvvigionamento si promuovono maggiormente le prestazioni della regione di montagna rispetto a quelle della regione di pianura.
- **Limitazione dei pagamenti diretti in base al reddito e alla sostanza:** con la PA 14-17 i pagamenti diretti alle aziende gestite tutto l'anno (eccetto il contributo di transizione) non vengono più limitati in caso di sostanza e/o reddito elevati. La maggior parte dei gestori con sostanza o reddito elevati riceve quindi più pagamenti diretti di prima.
- **Graduazione dei pagamenti diretti in base alla superficie e al numero di animali:** con la PA 14-17 la graduazione dei pagamenti diretti in base al numero di animali è stata soppressa e quella in funzione della superficie è stata modificata. La graduazione si applica ormai soltanto al contributo di base per la sicurezza dell'approvvigionamento a partire da 60 ettari (fino al 2013: 40 ha) di superficie agricola utile. Le aziende con superfici molto estese ricevono tendenzialmente più pagamenti diretti di prima.
- **Limitazione dei pagamenti diretti per unità standard di manodopera (USM):** il limite resta invariato a 70 000 franchi per USM; sono invece cambiati i coefficienti USM e i tipi di pagamenti diretti cui si applica la limitazione. Questi adeguamenti hanno ridotto i pagamenti diretti destinati alle aziende in cui il fattore lavoro incide poco sulla produzione; nella maggior parte dei casi si tratta di aziende senza animali.
- **Promozione di prestazioni:** con la PA 14-17 le prestazioni, in particolare quelle ambientali, sono promosse in modo più mirato e ricevono un sostegno finanziario maggiore di quello accordato dal sistema dei pagamenti diretti precedente, che prevedeva contributi generali riferiti alla superficie e agli animali. Questa modifica degli strumenti favorisce le aziende in grado di fornire tali prestazioni e anche di aderire in tempi brevi ai nuovi programmi. La rapidità di partecipazione, inoltre, si ripercuote direttamente sull'entità dei pagamenti diretti percepiti dai singoli gestori e sull'importo residuo nel credito per i pagamenti diretti destinato ai contributi di transizione: tanto maggiore è la partecipazione ai nuovi programmi quanto minori i contributi di transizione. I contributi di transizione hanno lo scopo sociopolitico di ammortizzare gli effetti finanziari del cambiamento di sistema.

Riassumendo si può affermare che le variazioni nell'importo dei pagamenti diretti percepiti da un'azienda o da una regione verificatesi in seguito all'introduzione del nuovo sistema nel 2014 vanno sempre ricondotte a una combinazione di fattori (regione dell'azienda, superficie dell'azienda, intensità degli animali, indirizzo di produzione, superfici inerbite oppure campicoltura/colture perenni, partecipazione a nuovi programmi, reddito, sostanza, ecc.).

3 Variazioni nella ripartizione dei pagamenti diretti con la PA 14-17

Le seguenti valutazioni hanno come base i dati su aziende, strutture e contributi provenienti dalla banca dati del sistema d'informazione AGIS dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG). Si tratta di dati che i Cantoni sono tenuti a trasmettere annualmente alla Confederazione nel quadro dell'esecuzione dei pagamenti diretti. Nelle valutazioni sono stati considerati soltanto i dati relativi ai contributi versati in virtù dell'OPD. I contributi per l'efficienza delle risorse secondo gli articoli 77a e 77b LAg e i contributi ai sensi dell'art. 62a della legge federale del 24 gennaio 1991⁷ sulla protezione delle acque (LPaC) non sono quindi stati presi in considerazione, sebbene vengano finanziati dal credito per i pagamenti diretti. Per questi due tipi di contributi nel 2016 sono stati spesi 14,3 milioni di franchi. Dalle valutazioni sono esclusi anche i contributi per singole colture, basati sull'articolo 54 LAg e amministrati tramite un credito a parte.

La maggior parte delle valutazioni è riferita alle aziende gestite tutto l'anno; soltanto nella valutazione per regioni al capitolo 3.1 e nella valutazione per differenza di contributi al capitolo 3.10 sono considerate anche le aziende d'estivazione.

3.1 Valutazione per regioni

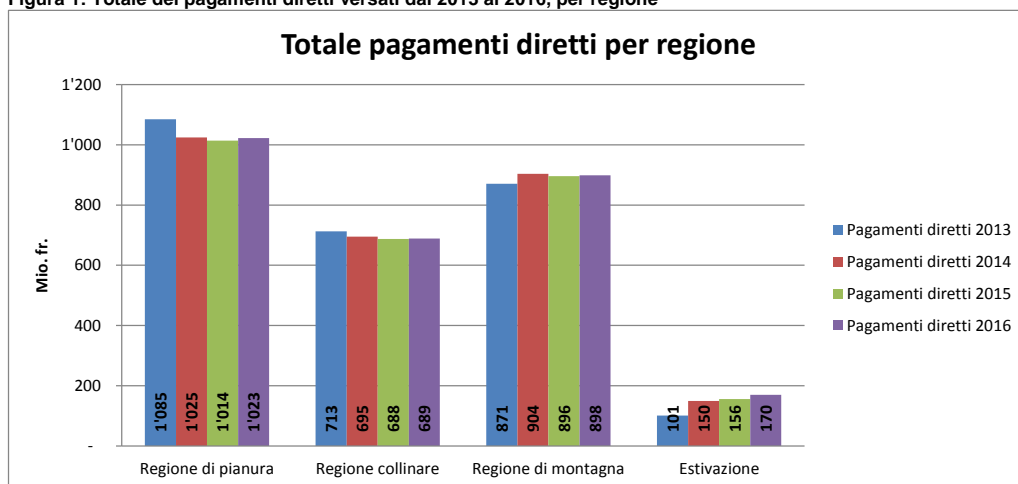
La superficie utilizzata a scopo agricolo della Svizzera si può dividere in regione di pianura, regione collinare, regione di montagna e regione d'estivazione. Questa suddivisione è utilizzata anche nel Rapporto agricolo dell'UFAG e si basa sull'ordinanza del 7 dicembre 1998⁸ concernente il catasto della produzione agricola e la delimitazione di zone. In questa classificazione la regione di pianura corrisponde alla zona di pianura; la regione collinare comprende la zona collinare e la zona di montagna I e la regione di montagna include le zone di montagna II, III e IV.

Con la PA 14-17 si è verificato un trasferimento dei contributi dalle regioni meno in quota a quelle più in quota. Mentre la regione di pianura e la regione collinare hanno ricevuto nettamente meno pagamenti diretti, nella regione di montagna, e soprattutto nella regione d'estivazione, i versamenti sono aumentati.

⁷ RS 814.20

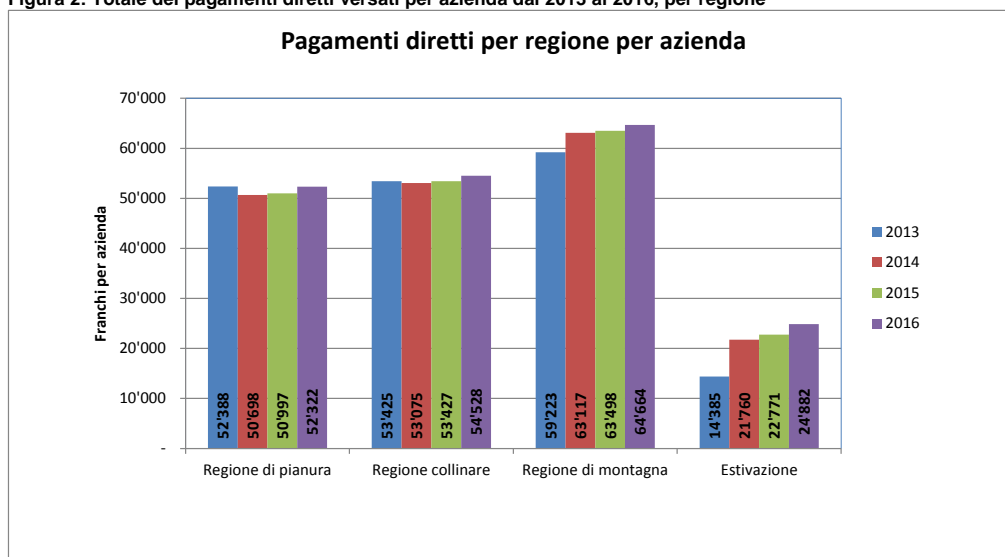
⁸ RS 912.1

Figura 1: Totale dei pagamenti diretti versati dal 2013 al 2016, per regione



Poiché a causa del mutamento strutturale le risorse finanziarie destinate ai pagamenti diretti vengono ripartite tra un numero di aziende sempre minore, nel confronto tra il 2013 e il 2016 l'importo medio per azienda è aumentato in tutte le regioni e, per quanto concerne la regione di pianura, è rimasto praticamente allo stesso livello.

Figura 2: Totale dei pagamenti diretti versati per azienda dal 2013 al 2016, per regione



Il sostanziale aumento della promozione delle prestazioni fornite dalle aziende situate nelle regioni più in quota è conforme agli obiettivi. Ne trae particolare beneficio la regione d'estivazione poiché sono stati aumentati i contributi d'estivazione e, allo stesso tempo, in questa regione sono stati introdotti provvedimenti per la biodiversità e la qualità del paesaggio. Siccome il preventivo dei pagamenti diretti è rimasto invariato, la redistribuzione di circa 70 milioni di franchi a favore della regione di estivazione va compensata con contributi più bassi nelle altre regioni.

3.2 Valutazione per tipi di azienda

La redistribuzione dei pagamenti diretti tocca le aziende agricole in misura minore o maggiore a seconda del tipo di azienda. Il numero di aziende varia molto da un tipo all'altro: il 34 per cento di tutte le aziende appartiene al tipo Latte commerciale, mentre solo il 6 per cento rientra nel tipo Campicoltura e soltanto l'8 per cento nel tipo Vacche madri.

Tabella 1: Variazione dei pagamenti diretti medi versati alle aziende nel 2016 rispetto al 2013 e classificazione delle aziende in tipi e regioni secondo lo stato 2016; sono considerate solo le aziende che hanno ricevuto pagamenti diretti nel 2013 e nel 2016

Tipo di azienda (selezione)	Variazione nel 2016 rispetto al 2013		
	Regione di pianura	Regione collinare	Regione di montagna
Campicoltura	-2,0 %	5,5 %	
Colture speciali (frutticoltura, orticoltura e viticoltura)	3,5 %	15,4 %	24,2 %
Latte commerciale	-5,9 %	-2,2 %	4,7 %
Vacche madri	-4,0 %	0,8 %	10,3 %
Altro bestiame bovino	-11,7 %	-2,2 %	6,3 %
Equini, ovini, caprini	-8,5 %	-0,8 %	9,8 %
Trasformazione (suini, pollame)	-0,3 %	-1,1 %	2,9 %
Tutte le aziende	-3,1 %	-0,6 %	6,2 %

La valutazione mostra che sia la regione sia il tipo di azienda sono fattori determinanti per la variazione dei pagamenti diretti verificatasi con la PA 14-17. Si osservano nette differenze sia tra le regioni sia tra i tipi di azienda. L'aumento del sostegno finanziario relativo per la campicoltura rispetto alle superfici inerbite è uno degli obiettivi della nuova politica agricola e comporta che, nelle singole regioni, le aziende del tipo Campicoltura o Colture speciali ricevano più pagamenti diretti degli altri tipi di azienda. I maggiori contributi destinati alle prestazioni della campicoltura vanno ricondotti principalmente ai contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento, più elevati per la superficie coltiva aperta che per le superfici inerbite. Le aziende con superficie coltiva aperta e colture perenni beneficiano inoltre del fatto che, nel sistema rivisto di contributi, tutte le superfici delle regioni più in quota ricevono contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento e per il paesaggio rurale maggiori. Nel vecchio sistema i pagamenti diretti generali per queste colture erano uguali in tutte le regioni.

3.3 Valutazione per intensità delle aziende

Per animali da reddito che consumano foraggio grezzo (UBGFG) si intendono gli animali che si nutrono principalmente di foraggio grezzo, per esempio erba, come gli animali delle specie bovina ed equina o gli ovini. Con il passaggio al sistema rivisto dei pagamenti diretti sono stati aboliti i contributi UBGFG che venivano versati nel vecchio sistema.

Dal punto di vista quantitativo, la distribuzione delle aziende nelle diverse categorie è eterogenea: nella regione di pianura si trovano soprattutto aziende con 0,5 UBGFG per ettaro. Nella regione collinare la maggior parte delle aziende rientra nella categoria da 1,0 a 1,5 UBGFG per ettaro e in quella di montagna nella categoria da 0,5 a 1,0. D'altro canto, nella regione di montagna sono poche le aziende con meno di 0,5 o più di 2,0 UBGFG per ettaro.

Tabella 2: Variazione dei pagamenti diretti medi per azienda nel 2016 rispetto al 2013 e classificazione delle aziende in categorie e regioni secondo lo stato 2016; sono considerate solo le aziende che hanno ricevuto pagamenti diretti nel 2013 e nel 2016

UBGFG per ha	Regione di pianura	Regione collinare	Regione di montagna
meno di 0,5	1,4 %	6,0 %	24,3 %
da 0,5 a 1,0	-1,3 %	5,4 %	10,9 %
da 1,0 a 1,5	-5,0 %	-1,8 %	1,7 %
da 1,5 a 2,0	-8,0 %	-4,8 %	-2,4 %
più di 2,0	-8,7 %	-4,3 %	-5,0 %
Tutte le aziende	-3,1 %	-0,6 %	6,2 %

Con la PA 14-17 i pagamenti diretti vengono versati per le prestazioni fornite e non più, come avveniva in precedenza, in base all'intensità degli animali delle aziende. I contributi riferiti agli animali sono stati aboliti e i relativi mezzi finanziari sono stati trasferiti ai contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento. Spetta al mercato, più che ai pagamenti diretti, determinare quanti animali sono detenuti in un'azienda. Il vincolo del pagamento all'animale si riscontra ormai soltanto a livello di densità minima di animali e di contributi di alpeggio e per il benessere degli animali. Di conseguenza, i contributi per le aziende in cui l'intensità degli animali è elevata sono diminuiti, mentre quelli per le aziende in cui l'intensità degli animali è bassa sono aumentati. Questo esito poteva essere previsto sulla base della nuova impostazione degli strumenti.

3.4 Limitazione in base al reddito e alla sostanza

Fino al 2013 la limitazione in base al reddito e alla sostanza interessava sostanzialmente la totalità dei pagamenti diretti, ad eccezione solamente dei contributi per la compensazione ecologica, dei contributi secondo l'ordinanza sulla qualità ecologica e dei contributi d'estivazione. Dal 2014 la limitazione in base al reddito e alla sostanza si applica soltanto al contributo di transizione che nel 2016 rappresentava ancora il 6 per cento circa del credito per i pagamenti diretti. Tutti gli altri contributi vengono versati indipendentemente dall'entità del reddito e della sostanza dei gestori. Il concetto prevede che i contributi di transizione vengano trasferiti ad altri strumenti dei pagamenti diretti. Pertanto, la limitazione in base al reddito e alla sostanza non produrrà più effetti.

Con l'evoluzione della politica agricola l'entità della limitazione in base al reddito e alla sostanza si è ridotta di oltre la metà: se nel 2013 sono stati trattenuti in totale 13,9 milioni di franchi, nel 2014 l'importo dei fondi non versati si è ridotto a 6,4 milioni di franchi. I fondi trattenuti in ragione della limitazione in base alla sostanza sono diminuiti del 70 per cento, evidenziando quindi una contrazione più forte rispetto ai fondi non versati in ragione della limitazione in base al reddito, che sono calati del 40 per cento.

Ciononostante, con la nuova politica agricola il numero delle aziende a cui si applica la limitazione in base al reddito e/o alla sostanza è aumentato sensibilmente. Allo stesso tempo è diminuito il numero totale di aziende che ricevono pagamenti diretti. Tra il 2011 e il 2013 il numero delle aziende toccate dalla limitazione è aumentato in media di 110 unità all'anno; tra il 2014 e il 2016 è salito ulteriormente, in media, di 210 unità all'anno. L'aumento delle aziende toccate dalla limitazione in base alla sostanza è stato di 40 unità all'anno tra il 2011 e il 2013 e di 140 unità all'anno tra il 2014 e il 2016. Nel 2013 le limitazioni in base al reddito e/o alla sostanza riguardavano il 4 per cento di tutte le aziende che ricevevano pagamenti diretti. Nel 2016 la percentuale di aziende a cui è stato ridotto il contributo di transizione ammontava al 6 per cento.

Tabella 3: Effetto della limitazione dei pagamenti diretti in base al reddito o alla sostanza dal 2010 al 2016

Anno	Totale aziende (numero)	Limitazione in base al reddito		Limitazione in base alla sostanza		Riduzione totale (franchi)
		Aziende (numero)	Riduzione (franchi)	Aziende (numero)	Riduzione (franchi)	
2010	51 781	1228	6 853 000	236	4 670 000	11 523 000
2011	50 745	1324	7 253 000	267	4 603 000	11 856 000
2012	49 705	1423	7 388 000	307	5 608 000	12 996 000
2013	48 708	1547	7 750 000	341	6 125 000	13 875 000
2014	47 600	1606	4 507 000	541	1 876 000	6 384 000
2015	46 826	1911	4 397 000	644	1 371 000	5 768 000
2016	46 043	2167	5 138 000	756	1 568 000	6 706 000

Nel 2013 la limitazione dei contributi ha toccato principalmente aziende situate nella regione di pianura (10,4 mio. fr.); circa la metà dei fondi (6,8 mio. fr.) è stata trattenuta da aziende con meno di 20 ettari di superficie agricola utile (SAU). Nel 2016 sono stati trattenuti solo 1,7 milioni di franchi dalle aziende con meno di 20 ettari di SAU e 4,8 milioni di franchi da quelle della regione di pianura. Le aziende con meno di 20 ettari di SAU hanno quindi tratto un beneficio sproporzionato dalla modifica, anche perché le aziende di piccole dimensioni ricevono di norma contributi di transizione modesti a cui, a parità di reddito o di sostanza, si applica quindi una limitazione minore. Nel 2013 l'importo medio trattenuto in applicazione della limitazione in base al reddito e/o alla sostanza è stato praticamente lo stesso per le aziende con più di 20 ettari di SAU (7900 fr. per azienda) e per quelle con meno di 20 ettari di SAU (7300 fr. per azienda). Nel 2016 l'importo trattenuto dalle aziende con più di 20 ettari di SAU (3300 fr.) era più del doppio di quello trattenuto dalle aziende con meno di 20 ettari di SAU (1500 fr.).

Tabella 4: Effetto della limitazione dei pagamenti diretti in base al reddito e alla sostanza negli anni 2013 e 2016, distinta a seconda della regione e della dimensione dell'azienda

Dimensione dell'azienda	Regione di pianura		Regione collinare		Regione di montagna		Totale riduzione (franchi)
	Quota di aziende	Riduzione (franchi)	Quota di aziende	Riduzione (franchi)	Quota di aziende	Riduzione (franchi)	
2013							
meno di 20 ha	5,5 %	4 412 000	2,4 %	1 558 000	1,6 %	820 000	13 875 000
più di 20 ha	6,6 %	5 958 000	2,8 %	832 000	1,6 %	294 000	
2016							
meno di 20 ha	7,9 %	1 097 000	3,3 %	391 000	2,1 %	246 000	6 706 000
più di 20 ha	11,0 %	3 726 000	4,8 %	766 000	2,6 %	481 000	
Differenza tra il 2016 e il 2013							
meno di 20 ha	2,3 %	-3 315 000	0,8 %	-1 167 000	0,5 %	-574 000	-7 170 000
più di 20 ha	4,4 %	-2 232 000	2,0 %	-66 000	1,0 %	187 000	

Le modifiche introdotte dalla nuova politica agricola stimolano a presentare domanda per i pagamenti diretti quei gestori con reddito e/o sostanza elevati che nel sistema precedente erano esclusi del tutto o in parte dai contributi o che non li richiedevano a causa della notevole entità delle limitazioni. È quindi plausibile che dal 2014 il numero delle aziende toccato dalla limitazione sia nettamente aumentato rispetto a prima.

L'entità della limitazione in base alla sostanza è diminuita maggiormente rispetto a quella della limitazione in base al reddito. Il motivo è che il vecchio sistema dei pagamenti prevedeva un determinato ammontare della sostanza (più di 1 mio. fr. di sostanza determinante) a partire dal quale non veniva più versato alcun pagamento diretto. Per il reddito non erano invece previsti valori limite di questo tipo, quindi la limitazione si applicava di norma solo a una parte dei pagamenti diretti.

3.5 Graduazione in base alla superficie e al numero di animali

Con la PA 14-17 la graduazione dei contributi a partire da una determinata superficie è stata mantenuta, ma con delle modifiche. Nel 2013 venivano graduati tutti i tipi di contributi secondo l'OPD del 7 dicembre 1998. Nel 2013 l'importo risparmiato con la graduazione in funzione della superficie ammontava a 21,3 milioni di franchi. Dal 2014 la graduazione si applica soltanto al contributo di base dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento, che rappresenta il 30 per cento circa della

totalità dei pagamenti diretti. Inoltre, il limite a partire dal quale i contributi versati si riducono proporzionalmente alla superficie è stato portato da 40 a 60 ettari. Quest'aumento è il motivo principale del minor effetto della graduazione a partire dal 2014.

La graduazione dei contributi a partire da un certo numero di animali è stata abrogata dal Parlamento su proposta del Consiglio federale. Nel 2013 l'importo risparmiato con la graduazione in funzione del numero di animali ammontava a 10,8 milioni di franchi, di cui 6,5 scalati dai contributi per il benessere degli animali. L'importo restante è stato defalcato dai contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo e dai contributi per la detenzione di animali in condizioni difficili di produzione. Con la PA 14-17 entrambi questi tipi di contributi, detti anche contributi riferiti agli animali, sono stati aboliti.

Con il mutamento strutturale si osserva un ampliamento dell'estensione media delle aziende agricole. Di conseguenza, sia nel vecchio sistema di contributi che in quello rivisto, di anno in anno sono aumentati anche l'effetto della graduazione e il numero delle aziende che ne sono toccate.

Tabella 5: Effetto della graduazione in funzione della superficie e del numero di animali dal 2010 al 2016

Anno		Totale aziende (numero)	Graduazione in funzione della superficie		Graduazione in funzione del numero di animali		Totale riduzione (franchi)
			Aziende interessate (numero)	Riduzione (franchi)	Aziende interessate (numero)	Riduzione (franchi)	
2010		51 781	3537	17 435 000	2779	7 951 000	25 386 000
2011		50 745	3700	18 788 000	3006	9 049 000	27 837 000
2012		49 705	3823	19 840 000	3155	9 888 000	29 727 000
2013		48 708	4038	21 300 000	3299	10 824 000	32 124 000
2014		47 600	859	3 559 000	-	-	3 559 000
2015		46 826	928	3 762 000	-	-	3 762 000
2016		46 043	1001	4 142 000	-	-	4 142 000

Tabella 6: Effetto della graduazione in funzione della superficie e del numero di animali dal 2010 al 2016, distinta a seconda della regione

Anno	Regione di pianura		Regione collinare		Regione di montagna	
	Quota aziende interessate	Riduzione (franchi)	Quota aziende interessate	Riduzione (franchi)	Quota aziende interessate	Riduzione (franchi)
2010	13,3 %	15 694 572	8,5 %	5 005 037	6,6 %	4 686 401
2011	14,3 %	17 194 738	9,1 %	5 386 084	7,0 %	5 256 435
2012	15,2 %	18 305 207	9,6 %	5 824 143	7,5 %	5 598 022
2013	16,3 %	19 596 378	10,5 %	6 451 181	8,1 %	6 076 563
2014	2,3 %	2 301 010	1,2 %	478 523	1,6 %	779 134
2015	2,6 %	2 447 481	1,4 %	509 472	1,7 %	805 072
2016	2,8 %	2 742 042	1,4 %	545 256	1,9 %	854 398

Con l'evoluzione della politica agricola, le aziende di trasformazione non sono praticamente più toccate dalla graduazione in funzione della superficie e del numero di animali; rispetto al 2013, nel 2016 l'entità della graduazione è stata nettamente minore anche per le altre aziende detentrici di animali.

Tabella 7: Effetto della graduazione per tipo di azienda dal 2012 al 2016

Tipo di azienda	2012 (franchi)	2013 (franchi)	2014 (franchi)	2015 (franchi)	2016 (franchi)
Campicoltura	3 003 000	3 203 000	514 000	586 000	589 000
Colture speciali (frutticoltura, orticoltura e viticoltura)	2 410 000	2 609 000	734 000	766 000	873 000
Latte commerciale	6 289 000	6 762 000	674 000	731 000	768 000
Vacche madri	1 535 000	1 628 000	173 000	233 000	199 000
Altro bestiame bovino	507 000	568 000	95 000	53 000	129 000
Equini, ovini, caprini	713 000	735 000	73 000	73 000	71 000
Trasformazione (suini, pollame)	1 715 000	1 734 000	-	2000	2000
Aziende combinate	13 555 000	14 885 000	1 294 000	1 318 000	1 509 000
Totale	29'727'000	32'124'000	3'557'000	3'762'000	4 140 000

Con la PA 14-17 l'entità della graduazione si è notevolmente ridimensionata. Oltre che all'abolizione totale della graduazione in funzione del numero di animali, questa riduzione va ricondotta soprattutto all'innalzamento del limite per la graduazione in funzione della superficie da 40 a 60 ettari. Fino al 2013 la maggior parte delle aziende con graduazione dei contributi era situata nella regione di pianura; queste aziende hanno tratto particolare beneficio dalla modifica. Per quanto concerne i tipi di azienda, la graduazione dei contributi è stata minore soprattutto per le aziende combinate e le aziende che producono latte commerciale.

3.6 Limitazione dei pagamenti diretti per unità standard di manodopera

I pagamenti diretti sono limitati per unità standard di manodopera (USM). Per USM viene versato un importo massimo pari a 70 000 franchi. Questa limitazione viene mantenuta nella PA 14-17, tuttavia non si applica ai contributi che devono essere cofinanziati dai Cantoni e a quelli che vengono versati soltanto per un periodo limitato di tempo, ovvero il contributo per l'interconnessione, i contributi per la qualità del paesaggio, i contributi per l'efficienza delle risorse e il contributo di transizione.

Con la modifica dell'ordinanza del 7 dicembre 1998⁹ sulla terminologia agricola (OTerm), il 1° gennaio 2016 il Consiglio federale ha adeguato i coefficienti di calcolo delle USM. Per la maggior parte delle aziende quest'adeguamento ha comportato una diminuzione del numero di USM.

L'effetto della limitazione dei pagamenti diretti per USM è relativamente modesto. Nel vecchio sistema si applicava a circa 150 aziende, con una riduzione dei contributi pari a 300 000 franchi. Nel 2014 e nel 2015 l'effetto si è ulteriormente ridotto, dato che nel nuovo sistema alcuni contributi non sono assoggettati alla limitazione e che l'adeguamento dei coefficienti di calcolo delle USM, contrariamente a quanto pianificato, non è avvenuto nel 2014. Con l'entrata in vigore dell'adeguamento, nell'anno di contribuzione 2016, l'effetto è nettamente aumentato.

⁹ RS 910.91

Tabella 8: Effetto della limitazione dei pagamenti diretti per USM dal 2011 al 2016

Anno	Totale aziende (numero)	Limitazione per USM	
		Aziende (numero)	Riduzione (franchi)
2011	50 745	163	349 042
2012	49 705	143	297 412
2013	48 708	145	334 527
2014	47 600	30	173 622
2015	46 826	35	190 718
2016	46 043	382	1 714 611

La limitazione per USM riguarda sia le aziende di piccole dimensioni sia quelle di grandi dimensioni. Dato che alle aziende grandi vengono versati contributi più elevati, la riduzione assoluta è nettamente superiore a quella che si applica alle aziende piccole. La maggior parte delle aziende interessate, tuttavia, ha meno di 0,7 USM.

La limitazione per USM riguarda soprattutto aziende nella regione di pianura, in particolare quelle dedite alla campicoltura; le aziende a cui si applica detengono pochi animali o non ne detengono affatto.

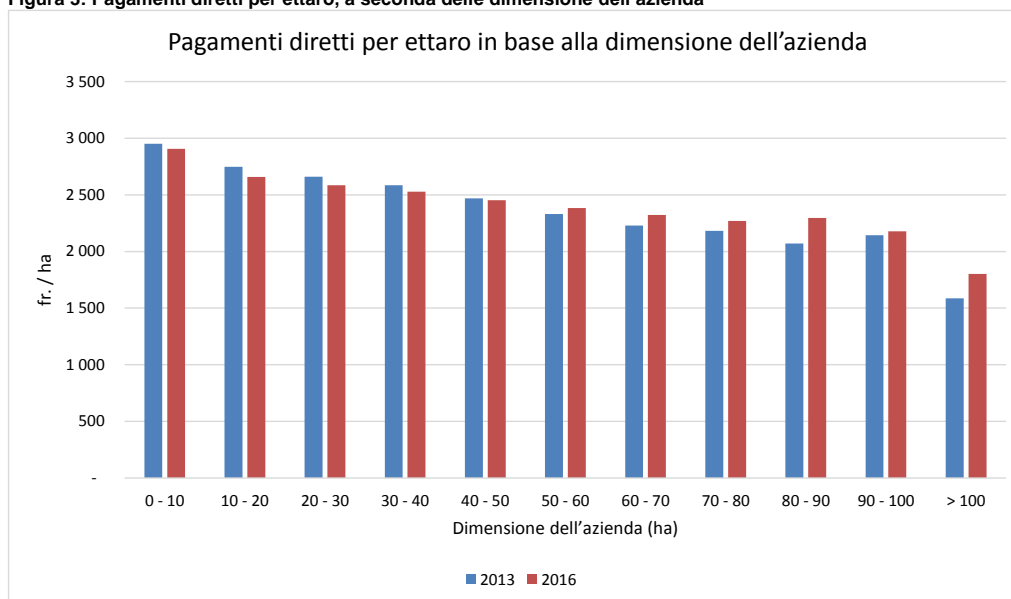
Tabella 9: Limitazione dei pagamenti diretti per USM nel 2016, a seconda del tipo di azienda

Tipo di azienda	Aziende (numero)
Campicoltura	265
Latte commerciale	1
Vacche madri	1
Altro bestiame bovino	3
Equini, ovini, caprini	5
Aziende combinate	107
<i>Totale</i>	382

3.7 Valutazione per classe di dimensioni

Un buon parametro per confrontare il sostegno complessivo in termini di pagamenti diretti delle diverse aziende è rappresentato dai contributi medi per ettaro. Questi diminuiscono all'aumentare delle dimensioni aziendali. Nel 2016 le aziende con meno di 20 ettari hanno ricevuto in media 2700 franchi per ettaro, mentre quelle con oltre 60 ettari hanno ricevuto in media 2200 franchi per ettaro. Prima dell'introduzione della PA 14-17, questa differenza era ancora maggiore; con la nuova politica agricola lo scarto tra i valori medi si è ridotto a favore delle aziende più grandi, principalmente per via della diversa graduazione dei contributi in funzione della superficie.

Figura 3: Pagamenti diretti per ettaro, a seconda delle dimensioni dell'azienda



La tabella seguente mostra che, rispetto al 2013, nel 2016 le aziende con più di 60 ettari hanno ricevuto in media contributi più elevati per ettaro in tutte le regioni, quelle con meno di 20 ettari solo nella regione di montagna.

Tabella 10: Differenza media tra i pagamenti diretti in franchi per ettaro di SAU nel 2016 rispetto al 2013; dati differenziati in base alla dimensione dell'azienda nel 2016; sono considerate solo le aziende che hanno ricevuto pagamenti diretti nel 2013 e nel 2016

Dimensione dell'azienda	Regione di pianura (fr./ha)	Regione collinare (fr./ha)	Regione di montagna (fr./ha)	Tutte le regioni (fr./ha)
meno di 20 ha	-174	-123	30	-94
da 20 a 40 ha	-172	-102	63	-87
da 40 a 60 ha	-105	-14	126	-23
più di 60 ha	37	49	204	78
Tutte le dimensioni	-136	-86	71	-65

A parità di credito per i pagamenti diretti, l'aumento dei contributi per la regione d'estivazione comporta una riduzione dei fondi a disposizione per le aziende gestite tutto l'anno nella regione di pianura, collinare e di montagna, il che si traduce in una differenza negativa media di 65 franchi per ettaro sull'intero territorio nazionale.

3.8 Valutazione dei nuovi tipi di contributi

La valutazione dei nuovi tipi di contributi (contributi per l'efficienza delle risorse [CER], contributi per la qualità del paesaggio [CQP] e contributi per la produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbata [PLCSI]) mostra che, in media, gli importi medi per ettaro di SAU aumentano dalla regione di pianura a quella di montagna. Le stesse prestazioni ricevono un sostegno maggiore nella regione di montagna che in quella di pianura. Se si confrontano le dimensioni delle aziende, la differenza tra i contributi è estremamente modesta; tuttavia, i contributi per ettaro versati alle aziende di dimensioni maggiori sono tendenzialmente più esigui.

Tabella 11: Pagamenti diretti medi per i nuovi tipi di contributi (CER, CQP e PLCSI) nel 2016, in franchi per ettaro di SAU

Dimensione dell'azienda	Regione di pianura (fr./ha)	Regione collinare (fr./ha)	Regione di montagna (fr./ha)	Tutte le regioni (fr./ha)
meno di 20 ha	199	296	344	272
da 20 a 40 ha	205	278	338	261
da 40 a 60 ha	202	256	321	245
più di 60 ha	196	234	310	230
Tutte le aziende	202	277	335	258

3.9 Valutazione in base al totale dei contributi

3.9.1 Ripartizione tra le classi di contributi

La ripartizione dei pagamenti diretti tra le aziende cambia nel tempo. Con il mutamento strutturale il numero delle aziende agricole diminuisce sempre di più, mentre negli ultimi anni le uscite per i pagamenti diretti sono rimaste pressoché identiche. Si osserva quindi un incremento del contributo medio per azienda. Negli anni, la quota di aziende con contributi bassi si è ridotta, mentre il numero di aziende con contributi alti è cresciuto.

Dalla tabella si evince che dal 2011 al 2013 il numero di aziende che hanno ricevuto meno di 25 000 franchi all'anno si è ridotto di circa 500 unità. Allo stesso tempo è aumentato il numero di aziende cui sono stati versati più di 50 000 franchi all'anno. Con la PA 14-17 la quota di aziende con meno di 25 000 franchi all'anno è leggermente risalita. Dal 2013 al 2014 la quota di aziende con più di 150 000 franchi è cresciuta in modo sproporzionato. Nel 2015 la quota di aziende con meno di 25 000 franchi all'anno ha registrato ancora un leggero rialzo, mentre dal 2015 al 2016 si è riallineata all'andamento precedente al 2014, con un calo di 450 unità.

Tabella 12: Contributi per azienda: numero di aziende con i rispettivi contributi per azienda

Pagamenti diretti per azienda, all'anno (in franchi)	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Aziende (numero)	Quota (%)	Aziende (numero)	Quota (%)	Aziende (numero)	Quota (%)	Aziende (numero)	Quota (%)	Aziende (numero)	Quota (%)	Aziende (numero)	Quota (%)
fino a 25 000	11 000	21,7	10 574	21,3	10 052	20,6	10 151	21,3	10 037	21,4	9595	20,8
da 25 000 a 50 000	17 147	33,8	16 507	33,2	15 824	32,5	15 627	32,8	15 324	32,7	14 746	32,0
da 50 000 a 100 000	17 857	35,2	17 701	35,6	17 652	36,2	16 476	34,6	16 059	34,3	16 034	34,8
da 100 000 a 150 000	3847	7,6	3968	8,0	4162	8,5	4036	8,5	4039	8,6	4187	9,1
da 150 000 a 200 000	687	1,4	730	1,5	772	1,6	932	2,0	948	2,0	1033	2,2
da 200 000 a 300 000	187	0,4	207	0,4	223	0,5	330	0,7	357	0,8	387	0,8
più di 300 000	30	0,1	30	0,1	34	0,1	48	0,1	61	0,1	61	0,1
Totale	50 755	100	49 717	100	48 719	100	47 600	100	46 825	100	46 043	100

3.9.2 Aziende con pagamenti diretti superiori a 150 000 franchi

Con la sua interpellanza 17.3024 «È giustificato versare pagamenti diretti estremamente elevati?» il Consigliere nazionale Louis Schelbert ha rivolto diverse domande al Consiglio federale. Tra le altre cose, gli ha chiesto se fosse disposto a limitare a 150 000 franchi l'importo dei pagamenti diretti per azienda. Nel suo parere il Consiglio federale ha prospettato di fornire un'analisi più dettagliata delle aziende che ricevono pagamenti diretti elevati. Oltre alle valutazioni dei capitoli precedenti è quindi necessario anche un esame più particolareggiato delle aziende che ricevono oltre 150 000 franchi.

Da molti anni il mutamento strutturale comporta un aumento costante del numero di aziende di questa categoria. Il salto maggiore si è verificato nel 2014 con un incremento di 281 aziende. Delle 1481 aziende che nel 2016 hanno ricevuto più di 150 000 franchi, il 20 per cento era costituito da comunità aziendali, ovvero raggruppamenti di due o più aziende. Il 44 per cento delle aziende era ubicato nella regione di pianura e il 56 per cento in quella di montagna. Il 29 per cento delle aziende che hanno ricevuto pagamenti diretti così elevati era gestito biologicamente. Questa quota relativamente elevata va ricondotta innanzitutto ai contributi per l'agricoltura biologica che, per queste aziende, vanno a sommarsi agli altri contributi. Nel 2016 la percentuale di aziende che gestivano più del 50 per cento della loro superficie come superficie per la promozione della biodiversità era il 12 per cento; dal 2011 il numero di aziende in questa categoria è cresciuto in misura superiore alla media.

Il 49 per cento delle aziende con più di 150 000 franchi di contributi appartiene al tipo Latte commerciale o Vacche madri; solo il 6 per cento rientra nel tipo Campicoltura o Colture speciali. Anche il numero di aziende dei tipi Latte commerciale e Vacche madri è aumentato in misura superiore alla media nel periodo tra il 2013 e il 2016. L'incremento è stato di 452 unità, di cui il 24 per cento del tipo Vacche madri e il 38 per cento del tipo Latte commerciale. Di queste 452 aziende, una quota superiore alla media è ubicata nella regione di montagna (65 %) e viene gestita biologicamente (43 %).

Tabella 13: Analisi delle aziende con oltre 150 000 franchi di pagamenti diretti all'anno; una stessa azienda può essere conteggiata più volte

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	(numero)	(numero)	(numero)	(numero)	(numero)	(numero)
Tutte le aziende	904	967	1029	1310	1366	1481
USM di queste aziende	5,8	5,9	6,0	5,8	5,8	5,2
<i>meno di 40 ha SAU</i>	23	20	22	56	56	58
<i>comunità aziendali</i>	299	283	307	290	297	300
<i>bio</i>	197	222	235	388	390	430
<i>con riduzioni USM</i>	2	1	2	2	5	9
<i>nella regione di pianura</i>	421	461	489	537	591	645
<i>nella regione di montagna</i>	483	506	540	773	775	836
<i>con quota di SPB superiore al 50 %</i>	59	76	75	174	172	173
<i>con quota di SPB superiore al 25 %</i>	181	210	236	470	473	519
<i>pianura, non bio, non CA, < 25 % SPB</i>	177	186	201	233	264	286
<i>non bio, non CA, < 25 % SPB</i>	368	389	425	482	517	554

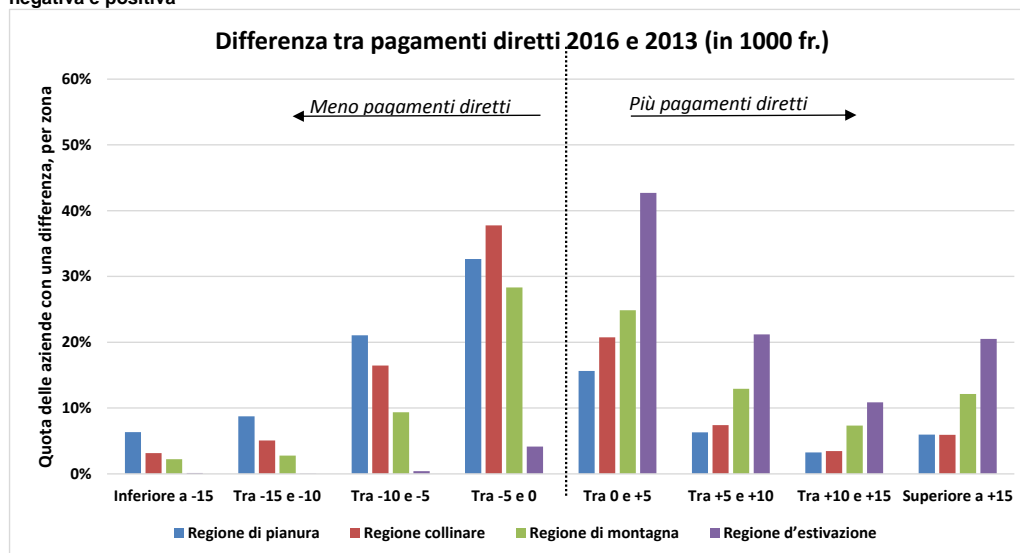
Nel quadro della PA 14-17 sono state ridotte le disposizioni nell'ambito dei pagamenti diretti che ostacolano la concorrenza. In particolare, è stata adeguata la graduazione dei pagamenti diretti in base alla superficie ed è stata soppressa quella in base al numero di animali. Il fatto che nel 2014, rispetto ad altri anni, il numero delle aziende con pagamenti diretti elevati sia aumentato in modo sovraproporzionale è una logica conseguenza di tali modifiche. Nel 2016 la quota delle aziende cui sono stati versati più di 150 000 franchi era del 3 per cento. Aziende con pagamenti diretti elevati si riscontrano in tutte le regioni e in tutti i tipi di azienda. Tra queste aziende, molte sono gestite

biologicamente o hanno una quota elevata di superfici per la promozione della biodiversità; di conseguenza, è superiore alla media anche la quota delle loro prestazioni d'interesse generale.

3.10 Valutazione per differenza di contributi

Il grafico seguente mostra in quale percentuale, in quale regione e in quale entità nel 2016 le aziende hanno ricevuto pagamenti diretti diversi rispetto al 2013.

Figura 4: Confronto tra i pagamenti diretti percepiti per azienda nel 2016 rispetto al 2013; dati suddivisi in regioni e in differenza negativa e positiva



Dalla figura si evince che le differenze in termini di contributi determinate dalla nuova politica agricola riguardano tutte le regioni. Oltre che dalla regione, gli effetti della PA 14-17 dipendono da una molteplicità di fattori diversi. Nella regione di pianura la quota di aziende che hanno ricevuto meno contributi è tuttavia più elevata che nelle altre regioni. Questo dato è in linea con le valutazioni dei precedenti capitoli.

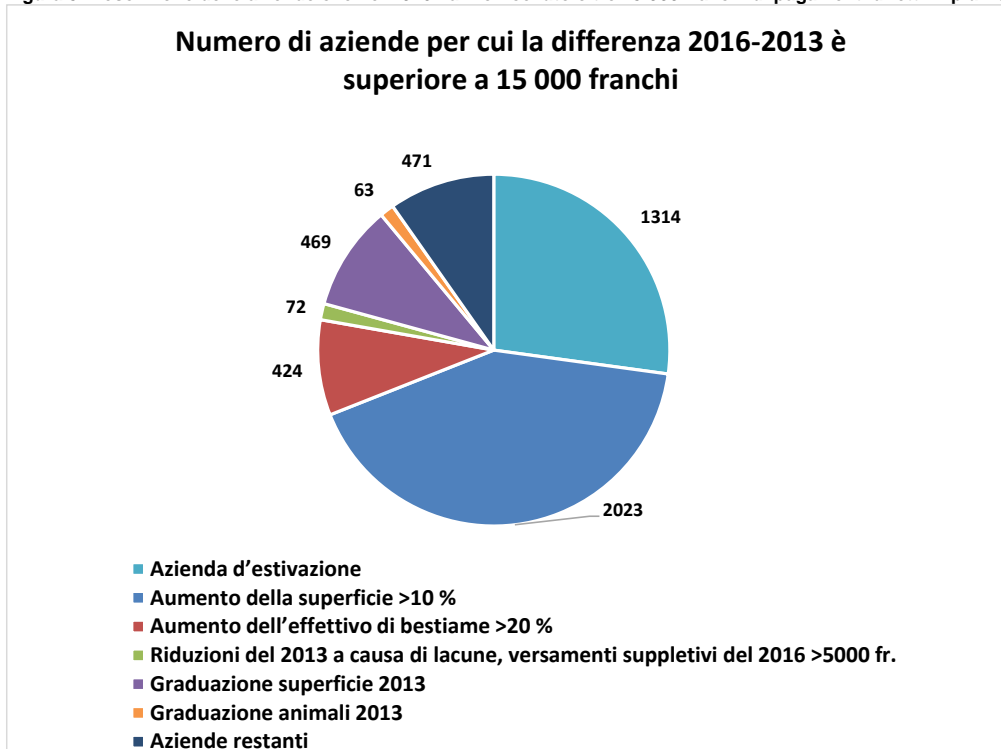
Fanno eccezione le aziende nella regione d'estivazione. Conseguentemente alle modifiche al sistema dei pagamenti diretti, queste aziende hanno ricevuto contributi più elevati e, in parte, nuovi. In media, nel 2016 i contributi nella regione d'estivazione sono aumentati del 70 per cento rispetto al 2013. Questo trasferimento di contributi alla regione d'estivazione è stato finanziato riducendo i contributi per le aziende gestite tutto l'anno.

3.10.1 Aumento dei contributi di oltre 15 000 franchi nel 2016 rispetto al 2013

Nelle valutazioni di questo capitolo sono stati confrontati i pagamenti effettivi del 2013 e del 2016. Da un lato, la struttura dei pagamenti diretti è stata modificata dai cambiamenti intervenuti nella politica agricola; dall'altro, i contributi si sono adeguati ed evoluti. Nelle figure riportate di seguito sono esaminate le aziende che nel 2016 hanno ricevuto pagamenti diretti superiori o inferiori a quelli percepiti nel 2013.

In base al metodo di esclusione adottato, ogni azienda è stata conteggiata una volta sola. Ciò significa che le aziende in cui sono aumentati sia la superficie sia l'effettivo di bestiame, rispettivamente di oltre il 10 e il 20 per cento, sono state conteggiate solo nell'ampliamento di superficie.

Figura 5: Descrizione delle aziende che nel 2016 hanno ricevuto oltre 15 000 franchi di pagamenti diretti in più rispetto al 2013

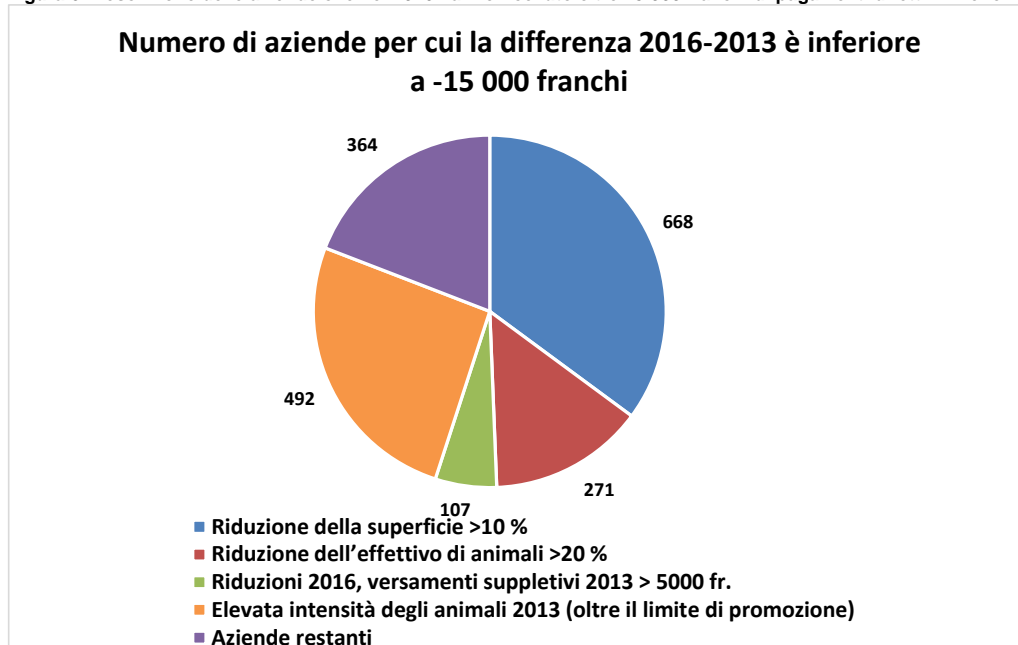


Il grafico mostra che per una quota molto elevata delle 4836 aziende che hanno ricevuto pagamenti diretti più elevati rispetto al 2013 l'aumento è riconducibile a fattori indipendenti dalla nuova politica agricola. Il 52 per cento delle aziende con un incremento dei pagamenti diretti superiore a 15 000 franchi ha ampliato la propria superficie o aumentato l'effettivo di bestiame, ha subito nel 2013 una riduzione dei pagamenti diretti in seguito a un controllo oppure ha ricevuto nel 2016 un pagamento suppletivo superiore a 5000 franchi per prestazioni dell'anno precedente. Un ulteriore 27 per cento è costituito dalle aziende d'estivazione, a cui la PA 14-17 destina contributi più elevati. Per l'11 per cento delle aziende nel 2013 i contributi erano stati graduati in funzione della superficie e del numero di animali e sono aumentati con il passaggio al nuovo sistema. Infine, per 471 aziende, ovvero l'8 per cento dei casi, l'incremento dei contributi di oltre 15 000 franchi non è riconducibile a nessuno di questi motivi. Nel sistema rivisto dei pagamenti diretti queste aziende ricevono contributi più cospicui per altre ragioni (p.es. partecipazione ai nuovi programmi o molte superfici in zone in forte pendenza).

3.10.2 Diminuzione dei contributi di oltre 15 000 franchi nel 2016 rispetto al 2013

Delle 1902 aziende i cui pagamenti diretti nel 2016 sono diminuiti di oltre 15 000 franchi rispetto al 2013, il 55 per cento ha ristretto la superficie di più del 10 per cento, ha ridotto l'effettivo di bestiame di più del 20 per cento, ha subito nel 2016 una riduzione dei pagamenti diretti in seguito a un controllo oppure ha ricevuto nel 2013 un pagamento suppletivo superiore a 5000 franchi. Nel 2013 il 26 per cento delle aziende, ovvero 492, deteneva un numero elevato di animali e con il vecchio sistema dei pagamenti diretti riceveva quindi contributi riferiti agli animali relativamente elevati. Per il 19 per cento delle aziende, ovvero 364, la cospicua diminuzione dei pagamenti non è subordinata a nessuno di questi motivi, bensì dipende da altri fattori.

Figura 6: Descrizione delle aziende che nel 2016 hanno ricevuto oltre 15 000 franchi di pagamenti diretti in meno rispetto al 2013



4 Sintesi e prossime tappe

4.1 Effetti e ridistribuzioni determinati dalla PA 14-17

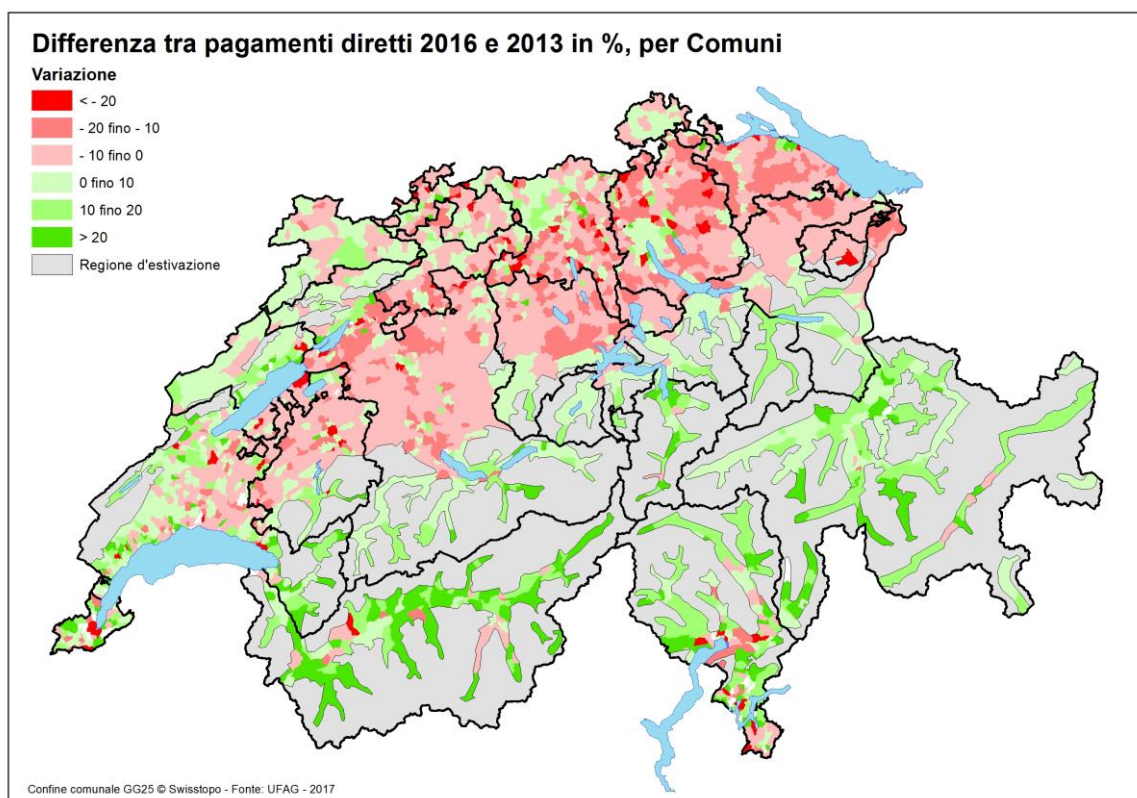
Domanda 1: quali effetti hanno sulla ripartizione dei fondi tra aziende e regioni gli adeguamenti nel quadro della PA 2014-2017, in particolare l'abolizione o l'adeguamento delle riduzioni dei pagamenti diretti in base al reddito e alla sostanza e la graduazione dei pagamenti diretti in base al numero di animali e alla superficie?

Domanda 2: per quali misure tali adeguamenti hanno determinato ridistribuzioni particolarmente notevoli?

Le valutazioni delle singole aziende dopo tre anni di applicazione della PA 14-17 mostrano la pluralità di motivi per cui un'azienda riceve più o meno pagamenti diretti che nel sistema precedente. Per quasi tutte le aziende le differenze più marcate tra i pagamenti diretti ricevuti nel 2013 e quelli ricevuti nel 2016, sia in negativo che in positivo, non sono subordinate a motivi di politica agricola, bensì a importanti cambiamenti strutturali e a restituzioni e pagamenti suppletivi di contributi di importi considerevoli.

Le valutazioni nel capitolo 3 mostrano che gli effetti auspicati nella ripartizione dei pagamenti diretti sono stati sostanzialmente ottenuti. Dall'analisi non sono emersi esiti in contrasto con gli obiettivi e gli indirizzi di fondo della PA 14-17. In particolare, il maggior sostegno finanziario delle prestazioni nella regione di montagna e soprattutto nella regione d'estivazione è una logica conseguenza del fatto che le aziende ubicate in queste regioni forniscono prestazioni che la nuova politica agricola promuove con contributi più elevati o con nuovi contributi. Anche il relativo aumento del sostegno alla campicoltura e alle colture perenni rispetto a quello destinato alla superficie inerbata era un esito auspicato della PA 14-17, che si è ora concretizzato nella ripartizione dei fondi. Altrettanto tangibili sono le conseguenze dell'abolizione dei contributi riferiti agli animali: le aziende in cui l'intensità degli animali è elevata ricevono meno pagamenti diretti. Analisi particolareggiate delle diverse limitazioni mostrano che soprattutto l'adeguamento della graduazione in funzione della superficie e l'abolizione della graduazione in base al numero di animali hanno prodotto effetti significativi.

Figura 7: Confronto tra i pagamenti diretti per Comune del 2016 rispetto a quelli del 2013, in percentuale, compresi i contributi d'estivazione



La redistribuzione più importante scaturisce dall'aumento del sostegno alle prestazioni nella regione d'estivazione, pari a circa 70 milioni di franchi che, a parità di credito, sono stati risparmiati dai fondi per le aziende gestite tutto l'anno in tutte le regioni, con una riduzione media di 1500 franchi per azienda.

Anche gli adeguamenti delle limitazioni dei contributi in base alla superficie e al numero di animali hanno inciso in modo significativo sulle redistribuzioni. Nel 2016 le aziende di grandi dimensioni (molti animali e/o superficie molto estesa) hanno ricevuto circa 28 milioni di franchi in più rispetto al 2013. Quest'importo viene compensato con contributi più bassi per altri tipi di pagamenti diretti; la redistribuzione è stata sostenuta soprattutto dalle piccole e medie aziende.

Nel sistema rivisto dei pagamenti diretti i contributi sono versati in base alle prestazioni. Le aziende che forniscono molte prestazioni ricevono pagamenti elevati, per la maggior parte illimitati. Anche questo fatto fa sì che nel nuovo sistema le aziende di grandi dimensioni ricevano maggior sostegno finanziario.

Nel complesso, la soppressione della limitazione dei pagamenti diretti in base al reddito e alla sostanza ha avuto effetti relativamente esigui, pari a circa 7 milioni di franchi. Quest'importo viene ora utilizzato per indennizzare le prestazioni delle aziende con sostanza e reddito elevati. Gli adeguamenti delle limitazioni per USM hanno prodotto effetti di scarsa rilevanza: rispetto al 2013, nel 2016 i contributi alle aziende in cui il fattore lavoro incide poco sulla produzione sono stati ridotti soltanto di 1 milione di franchi circa. La valutazione in base all'intensità degli animali mostra che i fondi sono stati trasferiti dalle aziende con un numero elevato di animali rispetto alla loro estensione alle aziende in cui il numero di animali è invece esiguo per unità di superficie. L'importo esatto non è calcolabile.

4.2 Necessità di correzione della politica agricola

Domanda 3: sono necessarie correzioni sulla scorta degli obiettivi prefissati?

Sulla base delle valutazioni in questo rapporto e visti gli obiettivi della PA 14-17, il Consiglio federale giunge alla conclusione che, nell'immediato, la redistribuzione dei fondi non rende necessario un adeguamento del sistema dei pagamenti diretti. Il Parlamento ha istituito le attuali basi legali del sistema dei pagamenti diretti nella LAgr e preso atto del limite di spesa per l'agricoltura 2018-2021, su cui si basa la stabilità fino al 2021.

Con l'attuale graduazione dei contributi di base per la sicurezza dell'approvvigionamento il Consiglio federale tiene conto degli effetti di scala positivi in termini di prestazioni correlati alla dimensione dell'azienda a partire da 60 ettari. All'aumentare della dimensione dell'azienda i pagamenti diretti medi per ettaro calano nettamente. Graduare i contributi a partire da un numero inferiore di ettari significherebbe aumentare il sostegno alle prestazioni delle aziende di piccole dimensioni a parità di preventivo; una simile redistribuzione non è sufficientemente giustificata.

Il Consiglio federale adotterà presumibilmente nel 2019 un messaggio sulla politica agricola a partire dal 2022, in cui proporrà anche un decreto federale concernente il limite di spesa 2022-2025. I risultati delle valutazioni costituiranno una base importante per questo messaggio che verterà principalmente sulla ridefinizione degli obiettivi e sull'elaborazione di strumenti efficienti per conseguirli.

5 Allegato

5.1 Glossario

Abbreviazione	Significato
bio	gestione biologica
CA	comunità aziendale
CER	contributi per l'efficienza delle risorse
CQP	contributi per la qualità del paesaggio
LAgr	legge sull'agricoltura
PLCSI	produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita
SAU	superficie agricola utile
SPB	superficie per la promozione della biodiversità
SSRA	sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
URA	uscita regolare all'aperto
USM	unità standard di manodopera