



17.023

## **Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Per la sovranità alimentare. L'agricoltura riguarda noi tutti»**

del 15 febbraio 2017

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Per la sovranità alimentare. L'agricoltura riguarda noi tutti» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

15 febbraio 2017

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard  
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

---

## Compendio

*L'iniziativa popolare «Per la sovranità alimentare. L'agricoltura riguarda noi tutti» chiede di orientare la politica agricola verso un'agricoltura contadina responsabile dell'approvvigionamento locale della popolazione e di perseguire questo obiettivo mediante interventi statali di ampia portata. Il Consiglio federale raccomanda di respingerla. Una sua approvazione metterebbe a repentaglio i progressi compiuti con la riforma agricola negli ultimi 25 anni, si minerebbero la competitività e lo spirito d'innovazione della filiera agroalimentare elvetica e si limiterebbe il margine di manovra della Svizzera nell'ambito dell'economia estera.*

### **Contenuto dell'iniziativa**

*L'iniziativa contiene, da un lato, richieste già considerate dall'attuale politica agricola. È il caso, ad esempio, della promozione di un'agricoltura contadina, variata e sostenibile, del sostegno dei prezzi indigeni alla produzione e della protezione delle terre coltivate, nonché del divieto di sovvenzioni alle esportazioni che sarà applicato con l'attuazione dell'accordo OMC, prevista per il 2019. L'iniziativa contiene dall'altro lato richieste in contrasto con la politica agricola della Confederazione. Essa sollecita, ad esempio, un intervento più incisivo da parte della Confederazione sulle strutture aziendali del primario per aumentare il numero delle persone attive in tale settore. Chiede inoltre ulteriori interventi statali sul mercato al fine di promuovere un'agricoltura contadina responsabile dell'approvvigionamento della popolazione a livello regionale e che le importazioni di derrate alimentari che non rispondono agli standard di sostenibilità svizzeri siano gravate da dazi doganali supplementari o possano essere vietate, accettando anche l'eventualità di violare il diritto commerciale internazionale.*

### **Pregi e difetti dell'iniziativa**

*Nella politica agricola degli ultimi 25 anni lo Stato si è concentrato sulla promozione di prestazioni auspiccate dalla popolazione ma non remunerate dal mercato. Parallelamente sono stati ridotti gli interventi sul mercato, attribuendo agli agricoltori una maggior responsabilità individuale e un margine di manovra imprenditoriale più ampio. Queste conquiste verrebbero azzerate se lo Stato intervenisse maggiormente sulle strutture, sostenesse le organizzazioni commerciali e desse seguito alla richiesta di interventi statali sul mercato che aumenterebbero ulteriormente la differenza di prezzo delle materie prime agricole e delle derrate alimentari rispetto all'estero, in particolare rispetto ai Paesi limitrofi, e di conseguenza minerebbero la competitività della filiera agroalimentare svizzera. Anche i settori del turismo e della ristorazione subirebbero dei contraccolpi in tal senso. Differenze di prezzo più alte comporterebbero anche un aumento del turismo degli acquisti. Il dispendio amministrativo e l'onere per i contribuenti e i consumatori crescerebbero considerevolmente. Il margine di manovra della Svizzera nell'ambito dell'economia estera sarebbe limitato, pregiudicando le importanti relazioni commerciali allacciate dal nostro Paese con altri spazi economici.*

---

***Proposta del Consiglio federale***

*Con il presente messaggio il Consiglio federale propone pertanto alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare «Per la sovranità alimentare. L'agricoltura riguarda noi tutti» al voto del Popolo e dei Cantoni senza controprogetto diretto o indiretto, con la raccomandazione di respingerla.*

---

**Indice**

<b>Compendio</b>	<b>1394</b>
<b>1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa</b>	<b>1397</b>
1.1 Testo dell'iniziativa	1397
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	1398
1.3 Validità	1399
<b>2 Genesi dell'iniziativa</b>	<b>1399</b>
<b>3 Scopi e tenore dell'iniziativa</b>	<b>1401</b>
3.1 Scopi dell'iniziativa	1401
3.2 Tenore della normativa proposta	1401
3.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa	1403
<b>4 Valutazione dell'iniziativa</b>	<b>1406</b>
4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa	1406
4.2 Ripercussioni in caso di accettazione	1416
4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa	1417
4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	1419
<b>5 Conclusioni</b>	<b>1421</b>
<b>Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Per la sovranità alimentare. L'agricoltura riguarda noi tutti» (<i>Disegno</i>)</b>	<b>1423</b>

## Messaggio

### 1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

#### 1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per la sovranità alimentare. L'agricoltura riguarda noi tutti» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale<sup>1</sup> è modificata come segue:

*Art. 104c<sup>2</sup>*      Sovranità alimentare

<sup>1</sup> Al fine di attuare la sovranità alimentare, la Confederazione promuove un'agricoltura contadina indigena, remunerativa e diversificata, che fornisca derrate alimentari sane e confacenti alle aspettative sociali ed ecologiche della popolazione.

<sup>2</sup> La Confederazione provvede affinché l'approvvigionamento in derrate alimentari indigene e in alimenti indigeni per animali sia preponderante e la loro produzione preservi le risorse naturali.

<sup>3</sup> La Confederazione prende provvedimenti efficaci allo scopo di:

- a. favorire l'aumento della popolazione attiva nell'agricoltura e la varietà delle strutture;
- b. preservare le superfici coltivabili, segnatamente quelle per l'avvicendamento delle colture, sotto il profilo quantitativo e qualitativo;
- c. garantire il diritto dei contadini all'utilizzo, alla moltiplicazione, allo scambio e alla commercializzazione delle sementi.

<sup>4</sup> La Confederazione vieta l'impiego nell'agricoltura di organismi geneticamente modificati nonché di piante e animali risultanti da nuove tecnologie di modifica o ricombinazione non naturale del genoma.

<sup>5</sup> La Confederazione ha segnatamente i compiti seguenti:

- a. sostiene la creazione di organizzazioni contadine che mirino ad assicurare l'adeguatezza tra l'offerta dei contadini e i bisogni della popolazione;
- b. garantisce la trasparenza del mercato e favorisce la fissazione di prezzi equi in ciascuna filiera;
- c. rafforza gli scambi commerciali diretti tra contadini e consumatori, nonché le strutture regionali di trasformazione, di stoccaggio e di commercializzazione.

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> Il numero definitivo del presente articolo sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

<sup>6</sup> La Confederazione presta particolare attenzione alle condizioni di lavoro dei salariati agricoli e provvede ad armonizzarle sul piano federale.

<sup>7</sup> Per preservare e sviluppare la produzione indigena, la Confederazione riscuote dazi sull'importazione di prodotti agricoli e derrate alimentari e regola il volume di tali importazioni.

<sup>8</sup> Per favorire una produzione conforme alle norme sociali e ambientali svizzere, la Confederazione riscuote dazi sull'importazione di prodotti agricoli e derrate alimentari non conformi a tali norme e può vietarne l'importazione.

<sup>9</sup> La Confederazione non accorda alcuna sovvenzione all'esportazione di prodotti agricoli e derrate alimentari.

<sup>10</sup> La Confederazione assicura l'informazione e la sensibilizzazione sulle condizioni di produzione e di trasformazione delle derrate alimentari indigene e importate. Può stabilire norme di qualità a prescindere dalle norme internazionali.

*Art. 197 n. 12<sup>3</sup>*

### *12. Disposizione transitoria dell'articolo 104c (Sovranità alimentare)*

Il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale le disposizioni legali necessarie all'esecuzione dell'articolo 104c entro due anni dalla sua accettazione da parte del Popolo e dei Cantoni.

## **1.2 Riuscita formale e termini di trattazione**

L'iniziativa popolare «Per la sovranità alimentare. L'agricoltura riguarda noi tutti» è stata sottoposta all'esame preliminare della Cancelleria federale il 16 settembre 2014<sup>4</sup> e depositata il 30 marzo 2016 corredata delle firme necessarie.

Con decisione del 25 aprile 2016<sup>5</sup>, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 108 680 firme valide.

L'iniziativa è stata presentata in forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio non presenta alcun controprogetto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge federale del 13 dicembre 2002<sup>6</sup> sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve quindi presentare un disegno di decreto e il relativo messaggio entro il 30 marzo 2017. Secondo l'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale deve decidere in merito alla raccomandazione di voto entro il 30 settembre 2018.

<sup>3</sup> Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

<sup>4</sup> FF **2014** 5855

<sup>5</sup> FF **2016** 3293

<sup>6</sup> RS **171.10**

### 1.3 Validità

L'iniziativa popolare soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 Cost.:

- a. è presentata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

## 2 Genesi dell'iniziativa

Il termine sovranità alimentare è stato coniato in occasione della Conferenza mondiale sull'alimentazione nel 1996 dal movimento internazionale di piccoli contadini Via Campesina per indicare il diritto dei popoli, dei Paesi e dei gruppi di Paesi di definire le proprie politiche agricole e alimentari senza pregiudicare altre regioni. Si tratta di un concetto politico articolato su più rivendicazioni come salari adeguati per i lavoratori agricoli, prezzi equi e rinuncia all'impiego dell'ingegneria genetica in agricoltura.

Il modello di Via Campesina si basa su una produzione contadina che approvvigiona in primo luogo la popolazione locale con derrate alimentari ottenute in modo sostenibile.

Il commercio sul piano locale e regionale deve prevalere sulle esportazioni e sul commercio mondiale. Il sindacato dei contadini Uniterre e L'autre syndicat, due organizzazioni affiliate a Via Campesina, sono i motori dell'iniziativa popolare assieme a una settantina di altre organizzazioni.

L'iniziativa è una risposta alla politica agricola e all'evoluzione strutturale nel settore agricolo in atto dalla metà degli anni '90. I suoi promotori criticano il calo del numero di aziende, la forte volatilità dei prezzi dovuta alla crescente liberalizzazione dei mercati, la conseguente pressione concorrenziale sui contadini a livello internazionale, il potere commerciale e le ripercussioni su uomo e ambiente; tali fenomeni andrebbero contrastati con una politica agricola secondo il modello di Via Campesina, orientata verso i bisogni della popolazione.

Il Parlamento e il Consiglio federale si sono occupati ampiamente del concetto di sovranità alimentare nel quadro della Politica agricola 2014–2017. In seguito all'iniziativa parlamentare Bourgeois (08.457 «Sovranità alimentare»), infine, questo termine è stato inserito nell'articolo 2 capoverso 4 della legge del 29 aprile 1998<sup>7</sup> sull'agricoltura (LAgr), ai sensi del quale i provvedimenti della Confederazione si fondano sul principio della sovranità alimentare, al fine di tenere conto delle esigenze dei consumatori nell'offerta di prodotti indigeni di elevata qualità, variati e sostenibili.

<sup>7</sup> RS 910.1

Accanto alla presente iniziativa, ve ne sono altre due pendenti che riguardano l'agricoltura e l'alimentazione.

*Iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare»:* questa iniziativa vuole che si rafforzi l'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari di produzione indigena variata e sostenibile. A tal fine, propone d'inserire nella Costituzione federale (Cost.) un nuovo articolo 104a che prescriva misure per la riduzione della perdita di terre coltivate e l'attuazione di una strategia in materia di qualità. Inoltre, la Confederazione deve provvedere affinché l'onere amministrativo nell'agricoltura sia contenuto e siano garantite un'adeguata sicurezza degli investimenti e la certezza del diritto. Nel messaggio del 24 giugno 2015<sup>8</sup> il Consiglio federale propone di respingerla senza controprogetto, ritenendo che non vi sia la necessità di intervenire a livello costituzionale. Il 29 novembre 2016, il Consiglio degli Stati ha approvato un controprogetto all'iniziativa elaborato dalla sua Commissione dell'economia e dei tributi (CET-S) e raccomanda di respingerla. Al fine di garantire tempo a sufficienza per il dibattito in Parlamento, il termine di trattazione di questa iniziativa popolare è stato prorogato all'8 gennaio 2018.

*Iniziativa popolare federale «Per derrate alimentari sane, prodotte nel rispetto dell'ambiente e in modo equo (Iniziativa per alimenti equi)»:* questa iniziativa vuole che si rafforzi l'offerta di derrate alimentari di buona qualità e sicure, prodotte tutelando l'ambiente, nel rispetto degli animali e in condizioni di lavoro eque. Il Consiglio federale è sostanzialmente favorevole a tali richieste. Per la produzione alimentare svizzera, ha già attuato obiettivi analoghi, o è in procinto di farlo, sulla base delle vigenti norme costituzionali. Per le derrate alimentari prodotte in Svizzera l'iniziativa è dunque inutile. Secondo l'iniziativa anche gli alimenti importati dovrebbero soddisfare i requisiti svizzeri, ma ciò non è conciliabile con gli impegni assunti dalla Svizzera a livello internazionale. L'iniziativa è in contraddizione con il diritto commerciale estero e con gli accordi commerciali, tra cui quello con l'UE. Il Consiglio federale ritiene che vi sarebbero difficoltà anche nell'esecuzione, qualora si dovesse controllare l'effettiva conformità dei prodotti agricoli importati alle esigenze svizzere relative alla produzione. Pertanto nel messaggio del 26 ottobre 2016<sup>9</sup> propone di respingere l'iniziativa senza controprogetto. L'Assemblea federale deve decidere in merito alla raccomandazione di voto entro il 26 maggio 2018.

Le tre iniziative popolari non si contraddicono tra di loro. Per quel che riguarda la protezione delle terre coltivate, la presente iniziativa si accavalla con quella «Per la sicurezza alimentare». Per quel che riguarda le esigenze in materia di importazione di derrate alimentari, vi è una notevole sovrapposizione tra la presente iniziativa e quella per alimenti equi.

<sup>8</sup> FF 2015 4749

<sup>9</sup> FF 2016 7479



### **3 Scopi e tenore dell'iniziativa**

#### **3.1 Scopi dell'iniziativa**

L'iniziativa chiede alla Confederazione di promuovere un'agricoltura contadina, sostenibile e senza ingegneria genetica. Un'agricoltura contadina variata è già promossa in virtù dell'articolo 104 Cost. mediante gli strumenti esistenti nell'ambito della politica agricola (tra cui pagamenti diretti), senza alcun intervento attivo da parte della Confederazione sull'evoluzione strutturale. Lo scopo dell'iniziativa è che la politica agricola si orienti principalmente verso un'agricoltura contadina. Inoltre, punta a che la Confederazione si impegni per un aumento dei prezzi alla produzione (nell'ottica dei promotori dell'iniziativa: prezzi equi) e quindi garantisca un reddito più alto (equo) ai contadini e ai lavoratori agricoli. Con questa richiesta i promotori dell'iniziativa lasciano intendere che dal loro punto di vista l'attuale sostegno dei prezzi (tra l'altro attraverso la protezione doganale) non sia sufficiente e vada intensificato. Un obiettivo dell'iniziativa è arrestare il mutamento strutturale e incrementare nuovamente il numero delle persone attive in agricoltura, affinché lo Stato possa contrastare le conseguenze del progresso tecnico. Attraverso dazi sull'importazione di prodotti agricoli e derrate alimentari vanno incentivati i cicli brevi e l'approvvigionamento regionale. Deve essere prevista la possibilità di rifiutare l'importazione di prodotti che non adempiono le norme sociali e ambientali vigenti in Svizzera. I contributi all'esportazione per prodotti dell'agricoltura svizzera vanno vietati. Il commercio diretto tra contadini e consumatori va ulteriormente rafforzato con misure statali supplementari. Inoltre, la Confederazione deve provvedere affinché l'approvvigionamento di derrate alimentari e di alimenti per animali sia prevalentemente a livello indigeno e la loro produzione preservi le risorse naturali. L'iniziativa chiede che lo Stato intensifichi nuovamente il suo intervento sulle strutture aziendali agricole e sui mercati.

#### **3.2 Tenore della normativa proposta**

L'iniziativa chiede un nuovo articolo 104c<sup>10</sup> dal titolo «Sovranità alimentare». Il termine «Sovranità» indica il diritto all'autodeterminazione. Uno Stato è sovrano per quel che riguarda l'alimentazione della popolazione se può decidere indipendentemente da altri poteri la sua politica alimentare. L'impiego del termine «Sovranità alimentare» nel titolo e nel capoverso 1 dell'articolo 104c è fuorviante, in quanto l'articolo proposto non persegue l'obiettivo del diritto all'autodeterminazione in materia di politica alimentare, bensì quello di impostare quest'ultima verso un'agricoltura contadina.

I capoversi 1 e 2 contengono gli obiettivi dell'iniziativa. Al fine di attuare la sovranità alimentare secondo l'interpretazione dei promotori dell'iniziativa, la Confederazione promuove un'agricoltura contadina indigena, remunerativa e diversificata, che fornisca derrate alimentari sane e confacenti alle aspettative sociali ed ecologiche

<sup>10</sup> Per evitare una collisione con le altre iniziative pendenti, per quella in oggetto è stato scelto l'articolo 104c. Il numero definitivo dell'articolo sarà stabilito dalla Cancelleria federale se l'iniziativa sarà accolta in votazione popolare.

della popolazione (cpv. 1). La Confederazione provvede affinché l'approvvigionamento in derrate alimentari indigene e in alimenti indigeni per animali sia preponderante e la loro produzione preservi le risorse naturali (cpv. 2).

I capoversi 3–10 contengono i provvedimenti formulati in modo concreto per raggiungere gli obiettivi succitati. Secondo il capoverso 3, la Confederazione deve prendere provvedimenti efficaci allo scopo di favorire l'aumento della popolazione attiva nell'agricoltura e la varietà delle strutture, preservare sotto il profilo quantitativo e qualitativo le superfici coltivabili, segnatamente quelle per l'avvicendamento delle colture, nonché garantire il diritto dei contadini all'utilizzo, alla moltiplicazione, allo scambio e alla commercializzazione delle sementi.

Il capoverso 4 vieta, in generale, l'impiego nell'agricoltura di organismi geneticamente modificati nonché di piante e animali risultanti da nuove tecnologie di modifica o ricombinazione non naturale del genoma.

Il capoverso 5 descrive i compiti della Confederazione per regolamentare i mercati interni. La Confederazione sostiene la creazione di organizzazioni contadine che mirino ad assicurare l'adeguatezza tra l'offerta dei contadini e i bisogni della popolazione. Garantisce la trasparenza del mercato e favorisce la fissazione di prezzi equi in ciascuna filiera. Infine, rafforza gli scambi commerciali diretti tra contadini e consumatori, nonché le strutture regionali di trasformazione, di stoccaggio e di commercializzazione. La lista dei compiti non è definitiva.

Il capoverso 6 fa riferimento alle condizioni di lavoro dei salariati agricoli. La Confederazione è chiamata a prestarvi particolare attenzione, provvedendo ad armonizzarle sul piano federale.

I capoversi 7–9 si riferiscono al commercio internazionale e al disciplinamento delle importazioni. Per preservare e sviluppare la produzione indigena, la Confederazione riscuote dazi sull'importazione di prodotti agricoli e derrate alimentari e regola il volume di tali importazioni. Per favorire una produzione conforme alle norme sociali e ambientali svizzere, riscuote dazi sull'importazione di prodotti agricoli e derrate alimentari non conformi a tali norme e può vietarne l'importazione. Infine non accorda alcuna sovvenzione all'esportazione di prodotti agricoli e derrate alimentari.

Il capoverso 10 attiene all'informazione dei consumatori. La Confederazione assicura l'informazione e la sensibilizzazione sulle condizioni di produzione e di trasformazione delle derrate alimentari indigene e importate. Può stabilire norme di qualità a prescindere dalle norme internazionali.

La disposizione transitoria dell'articolo 197 numero 12 Cost. esige, infine, che il Consiglio federale sottoponga all'Assemblea federale le pertinenti disposizioni legali entro due anni dall'accettazione dell'iniziativa.

### 3.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa

#### *Relazione con l'articolo 104 Cost.*

La disposizione costituzionale proposta contiene richieste concrete inerenti alla politica agricola rivolte alla Confederazione, le quali limitano il margine di manovra dato dal vigente articolo 104 Cost. Il testo dell'iniziativa non contempla conflitti normativi con quest'ultima disposizione o con altri articoli costituzionali.

#### *Cpv. 1*

Il capoverso 1 stabilisce come la Confederazione deve promuovere un'agricoltura contadina indigena, remunerativa e diversificata. Il termine «indigeno» è usato anche nell'articolo 2 capoverso 4 LAgr per definire la sovranità alimentare: «Essi [i provvedimenti della Confederazione] si fondano sul principio della sovranità alimentare, al fine di tenere conto delle esigenze dei consumatori nell'offerta di prodotti indigeni di elevata qualità, variati e sostenibili». Il termine «contadino» è già usato nell'articolo 104 capoverso 2 Cost. e significa che l'agricoltore e la sua famiglia svolgono una parte sostanziale dei lavori necessari. Il capozzienda è anche prevalentemente investitore. Il termine «rimunerativo» non era stato ancora utilizzato nella legislazione. V'è da presumere che sia inteso nel significato di «almeno in grado di coprire i costi» e quindi il termine ha un senso più ampio rispetto alle prescrizioni sul reddito di cui all'articolo 5 capoverso 1 LAgr. Il termine «diversificato» si riferisce alla struttura dell'agricoltura. È necessario avere spazio per aziende di tipologie e dimensioni diverse nonché per diversi modelli di produzione. Le derrate alimentari prodotte dall'agricoltura, inoltre, devono essere «sane» ovvero, se consumate normalmente, non devono nuocere alla salute per la presenza di sostanze indesiderate o residui di prodotti per il trattamento. Infine, l'agricoltura deve rispecchiare «le aspettative sociali ed ecologiche della popolazione». Per «aspettative sociali» si intendono le prestazioni attese dalla popolazione quali, ad esempio, la cura del paesaggio o la sicurezza alimentare. Per «aspettative ecologiche» potrebbero essere intese le esigenze ambientali della società nei confronti dell'agricoltura (p. es. per impedire l'inquinamento idrico da pesticidi), benché queste possano essere fatte rientrare anche nelle aspettative sociali.

#### *Cpv. 2*

Sulla base delle argomentazioni fornite dai promotori dell'iniziativa nel documento dell'8 settembre 2014<sup>11</sup>, «preponderante» può essere interpretato nel senso che l'approvvigionamento indigeno in derrate alimentari e in alimenti per animali deve essere superiore al 50 per cento. La produzione deve rispettare anche gli ecosistemi.

#### *Cpv. 3 lett. a*

Nel 2015 nel primario lavoravano circa 69 650 lavoratori a tempo pieno e 85 530 lavoratori a tempo parziale<sup>12</sup>. L'80 per cento circa dei lavoratori era costituito da manodopera familiare. Secondo l'iniziativa, il numero delle persone attive in agricoltura deve quindi essere incrementato rispetto a oggi. Visto che secondo il capo-

<sup>11</sup> Consultabile sul sito [www.souverainete-alimentaire.ch](http://www.souverainete-alimentaire.ch) > Downloads (stato: 4 nov. 2016)

<sup>12</sup> Ufficio federale di statistica, Rilevazione delle strutture agricole 2015

verso 1 va promossa un'agricoltura contadina, si deve perlomeno preservare anche la quota di manodopera familiare. L'iniziativa non precisa quante persone dovrebbero essere attive nell'agricoltura. La diversità strutturale rivendicata può riferirsi sia alla struttura geografica, territoriale e organizzativa, sia a quella aziendale.

*Cpv. 3 lett. b*

Le superfici coltivabili e quelle per l'avvicendamento delle colture vanno mantenute al livello attuale sotto il profilo quantitativo e qualitativo. L'iniziativa non si pronuncia sulla superficie d'estivazione, che al contrario di quanto avviene nell'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» non viene esplicitamente menzionata. V'è da presumere, tuttavia, che i promotori dell'iniziativa abbiano consapevolmente evitato di usare il termine «superficie agricola utile», termine che avrebbe escluso la regione d'estivazione. Al capoverso può quindi essere data un'interpretazione tale da includere anche la preservazione delle superfici utilizzate per l'estivazione. Attualmente sono i Cantoni a essere responsabili dell'attuazione di provvedimenti concreti per la protezione delle superfici coltivabili, ma l'iniziativa prevede esplicitamente che sia la Confederazione a prendere provvedimenti in tal senso. Le competenze per la protezione delle superfici coltivabili vengono quindi delegate principalmente alla Confederazione.

*Cpv. 3 lett. c*

L'iniziativa esige che ai contadini sia garantito il diritto all'utilizzo, alla moltiplicazione, allo scambio e alla commercializzazione delle sementi. V'è da presumere che siano considerati tali i gestori (persone fisiche) di un'azienda contadina. Le altre cerchie di persone (aziende non aventi diritto a pagamenti diretti) e le forme aziendali non considerate contadine sarebbero di conseguenza escluse da questo diritto.

*Cpv. 4*

L'iniziativa vuole che l'impiego nell'agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM) venga vietato in generale. Il termine «impiego», oltre alla coltivazione e all'allevamento comprende gli alimenti per animali, i prodotti fitosanitari e i concimi geneticamente modificati. L'espressione «risultanti da nuove tecnologie» si riferisce soltanto a piante e animali. Essa include nel divieto anche le tecnologie che non sono definite OGM, o non lo sono ancora, e che intervengono sul patrimonio genetico. Non è chiaro cosa si debba intendere per «nuove». Le mutazioni possono essere indotte in maniera mirata attraverso il cosiddetto «editing del genoma», che probabilmente i promotori dell'iniziativa classificano tra le «nuove tecnologie».

*Cpv. 5 lett. a*

L'iniziativa vuole che la Confederazione promuova lo sviluppo di organizzazioni che possono armonizzare l'offerta e la domanda. Si parte dal presupposto che questa armonizzazione si riferisce a beni commerciabili, ovvero ai prodotti agricoli. Il termine «creazione» può essere inteso nel senso di un finanziamento iniziale. Non è chiaro come saranno ulteriormente finanziate le organizzazioni.

*Cpv. 5 lett. b*

L'iniziativa chiede che la Confederazione garantisca la trasparenza del mercato e favorisca la fissazione di prezzi equi, lasciando aperta la definizione del termine «equo». V'è da presumere che i prezzi equi contribuiscono a un'agricoltura remunerativa ai sensi del capoverso 1. La lettera b affronta esplicitamente la questione della competitività tra gli attori del mercato e quindi la ripartizione equa dei margini all'interno delle catene di valore. Diversi studi sui costi di produzione dell'agricoltura svizzera indicano che questi variano considerevolmente anche con strutture e condizioni geografiche comparabili. A incidere molto è la gestione aziendale. Si pone dunque la questione se la Confederazione debba favorire la fissazione di prezzi a copertura dei costi anche per le aziende con costi di produzione comparativamente alti.

*Cpv. 5 lett. c*

La richiesta di rafforzare la vendita diretta nonché le strutture regionali di trasformazione, di stoccaggio e di commercializzazione può essere interpretata nel senso di un'estensione da parte della Confederazione dei suoi provvedimenti attuali (cfr. n. 4.1).

*Cpv. 6*

L'iniziativa vuole che la Confederazione si adoperi maggiormente per le condizioni di lavoro dei salariati agricoli. Non è chiaro come si debba interpretare l'espressione «prestare particolare attenzione». È palese, invece, che la Confederazione dovrebbe provvedere affinché le condizioni di lavoro siano regolamentate in maniera uniforme a livello nazionale. I Cantoni, quindi, non avrebbero più alcuna competenza in materia.

*Cpv. 7*

L'iniziativa prevede che le frontiere siano utilizzate in misura maggiore rispetto a oggi come strumento di regolazione. Il capoverso 7 si riferisce sia ai prodotti agricoli sia alle derrate alimentari d'importazione. Secondo l'articolo 4 della legge del 20 giugno 2014<sup>13</sup> sulle derrate alimentari (LDerr), per derrate alimentari si intendono «tutte le sostanze o i prodotti che, in forma trasformata, parzialmente trasformata o non trasformata, sono destinati a essere ingeriti o si può ragionevolmente prevedere saranno ingeriti dall'essere umano». Questa definizione comprende quindi anche i prodotti agricoli trasformati. L'iniziativa chiede che sia sancita a livello costituzionale una competenza federale specifica per la riscossione di dazi sui prodotti importati e la regolazione dei volumi di tali importazioni.

*Cpv. 8*

Il capoverso 8 impone alla Confederazione di riscuotere dazi sull'importazione di prodotti agricoli e derrate alimentari. Le viene inoltre attribuita la facoltà di vietarne l'importazione se non sono stati prodotti secondo le norme sociali e ambientali svizzere (p. es. pasta con uova di galline da allevamento in batteria). L'iniziativa non specifica se per norme siano intese le norme minime di legge o quelle più severe a

<sup>13</sup> FF 2014 4409

titolo facoltativo come quelle applicate in relazione ai pagamenti diretti (prova che le esigenze ecologiche sono rispettate).

#### *Cpv. 9*

Questo capoverso vieta il sovvenzionamento dell'esportazione di prodotti agricoli e derrate alimentari.

#### *Cpv. 10*

L'iniziativa esige che la Confederazione provveda a informare e sensibilizzare la popolazione sulle condizioni di produzione e di trasformazione delle derrate alimentari indigene e importate. A tal fine la Confederazione può stabilire norme di qualità a prescindere dagli standard fissati a livello internazionale. Eventuali accordi bilaterali o multilaterali non devono minare il diritto di stabilire le proprie norme di qualità.

#### *Art. 197 n. 12*

La disposizione transitoria nell'articolo 197 numero 12 Cost. esige che il Consiglio federale sottoponga all'Assemblea federale le pertinenti disposizioni legali entro due anni dall'accettazione dell'iniziativa.

## **4 Valutazione dell'iniziativa**

### **4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa**

#### *Cpv. 1*

Per sovranità alimentare il Consiglio federale intende il diritto di uno Stato di definire la propria politica agricola e alimentare (cfr. n. 3.2). Questo diritto in Svizzera è garantito di per sé dalla democrazia diretta. Alla luce della richiesta formulata nell'iniziativa, i promotori non intendono il diritto all'autodeterminazione, bensì quello di impostare la politica agricola verso un ulteriore potenziamento della produzione indigena, un protezionismo più forte e, in generale, un intervento più incisivo dello Stato nell'agricoltura e sui mercati agricoli.

Il vigente articolo 104 Cost. è impostato da un lato su un'agricoltura che produce in modo sostenibile, dall'altro sulla fornitura di prestazioni d'interesse generale. La promozione della Confederazione si limita alle aziende contadine che coltivano il suolo. L'articolo 118 Cost. garantisce che tutte le derrate alimentari, se consumate normalmente, non nuocciano alla salute.

Il profitto del lavoro in agricoltura continua a essere mediamente inferiore ai salari negli altri settori economici, ma il divario si è ridotto negli ultimi anni. Se nel periodo 1995/97 nell'agricoltura il profitto del lavoro per unità di manodopera familiare era inferiore di circa il 50 per cento rispetto al salario di riferimento, negli anni 2011/13 lo scarto è sceso al 35 per cento<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Messaggio del Consiglio federale del 18 maggio 2016 concernente un decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2018–2021, FF 2016 3961, 3968 segg.

Siccome gli aspetti menzionati nel capoverso 1 sono già considerati a livello costituzionale, non vi è alcuna necessità d'integrare la Costituzione. Il punto concernente la remuneratività richiederebbe tuttavia una modifica dell'articolo 5 L'Agr e misure statali supplementari nonché, verosimilmente, denaro pubblico per raggiungere l'obiettivo in termini di reddito. Ciò a lungo termine minerebbe la competitività della filiera agroalimentare svizzera e inciderebbe in maniera considerevole sulle finanze federali.

### *Cpv. 2*

Tra il 2002/04 e il 2012/14 in Svizzera la produzione lorda di calorie è cresciuta del 4 per cento circa attestandosi a 23 600 terajoule<sup>15</sup>. L'obiettivo fissato dal Consiglio federale per il 2017 di 23 300 terajoule è stato quindi superato. Se la produzione di calorie di origine animale è rimasta, nel complesso, stabile, quella di calorie ottenute da prodotti vegetali in questo periodo è aumentata dell'8 per cento. Se si considerano soltanto i generi alimentari prodotti sulla base di alimenti per animali indigeni, l'incremento della produzione netta di calorie ammonta al 2 per cento. La crescita della produzione netta è più contenuta perché le importazioni di alimenti per animali hanno segnato un aumento. Essendo cresciuta la popolazione, il consumo di derrate alimentari all'interno del Paese è aumentato di quasi il 6 per cento. Per questo il grado di autoapprovvigionamento lordo è rimasto pressoché costante, mentre quello netto è leggermente diminuito. Negli ultimi anni il grado di autoapprovvigionamento lordo è oscillato tra il 58 e il 64 per cento, quello netto tra il 50 e il 59 per cento. Anche l'alimentazione degli animali da reddito si basa prevalentemente sul foraggio indigeno. L'allevamento di bovini basato sulla superficie inerbita è il principale ramo della produzione animale elvetica. Il foraggio grezzo proviene quasi esclusivamente dalla Svizzera. L'autoapprovvigionamento in foraggio concentrato è stato, tuttavia, in calo negli ultimi anni e dal 2007 è fisso al di sotto del 50 per cento (2014: 42,3 %) <sup>16</sup>.

Con la modifica del 22 marzo 2013<sup>17</sup> della L'Agr, entrata in vigore il 1° gennaio 2014 (Politica agricola 2014–2017), sono stati ridotti gli incentivi indesiderati sotto il profilo ecologico nel sistema dei pagamenti diretti, accrescendo la promozione dei sistemi di produzione particolarmente rispettosi dell'ambiente. A livello legislativo le attuali disposizioni, soprattutto nella L'Agr, offrono già un'ampia base per il potenziamento della produzione indigena. Misure che perseguono tale obiettivo in maniera esplicita sono, da un lato, gli strumenti di promozione della produzione e dello smercio di cui al titolo secondo della L'Agr (protezione alla frontiera, contributi per il sostegno del mercato e per le singole colture nonché promozione dello smercio) e, dall'altro, i nuovi contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento di cui all'articolo 72 L'Agr introdotti con la Politica agricola 2014–2017.

Visto quanto precede, a livello legislativo non vi è alcuna necessità di intervento per quanto riguarda il capoverso 2. La L'Agr contiene le basi legali per poter eventualmente intervenire a scopo correttivo sull'autoapprovvigionamento in foraggio grezzo attraverso incentivi alla produzione.

<sup>15</sup> Rilevazioni statistiche e stime sull'agricoltura e sull'alimentazione 2015, Agristat, Brugg

<sup>16</sup> Rilevazioni statistiche e stime sull'agricoltura e sull'alimentazione 2015, Agristat, Brugg

<sup>17</sup> RU 2013 3463

*Cpv. 3 lett. a*

La diminuzione del numero di aziende agricole in Svizzera si è aggirata mediamente sul 2 per cento l'anno negli ultimi dieci anni. Il mutamento strutturale nel complesso è stato, quindi, più contenuto che in Germania, Francia e Austria (circa 3 % l'anno) e può essere definito socialmente sostenibile perché normalmente la cessazione dell'attività coincide con il cambio generazionale. Il mutamento strutturale nell'agricoltura svizzera è necessario per non perdere ulteriormente competitività rispetto alla concorrenza estera. La concorrenza nell'agricoltura svizzera è necessaria per promuovere l'innovazione e sostenere l'adeguamento dell'offerta alle esigenze dei consumatori. La struttura agricola svizzera attuale è variata sotto il profilo geografico, paesaggistico e aziendale. A dominare sono le piccole e medie aziende che gestiscono più rami aziendali a titolo principale o accessorio.

La Svizzera gode di un regime economico liberale. L'articolo 27 Cost. sancisce la libertà economica. L'aumento del numero delle persone attive nel primario attraverso misure statali rappresenterebbe un intervento massiccio da parte dello Stato nello sviluppo strutturale agricolo e contrasterebbe con lo sviluppo tecnologico che tendenzialmente comporta una maggiore produttività lavorativa e dunque un minor impiego di lavoro per output. Visto che in Svizzera la superficie agricola utile disponibile è limitata e che con il progresso tecnico serve sempre meno lavoro per gestirla, anche il fabbisogno di manodopera nel primario svizzero diminuisce costantemente. La richiesta di prendere provvedimenti per incrementare il numero delle persone attive nell'agricoltura contraddice quella di un'agricoltura remunerativa a livello di singola azienda ai sensi del capoverso 1 dell'iniziativa. In un contesto caratterizzato da un reddito agricolo totale stabile e da un numero crescente di persone attive nel primario, il reddito diminuisce se non vi è un ulteriore sostegno da parte dello Stato. Se il ricavo totale dell'agricoltura venisse incrementato mediante misure statali, servirebbero interventi statali massicci sul mercato e ciò innescherebbe una vera e propria inversione di marcia rispetto alla politica agricola degli ultimi 25 anni, minando anche gli impegni assunti dalla Svizzera nel campo del diritto commerciale e internazionale. Un intervento simile inciderebbe negativamente sulla competitività della filiera agroalimentare svizzera e peserebbe notevolmente sull'economia elvetica.

*Cpv. 3 lett. b*

La costante perdita di superfici coltivabili si contrappone a uno sviluppo sostenibile e riduce a lungo termine il potenziale di produzione di derrate alimentari in Svizzera. La protezione delle terre coltivate è pertanto un'importante questione sociopolitica. Per questo, però, esiste già una base costituzionale assolutamente sufficiente rappresentata dall'articolo 75 Cost. Il legislatore, inoltre, con la prima tappa della recente revisione<sup>18</sup> della legge del 22 giugno 1979<sup>19</sup> sulla pianificazione del territorio (LPT), ha migliorato la protezione delle terre coltivate e il Consiglio federale intende potenziarla ulteriormente mediante gli strumenti di pianificazione del territorio.

<sup>18</sup> RU 2014 899

<sup>19</sup> RS 700



L'attuale ripartizione federalista dei compiti nella pianificazione del territorio tra Confederazione e Cantoni sarebbe messa a repentaglio con questo capoverso. Il legislatore ha sempre indicato chiaramente che i Cantoni devono assumersi la responsabilità sotto il profilo della pianificazione del territorio in quanto conoscono meglio il contesto locale. Nella revisione della LPT, tuttavia, sono state create le basi per migliorare la gestione strategica e la sorveglianza dei Cantoni da parte della Confederazione. Con la proposta dei promotori dell'iniziativa la protezione sarebbe assoluta. I Cantoni non avrebbero più la facoltà di ponderare gli interessi in gioco.

*Cpv. 3 lett. c*

I contadini hanno un interesse verso sementi di alta qualità. In virtù degli articoli 159a e 160 LAg, la Confederazione può emanare prescrizioni sull'immissione in commercio di materiale di moltiplicazione e sottoporre i produttori all'obbligo d'omologazione. Le vigenti prescrizioni sono tese a garantire l'identità varietale e l'elevata qualità del materiale di moltiplicazione riconosciuto nonché la sua rintracciabilità. Le prescrizioni in virtù del diritto sulle sementi si applicano per l'immissione in commercio di materiale di moltiplicazione. Ciò significa che il materiale di moltiplicazione per uso proprio può essere prodotto senza dover adempiere queste disposizioni. Affinché si possano immettere sul mercato anche varietà diverse da quelle a resa elevata, nel 2010 è stato introdotto un sistema di autorizzazione per le varietà di nicchia. La produzione di materiale di moltiplicazione di varietà di nicchia non è vincolata a condizioni e il materiale di moltiplicazione non viene certificato.

Oltre che dalle prescrizioni del diritto sulle sementi, la produzione e l'immissione in commercio di materiale di moltiplicazione possono essere limitate anche dai diritti di proprietà intellettuale. Grazie al privilegio degli agricoltori sancito dall'articolo 7 della legge federale del 20 marzo 1975<sup>20</sup> sulla protezione delle novità vegetali e dall'articolo 35a della legge federale del 25 giugno 1954<sup>21</sup> sui brevetti (LBI), gli agricoltori possono moltiplicare nella propria azienda il materiale di moltiplicazione di determinate specie anche se sono protette. Lo scambio e la commercializzazione di sementi di una varietà protetta, invece, possono avvenire soltanto previa concessione di una licenza (art. 21 della legge sulla protezione delle novità vegetali e art. 34 LBI). Nella pratica, in Svizzera non si ricorre quasi mai al privilegio degli agricoltori perché il materiale riconosciuto offre vantaggi decisivi in fatto di qualità e sicurezza della resa e molti acquirenti lo esigono per la produzione contrattuale.

La protezione delle varietà e l'innovazione nel settore delle sementi sono fattori importanti per la selezione vegetale. Senza alcuna possibilità di protezione la selezione vegetale privata soccomberebbe in Svizzera. Inoltre non verrebbero più importate sementi moderne dall'estero se nel nostro Paese si potessero moltiplicare e commercializzare liberamente varietà protette all'estero. In entrambi i casi vi sarebbero ripercussioni negative sulla disponibilità, in Svizzera, di varietà innovative e al passo con i mutamenti in atto. Con il capoverso 3 lettera c i promotori dell'iniziativa accettano, inoltre, il fatto di violare eventualmente gli impegni internazionali come la Convenzione internazionale del 2 dicembre 1961<sup>22</sup> sulla protezione delle varietà

<sup>20</sup> RS 232.16

<sup>21</sup> RS 232.14

<sup>22</sup> RS 0.232.163

vegetali (UPOV) e l'allegato 1C dell'accordo del 15 aprile 1994<sup>23</sup> che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (Accordo OMC; aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio, Accordo TRIP).

#### *Cpv. 4*

L'articolo 120 Cost. sull'ingegneria genetica in ambito non umano non prevede un divieto generalizzato di utilizzare nuove tecnologie. Consente però di emanare prescrizioni specifiche. Attualmente in Svizzera è vietato coltivare OGM. È prevista soltanto un'eccezione per scopi sperimentali. La cosiddetta moratoria sugli OGM, che il Parlamento ha già prorogato ben due volte, finirà a dicembre 2017 ma probabilmente sarà prorogata ancora fino al 2021. La moratoria vieta la coltivazione, in Svizzera, di piante definite OGM ai sensi della legge del 21 marzo 2003<sup>24</sup> sull'ingegneria genetica (LIG). L'avvento di nuove tecniche di selezione rende più difficile interpretare e applicare la legge, perché talvolta è impossibile distinguere le piante transgeniche da quelle convenzionali. La moratoria non vieta l'impiego di prodotti fitosanitari, concimi e alimenti per animali omologati contenenti OGM. Tuttavia in Svizzera non vi è una domanda in tal senso.

La proroga della moratoria fino al 2021 consentirà di discutere in modo approfondito dell'eventuale futuro impiego di OGM nell'agricoltura svizzera, prendendo spunto da considerazioni che non si limitano unicamente agli aspetti della sicurezza biologica, bensì che tengono conto anche degli aspetti socioeconomici ed etico-morali, nonché della politica agricola. Il capoverso 4 proposto nell'iniziativa priva la discussione delle sue basi, vietando altresì altri moderni metodi di selezione senza vagliarli preventivamente. Un sistema che vieta prodotti che si distinguono da altri, autorizzati, soltanto nel processo di fabbricazione, favorisce l'inganno e potrebbe essere considerato anche distorsivo nei confronti della concorrenza a livello internazionale. Un divieto generale comporterebbe il rischio di pregiudicare a lungo termine il potenziale d'innovazione della Svizzera nel campo della selezione e della coltivazione e di diminuire l'attrattiva della piazza svizzera per le imprese innovative e l'agricoltura.

#### *Cpv. 5 lett. a*

Spetta fondamentalmente agli attori di mercato sincronizzare l'offerta e la domanda. Sono i meccanismi del mercato a determinare il prezzo di mercato dei vari prodotti. La Confederazione può già oggi agire su domanda e offerta in virtù della vigente LAgr, sostenendo gli sforzi dei partner di mercato mediante la promozione dello smercio e misure di solidarietà. La promozione dello smercio ai sensi dell'articolo 12 LAgr mira al sostegno a titolo sussidiario delle attività collettive di marketing per la promozione dello smercio dei prodotti agricoli svizzeri. Le organizzazioni di categoria e dei produttori servono da piattaforma di discussione e trattativa per i partner di una categoria. Queste organizzazioni possono adottare misure di solidarietà onde promuovere la qualità e lo smercio nonché adeguare la produzione e l'offerta alle esigenze del mercato. In virtù dell'articolo 9 LAgr, la Confederazione può estendere determinate decisioni di queste organizzazioni anche ai non membri,

<sup>23</sup> RS 0.632.20

<sup>24</sup> RS 814.91

qualora l'effetto delle misure di solidarietà siano pregiudicati dagli utilizzatori di frodo. Secondo l'articolo 13 LAgr, per evitare il crollo dei prezzi dei prodotti agricoli la Confederazione può partecipare, nel caso di un'evoluzione straordinaria, alle spese per provvedimenti di durata limitata intesi a sgravare il mercato. La Confederazione non stanziava contributi per ridurre le eccedenze strutturali.

La garanzia della libertà economica, il diritto commerciale internazionale e le disposizioni in materia di concorrenza limitano le possibilità di interventi estesi sul mercato e in particolare il sostegno di organizzazioni che vogliono influenzare, tramite accordi, il prezzo di mercato e il commercio estero (promozione delle esportazioni o sostituzione delle importazioni).

*Cpv. 5 lett. b*

Sulla base dell'articolo 27 LAgr la Confederazione rileva e pubblica già oggi i prezzi di diversi gruppi merceologici presso produttori, addetti alla trasformazione e commercianti al dettaglio. I risultati forniscono agli attori coinvolti informazioni utili sull'andamento del mercato e sui suoi meccanismi. Il potere di mercato è limitato anche dall'articolo 96 Cost., in virtù del quale la Confederazione emana prescrizioni contro gli effetti economicamente o socialmente nocivi di cartelli e di altre forme di limitazione della concorrenza.

Con l'osservazione del mercato dell'UFAG la Confederazione è già profondamente attiva nell'accrescere, come ente neutrale, la trasparenza sui mercati per i prodotti agricoli e le derrate alimentari. Il 16 settembre 2016<sup>25</sup> il Consiglio federale ha esteso ai mezzi di produzione agricoli l'ordinanza del 7 dicembre 1998<sup>26</sup> concernente il monitoraggio del mercato nel settore agricolo. Se per garantire la trasparenza sul mercato la Confederazione dovesse informarsi sulla formazione dei prezzi da parte degli operatori del mercato, si avrebbe, da un lato, un massiccio intervento statale, dall'altro un elevato dispendio che risulterebbe notevolmente sproporzionato rispetto ai vantaggi economici. La Confederazione dovrebbe, inoltre, intervenire in maniera più decisa nelle catene di valore.

*Cpv. 5 lett. c*

La Confederazione può già oggi promuovere i provvedimenti ai sensi del capoverso 5 lettera c nel quadro dei progetti di sviluppo regionale in virtù dell'articolo 93 capoverso 1 lettera c LAgr. Nel quadro dei miglioramenti strutturali (art. 87 LAgr) possono essere sostenuti finanziariamente anche edifici e installazioni per la trasformazione, lo stoccaggio e la commercializzazione di prodotti agricoli regionali.

In virtù dell'articolo 11 LAgr, già oggi la Confederazione sostiene provvedimenti collettivi di produttori, trasformatori o commercianti ed eventualmente consumatori, che contribuiscono a creare valore aggiunto e a migliorare o a garantire la qualità e la sostenibilità. In questo contesto già oggi si sostengono iniziative commerciali regionali comuni («agricoltura di prossimità») di agricoltori e consumatori. In virtù dell'articolo 12 LAgr, la Confederazione può sostenere anche a titolo sussidiario la promozione dello smercio di prodotti regionali.

<sup>25</sup> RU 2016 3407

<sup>26</sup> RS 942.31

Attraverso i suddetti provvedimenti, la Confederazione sostiene misure nell'ottica dell'iniziativa, a complemento degli sforzi degli attori lungo l'intera catena di valore. Per questo quanto richiesto nell'iniziativa può considerarsi già oggi parzialmente adempiuto. Le misure di più ampia portata vanno valutate in maniera critica perché potrebbero avere un effetto distortivo della concorrenza e pregiudicare gli attori non agricoli (p. es. le aziende artigianali).

#### *Cpv. 6*

Le condizioni e gli orari di lavoro sono disciplinati nei contratti normali di lavoro cantonali per i lavoratori del primario. I Cantoni Ginevra, Giura, Neuchâtel, Vaud e Vallese hanno fissato salari minimi nei loro normali contratti di lavoro. In merito alla retribuzione, l'Unione svizzera dei contadini, l'Unione svizzera delle donne contadine e rurali e la Comunità delle associazioni professionali dei dipendenti agricoli concordano ogni anno linee guida sul salario che, però, non hanno carattere vincolante. In Svizzera esistono 26 contratti normali di lavoro cantonali. Alcuni presentano disposizioni chiare in fatto di retribuzione, altri rimandano alle raccomandazioni dell'Unione svizzera dei contadini.

La regolamentazione delle condizioni e degli orari di lavoro in contratti normali di lavoro cantonali rispecchia il sistema federalistico della Svizzera e il principio della sussidiarietà giusta l'articolo 5a Cost. Il costo della vita varia considerevolmente da un Cantone all'altro, in particolare tra quelli urbani e quelli rurali. Norme uniformi a livello nazionale non terrebbero conto di queste differenze regionali. Non va dimenticato, inoltre, che in passato numerosi interventi per l'uniformazione delle norme sono falliti per questi motivi (p. es. iniziativa del Cantone di Ginevra 14.308 «Introduzione di norme minime nazionali in agricoltura»).

#### *Cpv. 7*

La competenza generale della Confederazione di riscuotere dazi è disciplinata nell'articolo 133 Cost. Sulla base dell'articolo 7 della legge del 18 marzo 2005<sup>27</sup> sulle dogane (LD) e dell'articolo 17 LAgr, la Confederazione riscuote dazi sulle importazioni di prodotti agricoli e derrate alimentari a tutela della produzione indigena. Attraverso dazi, prezzi soglia e contingenti doganali, regola i volumi di importazione di prodotti agricoli, in particolare quelli in concorrenza con l'agricoltura svizzera (p. es. diverse aliquote di dazio su frutta e verdura a seconda dell'offerta di frutta e verdura svizzere). Ai sensi degli articoli 17, 20 e 21 LAgr, per fissare i dazi sulle importazioni, i prezzi soglia e i contingenti doganali, il Consiglio federale tiene conto della situazione interna in materia di approvvigionamento e delle possibilità di smercio per analoghi prodotti indigeni. La protezione doganale applicata, quindi, dipende perlopiù dalla produzione indigena. Viceversa, in caso di eccesso della domanda per una parte dei contingenti doganali, la Confederazione può autonomamente modificarne la portata.

Quanto richiesto nell'iniziativa può essere interpretato nel senso che la Confederazione dovrebbe orientare maggiormente i dazi e i contingenti doganali d'importazione verso la promozione della produzione indigena. Il livello di protezione alla frontiera svizzera verrebbe dunque aumentato.

<sup>27</sup> RS 631.0

*Cpv. 8*

In virtù dell'articolo 18 capoverso 1 LAgr, il Consiglio federale emana prescrizioni relative alla dichiarazione dei prodotti ottenuti mediante metodi vietati in Svizzera; può aumentarne i dazi all'importazione o vietarne l'importazione, purché siano rispettati gli impegni internazionali.

In Svizzera sono vietati i metodi di produzione non autorizzati per motivi di protezione della vita o della salute di persone, animali o piante (art. 18 cpv. 2 lett. a LAgr) oppure dell'ambiente (art. 18 cpv. 2 lett. b LAgr). La differenza tra la normativa vigente e quanto proposto dall'iniziativa sta nel fatto che un'ulteriore protezione doganale sarebbe legittimata non soltanto da metodi di produzione vietati in Svizzera, bensì anche da quelli non conformi alle norme svizzere. Un Paese può fissare esigenze e norme più severe riguardo ai metodi di produzione, tuttavia non può attuarle con norme di importazione discriminanti. Ciò viola fundamentalmente il diritto commerciale internazionale, che fissa la comparabilità di due prodotti in concorrenza tra di loro in funzione delle loro proprietà e non del metodo di produzione. Eccezioni a tal riguardo sono possibili in base all'articolo XX dell'Accordo generale del 30 ottobre 1947<sup>28</sup> sulle tariffe doganali e il commercio (GATT); tuttavia nel quadro dell'OMC è difficile porre un divieto d'importazione senza basi scientifiche. Anziché essere vietati per l'importazione, i prodotti ottenuti con metodi vietati in Svizzera possono essere soltanto dichiarati (art. 18 cpv. 1 LAgr).

Per norme svizzere i promotori dell'iniziativa intendono le norme sociali e ambientali della produzione indigena. Si suppone che siano intese le esigenze minime legali (p. es. protezione degli animali, salario minimo) e non le norme che vanno al di là di esse (p. es. i Sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali [SSRA] o l'Uscita regolare all'aperto [URA]). Nell'iniziativa non si specifica come queste norme estere saranno misurate, controllate e comparate a quelle svizzere, né come andranno trattate eventuali discrepanze alla frontiera svizzera. Nelle attuali circostanze è impossibile che la Svizzera riesca a controllare il rispetto delle norme all'estero. Le ispezioni nell'ambito della sicurezza delle derrate alimentari al di fuori dell'UE, ad esempio, sono svolte dall'UE per la Svizzera. La messa a punto di un sistema di controllo affidabile comporterebbe un dispendio economico significativo per la Confederazione e negoziati con i partner commerciali sulle forme di cooperazione (presupposto che da parte loro vi sia la volontà di cooperare). Questa misura porrebbe seri problemi anche per quel che riguarda il diritto commerciale (cfr. n. 4.4). Un'altra differenza rispetto alla vigente normativa è il fatto che il rispetto degli impegni internazionali non sarà più un presupposto per le ulteriori misure di protezione doganale. Con ciò i promotori dell'iniziativa non escludono l'eventualità di violazioni di tali impegni, con le contromisure del caso (denuncia all'OMC, dazi compensativi) che possono tangere tutti i settori economici. Un sistema doganale come quello proposto per valutare le condizioni all'estero e i prodotti importati sulla scorta degli standard svizzeri comporterebbe un dispendio enorme, sempre ammesso che si dimostri abbastanza efficace e che il contesto sia effettivamente verificabile. Avrebbe, inoltre, pochissime possibilità di essere ritenuto una deroga necessaria e giustificata rispetto agli impegni internazionali relativi ai prodotti importati (in

particolare in relazione al divieto di discriminazione o di imporre oneri al di là dei dazi vincolati).

Il capoverso 8, inoltre, crea un conflitto di obiettivi con la politica di sviluppo internazionale della Svizzera. Il rispetto delle norme svizzere ridurrebbe la competitività dei prodotti provenienti dai Paesi in via di sviluppo e in ultima analisi impedirebbe il commercio. Inoltre a questi Paesi esportatori verrebbero imposte norme svizzere non adeguate alle condizioni locali.

Già oggi la Confederazione ha a disposizione strumenti efficaci (cooperazione internazionale, dichiarazione dei prodotti ecc.) per promuovere una produzione agricola socialmente sostenibile ed ecologica a livello nazionale e internazionale. Diversi attori del mercato, inoltre, offrono già prodotti contrassegnati da marchi privati che attestano il rispetto delle norme svizzere. I consumatori creano dunque la domanda di questi prodotti e parallelamente è garantita la libertà di scelta, rispettando nel contempo gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera. L'applicazione legale di norme svizzere a processi e metodi di produzione all'estero pone problemi estremamente seri dal profilo del diritto commerciale. Il rischio è che con misure di protezione doganale per i prodotti agricoli eseguite autonomamente, senza tener conto del diritto commerciale internazionale, vengano pregiudicate importanti relazioni commerciali con ripercussioni negative per l'economia svizzera. Inoltre, numerosi prodotti importati necessari per l'industria alimentare subirebbero in tal modo un significativo rincaro (p. es. cacao e altre materie prime).

#### *Cpv. 9*

Con la decisione adottata il 19 dicembre 2015 nell'ambito della Conferenza dei ministri dell'OMC tenutasi a Nairobi, le sovvenzioni alle esportazioni sono state definitivamente vietate. In linea di massima il divieto per i Paesi sviluppati ha validità a partire da tale data. La Svizzera è tuttavia riuscita a ottenere un termine transitorio di cinque anni per abolire i contributi all'esportazione di prodotti agricoli trasformati nel quadro della legge federale del 13 dicembre 1974<sup>29</sup> sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati (cosiddetta legge sul cioccolato), derogando dall'obbligo di soppressione immediata.

Con il divieto OMC e la sua prevista attuazione attraverso l'abolizione dei rimanenti contributi all'esportazione svizzeri, il divieto di sovvenzioni all'esportazione richiesto dall'iniziativa sarà adempiuto entro fine 2020.

#### *Cpv. 10*

In virtù dell'articolo 10 LAgr, il Consiglio federale può emanare prescrizioni concernenti la qualità e disciplinare i procedimenti di fabbricazione dei prodotti agricoli e dei relativi prodotti trasformati, qualora sia necessario per esportare tali prodotti oppure per rispettare gli impegni internazionali della Svizzera o norme internazionali essenziali per l'agricoltura svizzera.

Il Consiglio federale può, allo scopo di promuovere la qualità e lo smercio di prodotti agricoli indigeni, emanare prescrizioni sulla designazione dei prodotti agricoli, e dei relativi prodotti trasformati, fabbricati secondo determinati procedimenti, aventi

<sup>29</sup> RS 632.111.72

altre caratteristiche specifiche o provenienti dalla regione di montagna (art. 14 L'Agr). La designazione di tali prodotti è facoltativa. Per difendere la provenienza dei prodotti agricoli, il Consiglio federale istituisce un registro delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche (art. 16 e 16b L'Agr). I prodotti agricoli e i relativi prodotti trasformati possono essere muniti di indicazioni su caratteristiche o metodi di produzione conformi a determinate prescrizioni (produzione rispettosa dell'ambiente; art. 16a L'Agr).

Il Consiglio federale emana prescrizioni relative alla dichiarazione dei prodotti agricoli importati ottenuti mediante metodi vietati in Svizzera (art. 18 cpv. 1 L'Agr), purché siano rispettati gli impegni internazionali (p. es. uova da allevamento in batteria). Attraverso le suddette designazioni i consumatori possono essere resi attenti su determinate condizioni di produzione e di trasformazione.

Oltre a ciò, la Confederazione stanziava contributi per promuovere lo smercio di prodotti agricoli svizzeri nel Paese e all'estero (art. 12 L'Agr). In tale ambito i vantaggi dei prodotti svizzeri, tra cui possono rientrare anche le condizioni di produzione e di trasformazione in Svizzera, vengono pubblicizzati sui mercati interni ed esteri.

L'iniziativa richiede, in aggiunta a queste misure vigenti, che la Confederazione fornisca alla popolazione informazioni esaustive sulle condizioni di produzione e di trasformazione dei prodotti indigeni e di quelli importati. Stando alle argomentazioni fornite dai promotori dell'iniziativa nel documento dell'8 settembre 2014<sup>30</sup>, a livello federale si potrebbe ad esempio costituire una commissione composta segnatamente da rappresentanti dei consumatori, del settore primario, dell'industria alimentare, del commercio intermedio e della pianificazione del territorio che si occupi dell'attuazione di questo compito d'informazione nell'interesse della collettività. Non viene però specificato in cosa consisterebbe questo compito d'informazione generale e come dovrebbe essere attuato. V'è da presumere, comunque, che la sensibilizzazione vada oltre le possibilità d'informazione già esistenti e che sia finalizzata a guidare il comportamento dei consumatori.

L'iniziativa chiede che la Confederazione possa fissare norme di qualità a prescindere da quelle internazionali. Il termine «a prescindere» suggerisce che la Confederazione oggi non sia libera di farlo, e ciò non è vero. La Confederazione stabilisce già norme divergenti, ad esempio ponendo esigenze più elevate in materia di protezione degli animali (divieto di allevamento in batteria per la produzione di uova, divieto di somministrare ormoni nella produzione animale o divieto di allevamento di conigli in gabbia per la produzione di carne) e quindi rendendo più severa la norma di qualità applicata ai prodotti svizzeri rispetto a quelli importati assoggettati all'obbligo di dichiarazione. Sulla base del precetto del trattamento nazionale dell'OMC, non sono consentite esigenze qualitative più severe per i prodotti importati rispetto a quelle per i prodotti indigeni. Lo stesso vale per le esigenze di qualità applicabili formalmente in ugual misura ai prodotti importati e a quelli indigeni, ma che di fatto si ripercuotono sui prodotti importati come ostacoli tecnici al commercio perché talmente elevate da non poter essere adempiute.

<sup>30</sup> Consultabile sul sito [www.souverainete-alimentaire.ch](http://www.souverainete-alimentaire.ch) > Download (stato: 4.11. 2016)

Come spiegato precedentemente, il Consiglio federale dispone già di numerosi strumenti per informare la popolazione sulle condizioni di produzione e di trasformazione degli alimenti svizzeri e importati. Può, inoltre, stabilire norme di qualità in deroga a quelle internazionali, a condizione che non violi gli impegni assunti a livello internazionale.

## 4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

Le richieste già adempiute in caso di accettazione dell'iniziativa sono state illustrate nel capitolo 4.1. Riguardano soprattutto il divieto di sovvenzioni per le esportazioni di prodotti agricoli e di derrate alimentari, la promozione di una produzione agricola socialmente sostenibile ed ecologica a livello nazionale e internazionale, nonché l'informazione della popolazione sulle condizioni di produzione e di trasformazione di derrate alimentari indigene e importate.

Se venisse accettata, l'iniziativa avrebbe ripercussioni sui seguenti ambiti.

*Protezione delle superfici coltivabili:* in virtù della vigente legislazione, attualmente sono i Cantoni a essere responsabili per la protezione delle superfici coltivabili. La Confederazione fissa gli obiettivi ed esercita l'alta vigilanza. Con l'accettazione dell'iniziativa, la responsabilità per la protezione delle superfici coltivabili e per l'avvicendamento delle colture, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo, verrebbe assunta principalmente dalla Confederazione.

*Gestione delle strutture:* la gestione delle strutture da parte della Confederazione proposta dall'iniziativa, in relazione sia alle strutture aziendali sia al numero di persone attive nel primario, comporterebbe ulteriori interventi statali e un elevato dispendio finanziario e in termini di risorse umane principalmente per la Confederazione, ma anche per i Cantoni. Inoltre, ridurrebbe gli incentivi all'innovazione e il margine di manovra imprenditoriale degli agricoltori.

*Dazi per promuovere la produzione indigena:* già oggi i dazi nel primario sono strutturati in maniera da sostenere lo smercio di prodotti indigeni e salvaguardare la produzione indigena da una concorrenza più forte dall'estero. La Confederazione dovrebbe impostare il sistema dei dazi in maniera mirata sulla promozione della produzione agricola indigena e ciò potrebbe creare situazioni inconciliabili con gli impegni internazionali per quel che riguarda i dazi massimi, rendendo difficoltoso concludere futuri accordi di libero scambio. Sotto il profilo economico le conseguenze dirette sarebbero un aumento del divario di prezzi rispetto all'estero, ripercussioni negative sulla competitività dell'agricoltura svizzera, una minore libertà di scelta dei consumatori e maggiori incentivi per il turismo degli acquisti. La protezione doganale, oltre a essere uno strumento inefficace sul piano economico, mina la competitività del primario.

In queste circostanze per l'agricoltura sarebbe ancor più difficile offrire all'industria di trasformazione materie prime agricole a condizioni vantaggiose in vista dell'esportazione. Non sarebbero da escludere eventuali trasferimenti all'estero di aziende del settore della trasformazione. Nel settore della politica commerciale estera il rafforzamento della protezione doganale in ambito agricolo pregiudichereb-



be la conclusione di nuovi accordi di libero scambio con Paesi che hanno forti interessi legati alle esportazioni di prodotti agricoli. Se le misure richieste superano gli impegni assunti nel quadro dell'allegato 1A.3 dell'accordo agricolo OMC<sup>31</sup> (Accordo sull'agricoltura [Accordo agricolo OMC]) o di accordi di libero scambio, questi andrebbero rinegoziati. Ciò potrebbe comportare richieste di compensazione da parte dei partner commerciali, che con il nuovo mandato costituzionale per la Svizzera sarebbero difficili da soddisfare. Se i negoziati non andassero a buon fine, i partner commerciali potrebbero attuare contromisure commerciali che arrecherebbero danni economici considerevoli alla Svizzera, la quale oltretutto rischierebbe di mettere a repentaglio su scala mondiale la sua reputazione di partner commerciale affidabile.

*Interventi sul mercato:* l'iniziativa esige diverse forme di interventi statali sul mercato indigeno. Interventi di questo tipo violerebbero gli impegni internazionali della Svizzera e porterebbero a sanzioni che pregiudicherebbero la piazza economica elvetica e il settore delle esportazioni. Gli interventi sul mercato potrebbero essere realizzati soltanto con un enorme dispendio economico e conseguenti ripercussioni sulle finanze federali, oppure attraverso una regolamentazione dei prezzi statale, con costi aggiuntivi per i consumatori e l'industria alimentare che acquista materie prime come prestazione preliminare. La competitività della filiera agroalimentare svizzera, inoltre, subirebbe un duro contraccolpo a causa dei prezzi alti e dei minori incentivi all'innovazione.

*Uniformazione delle condizioni di lavoro per i lavoratori agricoli:* la sovranità dei Cantoni in questo ambito sarebbe annullata e la responsabilità verrebbe delegata alla Confederazione. Questa misura sarebbe attuabile, ma a scapito del principio del federalismo e non si terrebbe più conto delle peculiarità cantonali (p. es. costo della vita e diritto fiscale diversi).

### 4.3 Pergi e difetti dell'iniziativa

Alcune richieste dei promotori dell'iniziativa coincidono con l'attuale politica agricola del Consiglio federale.

- Un'agricoltura contadina, variata e sostenibile è promossa in maniera mirata attraverso gli strumenti dei pagamenti diretti e i contributi per i miglioramenti strutturali. Il volume dei fondi federali impiegati a tale scopo è assai elevato rispetto al panorama internazionale.
- A sostegno dei prezzi alla produzione indigeni la Confederazione interviene già in maniera considerevole sulla formazione dei prezzi attuando un'elevata protezione doganale (secondo l'OCSE nel 2015: 3,9 miliardi di fr.).
- Secondo la decisione della Conferenza dei ministri dell'OMC di Nairobi adottata nel dicembre 2015, entro fine 2020 dovranno essere abolite le sovvenzioni all'esportazione di prodotti trasformati. Il Consiglio federale vuole attuare le misure del caso con effetto al 1° gennaio 2019.

<sup>31</sup> RS 0.632.20

- La perdita di potenziale di produzione conseguente alla diminuzione delle superfici coltivabili è in contrasto con uno sviluppo sostenibile della filiera agroalimentare. Il legislatore con la prima tappa della revisione della LPT<sup>32</sup> ha migliorato la protezione delle superfici coltivabili e il Consiglio federale ha intenzione di potenziarla ulteriormente mediante gli strumenti della pianificazione del territorio.

Altre richieste dell'iniziativa sono in contraddizione con l'orientamento della politica agricola della Confederazione.

Nella politica agricola degli ultimi 25 anni lo Stato si è concentrato sulla promozione di prestazioni auspiccate dalla popolazione ma non remunerate dal mercato. Parallelamente sono stati ridotti gli interventi sul mercato, attribuendo agli agricoltori una maggior responsabilità individuale e un margine di manovra imprenditoriale più ampio. Queste conquiste verrebbero azzerate se lo Stato intervenisse sulle strutture, sostenesse le organizzazioni commerciali e attuasse ulteriori interventi sul mercato.

Ulteriori interventi statali sul mercato aumenterebbero la differenza di prezzo delle materie prime agricole e delle derrate alimentari rispetto all'estero, in particolare rispetto ai Paesi limitrofi, con ripercussioni sulla competitività della filiera agroalimentare svizzera e ostacolerebbero l'innovazione. L'aumento della differenza di prezzo avrebbe altresì effetti negativi sotto il profilo della competitività nel settore del turismo e della ristorazione. Ciò acuirebbe anche il problema del turismo degli acquisti.

Il dispendio amministrativo (p. es. per attuare le norme d'importazione) e l'onere per i contribuenti (finanziamento di nuove misure) e i consumatori (rincarico dei prezzi delle derrate alimentari) aumenterebbero in modo considerevole.

Il margine di manovra della Svizzera nell'ambito dell'economia estera diminuirebbe notevolmente a scapito delle importanti relazioni commerciali allacciate dal nostro Paese con altre piazze economiche. Già oggi esso è notevolmente limitato dalle restrizioni nell'ambito della politica agricola. Questo svantaggio sarebbe ulteriormente accentuato a scapito dei settori legati alle esportazioni. Le contromisure adottate dai principali partner commerciali della Svizzera in seguito alla violazione degli impegni internazionali minerebbero fortemente la piazza economica elvetica e la credibilità del nostro Paese quale affidabile partner commerciale.

Con l'aumento dei dazi sulle importazioni di alimenti prodotti in maniera convenzionale, in Svizzera verrebbe incentivata la produzione agricola convenzionale rispetto a quella sostenibile, perché i prezzi indigeni degli alimenti convenzionali aumenterebbero, in termini relativi, rispetto a quelli della produzione sostenibile.

<sup>32</sup> RS 700, RU 2014 889

#### 4.4 **Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Tra gli importanti impegni internazionali che la Svizzera si è assunta negli ambiti della produzione, della commercializzazione e della designazione delle derrate alimentari figurano, in primo luogo, quelli relativi all'Accordo del 15 aprile 1994<sup>33</sup> che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, in secondo luogo, quelli nei confronti dell'UE nel quadro degli accordi bilaterali e, infine, quelli relativi agli accordi di libero scambio con Paesi terzi.

Nell'ambito del diritto OMC l'accordo agricolo OMC riveste una notevole importanza. Vanno tuttavia osservati anche i principi fondamentali del commercio mondiale di merci, contenuti nel GATT, nell'allegato 1A.6 dell'Accordo OMC sugli ostacoli tecnici al commercio, OTC e nell'allegato 1A.4 dell'Accordo OMC sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS). Nel quadro dell'accordo agricolo OMC la Svizzera ha assunto impegni in relazione all'accesso al mercato, fissandoli in elenchi degli impegni. Il regime d'importazione, con dazi e contingenti doganali, derivante dagli impegni in materia di accesso al mercato, garantisce ai partner commerciali l'accesso al mercato dei prodotti agricoli. La Svizzera fissa autonomamente l'importo effettivo dell'aliquota di dazio (fino all'importo del livello vincolato) e i volumi dei contingenti doganali effettivamente liberati (a partire dal quantitativo minimo fissato nell'elenco degli impegni), tenendo conto di vari parametri di politica agricola e di economia del welfare.

Va osservato, a tal proposito, che in ogni caso il regime d'importazione applicato dalla Svizzera deve poter essere utilizzato allo stesso modo da tutti gli Stati membri dell'OMC. L'iniziativa esige tuttavia una differenziazione dei dazi o divieti d'importazione per promuovere condizioni di produzione sociali ed ecologiche secondo le norme svizzere. Ciò contrasta con l'impegno internazionale secondo cui i prodotti simili in concorrenza tra loro non devono sottostare a un regime d'importazione diverso. Secondo il vigente diritto OMC, le norme relative ai processi o ai metodi di produzione (PMP) che non si riflettono nelle proprietà fisiche del prodotto (cosiddetti PMP non riferiti al prodotto) non rappresentano un valido criterio di differenziazione dei prodotti. La Svizzera, inoltre, è vincolata al rispetto del diritto OMC (tra cui OTC e SPS) anche per quanto concerne l'applicazione di «norme di qualità» sui prodotti importati. Negli ambiti in cui vigono standard internazionali, le deroghe devono poter essere motivate per non essere considerate un'eccessiva limitazione al commercio. Per giustificare regolamentazioni che limitano il commercio o che sono discriminanti rispetto ai prodotti agricoli importati sono poste rigide condizioni che in caso di contenzioso risultano difficili da adempiere. La differenziazione dei prodotti agricoli indigeni da quelli importati in base alle condizioni di produzione anziché delle proprietà del prodotto equivarrebbe a un cambio di paradigma con notevoli implicazioni per il sistema commerciale globale, difficilmente attuabile senza entrare in contrasto con gli altri membri OMC.

33 RS 0.632.20

La Svizzera ha assunto impegni nel quadro dell'accordo agricolo OMC anche per quanto riguarda il sostegno interno e la concorrenza in relazione alle esportazioni. Vi sono ad esempio impegni sulla portata del sostegno aggregato nel caso di misure specifiche per un prodotto o distorsive del mercato. Le sovvenzioni ai prodotti agricoli soggiacciono anche alle disposizioni dell'Accordo OMC (allegato 1A.13, Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative, segnatamente al divieto di sovvenzioni condizionate, singolarmente o nel quadro di altre condizioni generali, all'uso preferenziale di materie prime nazionali, art. 3.1 lett. b). La loro inosservanza può essere sanzionata con l'imposizione di dazi compensativi unilaterali sui prodotti esportati.

L'Accordo del 21 giugno 1999<sup>34</sup> tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (accordo agricolo) contempla determinati generi alimentari e mezzi di produzione (tra cui prodotti agricoli biologici, alimenti per animali, sementi, prodotti animali) e garantisce, sulla base dell'equivalenza degli standard dei prodotti, un accesso reciproco agevolato al mercato per i rispettivi prodotti agricoli. In virtù dell'articolo 14 capoverso 2 dell'accordo agricolo, le parti si astengono da qualsiasi provvedimento che possa compromettere la realizzazione degli obiettivi dell'accordo. Per quanto attiene all'importazione di prodotti agricoli e derrate alimentari, l'introduzione di norme specifiche diverse dalle prescrizioni europee potrebbe determinare un conflitto con l'equivalenza sancita nell'accordo agricolo. Ciò sarebbe incompatibile con la garanzia del reciproco accesso al mercato con l'UE per i prodotti contemplati nell'accordo. I prodotti agricoli trasformati rientrano nel campo d'applicazione dell'Accordo del 22 luglio 1972<sup>35</sup> tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (e relativo Protocollo <sup>236</sup>) nonché dell'accordo del 26 ottobre 2004<sup>37</sup> tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea che modifica l'accordo del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea per quanto concerne le disposizioni che si applicano ai prodotti agricoli trasformati (accordo di libero scambio, AELS). Quest'ultimo vieta, oltre all'introduzione di nuovi dazi all'importazione e all'esportazione nonché di nuove tasse di effetto equivalente a dei dazi doganali, l'introduzione di nuove restrizioni quantitative all'importazione o misure di effetto equivalente. Nel quadro dell'accordo agricolo e dell'accordo di libero scambio con l'UE, nonché in tutti gli altri accordi di libero scambio conclusi bilateralmente o nell'ambito dell'AELS, la Svizzera concede dazi preferenziali che non possono essere aumentati. Nei contingenti doganali preferenziali concessi devono essere liberati i quantitativi concordati per l'importazione dai singoli Stati partner. Una maggiorazione di questi dazi o un divieto d'importazione per promuovere la produzione indigena o un'agricoltura socialmente sostenibile ed ecologica violerebbe gli accordi di libero scambio della Svizzera.

La Convenzione UPOV e l'Accordo TRIPS contengono prescrizioni sulla protezione in base al diritto immateriale di varietà e novità vegetali nel campo della selezione e le rispettive deroghe. Il capoverso 3 lettera c dell'iniziativa va al di là di queste

34 RS **0.916.026.81**

35 RS **0.632.401**

36 RS **0.632.401.2**

37 RS **0.632.401.23**

deroghe. La garanzia dei diritti ai contadini indicati in detto capoverso violerebbe gli impegni che derivano dalla Convenzione UPOV e dall'Accordo TRIPS.

## 5 Conclusioni

In base alle precedenti considerazioni si evince quanto segue.

- Con il vigente articolo 104 Cost. la politica agricola punta su uno sviluppo duraturo e socialmente sostenibile dell'agricoltura. La promozione si limita alle aziende contadine che coltivano il suolo.
- La Confederazione ha attualmente a disposizione strumenti efficaci (cooperazione internazionale, dichiarazione dei prodotti ecc.) per promuovere una produzione socialmente sostenibile ed ecologica a livello nazionale e internazionale.
- L'iniziativa chiede dazi più alti sulle importazioni di alimenti prodotti in modo convenzionale. Ciò aumenta il livello dei prezzi dei prodotti convenzionali anche in Svizzera e quindi ne incentiva la produzione a scapito di quella sostenibile.
- I dazi più elevati e gli interventi statali sul mercato determinerebbero un aumento dei prezzi dei prodotti agricoli, che minerebbe la competitività della filiera agroalimentare, del turismo e della ristorazione, incrementando il turismo degli acquisti. Per quel che riguarda la gestione delle strutture e gli interventi sul mercato, l'iniziativa popolare va nella direzione di una politica simile a quella di inizio anni '90 e azzererebbe le conquiste ottenute dalla agraria dal 1993 a oggi.
- In virtù delle vigenti basi costituzionali è già possibile praticare una protezione efficace delle superfici coltivabili. Se l'iniziativa venisse accolta, la protezione delle superfici coltivabili diventerebbe un compito della Confederazione e quindi un importante elemento della pianificazione del territorio non rientrerebbe più nella sfera delle competenze dei Cantoni.
- La richiesta che tutti i prodotti agricoli e gli alimenti importati debbano essere conformi alle «norme di qualità» della Svizzera è in contrasto con la politica commerciale internazionale e con gli impegni nell'ambito del diritto commerciale ed europeo assunti dalla Svizzera. L'importazione di prodotti esclusivamente in funzione di standard nazionali limiterebbe fortemente gli scambi commerciali di prodotti agricoli. Naturalmente ciò provocherebbe l'opposizione dei partner esteri che adotterebbero contromisure. I vantaggi di cui la Svizzera gode oggi grazie agli accordi internazionali sarebbero azzerati. Ciò andrebbe a scapito di tutti i rami economici, ma soprattutto di quelli legati alle esportazioni. Sarebbe inoltre impossibile controllare l'effettiva conformità alle norme svizzere dei prodotti agricoli importati.
- Secondo la decisione della Conferenza dei ministri dell'OMC di Nairobi adottata nel dicembre 2015, entro fine 2020 dovranno essere abolite le sovvenzioni all'esportazione di prodotti trasformati. Il divieto tange anche i con-

tributi all'esportazione svizzeri ai sensi della «legge sul cioccolato». Il 30 settembre 2016 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione per un piano d'azione per attuare la decisione dell'OMC. L'abolizione dei contributi all'esportazione sarà attuata con effetto al 1° gennaio 2019. Con ciò verrà dato seguito alla richiesta dell'iniziativa popolare.

- Le misure richieste dall'iniziativa presupporrebbero lo stanziamento di notevoli risorse finanziarie e umane supplementari da parte di Confederazione e Cantoni.

Con il presente messaggio, il nostro Consiglio propone alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare «Per la sovranità alimentare. L'agricoltura riguarda noi tutti» al voto del Popolo e dei Cantoni senza controprogetto diretto o indiretto, con la raccomandazione di respingerla.