

Quando lo Stato aiuta l'agricoltura: i pagamenti diretti

L'importanza dei pagamenti diretti è già stata evidenziata in quanto rappresentativo (v.p. 16) il principale contributo destinato al settore. Mediante i pagamenti diretti sono retribuite le prestazioni d'interesse generale e promosse forme di gestione rispettose della natura e degli animali. Nelle varie tappe della riforma agricola iniziata negli anni Novanta, i mezzi finanziari a favore dell'agricoltura sono stati fissati in modo da rimanere entro i limiti dei preventivi quadriennali precedenti nonostante uno spostamento dal sostegno al mercato ai pagamenti diretti. In questo modo si facilita la pianificazione e si conferisce maggiore trasparenza e sicurezza al sistema.

I pagamenti diretti continueranno a svolgere un ruolo importante in vista della conservazione dell'agricoltura. Versati a titolo di retribuzione delle prestazioni fornite per la garanzia dell'approvvigionamento, il mantenimento del paesaggio e delle aree rurali (popolazione decentrata), rappresentano oltre il 25 per cento del reddito totale. Hanno raggiunto un'entità tale da garantire la fornitura delle prestazioni richieste, ma anche il limite di quanto può essere finanziato dall'ente pubblico e accettato dai contribuenti. Anche se i prezzi continuano a diminuire, non sarà più possibile aumentare sostanzialmente i pagamenti diretti.

L'attuale livello dei pagamenti diretti è conforme alle esigenze delle aziende tipiche dell'agricoltura svizzera. Le prestazioni d'interesse generale potrebbero essere fornite anche da un numero più esiguo d'aziende di maggiori dimensioni con meno manodopera. Ciò si tradurrebbe in una riduzione dei costi di gestione delle superfici e di conseguenza in un minor fabbisogno di pagamenti diretti. Considerata la situazione che caratterizza il mercato del lavoro e alla luce di riflessioni di carattere sociale, è opportuno evitare un mutamento strutturale troppo rapido che produrrebbe una notevole pressione economica. La legge sull'agricoltura (LAgr) ha pertanto aggiunto determinate componenti sociali al sistema

dei pagamenti diretti, derogando al principio della retribuzione di prestazioni specifiche. L'ordinanza sui pagamenti diretti mira quindi a creare un equilibrio tra l'obiettivo della retribuzione delle prestazioni e quello della compensazione sociale. Per tale motivo sono stati introdotti limiti di reddito, di sostanza e di unità standard di manodopera (USM).

Pagamenti diretti, una riforma in due tappe

I pagamenti diretti generali, ecologici ed etologici (esclusi i contributi d'estivazione), nonché i contributi di coltivazione nella cam-picoltura, sono concessi se i gestori delle aziende agricole forniscono la prova che le

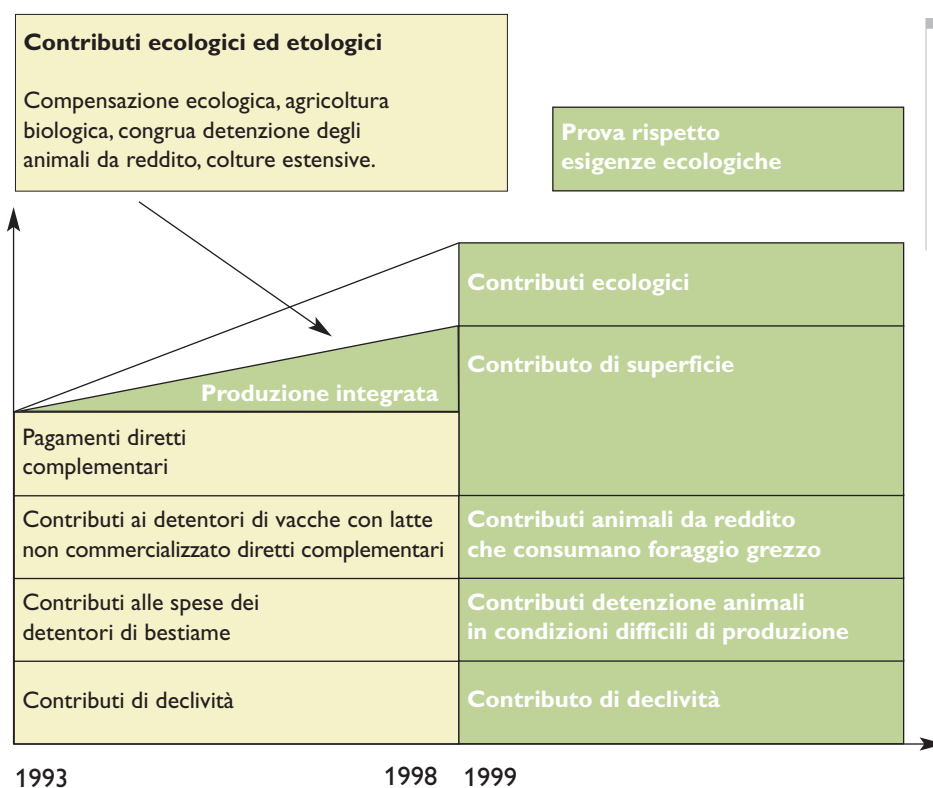
esigenze ecologiche sono rispettate. Essa comprende gli elementi seguenti:

- congrua detenzione degli animali da reddito;
- bilancio di concimazione equilibrato;
- quota adeguata di superfici di compensazione ecologica;
- awicendamento disciplinato delle colture;
- idonea protezione del suolo;
- selezione e utilizzazione mirate dei prodotti per il trattamento delle piante.

Inoltre, vanno adempite le prescrizioni concernenti la protezione delle acque, dell'ambiente o della natura e del paesaggio.

I pagamenti diretti sono stati introdotti negli anni Novanta (1992-1993) con la riforma della politica agricola. Nella seconda tappa della riforma (v. lo schema A), il sistema dei pagamenti diretti è stato rivisto (Rapport-

A L'evoluzione del sistema dei pagamenti diretti



«I pagamenti diretti continueranno a svolgere un ruolo importante in vista della conservazione dell'agricoltura.»

to sui pagamenti diretti 1998). I contributi a favore della produzione integrata (PI) sono stati inseriti nella categoria dei contributi di superficie concessi nel quadro dei pagamenti diretti complementari.

Nel passaggio dal vecchio al nuovo sistema, sono state modificate alcune delle condizioni che permettono l'accesso ai pagamenti diretti:

- l'azienda deve presentare una dimensione minima di 1 ettaro e di 50 are per le colture speciali (condizione del nuovo sistema abrogata con effetto al 1° gennaio 2004; il vecchio sistema prevedeva una dimensione minima di 3 ettari). I contributi vincolati agli animali sono concessi soltanto a partire da un effettivo avente diritto di almeno 1 unità di bestiame grosso (UBG). I contributi aziendali sono stati soppressi visto che non esiste più una base legale;
- è presupposto un volume minimo di lavoro di 0,3 unità standard di manodopera (USM) per azienda, successivamente ridotto a 0,25 USM a causa dell'adeguamento dei coefficienti;
- limite d'età: il capoazienda non deve avere più di 65 anni;
- valori limite riguardanti la superficie o il numero di animali per azienda: al fine della graduazione dei contributi sono stati fissati limiti di 30, 60 e 90 ettari. Per i contributi a favore della detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo e della congrua detenzione di animali da reddito agricoli, sono stati introdotti i tre livelli di 45, 90 e 135 UBG. La prevista graduazione dei contributi tiene in considerazione il fatto che i costi diminuiscono con l'aumento delle dimensioni dell'azienda; essa consente di evitare la formazione di rendite e l'eccessiva retribuzione delle prestazioni. I contributi per la detenzione d'animali in condizioni difficili di produzione (vecchi contributi alle spese dei detentori di bestiame nella regione di montagna) saranno concessi



anche in futuro per al massimo 15 UBG per azienda (successivamente adeguati a 20 UBG);

- per quanto concerne la somma dei contributi per USM, il limite è stato fissato a 45.000 franchi (attualmente 65.000 franchi). Sulla base di calcoli, si è potuto dimostrare che questo limite non tange la compensazione ecologica fino a concorrenza di una quota di almeno il 25 per cento di superficie di compensazione ecologica commisurata alla superficie agricola utile;
- valori limite relativi al reddito totale imponibile: degressione a partire da 80.000 franchi, limite di 120.000 franchi per il reddito realizzabile con il concorso dei pagamenti diretti (dopo deduzione di 40.000 franchi per i gestori coniugati);
- valori limite relativi alla sostanza imponibile netta: degressione a partire da 800.000 franchi (deducendo dalla sostanza imponibile 240.000 franchi per USM e 300.000 franchi per i gestori coniugati). Se la sostanza imponibile netta è superiore a 1 milione di franchi, non è versato alcun pagamento diretto;
- siccome gli elementi della PI fanno parte della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate, il programma PI è stato soppresso. I contributi a favore della PI sono integrati nei pagamenti diretti complementari;

ne risulta un contributo di superficie unico (pagamento diretto di base).

Va comunque evidenziato che, in linea di massima, i diversi tipi di pagamenti diretti sono stati mantenuti e in parte ampliati.

I diversi tipi di contributo

Il sistema dei pagamenti diretti prevede 5 diversi tipi di finanziamento.

Contributi di superficie

I contributi di superficie giusta l'articolo 72 LAgr, garantiscono che gli agricoltori svolgano i compiti d'interesse generale loro affidati. Sono concessi in funzione della superficie, indipendentemente dal tipo di sfruttamento. Inizialmente, non veniva più fatta alcuna distinzione tra superfici inerbite, terreni coltivati e colture speciali. In seguito, visto il calo dei prezzi, in particolare dei cereali, è stato introdotto un contributo di superficie supplementare per terreni aperti e colture perenni.

I contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo

Mediante tali contributi si intende garantire la competitività della produzione di carne basata su foraggi grezzi (FG) nonché un'u-



tilizzazione globale delle superfici agricole sul territorio svizzero. I contributi sono concessi per un numero limitato di UBGFG per ettaro di superficie permanentemente inerbata e di prati artificiali (limite di promozione). Ciò favorisce la coltura estensiva e l'utilizzazione globale delle superfici agricole. Il contributo per UBGFG è più elevato nelle categorie di animali che comportano un dispendio maggiore dal profilo del lavoro e degli edifici (bovini, equini) rispetto a quello concesso ad esempio a favore di ovini, cervidi, lama e alpaca. Per il bestiame da latte sono versati contributi solo a partire dal 2007.

Contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo in condizioni difficili di produzione

Le condizioni difficili di produzione (topografia, durata ridotta del periodo di vegetazione, maggior volume di lavoro) con le quali sono confrontati i detentori di bestiame che operano nella regione di montagna e nella zona collinare, vengono compensate mediante il versamento di contributi (gli attuali contributi alle spese). Contrariamente ai contributi "generali" per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo, tesi in primo luogo a promuovere lo sfruttamento e la cura delle superfici inerbite, questa misura persegue anche obiettivi sociali, strutturali e di politi-

ca d'insediamento. Tale provvedimento favorisce quindi le aziende di minori dimensioni.

Contributi generali di declività e contributi di declività nella viticoltura

Mediante i contributi generali di declività si intende compensare il maggiore dispendio di lavoro legato alla gestione di terreni in pendenza nella regione di montagna e collinare. Nella regione di pianura le aziende dispongono, di regola, di una superficie sufficiente di minore declività cosicché i terreni in pendenza e in forte pendenza possono essere utilizzati come pascolo. I contributi sono concessi unicamente a favore dei prati da sfalcio e dei terreni coltivati in pendenza (declività del 18-35%) e in forte pendenza (declività superiore al 35%). La struttura di tali contributi rimane, in linea di massima, invariata. Con il nuovo sistema dei pagamenti diretti sono versati contributi di declività anche a favore di vigneti in forte pendenza e terrazzati. Essi rappresentano infatti un elemento significativo e pregiato del nostro paesaggio culturale e vanno pertanto conservati.

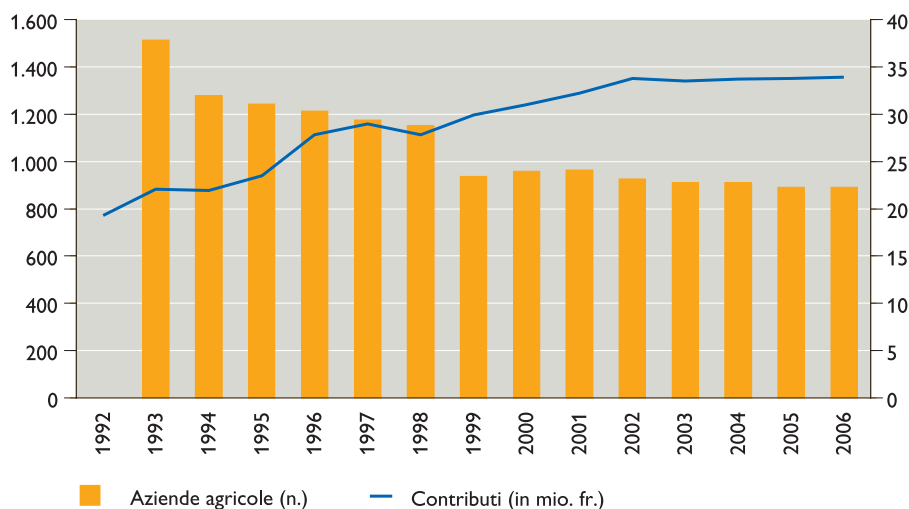
Contributi ecologici ed etologici

Mediante la concessione di contributi supplementari, la Confederazione promuove forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura nonché rispettose dell'ambiente e degli animali. Nell'ordinanza sui pagamenti diretti non sono più utilizzati i concetti di produzione integrata, agricoltura biologica e detenzione controllata di animali da reddito all'aperto. Tali designazioni sono utilizzate soltanto per caratterizzare il prodotto, ossia nel settore del marketing.

Gli influssi sulla struttura agricola

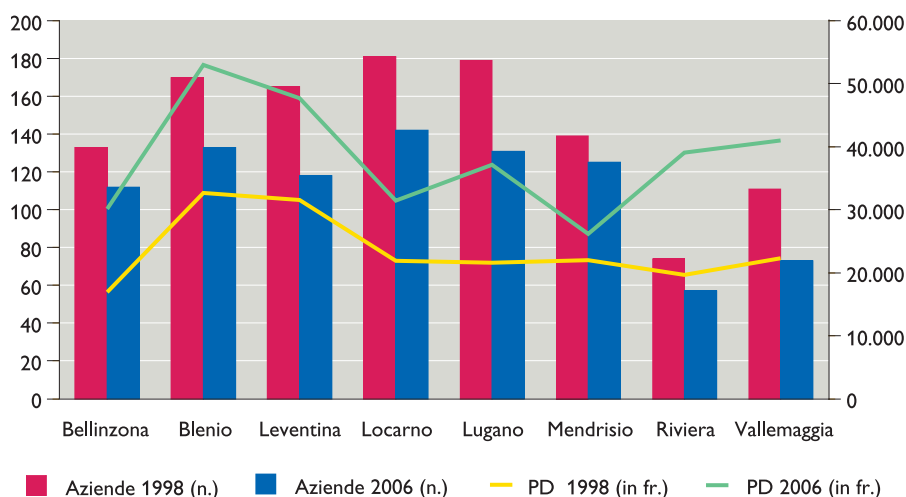
Nel corso degli ultimi 15 anni, il numero di aziende agricole è diminuito in modo considerevole (-41,1%), ma non in modo costante (v. graf. B). Il calo si è in effetti verificato in due tappe distinte, conseguenza dell'entrata in vigore di nuove regole per l'accesso ai pagamenti diretti all'agricoltura (prima e seconda tappa della riforma agricola, ossia nel

B Aziende agricole¹ e pagamenti diretti, in Ticino, dal 1992



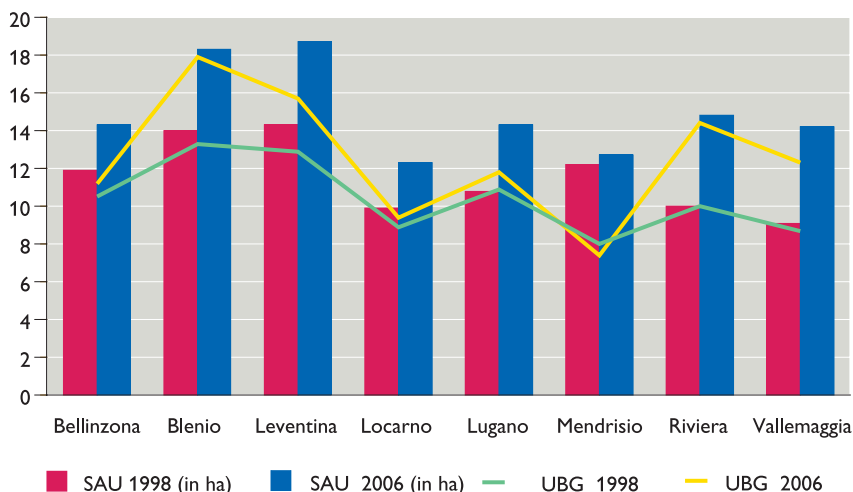
¹ Escluse le aziende d'estivazione.

C Aziende agricole e pagamenti diretti¹, in Ticino, 1998 e 2006, per distretto

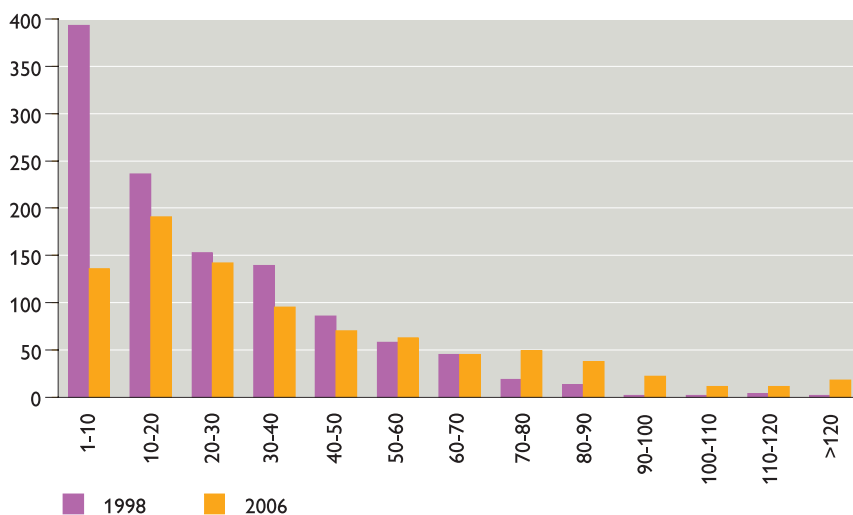


¹Valori medi per azienda.

D Superficie agricola utile (SAU) e unità di bestiame grosso (UBG) per azienda, in Ticino, 1998 e 2006, per distretto



E Aziende per classe di contributo, in Ticino, 1998 e 2006 (in mia di fr.)



1993 e nel 1999). Da oltre 1.500 aziende agricole agli inizi degli anni Novanta che avevano diritto agli aiuti statali, si è passati a meno di 900. Inversamente, l'importo complessivo dei contributi alle aziende agricole è aumentato in modo costante, di oltre il 75%.

Dal raffronto dei dati del 1998 con quelli del 2006 per distretto (v.graf. C), risulta che l'evoluzione, sia del numero di aziende, sia del contributo medio per azienda, ricalca tendenzialmente quella cantonale, anche se in certi distretti le differenze sono maggiormente marcate.

Sempre dal medesimo raffronto per distretto e durante il medesimo periodo, i cambiamenti strutturali delle aziende emergono con evidenza (v. graf. D) dall'aumento della superficie agricola utile (SAU) media per azienda e dal numero medio di animali detenuto calcolato in unità di bestiame grosso (UBG).

Il grafico E ci permette di constatare l'aumento dei contributi ricevuti mediamente da ogni azienda. Nel 1998 un quarto delle aziende agricole beneficiarie di contributi, percepiva un importo inferiore o pari a 7.572,50 franchi (pari al 4,3% dell'importo complessivo), mentre un altro quarto delle aziende, un importo superiore o pari a 35.840,25 franchi (pari al 56,7% dell'importo complessivo). Nel 2006 la situazione è nettamente mutata: un quarto delle aziende agricole beneficiarie di contributi, percepiva un importo inferiore o pari a 14.343,50 franchi (il 5,4% del totale), mentre un altro quarto delle aziende, un importo superiore o pari a 53.020.-- franchi (il 54,4% del totale).

Questo incremento della massa dei pagamenti diretti è sicuramente imputabile alla ristrutturazione in atto delle aziende agricole (con l'ingrandimento delle medesime), ristrutturazione promossa dalle varie misure di politica agricola.

In conclusione si può dire che la nuova politica agricola, in Ticino, ha portato ad una forte diminuzione delle aziende piccole e medie (con meno di 10 ha) e ad un ingrandimento di quelle medio-grandi.

Un ultimo dato interessante riguarda il

rapporto d'aziende biologiche rispetto alle aziende dedite alla "produzione integrata o PI". Nel 1993 esistevano già 36 aziende biologiche (2,4%) contro 59 PI su un totale di 1.514 aziende; la loro consistenza è aumentata in maniera costante tanto che nel 1998 le aziende biologiche erano diventate 82 e quelle a PI 574, su un totale di 1.152 aziende. Dal 1999 le nuove regole fissavano la PI quale condizione minima per poter beneficiare dei pagamenti diretti. Le aziende "bio" nel 2006 erano quindi 111 su un totale di 891, pari al 12,5%. Da un confronto con alcuni cantoni della Svizzera, risulta che nel 2004 il rapporto delle aziende biologiche rispetto alle aziende PI era il seguente: BE: 11,39%; GR: 53,16%; VS: 7,3%; ZH: 9,4%; FR: 3,5%; TI: 11,5%; CH: 11,1% .

1 Animali alpeggiati, in Ticino, 1992-2006, secondo la categoria

	Valori assoluti			Variazioni %	
	1992	1999	2006 ¹	1992-2006	1999-2006
Vacche munte	4.663	4.422	4.020	-13,8	-9,1
Altre vacche	...	419	532	...	27,0
Manze e tori	2.676	2.143	1.617	-39,6	-24,5
Vitelli	911	954	928	1,9	-2,7
Equini	189	252	401	112,2	59,1
Capre da latte	6.747	5.137	5.342	-20,8	4,0
Altre capre	1.412	2.074	2.185	54,7	5,4
Pecore	12.506	13.630	10.714	-14,3	-21,4

¹ Esclusi i pascoli comunitari.

I contributi d'estivazione

L'importanza che gli alpeggi rivestono per l'agricoltura ticinese, principalmente per la produzione del rinomato formaggio d'alpe (che ha ottenuto la denominazione d'origine), rende utile un esame un po' più approfondito di questa realtà.

Nel 2006 le aziende d'estivazione a beneficio dei rispettivi contributi erano 265. Per evitare doppioni, i pascoli comunitari (22 nel 2006) sono stati esclusi dai dati della tabella 1, in quanto si tratta di aziende con diritto a contributi ma sfruttate prima e/o dopo l'alpeggio vero e proprio.

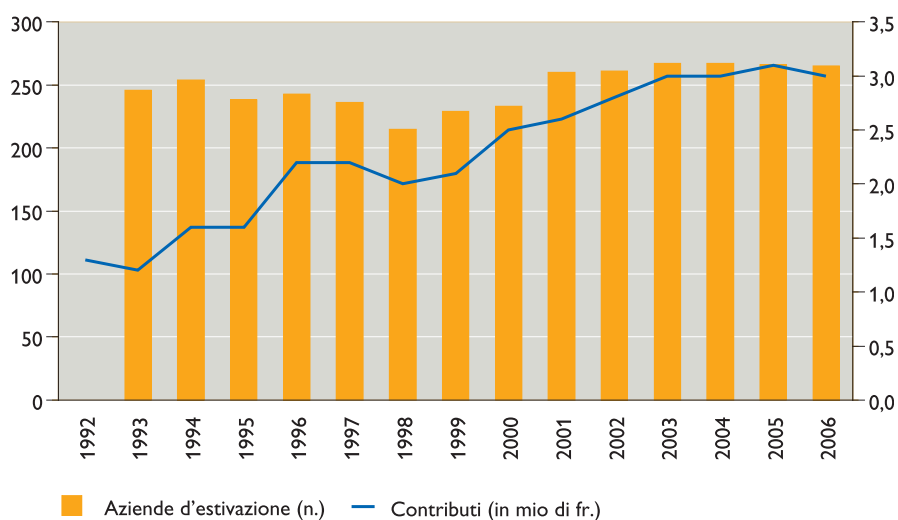
Con la diminuzione delle aziende agricole, si constata una leggera flessione del bestiame alpeggiato. La flessione è meno marcata per il bestiame da latte in quanto negli ultimi anni si è vieppiù attinto dagli effettivi di altri cantoni.

L'evoluzione delle aziende d'estivazione mostra una diminuzione del numero di aziende fino al 1998 (v. graf. F). Con la seconda tappa della politica agricola, si è voluto dare maggior importanza allo sfruttamento di tutto il territorio, per cui il credito quadro della Confederazione per i contributi d'estivazione è stato

aumentato a ca. 90 mio con l'introduzione del nuovo sistema di retribuzione degli alpeggi nel 2000. La relativa ordinanza prevede un conteggio in base al carico usuale e il rispetto di varie esigenze ecologiche. Inoltre, si è voluto rimediare alla mancanza di contributi per i tipici pascoli comunitari. I pascoli comunitari sono normalmente di proprietà dei patriziati e si trovano

nelle vicinanze dei villaggi. Come abbiamo visto sopra, l'aumento del numero di aziende d'estivazione nel 2001 è dato principalmente dalla notifica dei pascoli comunitari. Con la prossima tappa della riforma della politica agricola è previsto un ulteriore aumento del preventivo per i contributi d'estivazione di 10 mio per un totale di 100 mio. ■

F Aziende d'estivazione e pagamenti diretti, in Ticino dal 1992



«L'incremento della massa dei pagamenti diretti è sicuramente imputabile alla ristrutturazione in atto delle aziende agricole (con il loro ingrandimento).»