



# **Progetto per la consultazione concernente la costituzione di una riserva di bilancio per il finanziamento di misure collaterali a favore dell'agricoltura**

## **Rapporto esplicativo**

10 settembre 2008

## Compendio

*Il 14 marzo 2008 il Consiglio federale ha deciso di avviare negoziati con l'UE al fine di concludere un accordo di libero scambio nel settore agroalimentare e nel settore della salute pubblica. Nella prospettiva di siffatto accordo e di una possibile conclusione del ciclo di Doha dell'OMC è necessario costituire per tempo una riserva di bilancio per il finanziamento di misure collaterali (finanziamento speciale) a favore dell'agricoltura.*

*Nel presente progetto per la consultazione si propone di introdurre nella legge sull'agricoltura (LAgr) un nuovo articolo 19a che prevede, nell'ambito di un finanziamento speciale secondo l'articolo 53 della legge sulle finanze della Confederazione (LFC), di riservare i proventi dei dazi sui prodotti agricoli importati (capitoli 1-24 della tariffa doganale) per il finanziamento di misure collaterali a favore dell'agricoltura, e questo dal 2009 fino all'attuazione di un accordo di libero scambio con l'UE nel settore agroalimentare (ALSA) e/o di un accordo OMS. Tuttavia, siccome non devono essere prese misure con durata illimitata e il termine non può ancora essere stabilito, la destinazione vincolata è limitata in un primo tempo a 8 anni, ossia fino al 2016.*

*Il fatto di riservare per tempo, per mezzo del finanziamento speciale, i fondi che si renderanno necessari in futuro, è un segnale positivo, in grado di instaurare la fiducia, della volontà del Consiglio federale e del Parlamento di garantire il finanziamento delle misure collaterali a favore dell'agricoltura. La citata destinazione vincolata di fondi non disciplina tuttavia ancora il finanziamento conforme al freno all'indebitamento di misure collaterali. Il Consiglio federale presenterà un progetto corrispondente nell'ambito del messaggio relativo all'attuazione di almeno uno dei due accordi.*

## Indice

<b>1 Punti essenziali del progetto</b>	<b>4</b>
1.1 Situazione iniziale	4
1.1.1 Accordo di libero scambio con l'UE nel settore agroalimentare (ALSA)	4
1.1.2 Negoziati OMC del ciclo di Doha	5
1.2 Necessità di definire misure collaterali	6
1.2.1 Gruppo di lavoro «Misure collaterali»	6
1.2.2 Interventi parlamentari	7
1.3 Valutazione del fabbisogno finanziario	8
1.4 Condizioni quadro di politica finanziaria	12
1.4.1 Obiettivi di politica finanziaria della Confederazione	12
1.4.2 Opzioni per il finanziamento delle misure collaterali	13
1.4.3 Conclusioni	18
1.5 Misure prioritarie e basi legali	19
1.5.1 Costituzione di una riserva con i proventi dei dazi d'importazione sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari	19
1.5.2 Ripercussioni dell'ALSA e dell'accordo OMC sui proventi dei dazi	19
1.5.3 Proventi dei dazi e finanziamento delle misure collaterali	23
<b>2 Commento al nuovo articolo di legge</b>	<b>25</b>
<b>3 Ripercussioni</b>	<b>27</b>
3.1 Per la Confederazione	27
3.2 Per i Cantoni e i Comuni	27
3.3 Per l'economia	28
<b>4 Programma di legislatura</b>	<b>28</b>
<b>5 Aspetti giuridici</b>	<b>28</b>
5.1 Costituzionalità	28
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	28
5.3 Subordinazione al freno alle spese	29

**1**                                    **Punti essenziali del progetto**

**1.1**                                   **Situazione iniziale**

**1.1.1**                               **Accordo di libero scambio con l'UE nel settore agroalimentare (ALSA)**

Il 14 marzo 2008 il Consiglio federale ha approvato un mandato negoziale congiunto per un accordo di libero scambio con l'UE nel settore agroalimentare (ALSA) e una maggiore cooperazione nel settore della sanità pubblica.

Un ALSA è finalizzato alla liberalizzazione generale del commercio di beni agricoli e derrate alimentari tra la Svizzera e l'UE. L'accordo eliminerebbe gli ostacoli al commercio di natura sia tariffaria (quali dazi e contingenti) sia non tariffaria (quali divergenze nelle prescrizioni sui prodotti e nelle disposizioni di omologazione). L'ALSA comprenderebbe non soltanto le materie prime agricole (latte, bestiame da macello, ecc.), bensì anche i settori situati a monte o a valle. In altre parole questo significa che l'accordo comprenderebbe anche i mezzi di produzione e i beni di investimento necessari per la produzione agricola (sementi, macchine, ecc.) nonché i prodotti trasformati (salsicce, yogurt, ecc.).

L'ALSA si inserisce pertanto nelle riforme attuate finora nell'ambito della politica agricola ed è volto ad accrescere la concorrenzialità dell'agricoltura svizzera a livello internazionale. Contribuisce a lottare contro i prezzi elevati in Svizzera ed è parte integrante della politica della crescita decisa dal Consiglio federale nell'aprile del 2008. Con l'apertura nei confronti dell'UE i costi di produzione diminuirebbero in Svizzera nell'intero settore delle derrate alimentari e verrebbero a crearsi nuovi mercati di sbocco nell'UE. Per i consumatori svizzeri questo comporterebbe una diminuzione dei prezzi delle derrate alimentari. Le ripercussioni per l'economia sarebbero ampiamente positive e si tradurrebbero in un aumento durevole del prodotto interno lordo (PIL) di circa lo 0,5 per cento, il che corrisponde, conformemente a stime effettuate nel 2007, ad almeno 2 miliardi di franchi. Il progetto non prevede tuttavia né una ripresa della politica agricola comune (PAC) dell'UE né un'adesione all'unione doganale dell'UE. L'UE rappresenta un mercato di 490 milioni di consumatori in gran parte con preferenze e valori (multifunzionalità dell'agricoltura, protezione dell'ambiente) simili a quelli dei consumatori svizzeri. Grazie alla soppressione degli ostacoli tariffali e non tariffali al commercio, cosa che si prefigge l'ALSA, gli esportatori svizzeri avrebbero la possibilità di assicurarsi quote del mercato del nostro principale partner commerciale. Tutte queste ripercussioni e il possibile contenuto di un accordo sono esposti in dettaglio nel Rapporto in adempimento al postulato 06.3401 Frick «Effetti di un eventuale accordo di libero scambio nel settore agroalimentare sull'agricoltura e sui settori a monte e a valle», approvato dal Consiglio federale il 14 marzo 2008.

A livello federale (scambi commerciali bilaterali di beni agricoli tra la Svizzera e l'UE) con l'introduzione di un ALSA decadrebbero immediatamente *le entrate correlate ai dazi d'importazione e le uscite per i contributi d'esportazione*. Dedotto l'importo destinato finora ai contributi d'esportazione, la diminuzione delle entrate ammonterebbe a circa 425 milioni di franchi all'anno. La portata effettiva della flessione al momento dell'entrata in vigore dell'ALSA dipende tuttavia da un'eventuale soppressione dei dazi in questione, su base autonoma oppure a seguito

della conclusione del ciclo di negoziati di Doha dell'OMC, segnatamente in seguito a un aumento generalizzato dei prezzi delle derrate alimentari.

Vi sarebbero inoltre conseguenze a livello di *imposta sul valore aggiunto (IVA)* poiché la riduzione dei prezzi delle derrate alimentari determinerebbe spostamenti nella struttura e nel livello del consumo finale della popolazione svizzera e di conseguenza variazioni dell'introito rappresentato dalla tassa sul consumo. Gli effetti cumulati su prezzi e redditi dovrebbero determinare una maggiore entrata per l'IVA di oltre 110 milioni di franchi all'anno, sempre che i risparmi realizzati sui prezzi delle derrate alimentari (tassate a un'aliquota ridotta) vengano investiti soprattutto nell'acquisto di beni e servizi tassati all'aliquota normale.

In base a simulazioni effettuate con un modello di equilibrio macroeconomico (si tratta di una stima piuttosto prudente effettuata sulla scorta delle condizioni del 2007) l'ALSA dovrebbe comportare un aumento durevole del PIL dello 0,5 per cento (corrispondente a ca. 2 mia. di franchi all'anno). Un PIL elevato determina introiti fiscali maggiori a livello federale, cantonale e comunale. Questo *effetto di crescita* si innescherà pienamente soltanto dopo il raggiungimento del nuovo equilibrio e dipenderà dall'evoluzione del livello generale dei prezzi. Considerato un periodo di dieci anni dopo l'entrata in vigore dell'ALSA per l'adeguamento ai nuovi equilibri, le maggiori entrate della Confederazione dettate da questo effetto di crescita ammonterebbero a circa 450 milioni di franchi all'anno. Questa previsione scaturisce dai dati sul probabile sviluppo economico utilizzati per l'allestimento del piano finanziario 2007-2011<sup>1</sup> e dalla regola, consolidata da un'esperienza pluriennale, secondo cui a un aumento del PIL fa seguito un incremento proporzionale delle entrate federali. È molto probabile che l'effetto di crescita, seppure in misura minore, sarà percepibile già prima.

L'ALSA graverebbe sulle finanze della Confederazione nella fase della sua attuazione, ma a lunga scadenza le entrate della Confederazione aumenterebbero in modo duraturo.

L'apertura dei mercati rappresenta tuttavia per l'agricoltura una sfida notevole. Affinché le aziende possano orientarsi ai nuovi mercati e ristrutturarsi, è necessario che l'ALSA venga introdotto progressivamente e sia accompagnato da misure collaterali.

Il mandato di elaborare misure collaterali e un messaggio relativo al loro finanziamento è parte integrante della decisione del Consiglio federale del 14 marzo 2008.

### **1.1.2 Negoziati OMC del ciclo di Doha**

La partecipazione della Svizzera al sistema commerciale multilaterale è determinante per la sua economia; infatti, le esportazioni corrispondono alla metà delle sue entrate. L'attuale ciclo di negoziati dell'OMC è inoltre all'insegna dello sviluppo. I Paesi emergenti dispongono di un settore agricolo particolarmente concorrenziale e

<sup>1</sup> Nel piano finanziario le entrate della Confederazione per il 2011 sono stimate a 65 miliardi di franchi. L'estrapolazione dell'evoluzione delle entrate fino al 2021 si fonda sull'ipotesi di una crescita nominale a media scadenza del PIL del 3 % all'anno (crescita reale 1,5 %, rincaro 1,5 %).

sono pertanto favorevoli a un'ampia liberalizzazione del commercio di prodotti agricoli.

Anche se è piuttosto improbabile che nell'ambito dei negoziati OMC si giunga presto a un accordo, le ripercussioni che siffatto accordo potrebbe avere sull'agricoltura in Svizzera non vanno sottovalutate. Siccome in Svizzera la protezione alle frontiere è molto ampia, la riduzione tariffale prevista allo stato attuale dei negoziati porrebbe l'agricoltura svizzera dinanzi a sfide notevoli. Al fine di garantire un passaggio sostenibile sotto il profilo economico e sociale, le misure collaterali si impongono, poiché una riduzione tariffale avrebbe sul reddito del settore agricolo ripercussioni simili a quelle dell'ALSA (cfr. n. 1.3). Per quanto concerne le ripercussioni negative che un accordo OMC avrebbe per l'agricoltura a breve scadenza, il Consiglio federale, nelle sue risposte alla mozione Fehr Mario (07.3527) e all'interpellanza Joder (08.3132), ha annunciato l'esame di misure collaterali limitate nel tempo e di opzioni di finanziamento adeguate.

Il finanziamento speciale deve pertanto permettere di finanziare anche le misure collaterali per l'attuazione di un accordo OMC. Di questa necessità occorre tener conto nell'elaborazione della nuova base giuridica.

## **1.2 Necessità di definire misure collaterali**

Attualmente non è ancora possibile prevedere quale dei due accordi entrerà in vigore per primo. Le ripercussioni dei due accordi sul reddito del settore agricolo non sono cumulative. Qualora l'entrata in vigore dell'accordo OMC dovesse precedere l'attuazione dell'ALSA, quest'ultimo avrebbe ripercussioni minime e in linea di massima non sarebbero necessarie misure collaterali supplementari. Lo stesso vale anche per il caso in cui l'ALSA dovesse entrare in vigore prima dell'accordo OMC. In entrambi i casi l'apertura del mercato determinerebbe una perdita di reddito nel settore agricolo in seguito alla parificazione dei prezzi svizzeri e di quelli esteri. Rispetto a un'evoluzione del settore agricolo senza apertura verso l'estero (ritmo attuale: costante diminuzione del reddito del settore agricolo pari al 2,5 % all'anno) vi sarebbe, durante un periodo pluriennale di adeguamento, un'ulteriore riduzione cumulata del reddito del settore agricolo dell'ordine di vari miliardi di franchi. L'entità effettiva del mancato reddito dipenderà dal modo in cui l'agricoltura sarà in grado di sfruttare le opportunità economiche supplementari (potenziali relativi alla riduzione dei prezzi e alle esportazioni, aumento della produttività, specializzazione nei settori con valore aggiunto elevato) nonché dal contenuto dell'accordo e dalle differenze di prezzo al momento dell'entrata in vigore. Per sostenere le aziende nella fase di transizione verso la nuova situazione del mercato e per strutturare i necessari cambiamenti in modo socialmente sostenibile, oltre a dover negoziare termini transitori si renderanno necessarie adeguate misure collaterali autonome.

### **1.2.1 Gruppo di lavoro «Misure collaterali»**

Approvando il mandato negoziale in vista di un ALSA, il Consiglio federale ha riconosciuto la necessità di prendere misure collaterali. A tal fine ha incaricato il Dipartimento federale dell'economia (DFE) di elaborare proposte concrete di misure

collaterali in collaborazione con il Dipartimento federale delle finanze e facendo capo a specialisti esterni all'Amministrazione federale e a rappresentanti delle cerchie interessate.

L'8 aprile 2008 il DFE ha istituito un gruppo di lavoro incaricato di elaborare misure concrete volte a sostenere i contadini ed eventualmente anche altre imprese interessate dall'ALSA nel passaggio al nuovo ordinamento del mercato. Il gruppo di lavoro è composto di delegati di 15 organizzazioni rappresentative dell'intero settore agroalimentare e di due Cantoni.

Conformemente al mandato assegnato al DFE le misure collaterali devono andare in due direzioni: da un lato esse devono consentire di garantire alle imprese attive nel settore agroalimentare di superare in modo socialmente sostenibile il passaggio a una situazione di mercato aperto facendo valere le loro peculiarità. Gli attori interessati devono essere in grado di sfruttare in fretta le nuove potenzialità del mercato e creare strutture per quanto possibile ottimali. Dall'altro le misure collaterali devono facilitare la riqualificazione ai dirigenti delle aziende che abbandoneranno il settore agricolo e permettere loro investimenti iniziali.

Il gruppo di lavoro dovrà pronunciarsi in merito alla forma, alla durata, al calendario di attuazione e a eventuali differenziazioni delle misure a seconda dell'attore. Inoltre occorrerà esaminare se gli strumenti esistenti della politica agricola e di altri settori politici devono essere adeguati e, in caso affermativo, in che forma. L'entità dei mezzi da impiegare dovrà tuttavia essere definita soltanto al momento dell'entrata in vigore dell'accordo. Il gruppo di lavoro elaborerà un rapporto all'attenzione del DFE entro la fine di maggio 2009.

## **1.2.2 Interventi parlamentari**

Il Consiglio federale si è espresso in merito alla necessità di definire misure collaterali in caso di conclusione di un ALSA e del ciclo di Doha nelle risposte a diversi interventi parlamentari:

06.3121 – Interpellanza Müller Walter – Libero scambio nel settore agricolo con l'UE. Quali conseguenze per l'agricoltura?

06.3401 – Postulato Frick – Accordo di libero scambio con l'UE nel settore agricolo. Patti chiari prima di avviare le trattative. Il Consiglio federale ha approvato il rapporto in adempimento al postulato Frick il 14 marzo 2008.

07.3400 – Interpellanza Walter Hansjörg – Negoziati OMC. Conseguenze sull'agricoltura

07.3527 – Mozione Fehr Mario – Accordo di libero scambio nel settore agroalimentare

07.3474 – Interpellanza Schibli – Prospettive funeste per l'agricoltura svizzera

07.3824 – Interpellanza Müller Walter – Condizioni quadro concorrenziali per il settore orticolo svizzero

08.3089 – Interpellanza Häberli-Koller Brigitte – Libero scambio in ambito agricolo: assicurare un avvenire all'orticoltura svizzera

08.3098 – Interpellanza Kunz Josef – Libero scambio in ambito agricolo con l'UE

### 1.3 Valutazione del fabbisogno finanziario

L’importo dei fondi necessari per le misure collaterali dovrà essere definito in base alla diminuzione del reddito nel settore agricolo. Si tratta concretamente della quota della riduzione del reddito che non può essere compensata mediante un aumento della produttività e un cambiamento strutturale socialmente sostenibile. Il reddito settoriale dipende sia dall’evoluzione dei prezzi e dei costi sia dai risultati dei negoziati e deve pertanto essere ricalcolato al momento dell’entrata in vigore dell’accordo. Al fine di poter valutare l’entità della diminuzione del reddito settoriale, la Stazione di ricerca Agroscope Reckenholz Tänikon (ART) ha proceduto a calcoli per mezzo del modello di offerta dinamico SILAS<sup>2</sup>. Come base delle previsioni si sono presi gli anni 2002-2004. Sono stati calcolati quattro scenari:

- scenario di riferimento PA 2011
- OMC senza ALSA
- ALSA senza OMC
- ALSA e OMC parallelamente.

Lo scenario di riferimento riproduce il reddito settoriale dopo l’attuazione della Politica agricola 2011. Nel periodo 2004-2011 il reddito settoriale passerà da 3 a 2,5 miliardi di franchi, il che corrisponde a una diminuzione annua pari al 2,2 per cento.

Per i tre scenari l’Ufficio federale dell’agricoltura (UFAG) ha stimato l’evoluzione dei prezzi fino al 2015, a seconda del tipo di accordo. Ne risulta che in caso di conclusione di un accordo OMC e di un ALSA il reddito del settore agricolo ottimizzato su questa base rimarrà più o meno lo stesso immediatamente dopo la completa soppressione dei dazi. Occorre tuttavia osservare che un ALSA, al contrario dell’accordo OMC, aprirebbe al settore agroalimentare svizzero il libero accesso al mercato interno europeo. In tal modo i segmenti concorrenziali del settore agroalimentare avrebbero la possibilità di compensare almeno in parte, con un aumento delle esportazioni, le riduzioni di prezzo connesse all’aumentata pressione esercitata dalle importazioni. Un accordo OMC comporterebbe soltanto in misura limitata migliori possibilità di accesso ai mercati esteri e di conseguenza non avrebbe a lunga scadenza le stesse prospettive garantite da un ALSA.

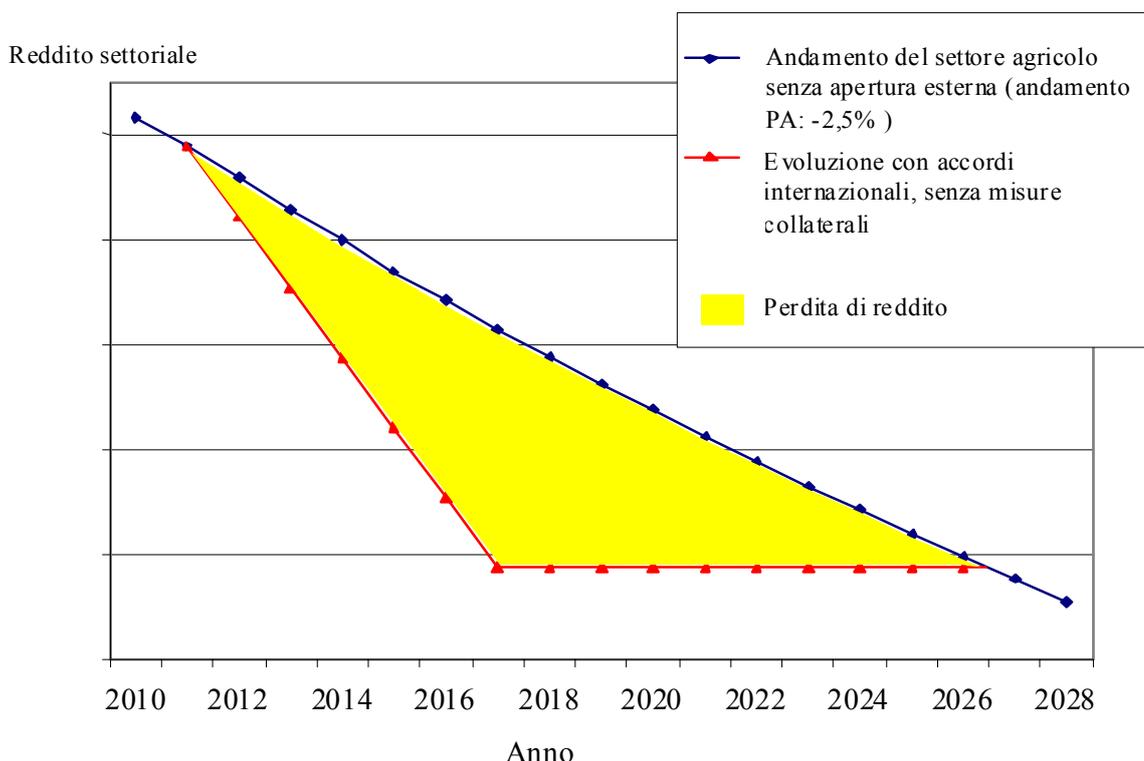
Qualora i due accordi entrassero in vigore contemporaneamente, la diminuzione del reddito sarebbe leggermente maggiore, poiché i prezzi nell’area comunitaria diminuirebbero parimenti in seguito alla conclusione dell’accordo OMC. La diminuzione del reddito settoriale tra il 2011 e il 2015 ammonterà, a seconda dello scenario, a 750-900 milioni di franchi. I risultati per l’anno di riferimento variano soltanto di poco a seconda della durata del periodo di attuazione. Questi valori vanno considerati stime medie. Dipendono fortemente dalle stime relative all’evoluzione futura dei prezzi e dei costi. Le previsioni relative all’evoluzione dei prezzi dei beni agricoli a livello mondiale e in seno all’Unione europea, ai corsi di cambio, ai prezzi dell’energia e agli altri mezzi aziendali sono molto incerte. Nell’ambito di calcoli effettuati in passato si è proceduto a un’analisi di sensitività. Una variazione dei

<sup>2</sup> In merito alla metodica del modello cfr. Mack G. und Flury C. (2006): Auswirkungen der Agrarpolitik 2011, Tänikon.

prezzi di produzione pari al +/- 10 per cento ha determinato una variazione del reddito settoriale annuo pari a +/- 300 milioni di franchi. Nell'effettuare questa analisi di sensitività non si è tuttavia tenuto conto del fatto che le variazioni dei prezzi e dei costi vanno perlopiù di pari passo e dunque si neutralizzano parzialmente a vicenda. Le stime esogene dei prezzi e dei costi hanno tenuto conto dei recenti aumenti di prezzo e delle attuali previsioni sui prezzi. I prezzi stimati per lo scenario ALSA sono superiori di un buon 10 per cento a quelli dei calcoli effettuati in passato. Tuttavia, siccome anche i prezzi dei mezzi di produzione hanno subito un forte aumento, il reddito settoriale è superiore soltanto di una cinquantina di milioni di franchi.

Al fine di poter valutare il fabbisogno finanziario per le misure collaterali, si parte dal presupposto che anche con ulteriori riforme interne dopo l'attuazione della Politica agricola 2011 e senza i due accordi internazionali il settore agricolo sarà in grado di sostenere una riduzione del reddito settoriale pari al 2,5 per cento all'anno senza misure collaterali. Con questo ritmo un adeguamento socialmente sostenibile delle strutture continuerebbe a essere possibile. Di conseguenza le misure collaterali saranno soltanto sussidiarie e limitate nel tempo; gli sforzi propri intrapresi all'interno del settore contribuiranno in modo determinante a compensare la diminuzione del reddito.

*Grafico 1: Calcolo schematico della perdita di reddito in seguito all'entrata in vigore di un accordo internazionale*



L'evoluzione del reddito settoriale considerata socialmente sostenibile a media scadenza (andamento PA) funge da riferimento. Conformemente alle stime SILAS gli scenari di politica commerciale esterna ridurranno il reddito del settore agricolo

di oltre il 2,5 per cento all'anno. La perdita di reddito risulta dalla somma delle differenze annue tra l'andamento PA e l'evoluzione prevista del reddito in caso di realizzazione degli scenari di politica estera, misure collaterali supplementari escluse.

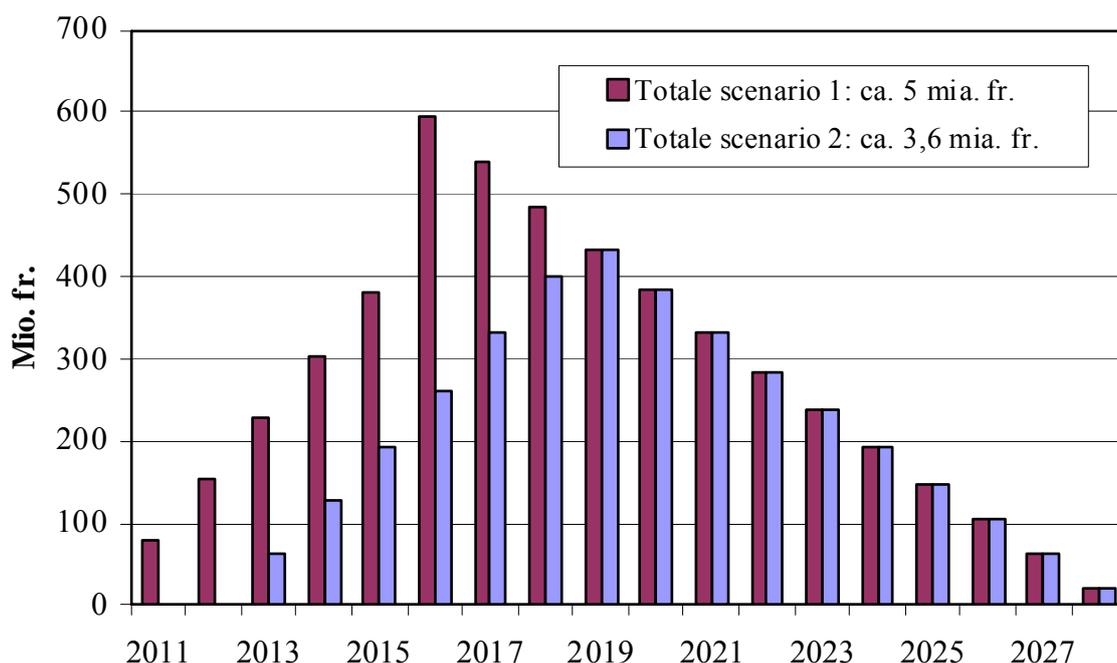
Per quanto concerne la successione cronologica delle aperture delle frontiere, sulla scorta dei risultati SILAS sono stati analizzati due scenari. Entrambi si fondano sull'ipotesi di un periodo di adattamento di cinque anni. Nel primo scenario l'accordo OMC entra in vigore nel 2011 e un anno dopo inizia la soppressione graduale della protezione alle frontiere nei confronti dell'UE. Nel secondo scenario l'ALSA entra in vigore nel 2013 (eventuale ritardo p. es. in seguito a negoziati più lunghi o a un referendum) e l'accordo OMC nel 2014.

*Tabella 1: Scenari per l'attuazione del libero scambio nel settore agricolo*

Attuazione	Inizio		Fine	
	OMC	ALSA	OMC	ALSA
Scenario 1	2011	2012	2016	2017
Scenario 2	2014	2013	2019	2018

Dato che come scenario di riferimento si prende una diminuzione continua del reddito settoriale conformemente all'andamento PA, la perdita di reddito sarà minore se gli accordi entreranno in vigore più tardi. Nel primo scenario la soppressione della protezione alle frontiere inizia a un livello più alto e ha pertanto ripercussioni più importanti sul reddito settoriale fino alla fine del periodo transitorio. A partire dal 2019 la differenza di reddito rispetto all'andamento PA è uguale per i due scenari.

Grafico 2: *Calcolo della perdita di reddito dei due scenari temporali*



L'entità delle possibili perdite di reddito non dipende soltanto dalla successione cronologica bensì anche da altri fattori. Nell'ambito di una variante ottimistica si parte dal presupposto che il reddito settoriale sarebbe superiore di 100 milioni di franchi grazie a un'inaspettata evoluzione favorevole dei prezzi, dei costi e di altri fattori. Uno scenario pessimistico prevede invece un reddito settoriale inferiore di 100 milioni di franchi. Le ripercussioni sui due scenari sono riportati nella tabella 2.

Tabella 2: *Variazione della perdita di reddito a seconda del reddito settoriale nell'anno di riferimento*

Variazione del reddito settoriale nell'anno di riferimento	+ 100 mio. fr.	- 100 mio. fr.
Perdita di reddito scenario 1	3,6 mia. fr.	6,7 mia. fr.
Perdita di reddito scenario 2	2,4 mia. fr.	5,1 mia. fr.

In merito all'entità dei mezzi finanziari necessari per le misure collaterali non si può decidere prima della conclusione degli accordi, poiché l'importo dipende dagli accordi stessi (p. es. termini transitori, modalità definitive di una soppressione della protezione alle frontiere nel caso dell'OMC), dal livello dei prezzi al momento dell'entrata in vigore degli accordi nonché dal tipo di misure collaterali scelte. In questo ambito vi sono diversi progetti in discussione, che prevedono un equilibrio tra il sostegno destinato ad adeguamenti dell'infrastruttura esistente e il sostegno destinato a un riorientamento al di fuori del settore agricolo. A seconda della focalizzazione delle misure, per definire i mezzi finanziari necessari sono possibili anche approcci alternativi. Nella sua decisione del 14 marzo 2008 il Consiglio federale ha

annunciato un importo di 3-6 miliardi di franchi per le misure collaterali. Il presente rapporto si prefigge unicamente di creare le basi legali volte a riservare una parte dei mezzi destinati al finanziamento di queste misure. Attualmente non è ancora possibile stabilire con precisione l'importo dei mezzi da investire per le misure collaterali.

## **1.4 Condizioni quadro di politica finanziaria**

L'attuazione socialmente sostenibile di un ALSA o di un nuovo accordo OMC rende necessario prendere misure collaterali in favore delle aziende interessate. Per motivi di politica finanziaria il finanziamento delle misure dovrà presumibilmente essere esteso su più anni. Oltre alle condizioni quadro di politica finanziaria qui di seguito presenteremo e valuteremo diverse opzioni di finanziamento. Con il presente progetto il Consiglio federale propone la creazione di una base legale per il finanziamento speciale di misure collaterali a favore dell'agricoltura. La messa a disposizione dei mezzi finanziari è innanzitutto un segnale politico con il quale si esprime la volontà del Consiglio federale e del Parlamento di prendere misure collaterali a favore dell'agricoltura. Questa misura non consente tuttavia di garantire il finanziamento concreto delle spese nell'ambito dell'allestimento annuo del bilancio. Il rispetto delle esigenze di politica finanziaria può essere garantito unicamente riducendo di conseguenza le spese e/o aumentando le entrate. Il Consiglio federale presenterà la sua strategia a questo proposito nell'ambito del messaggio relativo all'entrata in vigore degli accordi internazionali (ALSA e/o OMC).

### **1.4.1 Obiettivi di politica finanziaria della Confederazione**

La decisione di destinare vari miliardi al finanziamento di misure collaterali si orienta alla strategia di politica finanziaria del Consiglio federale e a principi generali di politica finanziaria. Con la sua politica finanziaria il Consiglio federale persegue l'obiettivo primario di equilibrare le finanze della Confederazione a lunga scadenza. I preventivi della Confederazione devono essere equilibrati a media scadenza, ossia sull'arco di un ciclo congiunturale; i deficit strutturali devono essere evitati. Altri obiettivi centrali sono la stabilizzazione del debito nominale della Confederazione e la stabilizzazione della quota dello Stato.

Il freno all'indebitamento, strumento centrale della gestione delle finanze della Confederazione, limita le uscite ordinarie sull'arco di un ciclo congiunturale all'importo delle entrate ordinarie garantendo l'equilibrio delle finanze. La stabilizzazione del debito nominale, obiettivo dichiarato del freno all'indebitamento, richiede nella situazione attuale non soltanto di rispettare le direttive del freno all'indebitamento, bensì anche di conseguire eccedenze strutturali annue. Soltanto in questo modo è possibile garantire che le elevate uscite straordinarie previste segnatamente nel 2008 non aumentino il debito della Confederazione. Questi obiettivi caratterizzano il piano finanziario di legislatura 2009-2011, che prevede eccedenze strutturali di diversi miliardi accumulate nel bilancio ordinario.

Con l'introduzione, prevista dal Consiglio federale, di una regola complementare al freno all'indebitamento si vuole definire anche istituzionalmente l'obiettivo della stabilizzazione dell'indebitamento tenendo conto del bilancio straordinario. I disavanzi del bilancio straordinario dovranno essere compensati con le eccedenze del

bilancio ordinario per un periodo di 6 anni. Come riferimento si prende un conto di ammortamento che verrà istituito ex novo. In detto conto vengono registrate unicamente le entrate e le uscite straordinarie. Se le uscite superano le entrate, questo ammanco dovrà essere compensato per mezzo delle eccedenze nel bilancio ordinario al più tardi nei sei anni contabili successivi. Il freno all'indebitamento non verrà né sostituito né modificato, bensì soltanto completato dalla nuova regola.

La quota dello Stato indica il rapporto tra le uscite della Confederazione e il prodotto interno lordo (PIL) nominale. L'obiettivo della stabilizzazione della quota dello Stato dovrà essere assicurato limitando l'aumento delle uscite al livello della crescita del PIL prevista a media scadenza. Le misure di rinuncia ai compiti e le riforme strutturali dovranno essere attuate nell'ambito della verifica dei compiti decisa dal Consiglio federale.

## **1.4.2 Opzioni per il finanziamento delle misure collaterali**

### **1.4.2.1 Bilancio ordinario della Confederazione**

Conformemente agli obiettivi di politica finanziaria del Consiglio federale il finanziamento di misure collaterali deve avvenire in linea di massima attraverso il bilancio ordinario e nel rispetto delle direttive del freno all'indebitamento. Un finanziamento straordinario per mezzo dell'aumento dell'importo massimo delle uscite conformemente al freno all'indebitamento (art. 15 cpv. 1 LFC) è limitato agli *eventi eccezionali che sfuggono al controllo della Confederazione*, agli adeguamenti al modello contabile e alla concentrazione di pagamenti dovuta al sistema contabile. La legge pone pertanto limiti a questo tipo di finanziamento. La condizione che si tratti di eventi eccezionali che sfuggono al controllo della Confederazione, necessaria per il finanziamento straordinario, non è adempiuta nel caso delle misure collaterali. L'entità nonché l'attuazione concreta e il periodo di versamento delle misure collaterali possono essere controllati dalla politica non soltanto in generale, bensì anche in dettaglio, sia nel caso di un accordo OMC sia nel caso dell'ALSA. Di conseguenza il Consiglio federale ritiene che le condizioni per il finanziamento straordinario necessarie sotto il profilo giuridico non sono adempiute.

Per quanto concerne la politica agricola se le misure collaterali venissero pagate subito dopo l'entrata in vigore dell'ALSA vi sarebbero determinati vantaggi. Un rapido versamento dei fondi destinati alle misure collaterali sarebbe tuttavia problematico sotto il profilo della politica finanziaria. Viste le direttive del freno all'indebitamento non è possibile coprire immediatamente un fabbisogno finanziario di vari miliardi che si presenta a breve termine. Al fine di non ostacolare eccessivamente gli appuramenti futuri del bilancio e del piano finanziario e l'adempimento dei compiti della Confederazione, le uscite della Confederazione destinate alle misure collaterali dovrebbero essere ripartite su più anni.

Qualora il bilancio della Confederazione non disponga delle eccedenze necessarie le spese per le misure collaterali possono essere finanziate in linea di massima in due modi. I costi supplementari possono da un lato essere liberati, per quanto concerne le uscite, per mezzo di corrispondenti compensazioni nei diversi settori di compiti della Confederazione. Dall'altro vi è la possibilità di alimentare il bilancio della Confederazione con mezzi derivanti da entrate supplementari. In tal modo il tetto delle spese della Confederazione fissato nell'ambito del freno all'indebitamento aumenterebbe e

nel bilancio della Confederazione sarebbero disponibili entrate supplementari destinate a finanziare le misure collaterali.

Nel presente caso il Consiglio federale ritiene opportuno, per motivi di politica finanziaria ed economica, combinare una diminuzione delle uscite e un aumento delle entrate. Per il momento la forma concreta delle misure deve rimanere aperta. Queste misure potranno essere definite soltanto quando saranno note l'entità e la forma concreta delle misure collaterali. Inoltre svolgerà un ruolo importante la situazione delle finanze della Confederazione. Se le eccedenze strutturali del bilancio della Confederazione prevedibili per il futuro prossimo potranno essere mantenute anche a media scadenza, il margine di manovra per il finanziamento delle misure collaterali aumenterà. Il Consiglio federale sottoporrà alle Camere federali un progetto concreto di finanziamento nell'ambito di un messaggio concernente l'entrata in vigore degli accordi internazionali (ALSA e/o OMC).

Qui di seguito presentiamo tuttavia a grandi linee alcuni primi elementi essenziali:

La scelta di combinare misure concernenti sia le uscite sia le entrate è dettata dal fatto che l'adempimento dei compiti è garantito dalla Confederazione; se le uscite supplementari fossero compensate interamente per mezzo di risparmi, questa garanzia sarebbe parzialmente messa in questione. Se ad esempio tra il 2012 e il 2016 si dovessero realizzare risparmi di diversi miliardi, senza un programma di sgravio questo sarebbe possibile soltanto con conseguenze incisive. Questo tanto più che nei prossimi anni per rispettare la strategia di politica finanziaria del Consiglio federale occorrerà realizzare comunque programmi di rinuncia sostanziali<sup>3</sup>. Un finanziamento basato unicamente sulle entrate aumenterebbe invece temporaneamente la quota dello Stato e la quota fiscale in misura notevole. I necessari aumenti delle imposte graverebbero inoltre in misura eccessiva le economie domestiche private, il che non sarebbe indicato sotto il profilo della politica economica.

Per quanto concerne le compensazioni per mezzo delle uscite, con la verifica dei compiti il Consiglio federale persegue l'obiettivo di garantire una crescita sostenibile delle uscite al passo con la crescita economica e di evitare pertanto un aumento della quota delle uscite. Riforme strutturali dovrebbero consentire di ottimizzare la struttura delle uscite, per cui la politica finanziaria potrà servire a promuovere la crescita e il benessere. Il margine di manovra così creato per nuove uscite non è però sufficiente per finanziare uscite supplementari di durata limitata dell'ordine di miliardi, anche perché probabilmente esse dovranno essere realizzate già prima del 2015, anno di riferimento per la verifica dei compiti. Per finanziare le misure collaterali saranno pertanto indispensabili risparmi supplementari. Siccome dette misure sono limitate nel tempo e devono agire soltanto per un breve periodo, i risparmi dovrebbero orientarsi ampiamente alla logica e alla metodologia dei programmi di sgravio. Questo significa segnatamente che una certa proporzionalità sarà inevitabile e che le modifiche di legge entreranno in linea di conto soltanto come seconda priorità. I settori di compiti toccati dai risparmi necessari saranno principalmente quelli con una quota elevata di uscite controllabili.

Per quanto concerne gli eventuali aumenti delle imposte al fine di finanziare in parte le misure collaterali occorre osservare che essi sono economicamente sostenibili e che avranno per quanto possibile effetti minimi di distorsione dei mercati. In

<sup>3</sup> 2010: 600 mio; 2011/12: 1200 mio. all'anno

quest'ottica il Consiglio federale prende in considerazione in primo luogo un aumento temporaneo dell'imposta sul valore aggiunto. Rispetto ad altre imposte federali quest'imposta sul consumo ha chiari vantaggi sotto il profilo economico. La misura potrebbe essere giustificata anche con il fatto che grazie a un ALSA o a un nuovo accordo OMC i consumatori svizzeri profitterebbero di una notevole diminuzione del prezzo delle derrate alimentari. Una parte minima del potere d'acquisto reale supplementare di cui godrebbero le economie private grazie alla diminuzione del costo della vita potrebbe essere destinata al finanziamento delle misure collaterali a favore dell'agricoltura per mezzo di un adeguamento temporaneo dell'imposta sul valore aggiunto. Sarebbero possibili diverse varianti. Da un lato l'aliquota ridotta per i generi alimentari e gli alimenti per animali nonché per le piante, le sementi, i piantimi e simili potrebbe essere aumentata all'aliquota normale (pari oggi al 7,6 %) per il periodo in questione. In alternativa si potrebbe prevedere un aumento temporaneo dell'aliquota per tutte le merci e le prestazioni di servizio soggette attualmente all'aliquota ridotta o all'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero. L'aliquota d'imposta non dovrebbe tuttavia essere aumentata di oltre il 5 per cento al fine di evitare che l'imposta superi quella praticata nell'UE<sup>4</sup>. Nessuna delle due varianti richiederebbe una modifica costituzionale. Se oltre alle aliquote ridotte venisse invece aumentata anche l'aliquota normale, si renderebbe necessaria una modifica dell'articolo 130 della Costituzione federale. Conformemente a una regola empirica, per mezzo di un aumento lineare di 0,1 punti percentuali di tutte le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto potrebbero ad esempio essere generate entrate supplementari di circa 350 milioni di franchi all'anno<sup>5</sup>. In relazione con eventuali aumenti dell'imposta sul valore aggiunto occorre osservare che ogni modifica dell'aliquota d'imposta determina per i contribuenti costi notevoli di riconversione. In ogni caso l'adeguamento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto al fine di finanziare le misure collaterali dovrebbe fondarsi sulla riforma dell'imposta sul valore aggiunto decisa dal Consiglio federale.

#### **1.4.2.2 Finanziamento speciale**

Come già accennato nel numero 1.4.2.1, il Consiglio federale concretizzerà il progetto di finanziamento delle misure collaterali soltanto dopo il termine dei negoziati (ALSA/OMC) e lo presenterà alle Camere federali nell'ambito di un secondo messaggio. Tuttavia, al fine di mostrare il suo impegno a finanziare misure collaterali a favore dell'agricoltura già prima dell'attuazione di un accordo, il Consiglio federale propone la creazione di un finanziamento speciale. Giusta l'articolo 53 della legge sulle finanze della Confederazione (LFC) vi è finanziamento speciale «quando talune entrate sono vincolate all'adempimento di un compito determinato». Conformemente alla LFC la creazione di un finanziamento speciale richiede una base legale nella legge sull'agricoltura. Questo strumento consente di vincolare i proventi dei dazi sui prodotti agricoli in favore di misure collaterali future già prima dell'entrata in vigore dell'ALSA o di un nuovo accordo OMC. Il fatto di anticipare la destinazione vincolata, e di riservare i mezzi finanziari che si renderanno necessari

<sup>4</sup> Giusta l'art. 99 par. 1 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006 relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto le aliquote ridotte sono fissate ad una percentuale della base imponibile che non può essere inferiore al 5 %.

<sup>5</sup> Questo valore si riferisce al 2012 e aumenta ogni anno all'incirca come il PIL nominale.

in seguito, dovrebbe essere percepito dal settore agricolo come un segnale positivo in grado di instaurare la fiducia per mezzo del quale il Consiglio federale e il Parlamento intendono garantire il finanziamento delle misure collaterali che verranno concretate nell'ambito di un secondo messaggio.

L'opzione di vincolare i proventi dei dazi sui prodotti agricoli per un finanziamento speciale si fonda sulle considerazioni seguenti: con la riduzione della protezione alle frontiere per i prodotti agricoli connessa con gli accordi ALSA e/o OMC, i proventi dei dazi sui prodotti agricoli saranno in gran parte soppressi e il bilancio della Confederazione dovrà pertanto far fronte a media scadenza a una corrispondente diminuzione delle entrate. Più si riuscirà ad anticipare quest'evoluzione, tanto maggiore sarà il margine di manovra per finanziare le misure collaterali. Se durante la fase transitoria dell'ALSA o di un nuovo accordo OMC l'eccedenza strutturale del bilancio corrispondesse all'importo totale dei proventi dei dazi sui prodotti agricoli soppressi, per le misure collaterali sarebbero disponibili circa 1,4 miliardi di franchi, senza che altri settori di compiti siano toccati direttamente. Questo è valido nell'ipotesi che i dazi sui prodotti agricoli vengano ridotti a scaglioni regolari su un periodo di cinque anni.

I mezzi destinati al finanziamento speciale nell'ambito del bilancio della Confederazione non sono tuttavia direttamente disponibili per finanziare le misure collaterali. Infatti il finanziamento speciale non corrisponde a un fondo speciale al di fuori del bilancio della Confederazione che servirebbe in un certo qual modo a mettere da parte i mezzi finanziari necessari. Il Consiglio federale scarta questa soluzione per i motivi esposti nel numero 1.4.2.3. Un finanziamento speciale giusta la legge sulle finanze della Confederazione corrisponde piuttosto a una messa a disposizione di entrate della Confederazione per uno scopo definito chiaramente. Se, come nel caso delle misure collaterali, proventi dei dazi sui prodotti agricoli sono destinati a un impiego preciso, questo significa che gli importi riservati nel bilancio della Confederazione si accumulano durante gli anni in un cosiddetto fondo a destinazione vincolata nel capitale proprio della Confederazione. L'importo dei fondi a destinazione vincolata si riduce in seguito a partire dal momento in cui iniziano i pagamenti in favore delle misure collaterali. In questo contesto è determinante che con la costituzione di un fondo a destinazione vincolata i mezzi sono soltanto «iscritti». La questione del corrispondente finanziamento annuo delle misure collaterali non è pertanto risolta automaticamente. Il finanziamento deve in ogni caso essere garantito nell'ambito degli appuramenti annui del bilancio e del piano finanziario sulla base delle direttive del freno all'indebitamento.

Conformemente al rendiconto della Confederazione i finanziamenti speciali vengono iscritti tra i passivi del bilancio della Confederazione come fondi a destinazione vincolata nel capitale proprio o nel capitale di terzi. In questo modo si esprime l'impegno della Confederazione nei confronti del compito in questione.

I mezzi a destinazione vincolata dovrebbero essere iscritti a bilancio nel capitale proprio se a tempo debito nella corrispondente base legale vi fosse un certo margine di manovra per quanto concerne la forma, l'entità e il momento del versamento delle misure collaterali. I finanziamenti speciali iscritti nel capitale proprio hanno il carattere di riserve a destinazione vincolata. La costituzione e anche la variazione annua di questi fondi a destinazione vincolata non sono contabilizzate attraverso il conto economico bensì pubblicate nel capitale proprio nel consuntivo. Per la costituzione

del finanziamento speciale non sarebbe pertanto necessario, nell'ambito dell'allestimento del bilancio annuo, concedere crediti nel conto economico.

Se invece il legislatore intende disciplinare in dettaglio il versamento delle misure collaterali (forma, entità e momento), i corrispondenti mezzi a destinazione vincolata dovrebbero essere iscritti nei capitali di terzi della Confederazione. Contrariamente all'allibramento nel capitale proprio, l'iscrizione nel capitale di terzi graverebbe il conto economico con una spesa senza incidenza sul finanziamento. In tal modo si terrebbe conto dell'impegno della Confederazione nei confronti del finanziamento speciale. Al momento del versamento delle misure collaterali al conto economico verrebbe accreditato in contropartita un corrispondente reddito senza incidenza sul finanziamento, e l'importo degli impegni della Confederazione diminuirebbe nella stessa proporzione.

Per la costituzione del finanziamento speciale sono pertanto necessarie soltanto iscrizioni a bilancio (capitale proprio) o decisioni di concessione di crediti senza incidenza sul finanziamento. Siccome al contrario di un fondo speciale classico non si tratta di una cassa alimentata con mezzi finanziari, il conto di finanziamento della Confederazione e quindi anche le direttive del freno all'indebitamento non sono interessati dalla costituzione di questo finanziamento speciale.

Se al termine del programma di sostegno in favore dell'agricoltura dovesse esserci un importo rimanente nel finanziamento speciale o se i mezzi non dovessero essere necessari perché non si è giunti a un accordo, i mezzi a destinazione vincolata rimanenti sarebbero sciolti nel bilancio della Confederazione e liberati per finanziare i compiti generali della Confederazione. L'iscrizione a bilancio nel capitale proprio potrebbe essere sostituita da un'iscrizione contabile a bilancio. In caso di contabilizzazione nel capitale di terzi sarebbe necessario procedere a una contabilizzazione senza incidenza sul finanziamento attraverso il conto economico, in analogia con la costituzione della voce nel capitale di terzi.

Attualmente non è possibile definire con precisione l'entità e la struttura delle misure collaterali nonché il momento del loro versamento. Questi aspetti dovranno essere definiti al termine dei negoziati. Di conseguenza per la prima fase della costituzione dei mezzi prima della ratifica dell'accordo e dei decreti corrispondenti relativi alle misure collaterali entra in linea di conto piuttosto l'iscrizione a bilancio nel capitale proprio.

### **1.4.2.3 Opzioni di finanziamento esaminate e scartate**

Oltre al finanziamento straordinario, per il quale le condizioni di cui al numero 1.4.2.1 non sono adempiute, si potrebbe parimenti proporre di discutere l'eventuale costituzione di un fondo speciale secondo l'articolo 52 della legge sulle finanze della Confederazione e un finanziamento delle misure collaterali attraverso siffatto fondo. L'instaurazione di un fondo speciale permetterebbe in effetti un prefinanziamento delle spese. Si potrebbe ad esempio destinare al fondo speciale, già prima dell'entrata in vigore dell'ALSA o di un accordo OMC, un importo annuo proveniente dai mezzi finanziari generali della Confederazione pari ai proventi dei dazi sui prodotti agricoli. Durante gli anni di alimentazione del fondo il bilancio generale della Confederazione disporrebbe di mezzi finanziari ridotti in proporzione. Per poter rispettare le direttive del freno all'indebitamento, occorrerebbe procedere a

compensazioni nei diversi compiti della Confederazione. Si esigerebbe quindi da altri settori di attività di fare un sacrificio in un momento in cui la conclusione di un accordo ALSA/OMC non è ancora sicura.

Inoltre il Consiglio federale è contrario all'istituzione di un siffatto fondo speciale, poiché le esperienze fatte sinora mostrano che questi fondi restringono considerevolmente il margine di manovra della Confederazione per quanto concerne la sua politica finanziaria. Siccome l'impiego dei mezzi finanziati attraverso un fondo speciale non sottostà più all'approvazione delle Camere federali, questo genere di regolamentazione incita inoltre a un consumo esagerato di mezzi finanziari. Vi è inoltre il rischio da non sottovalutare che il fondo speciale non venga soppresso una volta scaduta la sua destinazione iniziale ma che venga utilizzato per altri compiti. Occorre inoltre evitare di perpetuare i finanziamenti speciali al di fuori del bilancio della Confederazione anche in considerazione della sovranità delle Camere federali in materia di bilancio. Inoltre questi fondi pregiudicano la trasparenza e la gestione delle finanze federali. Per questi motivi il Consiglio federale respinge l'idea di costituire un fondo speciale per finanziare le misure collaterali.

### **1.4.3 Conclusioni**

Al fine di adempiere gli obiettivi superiori di politica finanziaria per quanto concerne un bilancio della Confederazione equilibrato e anche la stabilizzazione dell'indebitamento, il finanziamento di misure collaterali dell'ordine di diversi miliardi deve avvenire attraverso il bilancio ordinario. Questi oneri dovranno essere ripartiti su più anni per poter rispettare le direttive del freno all'indebitamento. Per motivi giuridici i costi delle misure collaterali non possono essere considerati spese straordinarie.

Con un finanziamento speciale ai sensi dell'articolo 53 della legge sulle finanze della Confederazione è possibile lanciare sin dall'inizio dei negoziati in vista di un ALSA e prima dell'implementazione di un nuovo accordo OMC un segnale politico chiaro che il Consiglio federale e il Parlamento sono disposti, per mezzo della costituzione di una riserva di mezzi finanziari, a creare le condizioni per il finanziamento di misure collaterali. I mezzi vincolati e riservati nell'ambito del finanziamento speciale non saranno tuttavia messi automaticamente a disposizione per finanziare le misure collaterali.

Nell'ambito di un secondo messaggio il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento un progetto di finanziamento delle misure collaterali compatibile con le direttive del freno all'indebitamento. Occorrerà esaminare quali misure in materia di riduzione delle spese e di aumento delle entrate saranno necessarie per poter utilizzare i mezzi vincolati, riservati nel bilancio della Confederazione e versarli attraverso il conto finanziario della Confederazione.

Siccome con l'ampia liberalizzazione dei mercati agricoli i proventi della Confederazione derivanti dai dazi sui prodotti agricoli si ridurranno notevolmente, il bilancio della Confederazione dovrà adeguarsi alla diminuzione di tali proventi se possibile già prima dell'entrata in vigore di un ALSA o di un nuovo accordo OMC e prima del versamento delle misure collaterali. Il margine di manovra per il finanziamento delle misure collaterali nel bilancio ordinario della Confederazione può pertanto essere ampliato.

Il Consiglio federale esaminerà tuttavia anche l'eventualità di prendere misure a livello delle entrate. Per quanto concerne queste ultime potrebbe proporre di discutere un aumento temporaneo dell'imposta sul valore aggiunto, che verrebbe realizzato nell'ambito del progetto di ALSA o di accordo OMC e in accordo con la riforma dell'imposta sul valore aggiunto.

## **1.5 Misure prioritarie e basi legali**

### **1.5.1 Costituzione di una riserva con i proventi dei dazi d'importazione sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari**

Con il presente progetto il Consiglio federale propone di creare una nuova base legale nella legge sull'agricoltura in vista della costituzione, a titolo preventivo, di un finanziamento speciale per misure collaterali che saranno applicate più tardi, parallelamente all'attuazione degli accordi internazionali (ALSA e/o OMC). A tale scopo si propone di riservare i proventi dei dazi d'importazione sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari prima e durante l'attuazione delle misure collaterali. In questo contesto occorre tenere conto del fatto che con l'entrata in vigore dell'ALSA e/o di un nuovo accordo OMC tali proventi diminuiranno notevolmente.

Gli importi riservati saranno iscritti separatamente nel bilancio della Confederazione. Come illustrato al numero 1.4, il freno all'indebitamento non si applica ai casi di finanziamento speciale. Questa normativa non concerne la costituzione di una riserva di bilancio. Tuttavia al momento del versamento effettivo delle misure collaterali sarà necessario compensare le uscite.

### **1.5.2 Ripercussioni dell'ALSA e dell'accordo OMC sui proventi dei dazi**

La tabella 3 mostra i proventi medi dei dazi sui prodotti agricoli negli anni 2006-2007. Sono riportati i proventi netti, che tengono cioè conto dei rimborsi alle imprese previsti dalla legge federale del 13 dicembre 1974<sup>6</sup> sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati come anche del traffico di perfezionamento attivo ai sensi dell'articolo 12 della legge sulle dogane<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> RS 632.111.72

<sup>7</sup> LD; RS 631.0

Tabella 3: *Stima dei proventi medi netti dei dazi sui prodotti agricoli<sup>8</sup> (dedotti i rimborsi per traffico di perfezionamento e impegni di garanzia) negli anni 2006-2007 (fr./anno)*

Origine dei prodotti importati: UE/non UE	Settore	Proventi dei dazi prima della riduzione	Minori entrate con accordo OMC (base attuale delle trattative)
Non UE	Colture campicole	22 374 801	- 14 102 705
	Carne e uova	17 851 082	- 6 930 232
	Prodotti agricoli trasformati	2 871 978	- 1 244 022
	Latte e latticini	643 979	- 371 923
	Colture speciali e vitivinicoltura	45 529 580	- 23 503 775
	Allevamento di animali	48 602	- 18 059
	Altri prodotti (non attribuiti)	9 637 561	- 5 319 934
<b>Totale non UE</b>		<b>98 957 581</b>	<b>- 51 490 649</b>
UE	Colture campicole	121 388 749	- 76 268 942
	Carne e uova	67 439 059	- 36 096 065
	Prodotti agricoli trasformati	26 773 738	- 11 089 565
	Latte e latticini	21 014 389	- 13 209 793
	Colture speciali e vitivinicoltura	188 684 107	- 96 903 626
	Allevamento di animali	189 635	- 79 460
	Altri prodotti (non attribuiti)	88 732 601	- 49 157 861
<b>Totale UE</b>		<b>514 222 277</b>	<b>- 282 805 312</b>
<b>Totale</b>		<b>613 179 858</b>	<b>- 334 295 961</b>

Fonte: Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) e Amministrazione federale delle dogane (AFD)

I proventi dei dazi sui prodotti agricoli sono suddivisi in base ai settori di produzione. I dazi sono prelevati sulle importazioni provenienti dall'UE come anche dagli Stati non membri dell'UE. Nella colonna «Proventi dei dazi prima della riduzione» sono indicati i proventi annui medi nel periodo 2006-2007: ammontano a 514 milioni di franchi per i prodotti provenienti dall'UE e a 99 milioni di franchi per i prodotti degli Stati non membri dell'UE, per un totale di 613 milioni di franchi.

Nella colonna «Minori entrate con accordo OMC» è indicata la diminuzione dei proventi dei dazi calcolata in base allo stato attuale delle trattative OMC (progetto di modalità dell'ambasciatore Crawford Falconer del 19 maggio 2008). La formula di riduzione dei dazi attualmente discussa nei negoziati è stata applicata ai «proventi dei dazi prima della riduzione». Ne deriva una diminuzione delle entrate pari a circa 51 milioni di franchi per i prodotti provenienti da Stati non membri dell'UE e a 283 milioni di franchi per i prodotti provenienti dall'UE. Complessivamente ne risulta una riduzione dei proventi pari a 334 milioni di franchi, ossia circa al 54 per cento dei dazi attuali.

<sup>8</sup> Definizione dei prodotti agricoli ai sensi dell'OMC: i prodotti dei capitoli 1-24 della tariffa doganale, escluse le voci 03 (Pesci), 0509 (Spugne), 1504 (Grassi e oli di pesci o di mammiferi marini), 1603-1605 (Preparazioni di pesci) e 2301.20 (Farine, polveri e agglomerati di pesci); inoltre, i prodotti delle seguenti voci di tariffa dei capitoli 25-97: 2905.43/44 (Mannitolo, Sorbitolo), 3301 (Oli essenziali), 3501-3505 (Caseine, Albumine, Gelatine, Peptoni, Destrina), 3809.10 (Div. preparazioni a base di sostanze amidacee), 3823.70 (Alcoli grassi industriali), 4101-4103 (Pelli gregge), 4301 (Pelli da pellicceria gregge), 5001-5003 (Seta greggia, cascami di seta, bozzoli di bachi da seta), 5101-5103 (Lana, peli non cardati né pettinati, cascami di lana), 5201-5203 (Cotone, al massimo cardato o pettinato, cascami di cotone), 5301 (Lino) e 5302 (Canapa).

Questo calcolo non tiene conto della richiesta presentata dai Paesi esportatori nel corso delle trattative OMC di eliminare completamente i dazi all'interno dei continenti doganali OMC. Questo punto è ancora aperto allo stato attuale delle trattative. Se l'accordo finale dovesse prevedere un simile impegno, vi sarebbe un'ulteriore diminuzione pari a circa 100 milioni di franchi, per cui la perdita complessiva ammonterebbe a 441 milioni di franchi, ossia al 72 per cento dei dazi attuali.

La tabella 4 indica le ripercussioni delle decisioni prese nell'ambito della PA 2011 e dell'attuazione dell'accordo agricolo CH-UE sui proventi dei dazi. La diminuzione dei proventi prevista per gli anni 2008 e 2009 è dovuta alla riduzione dei dazi all'importazione per cereali e alimenti per animali e all'ultima tappa della liberalizzazione del commercio del formaggio con l'UE.

*Tabella 4: Diminuzione dei proventi dei dazi in seguito all'attuazione della PA 2011 e dell'accordo agricolo CH-UE [importi in mio. fr.]*

Anno	Media 2006-07	2008	2009	2010	2011
Origine UE	514	492	465	465	465
Origine non UE	99	95	90	90	90
TOTALE	613	587	555	555	555

Al momento attuale non è possibile prevedere se l'ALSA entrerà in vigore prima della conclusione dei negoziati OMC o viceversa. Per questo motivo sono stati scelti due scenari a titolo di esempio (cfr. n. 1.3).

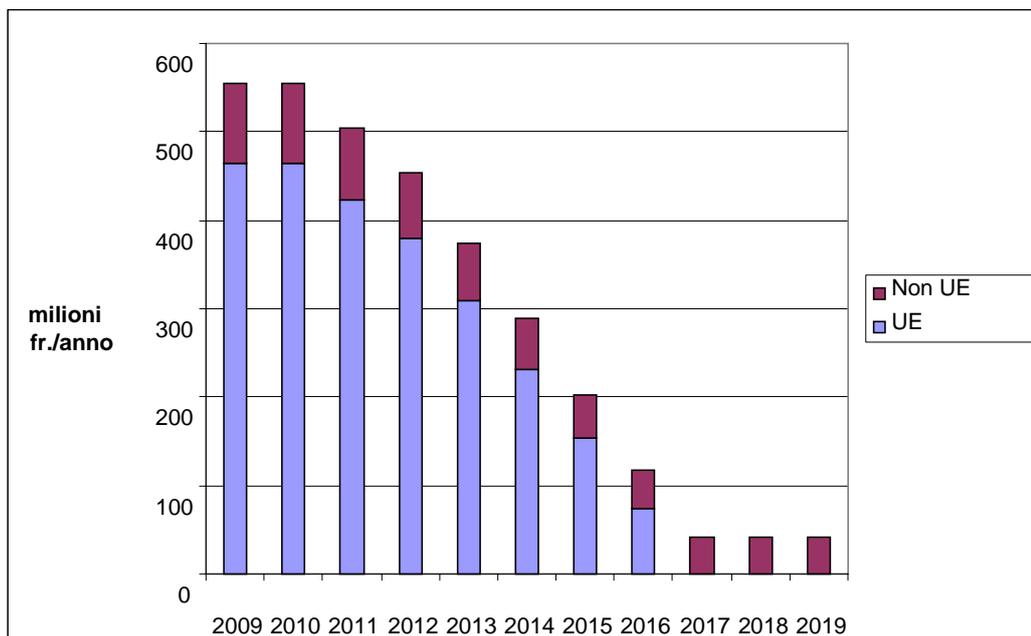
Lo scenario 1 prevede l'attuazione dell'accordo OMC a partire dal 2011 e dell'ALSA a partire dal 2012, con una fase transitoria di cinque anni per ciascun accordo. Lo scenario 2 prevede l'attuazione dell'ALSA a partire dal 2013 e dell'accordo OMC a partire dal 2014; anche in questo scenario la fase transitoria dura cinque anni. Rispetto allo scenario 1, lo scenario 2 inverte le priorità dei due accordi; inoltre nello scenario 2 le ripercussioni degli accordi intervengono più tardi poiché gli accordi entrano in vigore a una data successiva.

In ambedue gli scenari i proventi dei dazi sui prodotti agricoli prima dell'attuazione dell'ALSA e del nuovo accordo OMC ammontano a 555 milioni di franchi (cfr. tabella 4). Durante una fase transitoria di cinque anni viene effettuata una riduzione lineare dei dazi mentre la quantità di prodotti importati resta invariata. Il limite inferiore dei dazi viene raggiunto il 1° gennaio del sesto anno. I dazi sui prodotti provenienti dall'UE vengono progressivamente ridotti a zero. I dazi sui prodotti provenienti da Paesi non membri dell'UE vengono progressivamente ridotti secondo le prescrizioni dell'accordo OMC. Quando l'ALSA e l'accordo OMC saranno interamente applicati, i proventi dei dazi sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari ammontano soltanto a 42 milioni di franchi, ossia circa all'8 per cento dei dazi in questo settore prima dell'attuazione dei due accordi.

Gli importi finali dello scenario 2 sono identici a quelli dello scenario 1; l'unica differenza è che nello scenario 2 il limite inferiore viene raggiunto due anni più tardi e che l'accordo OMC non si ripercuote sui dazi prelevati sui prodotti provenienti dall'UE negli anni 2011 e 2012. Il grafico 3 indica la prevista diminuzione dei proventi dei dazi secondo lo scenario 1; il grafico 4 la diminuzione prevista secondo lo scenario 2.

Grafico 3: *Riduzione dei proventi netti dei dazi sui prodotti agricoli secondo lo scenario* 1

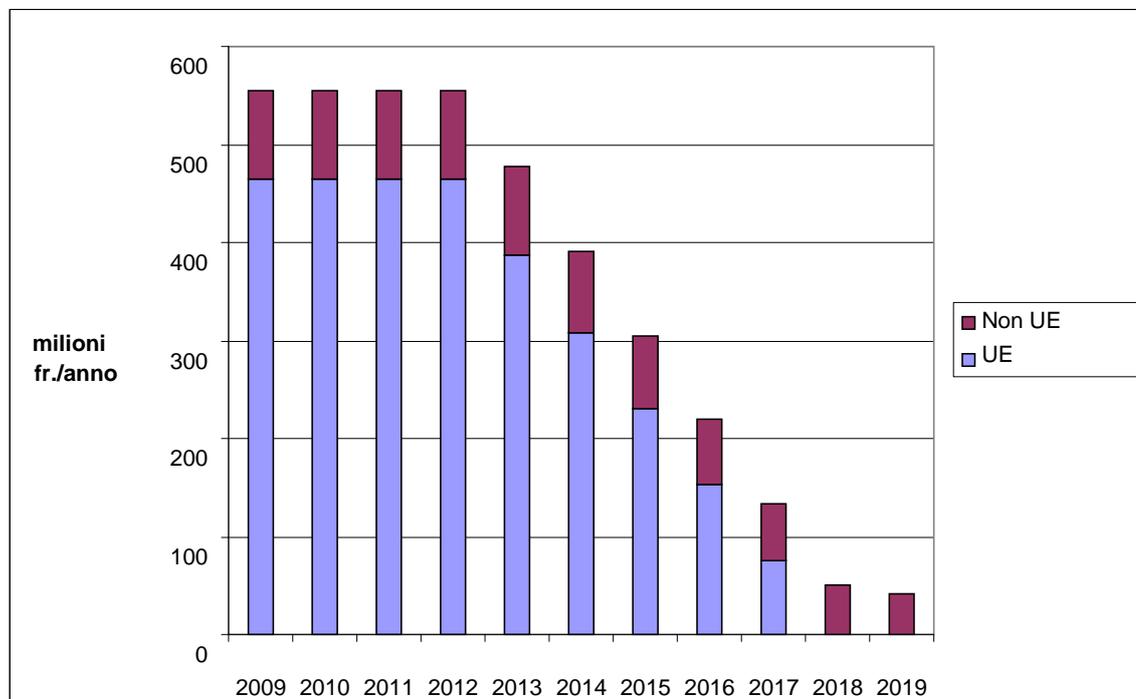
**Proventi netti dei dazi sui prodotti agricoli**  
**Scenario 1: OMC 2011-2016; ALSA 2012-2017**



NB: con l'entrata in vigore dell'accordo OMC, i dazi d'importazione sui prodotti provenienti dall'UE subiscono una riduzione già nel 2011.

Grafico 4: *Riduzione dei proventi netti dei dazi sui prodotti agricoli secondo lo scenario 2*

**Proventi netti dei dazi sui prodotti agricoli  
Scenario 2: OMC 2014-2019; ALSA 2013-2018**



**1.5.3 Proventi dei dazi e finanziamento delle misure collaterali**

Secondo vari studi svolti nel corso dei lavori preliminari, un accordo di libero scambio si ripercuote su tutta l'economia svizzera. Gli effetti globali di tale accordo appaiono assolutamente positivi. Per il settore agricolo l'inasprimento della concorrenza comporta tuttavia dei costi di adeguamento. Per poter affrontare questa sfida sono previste misure collaterali. Le risorse finanziarie necessarie a tale scopo ammontano a vari miliardi di franchi. Questi mezzi dovrebbero essere distribuiti su un arco di tempo relativamente breve dopo l'entrata in vigore dell'accordo (fase di attuazione). La creazione preliminare di un finanziamento speciale ai sensi dell'articolo 53 LFC costituisce un segnale positivo, indirizzato alle cerchie interessate, che sottolinea la volontà della Confederazione di attenuare gli effetti economici e sociali della liberalizzazione degli scambi agricoli mediante un sostegno specifico durante un certo periodo transitorio. Tuttavia, al momento del versamento degli aiuti si applicano le direttive del freno all'indebitamento, per cui queste risorse dovranno essere compensate sia tramite un aumento delle entrate sia tramite una diminuzione delle uscite.

Le modalità e la portata delle misure non sono ancora state stabilite in modo dettagliato. Il DFE ha costituito un gruppo di lavoro composto dai rappresentanti delle

principali cerchie interessate incaricato di elaborare misure collaterali concrete. Il gruppo di lavoro presenterà le sue proposte a maggio 2009. Per questo motivo il presente rapporto non illustra la forma concreta di tali misure né il fabbisogno finanziario, che potrà essere precisato soltanto dopo la conclusione dei negoziati. Eventualmente sarà necessario adottare una base legale parallelamente alla ratifica degli accordi.

Le tabelle 5 e 6 illustrano i proventi dei dazi che possono essere riservati per il finanziamento delle misure collaterali. La tabella 5 si basa sullo scenario 1, secondo cui l'accordo OMC entrerà in vigore nel 2011 e l'ALSA nel 2012. In ambedue i casi la fase transitoria è di cinque anni.

*Tabella 5: Proventi dei dazi secondo lo scenario 1 che possono essere riservati (OMC 2011-2016, ALSA 2012-2017) [importi in mio. fr.]*

<b>Anno</b>	<b>Totale proventi</b>	<b>Proventi da prodotti UE</b>	<b>Proventi da prodotti non UE</b>	<b>Importo cumulativo riservabile per le misure collaterali</b>
2009	555	465	90	555
2010	555	465	90	1 110
2011	504	422	82	1 614
2012	453	379	74	2 067
2013	375	309	66	2 442
2014	289	231	58	2 731
2015	203	153	50	2 934
2016	117	75	42	3 051
2017	42	0	42	3 093
2018	42	0	42	-----
2019	42	0	42	-----

Come mostra la colonna «Importo cumulativo riservabile per le misure collaterali», i mezzi finanziari disponibili dapprima aumentano rapidamente per poi stabilizzarsi: questo effetto è dovuto alla diminuzione dei proventi annui dei dazi in seguito all'attuazione dell'accordo OMC e dell'ALSA. Assumendo il 2009 come anno di partenza, l'importo accumulato fino al 2017 (ultimo anno della fase di transizione per l'attuazione dell'accordo OMC e dell'ALSA) ammonta a circa 3,1 miliardi di franchi.

La tabella 6 si riferisce allo scenario 2 che prevede che l'ALSA entri in vigore nel 2013 e l'accordo OMC nel 2014. In ambedue i casi la fase transitoria è di cinque anni. Rispetto allo scenario 1, lo scenario 2 inizia più tardi; ne deriva una differenza nell'importo cumulativo dei proventi dei dazi sui prodotti agricoli. Assumendo il 2009 come anno di partenza, l'importo accumulato fino al 2019 (ultimo anno della fase di transizione per l'attuazione dell'accordo OMC e dell'ALSA) ammonta a circa 3,8 miliardi di franchi.

Tabella 6: Proventi dei dazi secondo lo scenario 2 che possono essere riservati (ALSA 2013-2018, OMC 2014-2019) [importi in mio. fr.]

Anno	Totale proventi	Proventi da prodotti UE	Proventi da prodotti non UE	Importo cumulativo riservabile per le misure collaterali
2009	555	465	90	555
2010	555	465	90	1 110
2011	555	465	90	1 665
2012	555	465	90	2 220
2013	477	387	90	2 697
2014	391	309	82	3 088
2015	305	231	74	3 393
2016	219	153	66	3 612
2017	133	75	58	3 745
2018	50	0	50	3 795
2019	42	0	42	3 837

Come mostrano questi calcoli, i proventi dei dazi d'importazione sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari permettono di riservare risorse importanti e, a seconda dei casi, anche sufficienti per il finanziamento delle misure collaterali. In questa sede gli importi definitivi destinati alle misure collaterali non sono stabiliti. È importante tuttavia riservare già a partire dal 2009 i proventi dei dazi sui prodotti agricoli, dato che questi ultimi diminuiranno rapidamente con l'entrata in vigore degli accordi.

## 2 Commento al nuovo articolo di legge

La nuova disposizione proposta nell'avamprogetto disciplina la destinazione vincolata dei proventi dei dazi d'importazione sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari. Per questo motivo è inserita come nuovo articolo 19a nella sezione 3 «Importazioni» del capitolo 1 del titolo secondo della legge sull'agricoltura (LAgri).

### Capoverso 1

Il Consiglio federale propone di introdurre una nuova base legale per riservare ogni anno un determinato importo e di iscrivere nel bilancio della Confederazione l'importo cumulativo a titolo di fondo a destinazione vincolata nel capitale proprio. Si tratta di un finanziamento speciale ai sensi dell'articolo 53 capoverso 1 della LFC. L'importo riservato corrisponde alla somma dei dazi che saranno prelevati ogni anno all'importazione sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari nel periodo 2009-2016. Questi importi continueranno a confluire nella cassa generale della Confederazione e non in un fondo speciale. Tenderanno a diminuire fortemente o ad essere annullati in seguito all'attuazione dell'ALSA e/o di un nuovo accordo OMC (cfr. n. 1.5). Il bilancio della Confederazione dovrà restare in equilibrio in futuro

nonostante la perdita di queste entrate. Siccome non sono possibili misure di durata indeterminata, la destinazione vincolata è stata limitata a 8 anni. Essa è configurata in modo mirato rispetto agli accordi concreti prevedibili al momento attuale.

In linea di massima sono considerati prodotti agricoli e derrate alimentari importati i prodotti di cui ai capitoli 1-24 della tariffa doganale. La delimitazione in dettaglio rispetto alle altre importazioni sarà effettuata analogamente alla definizione dei prodotti agricoli nell'OMC (cfr. n. 1.5). Non sono presi in considerazione i contributi al fondo di garanzia per il finanziamento della costituzione di scorte obbligatorie. Parimenti sono dedotti dai proventi lordi dei dazi anche i dazi rimborsati (traffico di perfezionamento, impegni di garanzia).

### *Capoverso 2*

Le risorse riservate e vincolate saranno impiegate soltanto per il finanziamento delle misure collaterali. Al momento attuale non è ancora possibile prevedere quale dei due accordi entrerà in vigore per primo. Per questo motivo sono menzionate ambedue le varianti di attuazione. Come illustrato sopra, i due accordi non avrebbero effetti cumulativi bensì complementari sul reddito del settore agricolo. A tempo debito il Consiglio federale proporrà al Parlamento la concretizzazione delle misure collaterali parallelamente all'attuazione degli accordi menzionati.

### *Capoverso 3*

Se gli accordi non dovessero essere conclusi o dovessero essere respinti, il finanziamento speciale verrebbe liberato e iscritto nel bilancio della Confederazione. Lo stesso vale per un'eventuale eccedenza nel caso in cui le misure collaterali dovessero richiedere risorse inferiori ai mezzi riservati a tale scopo. Il Consiglio federale si pronuncerà a tempo debito sulla mancata riuscita dei negoziati e sulla liberazione del finanziamento speciale. Se i due accordi dovessero entrare in vigore soltanto dopo il 2016, la proroga della destinazione vincolata a partire dal 2017 necessiterebbe di una nuova base legale.

### *Capoverso 4*

Il fabbisogno finanziario e la data di attribuzione delle risorse potranno essere stabiliti con precisione soltanto al momento dell'attuazione degli accordi. Il finanziamento delle misure collaterali conforme alle direttive del freno all'indebitamento mediante entrate supplementari temporanee o mediante una compensazione sulla base di una riduzione delle uscite in altri settori non è assicurato dall'articolo 19a. Parallelamente all'attuazione dei relativi accordi il Consiglio federale presenterà al Parlamento un messaggio che illustrerà l'origine e l'ammontare delle risorse da impiegare come anche la configurazione delle misure collaterali.

Se giunge alla conclusione che la dotazione del finanziamento speciale è troppo elevata, il Consiglio federale può ridurre l'importo della destinazione vincolata.

### *Numero II: Entrata in vigore*

La costituzione di una riserva nel capitale proprio del bilancio della Confederazione non ha ripercussioni sul conto economico della Confederazione. I proventi dei dazi 2009 sono utilizzati soltanto come base per determinare l'importo della riserva di bilancio. Pertanto non è necessaria l'entrata in vigore (retroattiva) il 1° gennaio

2009. Nel caso di un'entrata in vigore nel corso del 2009, la riserva di bilancio potrà essere iscritta per la prima volta nei conti del 2009.

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Per la Confederazione**

Il finanziamento speciale è costituito mediante un'operazione contabile nel bilancio della Confederazione. Non comporta nessun onere amministrativo supplementare né l'assunzione di nuovo personale.

A breve termine la costituzione del finanziamento speciale non ha ripercussioni dirette sull'equilibrio finanziario della Confederazione. Le ripercussioni sul conto finanziario si avranno soltanto al momento dell'attuazione delle misure collaterali sotto forma di contributi transitori, successivamente all'entrata in vigore degli accordi. A lungo termine il bilancio della Confederazione beneficerà di entrate supplementari dovute all'effetto di crescita economica; queste entrate compenseranno certamente le uscite causate dalle misure collaterali.

L'obiettivo principale della liberalizzazione perseguita nel settore agricolo consiste nella creazione di aziende e strutture competitive. L'aumento della produttività e l'adeguamento delle strutture esistenti consentiranno alle aziende agricole svizzere di migliorare la loro competitività. Le misure collaterali faciliteranno sostanzialmente questa transizione. Questo nuovo contesto concorrenziale dell'agricoltura elvetica richiederà un'ulteriore verifica dell'attuale sistema dei pagamenti diretti.

#### **3.2 Per i Cantoni e i Comuni**

Le misure collaterali e la messa a disposizione delle necessarie risorse della Confederazione hanno in particolare l'obiettivo di creare condizioni socialmente accettabili anche durante la fase transitoria della liberalizzazione dei mercati agricoli. Si intende così ridurre il pericolo che le condizioni sociali nel settore agricolo si deteriorino al punto da rendere necessario l'impiego di maggiori mezzi per l'aiuto sociale, che è principalmente di competenza dei Cantoni e dei Comuni. La creazione di un finanziamento speciale è intesa come segnale concreto nei confronti dei Cantoni della volontà di applicare misure collaterali e di assicurare il loro finanziamento.

Dal canto loro i Cantoni e i Comuni, i cui bilanci non subirebbero le conseguenze dell'attuazione di un eventuale ALSA, potrebbero trarre interamente profitto dalle ripercussioni positive sulla crescita economica. Si prevede che verrebbero generate maggiori entrate pari a circa 800 milioni di franchi (ca. 500 mio. a favore dei Cantoni e 300 mio. a favore dei Comuni). A seconda dello scenario applicato, la crescita economica esplicherebbe i suoi effetti più o meno rapidamente.

### **3.3 Per l'economia**

Il presente progetto non ha ripercussioni dirette per l'economia. Obiettivo del progetto è segnalare al settore agricolo la volontà della Confederazione di impiegare le necessarie risorse finanziarie per l'attuazione di misure collaterali adeguate.

## **4 Programma di legislatura**

La conclusione di un accordo di libero scambio con l'UE nel settore agroalimentare è indicata nel messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007-2011 (FF 2008 597) come elemento dell'obiettivo 13, che prevede il consolidamento delle relazioni con l'UE. Nel suo messaggio il Consiglio federale sottolinea che «la totale apertura reciproca delle frontiere (...) eserciterebbe una pressione sui redditi delle famiglie contadine e del settore agroalimentare. Un'evoluzione socialmente sopportabile potrà di conseguenza essere garantita solo se saranno istituite misure di accompagnamento e sarà garantito il loro finanziamento». Il Consiglio federale propone pertanto di creare una nuova base legale che permetta di costituire un finanziamento speciale a questo scopo.

La conclusione del ciclo negoziale di Doha è un altro obiettivo del programma di legislatura. Anche in questo caso sono previste misure collaterali per permettere alle aziende agricole di affrontare senza squilibri sociali le nuove sfide che derivano da questa apertura dei mercati di grandi dimensioni.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità**

La presente modifica della LAgr si basa sull'articolo 104 Cost., secondo cui «a complemento delle misure di solidarietà che si possono ragionevolmente esigere dal settore agricolo e derogando se necessario al principio della libertà economica, la Confederazione promuove le aziende contadine che coltivano il suolo. (...) Impiega a tali scopi mezzi finanziari a destinazione vincolata del settore agricolo e proprie risorse generali». Su questa base la Confederazione può finanziare misure collaterali. Gli obiettivi menzionati sono concretizzati nell'articolo 2 capoverso 1 lettera c LAgr, secondo cui la Confederazione «provvede a uno sviluppo socialmente sostenibile dell'agricoltura».

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

Con la conclusione di un accordo di libero scambio con l'UE nel settore agroalimentare si compie un passo importante verso la liberalizzazione dei mercati agricoli e si segue così la direzione voluta dall'OMC e dall'OCSE. Un ALSA corrisponde peraltro all'intenzione espressa nella clausola evolutiva dell'accordo agricolo del 1999 tra la Svizzera e l'UE. Come nel caso di un nuovo accordo OMC, la riduzione della protezione delle frontiere porterà a una riduzione del volume complessivo del soste-

gno versato al settore agricolo. Dato che le misure collaterali sono limitate nel tempo e hanno come obiettivo la facilitazione del processo di adeguamento, si può presumere che questa forma di sostegno temporaneo soddisfi le condizioni della «Scatola verde» (*Green Box*) dell'OMC.

### **5.3 Subordinazione al freno alle spese**

Con la creazione di una base legale per un finanziamento speciale non sono adottate nuove disposizioni concernenti sussidi diretti che prevedono nuove spese uniche superiori a 20 milioni o nuove spese ricorrenti superiori a 2 milioni di franchi. Per questo motivo la nuova disposizione di legge (art. 19a LAgr) qui proposta dal Consiglio federale non va subordinata al freno alle spese.

