

**Rapporto esplicativo  
concernente il controprogetto del Consiglio federale all'ini-  
ziativa popolare federale «Per la sicurezza alimentare»**

del 14 gennaio 2015

---

## Compendio

*L'8 luglio 2014 è stata depositata l'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare», corredata di 147 812 firme valide. L'iniziativa vuole rafforzare l'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari di produzione indigena variata e sostenibile. A tal fine, propone d'inserire nella Costituzione federale un nuovo articolo 104a «Sicurezza alimentare», che prescriva misure per la riduzione della perdita di terre coltivate e l'attuazione di una strategia in materia di qualità. Secondo l'iniziativa, la Confederazione dovrebbe inoltre provvedere a contenere l'onere amministrativo e a garantire la certezza del diritto e la sicurezza degli investimenti.*

*Il 29 ottobre 2014, il Consiglio federale ha deciso di contrapporre a tale iniziativa un controprogetto diretto a livello costituzionale, che riprende l'aspetto della sicurezza alimentare e riconosce il contributo della produzione indigena, collocandolo in un concetto globale completo e coerente. Questi contempla, oltre alla produzione indigena sostenibile, la valenza, nell'ottica della sicurezza alimentare, delle basi di produzione (in particolare delle terre coltivate), della competitività della catena del valore, delle importazioni di derrate alimentari e di un consumo che preservi le risorse naturali.*

*Con il controprogetto diretto, il Consiglio federale vuole fornire una risposta lungimirante alle sfide future risultanti dall'evoluzione delle condizioni quadro globali e nazionali, come la crescita demografica e la penuria di risorse naturali.*

*La procedura di consultazione sul controprogetto diretto dura da metà gennaio a metà aprile 2015. Si prevede di licenziare il messaggio a fine 2015. La votazione popolare avrà luogo presumibilmente nel 2017 o nel 2018.*

## **Indice**

<b>Compendio</b>	<b>2</b>
<b>1 Situazione iniziale</b>	<b>4</b>
<b>2 Contesto e contenuto dell'iniziativa</b>	<b>4</b>
2.1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	4
2.1.1 Testo dell'iniziativa	4
2.1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	4
2.1.3 Validità	5
2.2 Obiettivi e contenuto	5
2.3 Contesto politico	6
2.3.1 Genesi dell'iniziativa	6
2.3.2 Evoluzione degli ambiti politici rilevanti	6
2.3.3 Altre iniziative popolari annunciate	7
2.4 Valutazione degli scopi dell'iniziativa	8
2.4.1 Rafforzamento dell'approvvigionamento in derrate alimentari di produzione indigena variata e sostenibile	8
2.4.2 Lotta contro la perdita di terre coltivate	9
2.4.3 Attuazione di una strategia della qualità	10
2.4.4 Contenimento dell'onere amministrativo	10
2.4.5 Garanzia della sicurezza degli investimenti e della certezza del diritto	11
<b>3 Sicurezza alimentare - Concetto e sfide future</b>	<b>11</b>
3.1 Il concetto di sicurezza alimentare	11
3.2 Situazione attuale	12
3.3 Sfide future	13
<b>4 Posizione del Consiglio federale</b>	<b>16</b>
<b>5 Controprogetto diretto</b>	<b>17</b>
5.1 Testo	17
5.2 Collocazione sistematica	17
5.3 Commento alle singole disposizioni	18
5.4 Rapporto con altre disposizioni costituzionali	20
<b>6 Ripercussioni</b>	<b>22</b>
<b>7 Compatibilità con gli impegni internazionali</b>	<b>22</b>

## 1 Situazione iniziale

L'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare», lanciata il 4 febbraio 2014, è stata depositata l'8 luglio 2014, corredata di 147 812 firme valide. Essa è promossa dall'Unione svizzera dei contadini, da organizzazioni contadine cantonali, da organizzazioni di produzione e dall'Associazione per un'agricoltura produttiva. Obiettivo dichiarato dei promotori dell'iniziativa è rafforzare l'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari di produzione indigena variata e sostenibile.

In una decisione di principio, il 29 ottobre 2014 il Consiglio federale ha deciso di raccomandare di respingere l'iniziativa e di contrapporre un controprogetto diretto.

Nel presente rapporto concernente il controprogetto del Consiglio federale, l'iniziativa popolare viene inserita nel contesto della politica agricola valutandone il contenuto (punto 2). Seguono una presentazione dettagliata delle sfide a livello nazionale e internazionale in materia di sicurezza alimentare, dalla quale si desume la posizione del Consiglio federale riguardo all'iniziativa (punti 3 e 4), e la proposta di controprogetto diretto e i rispettivi commenti (punto 5). Il rapporto termina con un'analisi delle ripercussioni e della conformità con il diritto internazionale (punti 6 e 7).

## 2 Contesto e contenuto dell'iniziativa

### 2.1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

#### 2.1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è modificata come segue:

*Art. 104a Sicurezza alimentare*

<sup>1</sup> La Confederazione rafforza l'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari di produzione indigena variata e sostenibile; a questo scopo adotta misure efficaci in particolare contro la perdita di terre coltivate, incluse le superfici d'estivazione, e volte ad attuare una strategia in materia di qualità.

<sup>2</sup> La Confederazione provvede affinché l'onere amministrativo nell'agricoltura sia contenuto e affinché siano garantite la certezza del diritto e un'adeguata sicurezza degli investimenti.

*Art. 197 n. 11*

*11. Disposizione transitoria dell'art. 104a (Sicurezza alimentare)*

Il Consiglio federale propone all'Assemblea federale pertinenti disposizioni legali al più tardi due anni dopo l'accettazione dell'articolo 104a da parte di Popolo e Cantoni.

#### 2.1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» è stata depositata l'8 luglio 2014. Con decisione del 29 luglio 2014, la Cancelleria federale ha constatato che, avendo raccolto 147 812 firme valide, essa è formalmente riuscita.

L'iniziativa è stata presentata in forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale sottopone al Parlamento un controprogetto diretto. Secondo l'articolo 97 capoverso 2 della legge del 13 settembre 2002<sup>1</sup> sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale

<sup>1</sup> RS 171.10

ha tempo fino all'8 gennaio 2016 per sottoporre al Parlamento un messaggio e un avamprogetto di decreto federale. L'Assemblea federale, dal canto suo, deve prendere una decisione in merito all'iniziativa popolare entro l'8 gennaio 2017; può prorogare questo termine di un anno se almeno una Camera si pronuncia a favore di un controprogetto o di un avamprogetto di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa popolare (art. 100 e 105 cpv. 1 LParl).

### **2.1.3 Validità**

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità di cui all'articolo 139 capoverso 3 Cost.:

- a) è presentata sotto forma di progetto interamente elaborato e adempie pertanto le esigenze relative all'unità della forma;
- b) le sue singole parti sono materialmente connesse. Essa rispetta pertanto il principio di unità della materia;
- c) non viola disposizioni cogenti del diritto internazionale. Essa soddisfa pertanto i requisiti di compatibilità con il diritto internazionale vincolante.

## **2.2 Obiettivi e contenuto**

L'obiettivo dell'iniziativa popolare è rafforzare l'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari di produzione indigena variata e sostenibile. Secondo il comitato d'iniziativa<sup>2</sup>, tale obiettivo va raggiunto potenziando il settore agroalimentare e, in particolare, la produzione indigena, contrastando la perdita di terre coltivate, compensando gli svantaggi della produzione, promuovendo la qualità dei prodotti, aumentando l'efficienza nell'utilizzo delle risorse naturali nonché incentivando e potenziando l'innovazione.

Il comitato promotore cita diversi motivi all'origine del lancio dell'iniziativa. Da un lato i suoi autori collocano la loro richiesta nel contesto globale della sicurezza alimentare e affermano: «L'approvvigionamento della popolazione mondiale in derrate alimentari è una delle maggiori sfide della nostra epoca». Ciò è dovuto alla maggiore domanda (crescita demografica, cambiamento delle abitudini di consumo e potere d'acquisto) e alla limitatezza delle risorse naturali per la produzione. Dall'altro lato, in Svizzera si sta tendenzialmente indebolendo la produzione indigena di derrate alimentari. Le terre coltivate disponibili consentono di produrre almeno una parte del fabbisogno elvetico di derrate alimentari su suolo nazionale, rispettando elevati requisiti ecologici ed etologici. Senza il suolo, risorsa scarsa e non rinnovabile, l'agricoltura non può assolvere i suoi compiti multifunzionali. Nell'ottica della sicurezza alimentare e nell'interesse delle generazioni future è pertanto necessario utilizzare in maniera oculata le terre coltivate.

Con l'articolo 104a capoverso 1 della Costituzione federale<sup>3</sup> (Cost.), l'iniziativa esige dalla Confederazione misure efficaci volte a rafforzare l'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari di produzione indigena variata e sostenibile. A tale scopo è fondamentale contrastare, in particolare, la perdita di terre coltivate, incluse le superfici d'estivazione, e adottare misure volte ad attuare una strategia in materia di qualità. Oltre alle misure esplicitamente menzionate, ovvero la protezione delle terre coltivate e l'attuazione di una strategia in materia di qualità, con il termine

<sup>2</sup> Sito Internet del comitato d'iniziativa: [www.ernaehrungssicherheit.ch](http://www.ernaehrungssicherheit.ch) (accesso al 14 novembre 2014)

<sup>3</sup> RS 101

«in particolare» inserito al capoverso 1 si indica che per raggiungere l'obiettivo possono essere impiegati anche altri strumenti. Sul suo sito Internet il comitato d'iniziativa illustra pertanto altri provvedimenti quali il mantenimento della protezione alla frontiera per i prodotti agricoli o l'equo indennizzo delle prestazioni non commerciabili.

Secondo il capoverso 2, la Confederazione deve provvedere affinché l'onere amministrativo nell'agricoltura sia contenuto e sia garantita un'adeguata sicurezza degli investimenti. Nel capoverso 1 si esigono dalla Confederazione misure concrete, mentre al capoverso 2 sono formulate richieste da intendersi piuttosto come esigenze generali relative all'impostazione degli strumenti di politica agricola.

La disposizione transitoria dell'articolo 197 numero 11 Cost. esige che il Consiglio federale proponga all'Assemblea federale le pertinenti disposizioni legali entro due anni dall'approvazione dell'iniziativa.

## **2.3 Contesto politico**

### **2.3.1 Genesi dell'iniziativa**

Nell'ambito della Politica agricola 2014-2017 il Parlamento ha deciso d'impostare il sistema dei pagamenti diretti in maniera più finalizzata agli obiettivi di cui all'articolo 104 Cost., separando ulteriormente gli strumenti dei pagamenti diretti dagli incentivi di produzione diretti e potenziando le misure volte a promuovere in maniera mirata l'impegno ecologico e paesaggistico nonché le prestazioni fornite nei settori del benessere degli animali e dell'efficienza delle risorse. Inoltre, è stata creata la base legale per la promozione di una strategia della qualità.

Alcune organizzazioni contadine hanno lanciato un referendum contro la Politica agricola 2014-2017, senza tuttavia riuscire a raccogliere il numero di firme necessario. L'Unione svizzera dei contadini non ha aderito al referendum ma, una volta confermatane la mancata riuscita, ha lanciato la presente iniziativa. I suoi promotori temono che con l'attuale politica agricola si indebolisca la produzione indigena mediante l'estensivazione.

### **2.3.2 Evoluzione degli ambiti politici rilevanti**

L'iniziativa si riferisce in particolare alla politica agricola e alla pianificazione del territorio. Per tale motivo, di seguito vengono illustrati brevemente i recenti sviluppi in entrambi gli ambiti politici.

#### *Politica agricola*

Nei prossimi anni occorrerà valutare l'efficacia della Politica agricola 2014-2017, entrata in vigore il 1° gennaio 2014, sulla base degli obiettivi prefissati. Nel periodo 2018-2021, la politica agricola sarà ottimizzata a livello di ordinanze e verrà presentato un messaggio sui limiti di spesa agricoli che non prevede una revisione della legge del 29 aprile 1998<sup>4</sup> sull'agricoltura (LAgr)<sup>5</sup>. Parallelamente al messaggio sui limiti di spesa verranno effettuate modifiche d'ordinanza mirate nei tre settori a) sviluppo imprenditoriale degli agricoltori e delle aziende, b) andamento positivo dello smercio sui mercati e c) produzione sostenibile e utilizzo delle risorse. Determinati aspetti sollevati dall'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare», quali la

<sup>4</sup> **RS 910.1**

<sup>5</sup> Cfr. anche il parere del Consiglio federale sulla mozione Jans 14.3372 «Rinunciare alla revisione di legge nel quadro della Politica agricola 2018-2021»

riduzione del dispendio amministrativo o il potenziamento della produzione sostenibile, figurano già nella Politica agricola 2014-2017 (p.es. promozione di sistemi di produzione sostenibili e dell'efficienza delle risorse) o sono previsti e sostenuti nell'ambito dell'evoluzione della politica agricola dopo il 2017 (sviluppo imprenditoriale). La realizzazione del cambio di sistema dei pagamenti diretti<sup>6</sup> sull'arco di otto anni e la prevista rinuncia a una revisione di legge per il periodo 2018-2021 offrono maggiore sicurezza degli investimenti per gli agricoltori direttamente interessati. La consultazione sui limiti di spesa agricoli per gli anni 2018-2021 è prevista nel secondo trimestre 2015.

### *Pianificazione del territorio*

Con la prima tappa della revisione della legge del 22 giugno 1979<sup>7</sup> sulla pianificazione del territorio (LPT) è stata trovata una soluzione alla problematica delle zone edificabili sovradimensionate in diversi Cantoni e Comuni e alla conseguente frequente costruzione di edifici lontano dai centri urbani. La revisione argina l'utilizzazione eccessiva del suolo e la speculazione fondiaria, ridimensionando le zone edificabili troppo estese e sfruttando meglio le attuali riserve di terreni edificabili nonché le riserve di utilizzazione nelle zone già costruite.

Una maggiore protezione delle terre coltivate e, in particolare, delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC) è uno degli elementi della seconda tappa della revisione della LPT. Si prevede d'introdurre un obbligo di compensazione in caso di azionamento di SAC, segnatamente anche nei casi in cui siano coinvolte SAC oltre la quota minima che il Cantone è tenuto a garantire. Per principio, l'obbligo di compensazione si applica a tutti i suoli con qualità SAC. La consultazione sulla seconda tappa è stata avviata il 5 dicembre 2014 e si protrarrà fino al 15 maggio 2015.

### **2.3.3 Altre iniziative popolari annunciate**

All'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» se ne affiancano altre due lanciate dal Partito ecologista svizzero e dal sindacato contadino Uniterre in relazione rispettivamente alla politica agricola e all'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari. Esse sono ancora in fase di raccolta delle firme.

#### *Iniziativa per alimenti equi del Partito ecologista svizzero*

Il 27 maggio 2014 il Partito ecologista svizzero ha avviato la raccolta delle firme per l'iniziativa popolare «Per derrate alimentari sane, prodotte nel rispetto dell'ambiente e in modo equo (Iniziativa per alimenti equi)»<sup>8</sup>. L'iniziativa esige che, mediante l'introduzione di un nuovo articolo 104b dal titolo «Derrate alimentari», la Confederazione rafforzi l'offerta di derrate alimentari di buona qualità e sicure, prodotte tutelando l'ambiente, preservando le risorse, nel rispetto degli animali e in condizioni di lavoro eque. La Confederazione deve inoltre garantire che le derrate alimentari e gli alimenti per animali importati soddisfino, per principio, questi stessi requisiti. Un ulteriore obiettivo dell'iniziativa è la riduzione costante delle ripercussioni negative del trasporto di derrate alimentari e alimenti per animali sull'ambiente e sul clima. Per raggiungere tale obiettivo, la Confederazione deve avere la competenza di emanare prescrizioni concernenti l'autorizzazione e la dichiarazione, di modulare i

<sup>6</sup> Cfr. il messaggio del 1° febbraio 2012 concernente l'evoluzione della politica agricola negli anni 2014-2017 (Politica agricola 2014-2017), FF **2012** 1757, in questo caso pagg. 1907-1908

<sup>7</sup> RS **700**

<sup>8</sup> FF **2014** 3171

dazi all'importazione, di concludere convenzioni vincolanti sugli obiettivi con gli importatori e di promuovere la trasformazione e la commercializzazione di alimenti sul piano regionale.

### *Iniziativa per la sovranità alimentare di Uniterre*

Il 30 settembre 2014 il sindacato contadino Uniterre ha avviato la raccolta delle firme per l'iniziativa popolare «Per la sovranità alimentare. L'agricoltura riguarda noi tutti»<sup>9</sup>. Il testo dell'iniziativa riporta un folto elenco di condizioni che ingloba gli obiettivi principali delle iniziative dell'Unione svizzera dei contadini (protezione delle SAC) e del Partito ecologista svizzero (pari requisiti per le derrate alimentari indigene e importate). L'iniziativa si spinge tuttavia oltre le altre due chiedendo, ad esempio, misure per aumentare la popolazione attiva nell'agricoltura, il divieto di impiegare organismi geneticamente modificati o la regolazione del volume d'importazione allo scopo di preservare e promuovere la produzione indigena.

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

Di seguito vengono valutati dal profilo materiale e giuridico i cinque punti principali del testo dell'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare». In generale si può constatare che con l'iniziativa non vengono sancite nuove competenze della Confederazione e di conseguenza la loro ripartizione tra Confederazione e Cantoni rimane, per principio, invariata.

### **2.4.1 Rafforzamento dell'approvvigionamento in derrate alimentari di produzione indigena variata e sostenibile**

Negli ultimi anni la produzione indigena ha contribuito in maniera crescente all'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari. Dal 1990 la produzione di calorie è salita del 10 per cento circa. Mentre la produzione animale non ha, nel complesso, segnato variazioni di rilievo, quella di calorie ottenute da prodotti vegetali è aumentata di circa un quarto. Essendo, però, cresciuta anche la popolazione e, di conseguenza, il consumo interno di derrate alimentari, il grado di autoapprovvigionamento è rimasto pressoché costante (lordo: +2 punti percentuali; netto: -3 punti percentuali). Considerati i progressi a livello di produttività, si può partire dal presupposto che la produzione aumenterà ulteriormente nei prossimi anni<sup>10</sup>. Nel settore della sostenibilità ecologica, dal 2000, i progressi compiuti in relazione all'efficienza delle risorse hanno subito un rallentamento e le emissioni totali sono tuttora al di sopra del livello prefissato come obiettivo<sup>11</sup>. Con la Politica agricola 2014-2017, entrata in vigore il 1° gennaio 2014, s'intende realizzare ulteriori miglioramenti in questo ambito.

Mediante l'articolo 104, attualmente la Costituzione federale offre un'ampia base alla Confederazione per provvedere affinché venga fornito un contributo sostanziale all'approvvigionamento sicuro della popolazione tramite la produzione agricola indigena. Nell'articolo 104a capoverso 1 proposto dai promotori dell'iniziativa, delle diverse prestazioni dell'agricoltura riportate all'articolo 104 capoverso 1 viene ripresa solo la funzione dell'approvvigionamento (lett. a), mentre le altre (lett. b e c) non vengono menzionate. L'obiettivo di rafforzare la produzione indigena formulato dai

<sup>9</sup> FF 2014 5855

<sup>10</sup> Cfr. Politica agricola 2014-2017, FF 2012 1757, in questo caso pagg. 1991-1992

<sup>11</sup> Cfr. Politica agricola 2014-2017, FF 2012 1757, in questo caso pagg. 1784-1788 e Rapporto agricolo 2013, pag. 127 (il Rapporto agricolo 2013 può essere consultato sotto: [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Documentazione > Pubblicazioni)

promotori dell'iniziativa è pertanto, di base, già contenuto nell'articolo 104 capoverso 1 lettera a, ma l'accento è posto sulle funzioni dell'agricoltura, anche nell'ambito dell'approvvigionamento, e, di conseguenza, solo su un aspetto parziale della sicurezza alimentare per la popolazione svizzera. Nel testo dell'iniziativa manca, ad esempio, un riferimento alle importazioni di derrate alimentari e mezzi di produzione o alla competitività dell'agricoltura e della filiera alimentare, altrettanto importanti per la sicurezza alimentare del Paese (cfr. punto 3.3).

Le attuali disposizioni della LAgr offrono una buona base per promuovere la produzione agricola svizzera. A tal proposito vanno annoverati gli strumenti di promozione della produzione e dello smercio di cui al titolo secondo della LAgr (protezione alla frontiera, contributi per il sostegno del mercato e per le singole colture nonché promozione dello smercio) e i nuovi contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento di cui all'articolo 72 LAgr, introdotti con la Politica agricola 2014-2017. Considerata la notevole varietà di misure in questo ambito, nelle ultime tappe di riforma il Consiglio federale si è impegnato a ridimensionare la gamma di strumenti e si è pronunciato a più riprese a favore di una riduzione della protezione alla frontiera e di un maggiore avvicinamento ai mercati internazionali. Con la Politica agricola 2014-2017 è stata inoltre creata una base per la caratterizzazione dei prodotti fabbricati secondo criteri particolari dello sviluppo sostenibile (art. 14 cpv. 1 lett. f LAgr). Tale disposizione è applicabile, per principio, a derrate alimentari sia indigene sia importate.

#### **2.4.2 Lotta contro la perdita di terre coltivate**

Negli ultimi ventiquattro anni le terre coltivate sono diminuite di 85 000 ettari (-5,4%). L'agricoltura sta pertanto perdendo progressivamente il suo più importante fattore di produzione. Tale evoluzione è dovuta in primo luogo all'estensione degli insediamenti, cui va ascritta più della metà delle perdite, ma anche all'avanzamento del bosco. Tra il 1985 e il 2009 circa 24 000 ettari di superfici agricole si sono trasformati in foresta. Questo fenomeno ha interessato principalmente le superfici gestite a scopo alpestre (90% su superfici al di sopra di 1400 m s.l.m.). Siccome tali superfici hanno rese nettamente inferiori rispetto a quelle ubicate a bassa quota, più che per l'approvvigionamento di derrate alimentari esse sono importanti soprattutto per la cura del paesaggio rurale e per la conservazione della biodiversità alpina.

Secondo l'articolo 75 Cost., la Confederazione stabilisce i principi della pianificazione territoriale. Questa spetta ai Cantoni ed è volta a un'appropriate e parsimoniosa utilizzazione del suolo e a un ordinato insediamento del territorio. L'articolo 75 Cost. non contiene pertanto un riferimento esplicito alla protezione delle terre coltivate, che però rientra implicitamente nell'appropriate e parsimoniosa utilizzazione del suolo. La pianificazione del territorio è attualmente di competenza prevalentemente cantonale, ma qualora l'iniziativa venisse accolta, il ruolo della Confederazione nella protezione delle terre coltivate verrebbe potenziato. Il freno all'avanzamento del bosco (preservazione dell'apertura del paesaggio rurale) è già sancito nel vigente articolo 104 capoverso 1 lettera b Cost..

L'articolo 3 LPT esige che vengano mantenute «sufficienti superfici coltivate idonee» per l'agricoltura. Nella LPT tale obiettivo viene concretizzato mediante la separazione tra zone edificabili e non edificabili e tramite la possibilità di creare zone agricole e zone protette. Nella LAgr sono contemplati diversi strumenti, in particolare nell'ambito dei pagamenti diretti, per contrastare la perdita di terre coltivate riconducibile all'avanzamento del bosco (p.es. contributi di declività o d'estivazione). Nel

quadro della Politica agricola 2014-2017 sono state ampliate in maniera mirata le misure di preservazione dell'apertura del paesaggio sostenendole con contributi più cospicui. È stata altresì introdotta la possibilità, per l'Ufficio federale dell'agricoltura, di opporsi a progetti che richiedono SAC ed è stato bloccato il versamento di pagamenti diretti per le superfici agricole di nuovo azzonamento.

### **2.4.3 Attuazione di una strategia della qualità**

Per poter creare un valore aggiunto ottimale lungo la filiera alimentare è necessario potenziare la posizione delle derrate alimentari svizzere puntando sulla qualità<sup>12</sup>. Partendo da tale presupposto, importanti attori del settore agroalimentare hanno concordato una strategia comune della qualità firmandone, nel 2012, la rispettiva Carta<sup>13</sup>. Gli elementi cardine sono la leadership qualitativa, la partnership qualitativa e l'offensiva di mercato.

L'attuazione della strategia della qualità è compito innanzitutto degli attori privati, accanto ai quali la Confederazione assume un ruolo prettamente sussidiario (cfr. art. 104 cpv. 2 Cost.). Sulla base dell'articolo 104 capoversi 1 e 3 lettera c, la Confederazione ha la possibilità di sostenere gli attori nei loro sforzi tesi ad applicarla.

L'articolo 2 capoverso 3 LAgr, entrato in vigore il 1° gennaio 2014, sancisce il concetto di strategia della qualità a livello di legge, mentre con il nuovo articolo 11 LAgr è stato volutamente creato uno strumento che consente di sostenere in maniera sussidiaria gli sforzi profusi dalla categoria in questo ambito. Siccome l'applicazione è stata avviata da poco, non è ancora possibile esprimersi sull'efficacia di tale strumento.

### **2.4.4 Contenimento dell'onere amministrativo**

Negli ultimi anni la densità normativa nel settore agricolo è aumentata a causa di prescrizioni di diritto sia pubblico sia privato. Tra queste si annoverano, ad esempio, requisiti di sicurezza della produzione di derrate alimentari sempre più severi allo scopo di proteggere la salute e l'ambiente (p.es. condizioni nel settore del diritto alimentare e della protezione delle acque) nonché di rispettare le esigenze degli animali da reddito (norme più severe nel settore della protezione degli animali) o di impiegare i pagamenti diretti in maniera più efficace come auspicato dalla società. Mediante questi ultimi la Confederazione promuove la fornitura, da parte dell'agricoltura, di prestazioni d'interesse generale. Per le aziende, tali prestazioni vengono generalmente formulate come condizioni di gestione (p.es. densità minima di animali o quota minima di superfici per la promozione della biodiversità). Il dispendio amministrativo è riconducibile al fatto che queste devono essere comprovate, documentate e controllate. L'evoluzione è altresì dovuta al fatto che gli attori di mercato vogliono differenziare maggiormente i propri prodotti mediante certificazioni di diritto privato o programmi label. Inoltre, la rintracciabilità dei prodotti ha acquisito maggiore valenza, da un lato, per motivi di sicurezza alimentare e, dall'altro, per rispondere meglio all'esigenza dei consumatori di maggiore trasparenza in relazione alla provenienza regionale.

L'aspetto del contenimento del dispendio amministrativo è, di massima, contemplato nell'articolo 5 capoverso 2 Cost.; il principio di proporzionalità sancito dal diritto costituzionale, prevede che in caso di più provvedimenti possibili di interesse pub-

<sup>12</sup> Il concetto di "qualità" comprende caratteristiche del prodotto che vanno oltre la sicurezza delle derrate alimentari

<sup>13</sup> La Carta può essere consultata sotto: [www.qualitaetsstrategie.ch](http://www.qualitaetsstrategie.ch)

blico, vadano privilegiati quelli meno severi. Inoltre, il principio del contenimento del dispendio amministrativo è da intendersi come linea guida per tutti gli ambiti della legislazione e non con esclusivo riferimento all'agricoltura.

Nella sua risposta al postulato Knecht<sup>14</sup> il Consiglio federale ha prospettato un esame delle basi legali dal profilo del dispendio amministrativo nell'ambito di un'analisi globale dell'evoluzione della politica agricola. Verranno analizzate idoneità, necessità ed esigibilità delle prescrizioni prestando particolare attenzione al dispendio sul piano amministrativo e del personale e verificando le modalità di disciplinamento.

#### **2.4.5 Garanzia della sicurezza degli investimenti e della certezza del diritto**

La certezza del diritto è un elemento strutturale fondamentale in uno stato di diritto, che serve a tutelare i cittadini da pretese ed eventi inaspettati dovuti a leggi, tribunali e amministrazione. Il cittadino deve poter adottare un comportamento conforme al diritto senza inutili complicazioni e prevedere l'operato dell'amministrazione. La garanzia della certezza del diritto è sancita a livello costituzionale nel principio di legalità (art. 5 cpv. 1 Cost.). Il concetto di sicurezza degli investimenti attualmente non trova menzione esplicita nella Costituzione, ma può rientrare implicitamente nell'aspetto della certezza del diritto.

La sicurezza degli investimenti e la certezza del diritto sono strettamente correlate alla tutela della fiducia. La legislazione va impostata in modo che in una determinata situazione giuridica non sia compromessa la fiducia, meritevole di salvaguardia, dei privati. La tutela della fiducia non mette, per principio, in questione le modifiche legislative. Secondo il principio della democrazia, l'ordinamento giuridico può infatti venir modificato in qualsiasi momento. È fondamentale che una modifica della situazione giuridica sia prevedibile e che all'occorrenza vengano emanate disposizioni transitorie. Entrambi questi aspetti vengono attualmente tenuti adeguatamente in considerazione nell'evoluzione della politica agricola.

### **3 Sicurezza alimentare - Concetto e sfide future**

#### **3.1 Il concetto di sicurezza alimentare**

L'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» mira a rafforzare l'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari di produzione indigena variata e sostenibile. Sotto il titolo «Sicurezza alimentare» ci si concentra sulla produzione agricola indigena. L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) formula lo stesso concetto in maniera più ampia. Secondo la sua definizione, infatti, vi è sicurezza alimentare se «gli individui, in qualsiasi circostanza, hanno la possibilità di accedere a un quantitativo di cibo sufficiente, sicuro e nutriente per la propria dieta quotidiana e in base alle proprie preferenze alimentari, ai fini di uno stile di vita attivo e salutare»<sup>15</sup>. Da tale definizione si deducono i quattro seguenti fattori che determinano la sicurezza alimentare:

- **disponibilità:** si riferisce all'offerta e comprende i settori produzione sostenibile di derrate alimentari, trasformazione e commercio;

<sup>14</sup> Cfr. il postulato Knecht 14.3514 «Politica agricola 2018-2021. Piano d'azione per snellire l'eccessiva burocrazia e per ridurre il personale nell'amministrazione»

<sup>15</sup> FAO (1996): Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action. World Food Summit, 13-17 novembre 1996. Roma

- **accessibilità:** si riferisce alla domanda e alla possibilità, per il singolo consumatore, di ottenere o pagare alimenti;
- **utilizzo:** comprende aspetti come la sicurezza delle derrate alimentari o la composizione fisiologico-nutrizionale del cibo;
- **stabilità:** si riferisce alla dimensione temporale; la sicurezza alimentare esiste se i primi tre requisiti sono permanentemente adempiuti.

I fattori accessibilità, utilizzazione (in particolare la sicurezza delle derrate alimentari) e stabilità sono già contemplati dalle seguenti disposizioni costituzionali:

- articoli 12 e 41 Cost.: diritto all'aiuto in situazioni di bisogno, sicurezza sociale e condizioni di vita decenti (accessibilità a livello individuale);
- articolo 118 Cost.: prescrizioni sull'impiego di alimenti a tutela della salute (utilizzo o sicurezza delle derrate alimentari);
- articolo 102 Cost.: garanzia dell'approvvigionamento in beni e servizi vitali in caso di crisi (stabilità<sup>16</sup>).

Per quanto concerne la disponibilità, il contributo della produzione indigena all'approvvigionamento viene affrontato all'articolo 104 Cost. (cfr. punto 2.4.1). Manca invece, a livello costituzionale, un riferimento alle importazioni di derrate alimentari necessarie per garantire la sicurezza alimentare.

### 3.2 Situazione attuale

#### *Dimensione internazionale*

Secondo il più recente rapporto della FAO<sup>17</sup> sulla sicurezza alimentare, attualmente, nel mondo, più di 800 milioni di persone soffrono di malnutrizione cronica, ovvero non hanno cibo a sufficienza per coprire il proprio fabbisogno di energia. Negli ultimi vent'anni il numero di persone sottonutrite è sceso di circa 200 milioni. In linea di massima l'attuale produzione di derrate alimentari pro capite è sufficiente per sfamare tutta la popolazione del pianeta. Il fatto che, ciononostante, così tante persone siano confrontate con il problema della malnutrizione è dovuto fondamentalmente all'iniqua distribuzione e alla difficile accessibilità ai generi alimentari, generalmente dettata da motivi economici, ossia le persone non possono permettersi di acquistare cibo in quantità sufficienti a causa del loro limitato potere d'acquisto. Ciò è il caso delle fasce più povere della popolazione nei centri urbani, ma anche delle popolazioni rurali che vivono ancora prevalentemente in un'economia di sussistenza.

#### *Dimensione nazionale*

In Svizzera la sicurezza alimentare attualmente è garantita: le derrate alimentari sono costantemente disponibili in quantità sufficienti, la sicurezza delle derrate alimentari è elevata e i consumatori dispongono di sufficiente potere d'acquisto per comprarle. Lo conferma il fatto che le economie domestiche svizzere destinano, in media, solo il 9 per cento del reddito a loro disposizione all'acquisto di cibo<sup>18</sup>. Si stima che un terzo delle derrate alimentari prodotte finisce nella spazzatura (food waste) e che la metà circa di tali rifiuti è da ascrivere ai consumatori<sup>19</sup>. Il 40 per cento circa della

<sup>16</sup> La stabilità in relazione alla sicurezza alimentare, a sua volta, dipende fortemente dalla stabilità generale sul piano politico e istituzionale

<sup>17</sup> FAO (2014): The State of Food Insecurity in the World 2014

<sup>18</sup> Ufficio federale di statistica (2014): Indagine sul budget delle economie domestiche 2012

<sup>19</sup> Ufficio federale dell'agricoltura (2012): Rapporto agricolo 2012, pagg. 90-91

popolazione svizzera è in sovrappeso. Tale quota è aumentata di un terzo negli ultimi vent'anni a causa, soprattutto, di un eccessivo assorbimento di energia attraverso il consumo di cibo, ossia della sovralimentazione, e di mancanza di movimento.

Per quanto concerne la disponibilità, va osservato che la Svizzera è un Paese importatore netto e che negli ultimi cent'anni la quota delle calorie alimentari prodotte sul piano interno ha oscillato tra il 50 e il 70 per cento del consumo totale<sup>20</sup>. Attualmente, il grado di autoapprovvigionamento lordo è di circa il 60 per cento. La produzione indigena di derrate alimentari è pertanto la colonna portante dell'approvvigionamento interno. Il secondo pilastro per la garanzia di un approvvigionamento sufficiente ed equilibrato della popolazione è costituito dalle importazioni. Il fatto che la Svizzera importi il 40 per cento circa delle derrate alimentari non significa che la produzione agricola indigena sia particolarmente estensiva. Considerate le sue buone condizioni di produzione (ottima qualità dei suoli, precipitazioni sufficienti, disponibilità di mezzi di produzione), la Svizzera ha un livello di rendimento addirittura relativamente alto rispetto ad altri Paesi. Il notevole fabbisogno d'importazione è fondamentalmente dovuto all'elevata densità di popolazione, ovvero alla bassa disponibilità di superfici utilizzabili per l'agricoltura rispetto al numero di abitanti. La superficie arabile in Svizzera ammonta a soli 500 metri quadrati pro capite, corrispondente a solo un quarto della media internazionale. Due terzi circa della superficie agricola utile possono essere utilizzati esclusivamente come superficie inerbata a causa delle particolari condizioni topografiche o climatiche.

### **3.3 Sfide future**

#### *Dimensione internazionale*

L'ulteriore aumento della popolazione mondiale, che si stima sarà di 9,6 miliardi di individui nel 2050, e il crescente benessere, in particolare nei Paesi emergenti, unitamente a un consumo di calorie pro capite medio più elevato dovuto anche a una maggiore richiesta di carne e latticini, causano un notevole incremento della domanda.

Il progresso tecnico (selezione, tecnologie e sistemi di produzione più efficienti) e il miglioramento del know-how consentiranno di aumentare anche la produzione globale. Tuttavia, la grande sfida consiste nello sviluppare l'offerta parallelamente alla crescita della domanda. I mezzi di produzione importanti per l'agricoltura (p.es. carburanti, concimi minerali) sono ottenuti da materie prime non rinnovabili come le energie fossili o il fosforo minerale. La loro estrazione diventa sempre più dispendiosa e potrebbe causare un rialzo dei prezzi e un rincaro dei mezzi di produzione agricoli. Il suolo disponibile per la produzione alimentare continuerà ad essere minacciato dal degrado, dall'aumento della produzione di materie prime rinnovabili a fini energetici e dallo sviluppo degli insediamenti. Un'estensione della superficie utilizzabile a scopo agricolo è realizzabile solo mediante il disboscamento; per tale motivo, la maggiore domanda di generi alimentari dovrà essere compensata innanzitutto mediante rese più elevate. Il maggiore potenziale di miglioramento della produttività si rileva nei Paesi in via di sviluppo e in quelli emergenti che attualmente sfruttano soltanto parzialmente il loro potenziale di resa<sup>21</sup>. Aumentare le rese in maniera sostenibile rappresenta però un'enorme sfida, già che in vaste regioni del

<sup>20</sup> Cfr. il parere del Consiglio federale sulla mozione Schibli 06.3880

<sup>21</sup> Bruinsma, J (2009): The resource outlook to 2050: by how much do land, water and crop yields need to increase by 2050? Roma, FAO

mondo diminuisce la disponibilità di acqua per la produzione agricola a causa dei cambiamenti climatici e aumenta il rischio di infestazioni da organismi nocivi. Sono quindi necessari sforzi maggiori nel settore della selezione, nonché nello sviluppo e nell'attuazione di adeguati sistemi di produzione (foraggiamento, concimazione, protezione dei vegetali).

A lungo termine si prevedono difficoltà generalizzate per l'approvvigionamento globale in derrate alimentari a causa del continuo aumento della domanda e delle limitate possibilità di ampliare l'offerta. La penuria sempre maggiore di derrate alimentari si manifesta nell'aumento, in atto dal 2000, di circa il 125 per cento dell'indice globale dei prezzi alimentari della FAO. Negli ultimi vent'anni, inoltre, sui mercati agricoli è aumentata la volatilità dei prezzi<sup>22</sup>. Il loro livello e la volatilità producono effetti differenti sulla sicurezza alimentare. Il primo si ripercuote innanzitutto sui consumatori, riducendone il potere d'acquisto e quindi interessa soprattutto le fasce più povere della popolazione dei centri urbani. Il secondo, invece, ha conseguenze in primo luogo sulla produzione: a causa dell'elevata incertezza, infatti, calano gli investimenti nella produzione agricola e, di conseguenza, il potenziale di produzione non viene pienamente sfruttato. Secondo le più recenti previsioni, a medio termine (entro il 2023) i prezzi delle materie prime agricole rimarranno stabili sull'attuale livello nominale<sup>23</sup>. A lungo termine (entro il 2050) si prevedono prezzi in crescita per alcune materie prime agricole (p.es. mais: +30-50% e carne +20-30%). L'evoluzione dei prezzi dei prodotti agricoli dipende anche da quella dei prezzi dell'energia, poiché i due mercati sono strettamente correlati. Le previsioni rappresentano però solo sommariamente le incertezze e i fattori determinanti per la formazione dei prezzi a breve termine. Fattori quali la scarsa offerta nell'immediato, riconducibile a perdite di raccolto, condizioni meteorologiche avverse, instabilità politica, malattie o cambiamenti climatici, hanno tuttavia un'enorme influenza sull'evoluzione dei prezzi. Simili effetti possono essere inaspriti mediante divieti d'esportazione. Di base, bisogna partire dal presupposto che in futuro saranno sempre più frequenti le situazioni di scarsa disponibilità dell'offerta a breve termine, con conseguente maggiore volatilità dei prezzi sui mercati agricoli.

A livello globale la principale sfida per il futuro è l'approvvigionamento permanente della popolazione in derrate alimentari in quantità e di qualità sufficienti, aumentando ulteriormente la produttività, ma facendo parallelamente un uso più sostenibile delle risorse naturali suolo, acqua o biodiversità. In molti Paesi occorre migliorare le infrastrutture e le condizioni quadro politiche per investire in un'agricoltura sostenibile e nel progresso tecnico. La riduzione delle perdite alimentari (food waste e food losses) e lo sviluppo di modelli di consumo che preservino le risorse sono elementi importanti per limitare la crescita della domanda e la necessità di risorse per l'alimentazione. Approcci importanti sono anche la garanzia di un commercio funzionale tra le regioni e, in generale, la lotta contro la povertà.

#### *Dimensione nazionale*

Nei prossimi anni, a causa della crescita demografica, anche in Svizzera si prevede un aumento generale della domanda di derrate alimentari. Esso sarà tuttavia rallentato dal tendenziale calo del consumo pro capite, dovuto all'invecchiamento della popolazione.

<sup>22</sup> FAO (2010): Food Outlook, novembre 2010

<sup>23</sup> Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) / FAO (2014): Agricultural Outlook 2014-2023

Si parte dal presupposto che la produzione indigena aumenterà ulteriormente grazie allo sfruttamento delle possibilità offerte dalla tecnica, come il progresso nella selezione o l'impiego di tecnologie più efficienti. Rispetto ad altri Paesi, l'intensità della produzione agricola svizzera è relativamente alta. In alcuni casi si situa al di sopra del livello accettabile per gli ecosistemi, con conseguente carico delle risorse naturali (cfr. punto 2.4.1). Affinché la produzione indigena possa continuare a contribuire all'approvvigionamento della popolazione elvetica è necessario ridurre il carico ambientale migliorando, in particolare, l'efficienza delle risorse. L'accento è posto su una produzione adeguata alla sopportabilità degli ecosistemi e alle condizioni locali, che utilizzi in maniera ottimale il potenziale naturale di produzione.

Base essenziale della produzione agricola è la disponibilità di suolo fertile, che in Svizzera scarseggia. La superficie a disposizione dell'agricoltura diminuirà ulteriormente a causa della crescita demografica e del maggiore fabbisogno di superfici dovuto allo sviluppo economico. Di conseguenza, una delle sfide fondamentali sarà preservare la dimensione e la qualità dei suoli agricoli. La produzione agricola dipende in grande misura dalle importazioni di risorse non rinnovabili come l'energia fossile o il fosforo, la cui penuria a livello globale in futuro avrà effetti ancora maggiori sulla Svizzera. Nel contesto dei cambiamenti climatici crescerà anche il fabbisogno irriguo dell'agricoltura elvetica.

L'alto livello dei prezzi svizzeri alla produzione e al consumo rispetto a quelli internazionali è riconducibile, in primo luogo, alla protezione alla frontiera tuttora elevata. Sulla base di recenti previsioni riguardo all'evoluzione dei prezzi sui mercati agricoli internazionali, a medio termine v'è da attendersi un rincaro dei prezzi sul mercato mondiale. Se i prezzi alla produzione mantenuti alti per ragioni di politica agricola a breve termine determinano un aumento dell'offerta, in un'ottica a lungo termine rappresentano un rischio poiché riducono l'incentivo a seguire l'effettivo andamento sui mercati internazionali e a migliorare la capacità concorrenziale e innovativa. Considerato che l'apertura dei mercati sarà sempre più marcata è importante che l'agricoltura e i settori a monte e a valle della catena del valore sfruttino coerentemente le potenzialità per generare valore aggiunto sul mercato e ridurre i costi.

Anche in futuro, una parte sostanziale dell'approvvigionamento della popolazione svizzera in derrate alimentari e il fabbisogno di mezzi di produzione agricoli dovranno essere garantiti mediante le importazioni. Le previsioni sullo sviluppo economico della Svizzera rivelano che il potere d'acquisto dei suoi abitanti, elevato rispetto a quello di altri Paesi, sarà mantenuto e sarà pertanto possibile continuare a coprire il fabbisogno di importazioni. Per garantire la sicurezza alimentare, anche in futuro saranno importanti un buon accesso ai mercati agricoli internazionali e un ampio portafoglio di Paesi di provenienza delle importazioni.

Attraverso il consumo di derrate alimentari importate i consumatori elvetici esercitano un influsso sui Paesi di provenienza dei prodotti. Un deterioramento delle basi di produzione nei Paesi esportatori avrebbe, a lungo termine, conseguenze negative sull'approvvigionamento in Svizzera. In generale va osservato che, per preservare le risorse naturali e mantenerle produttive a lungo termine, è importante ridurre le perdite alimentari (food waste) e adottare un comportamento responsabile in materia di consumo.

In sintesi, per garantire la sicurezza alimentare futura la Svizzera dovrà far fronte alle seguenti principali sfide:

1. preservazione della qualità e della quantità dei suoli agricoli e riduzione della dipendenza dalle risorse non rinnovabili;
2. ottimizzazione dello sfruttamento del potenziale di produzione naturale mediante una produzione adeguata alle condizioni locali e che utilizzi razionalmente le risorse naturali;
3. miglioramento della competitività dell'agricoltura e della filiera alimentare svizzere attraverso la riduzione dei costi e la creazione di valore aggiunto sul mercato;
4. sufficienti importazioni di derrate alimentari e mezzi di produzione agricoli tramite l'accesso della Svizzera ai mercati agricoli internazionali e un ampio portafoglio di Paesi di provenienza delle importazioni;
5. riduzione della domanda di risorse naturali attraverso la limitazione di food waste e food losses e un'alimentazione che preservi maggiormente le risorse naturali.

#### **4 Posizione del Consiglio federale**

L'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» scaturisce dalla preoccupazione dei suoi promotori riguardo a un possibile indebolimento, a causa della politica agricola, del contributo della produzione indigena all'approvvigionamento della popolazione a favore di altre funzioni dell'agricoltura. L'iniziativa tematizza l'esigenza della popolazione di un approvvigionamento sicuro in derrate alimentari. Essa coniuga inoltre la tematica della sicurezza alimentare con la questione della salvaguardia delle terre coltivate che attualmente gode di un ampio consenso politico.

Le finalità della politica agricola del Consiglio federale poggiano sul vigente articolo 104 Cost.. Nelle precedenti tappe di riforma, l'obiettivo prioritario del Consiglio federale era migliorare l'orientamento verso il mercato e la sostenibilità della produzione agricola, oltre che aumentare, nel complesso, le prestazioni non commerciabili dell'agricoltura a favore della società, come il contributo all'approvvigionamento o la cura del paesaggio rurale (=multifunzionalità). Sulla base degli sviluppi osservati finora, il Consiglio federale parte dal presupposto che con l'attuale politica agricola la produzione del primario potrà essere mantenuta al livello attuale e, a lungo termine, addirittura potenziata, incentivando il progresso nell'ambito della sostenibilità. L'obiettivo di una produzione sostenibile e orientata verso il mercato, che contribuisce a garantire le prestazioni d'interesse generale, gode tuttora di ampio consenso politico ed è di rilevanza strategica, anche nell'ottica della futura evoluzione della politica agricola.

Nel dibattito in materia di politica agricola, il Consiglio federale si è espresso a più riprese sul tema della sicurezza alimentare<sup>24</sup> ed è consapevole della sua importanza. La garanzia della sicurezza alimentare rappresenta una delle sfide fondamentali del XXI secolo a livello globale. Anche la Svizzera è confrontata con diverse sfide a tal proposito (cfr. punto 3.3), ragion per cui il Consiglio federale propone di contaporre un controprogetto diretto all'iniziativa «Per la sicurezza alimentare». In tal modo,

<sup>24</sup> Cfr. il rapporto del Consiglio federale del 6 maggio 2009 in adempimento della mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati del 10 novembre 2006 (06.3635), n. 6.1, pagg. 88-92, che può essere consultato sotto: [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch)  
> Documentazione > Pubblicazioni > Rapporti, FF **2012** 1757, in questo caso pag. 1822

il Consiglio federale intende dare seguito alle richieste della popolazione e potenziare a lungo termine e in maniera completa la sicurezza alimentare della Svizzera.

Con il controprogetto diretto l'approvvigionamento della popolazione acquisisce un ruolo centrale. Onde approvvigionare a lungo termine la popolazione con quantità sufficienti di derrate alimentari occorre porre l'accento, da un lato, sull'offerta della produzione indigena e, dall'altro, sulla disponibilità a livello internazionale. Così facendo si vuole sancire a livello costituzionale un approccio coerente e che goda del consenso internazionale in materia di sicurezza alimentare nonché creare un quadro legislativo che consenta di reagire adeguatamente alle sfide future. Il controprogetto diretto ha affinità contenutistiche con disposizioni costituzionali già in vigore (cfr. punto 5.4). Con il controprogetto diretto gli aspetti rilevanti vengono inseriti nel contesto globale della sicurezza alimentare con conseguente miglioramento della coerenza in materia tra i diversi settori politici e maggiore efficacia in vista del raggiungimento dell'obiettivo. Con il controprogetto diretto si intende sostenere la politica agricola attuata finora e garantire continuità.

## **5 Controprogetto diretto**

### **5.1 Testo**

La disposizione costituzionale proposta dal Consiglio federale è la seguente:

#### **Art. 102a Sicurezza alimentare**

Al fine di assicurare l'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari, la Confederazione crea le condizioni quadro che supportino la sostenibilità e siano favorevoli per:

- a. garantire le basi della produzione agricola, in particolare le terre coltivate;
- b. una produzione di derrate alimentari adeguata alle condizioni locali e che utilizzi razionalmente le risorse naturali;
- c. un'agricoltura e una filiera alimentare competitive;
- d. l'accesso ai mercati agricoli internazionali;
- e. un consumo di derrate alimentari che preservi le risorse naturali.

### **5.2 Collocazione sistematica**

Con la disposizione costituzionale proposta si mira ad assicurare l'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari. L'articolo 102 Cost. disciplina l'approvvigionamento del Paese in situazioni di crisi come minacce d'ordine egemonico o bellico nonché gravi situazioni di penuria cui l'economia non è in grado di rimediare da sé. Esso è formulato in maniera più generica poiché riguarda beni e servizi vitali in generale e non soltanto le derrate alimentari. Rispetto all'articolo 104 Cost., il controprogetto diretto è più ampio in quanto tocca l'approvvigionamento nel suo complesso e non soltanto il contributo che deve essere fornito dall'agricoltura. Si propone pertanto una collocazione sistematica tra gli articoli 102 e 104 Cost.. Tuttavia, una collocazione dopo l'articolo 103 Cost. non è indicata perché la disposizione costituzionale proposta non ha una finalità che rientra nella politica strutturale. Di conseguenza il controprogetto diretto va inserito come nuovo articolo 102a Cost. ed è da intendersi come un articolo a se stante e non come un'aggiunta all'articolo 102 Cost. vigente.

### 5.3 Commento alle singole disposizioni

#### *Titolo e periodo introduttivo*

Secondo la definizione della FAO la sicurezza alimentare si fonda su quattro fattori: disponibilità, accessibilità, utilizzazione e stabilità. Come illustrato al punto 3.1, gli aspetti accessibilità, utilizzazione e stabilità figurano già in disposizioni costituzionali vigenti. Per quanto riguarda la disponibilità, inoltre, nell'articolo 104 capoverso 1 lettera a Cost. si menziona il contributo della produzione agricola a un approvvigionamento sicuro. Con l'attuale base costituzionale, tuttavia, non si affronta in maniera completa la disponibilità a livello di consumo. Il nuovo articolo 102a Cost. colma tale lacuna in quanto incarica la Confederazione di assicurare l'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari includendo, oltre alla produzione indigena, le derrate alimentari importate.

L'offerta di derrate alimentari deve consentire di soddisfare le esigenze alimentari della popolazione per quanto concerne le sostanze nutritive. Si tratta quindi di volume e varietà dell'offerta che deve comprendere anche prodotti che non possono essere ottenuti in condizioni svizzere (p.es. pesce di mare, frutta esotica).

Non si tratta di tutelarsi contro difficoltà d'approvvigionamento in situazioni di crisi acute, peraltro già oggi disciplinate nell'articolo 102 Cost., bensì di assicurare a lungo termine una disponibilità sufficiente di derrate alimentari per la popolazione. A tale scopo bisogna, da un lato, creare condizioni quadro favorevoli per la produzione agricola all'interno del Paese e, dall'altro, adottare misure per garantire a lungo termine le importazioni di derrate alimentari.

Un presupposto fondamentale per assicurare a lungo termine l'approvvigionamento è la produzione sostenibile di derrate alimentari. La sostenibilità è intesa in senso ampio in relazione alle tre dimensioni economia, contesto sociale ed ecologia. Il concetto di sostenibilità in senso ampio contenuto nel periodo introduttivo viene concretizzato nelle lettere a-e. Per quanto riguarda la dimensione ecologica e quella sociale, i progressi all'interno del Paese non devono essere compiuti incrementando il carico ambientale, pregiudicando le basi di produzione o a scapito delle fasce più povere della popolazione all'estero. L'obiettivo della produzione sostenibile si riferisce sia alla Svizzera sia all'estero. Con l'introduzione dell'esigenza di una produzione sostenibile viene inoltre resa esplicita la responsabilità della Svizzera in materia di sicurezza alimentare internazionale. In seno alle più importanti organizzazioni multilaterali la Svizzera s'impegna peraltro già in misura considerevole per la creazione di condizioni quadro favorevoli al raggiungimento dell'obiettivo della sicurezza alimentare globale.

Nel controprogetto diretto, alle lettere a-e viene definito il quadro entro il quale sono opportune misure nell'ottica della sicurezza alimentare e pertanto devono poter essere adottate. La sequenza delle lettere a-e si rifà al processo della filiera agroalimentare, che contempla le basi di produzione (lett. a), la produzione (lett. b), la filiera alimentare (lettera c), le importazioni (lett. d) e i consumatori (lett. e).

In generale si può constatare che con l'iniziativa non vengono sancite nuove competenze della Confederazione e di conseguenza la loro ripartizione tra Confederazione e Cantoni non subisce, per principio, alcuna variazione.

#### *Lettera a*

La garanzia di basi sufficienti per la produzione agricola è una premessa importante per l'approvvigionamento della popolazione. Tali basi sono innanzitutto i fattori di

produzione fisici quali le terre coltivate, le risorse non rinnovabili o l'acqua (p.es. per l'irrigazione). Mediante la lettera a s'intende potenziare le basi costituzionali della protezione quantitativa e qualitativa delle terre coltivate, mantenendo la competenza prevalentemente a livello cantonale. Occorre ridurre la dipendenza dell'agricoltura dalle risorse non rinnovabili come l'energia fossile o il fosforo minerale. Oltre all'accrescimento dell'efficienza delle risorse (cfr. lett. b), per quanto riguarda il fosforo la priorità fa data a una migliore chiusura dei cicli delle sostanze nutritive. In relazione alla disponibilità d'acqua si constata che vi sono conflitti d'interesse tra esigenze di protezione da un lato e impiego nell'agricoltura e in altri settori dall'altro, di cui va adeguatamente tenuto conto. Un'altra base di produzione da considerare in questo contesto è il know-how nel sistema di conoscenze agricole (p.es. ricerca agronomica). L'attuazione deve aver luogo anche in futuro nel quadro delle politiche settoriali esistenti.

#### *Lettera b*

Con le espressioni «adeguata alle condizioni locali» e «che utilizzi razionalmente le risorse naturali» si concretizza l'obiettivo della sostenibilità contenuto nel periodo introduttivo. Per produzione adeguata alle condizioni locali, da un lato, s'intende lo sfruttamento del potenziale agronomico all'interno del Paese per la produzione di derrate alimentari e, dall'altro, si sottolinea il fatto che la produzione deve avvenire entro i limiti ecologici tenendo conto della sopportabilità degli ecosistemi. Un utilizzo più razionale delle risorse naturali contribuisce a ridurre la domanda di tali risorse e le emissioni nell'ambiente salvaguardando il contributo della produzione indigena (preservazione delle risorse).

#### *Lettera c*

Una produzione indigena efficace e stabile a lungo termine è possibile solo se le aziende dell'agricoltura e della filiera alimentare svizzere possono affermarsi sul mercato, vendendo i loro prodotti con successo e quindi generando valore aggiunto. Di conseguenza è necessario sfruttare le opportunità per differenziare i prodotti in base alla qualità, nonché per ridurre i costi, migliorando, nel complesso, la competitività. Ciò riveste un'assoluta importanza alla luce della protezione alla frontiera dei prodotti agricoli tuttora elevata, nonché in vista di un ulteriore allineamento dei mercati. A tal proposito, un presupposto fondamentale è dato da mercati efficienti a tutti i livelli commerciali e di trasformazione, prezzi concorrenziali dei mezzi di produzione, un dispendio amministrativo possibilmente contenuto per le aziende e l'innovazione a tutti i livelli della catena del valore.

Rispetto all'articolo 104 Cost., la lettera c è più ampia e comprende, oltre all'agricoltura, l'intera catena del valore. Affinché agricoltura e filiera alimentare svizzere possano apportare a lungo termine il loro contributo all'approvvigionamento in condizioni di crescente concorrenza a livello internazionale, devono disporre di aziende competitive nei settori a monte e a valle.

#### *Lettera d*

L'accesso ai mercati agricoli internazionali comprende la possibilità di smerciare prodotti svizzeri su mercati esteri con forte potere d'acquisto. Le esportazioni sono un presupposto fondamentale per generare valore aggiunto, obiettivo peraltro strettamente correlato a quello perseguito alla lettera c. Anche dal profilo delle importazioni l'accesso al mercato è importante, da un lato, al fine di assicurare, tramite importazioni integrative, la disponibilità di derrate alimentari sul piano interno e, dall'altro, per acquistare mezzi di produzione agricoli (p.es. concimi, sementi, ali-

menti per animali). Il reciproco accesso al mercato consente inoltre di ripartire il lavoro in maniera adeguata dal profilo economico a livello internazionale. Per ridurre il rischio di scarsa disponibilità dell'offerta è fondamentale, da un lato, mantenere relazioni commerciali stabili con l'UE, il nostro principale partner commerciale, e, dall'altro, allacciare rapporti commerciali con diversi Paesi terzi, anch'essi in grado di contribuire all'approvvigionamento della Svizzera in derrate alimentari. Inoltre sono importanti l'accesso alle importazioni e la diversificazione dei mercati d'importazione di mezzi di produzione agricoli essenziali per sfruttare il potenziale di produzione indigeno. Per l'accesso ai mercati internazionali è fondamentale concludere accordi commerciali multilaterali e bilaterali. In quest'ambito la Svizzera, Paese importatore netto di generi alimentari, s'impegna per maggiore trasparenza e norme più chiare in relazione all'accesso al mercato, in particolare per il divieto di misure che limitino gli scambi. Di altrettanta rilevanza è agevolare le attività di ordinaria amministrazione nel commercio internazionale mediante l'armonizzazione, il riconoscimento reciproco e la standardizzazione (p.es. attraverso il Codex Alimentarius) di parametri commerciali non tariffari e l'uniformazione a livello internazionale delle procedure doganali. In conclusione, nell'ambito di organizzazioni internazionali, come l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), e nel quadro dei suoi accordi commerciali bilaterali la Svizzera si deve impegnare per mercati efficaci, norme trasparenti e coerenza tra la politica commerciale e gli aspetti ecologici e sociali.

#### *Lettera e*

Con il punto sul consumo di derrate alimentari che preservi le risorse naturali si integra, completandolo, l'aspetto della sostenibilità nella produzione. Se i consumatori domandano prodotti ottenuti con metodi di produzione che preservano le risorse naturali, è più facile raggiungere l'obiettivo di una produzione sostenibile. Per favorire un consumo attento alle risorse naturali si potrebbe potenziare la domanda di prodotti con minore impatto su tali risorse (importazioni comprese) o ridurre food waste e food losses. Il Consiglio federale intravede opportunità di promozione in tal senso nei settori della designazione dei prodotti, dell'informazione e della comunicazione, nonché nel sostegno degli sforzi profusi dagli attori delle rispettive categorie, a condizione che ciò avvenga in base a standard riconosciuti a livello internazionale, in sintonia con il diritto commerciale internazionale e secondo i principi dell'economia di mercato (cfr. punto 7).

### **5.4 Rapporto con altre disposizioni costituzionali**

#### *Agricoltura (art. 104 Cost.)*

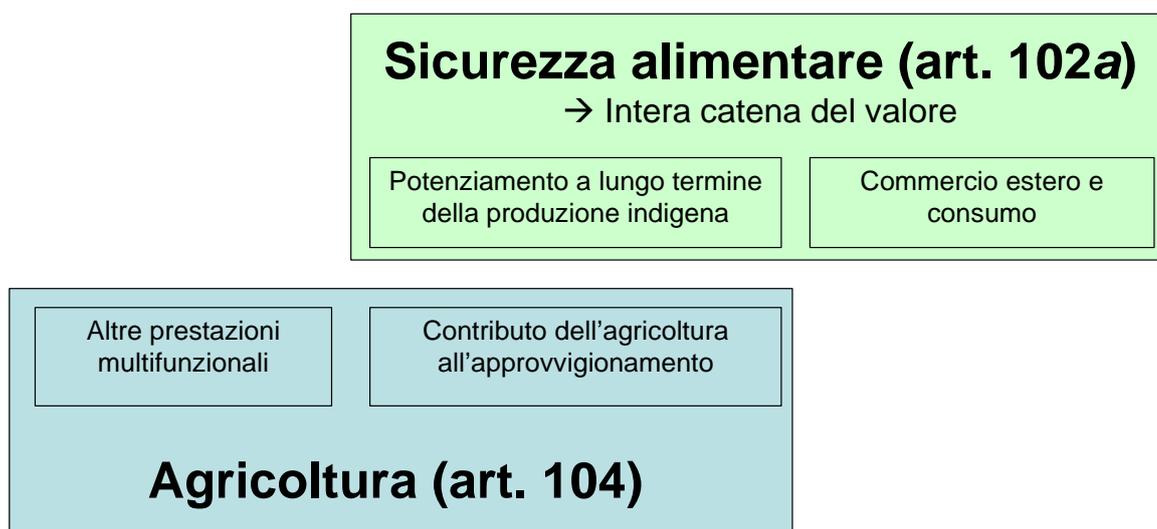
Il controprogetto diretto del Consiglio federale per un'articolo 102a ha per oggetto la sicurezza alimentare. Da un lato l'obiettivo è creare condizioni quadro favorevoli per potenziare a lungo termine la produzione indigena (lett. a-c). L'articolo 102a, tuttavia, va oltre la produzione agricola, tematizzando l'approvvigionamento sicuro dei consumatori che include pertanto anche il commercio estero e il consumo (lett. d ed e).

L'articolo 104 Cost. ha per oggetto soltanto l'agricoltura svizzera, che deve fornire le prestazioni auspiccate dalla società mediante una produzione sostenibile e orientata al mercato. Il contributo della produzione indigena all'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari (cpv. 1 lett. a) è una di queste prestazioni. Tuttavia, l'agricoltura fornisce anche altre prestazioni multifunzionali (cpv. 1 lett. b e c) soltanto in parte materialmente correlate con la sicurezza alimentare, vale a dire con

un'utilità sociale indipendentemente dalla loro funzione per l'approvvigionamento. La cura di un paesaggio rurale variegato, ad esempio, riveste un'importanza marginale per la sicurezza alimentare.

Ricapitolando si può affermare che con il controprogetto diretto il contributo fornito dalla produzione indigena alla sicurezza alimentare viene collocato in un concetto globale con l'obiettivo di potenziare a lungo termine tale contributo e di assicurare la disponibilità di derrate alimentari sul piano internazionale.

**Figura 1: Interazione tra gli articoli 102a e 104 Cost.**



#### *Approvvigionamento del Paese (art. 102 Cost.)*

L'articolo 102 Cost. si riferisce a crisi acute come minacce d'ordine egemonico o bellico o gravi situazioni di penuria. Oltre alle derrate alimentari, il suo campo d'applicazione comprende altri beni e servizi vitali. Il controprogetto diretto fa riferimento in maniera specifica all'approvvigionamento in derrate alimentari, segnatamente in un'ottica a lungo termine. Ciò significa che con il controprogetto diretto si migliorano a lungo termine i presupposti nel settore alimentare per poter affrontare crisi acute mediante le misure nell'ambito dell'approvvigionamento economico del Paese.

#### *Pianificazione del territorio (art. 75 Cost.)*

Il controprogetto diretto è compatibile con l'articolo 75 Cost. anche per quanto riguarda la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni. Potenzia l'aspetto della protezione delle terre coltivate, lasciando tuttavia la relativa competenza esecutiva ai Cantoni.

#### *Politica dello sviluppo (art. 54 cpv. 2 Cost.)*

A complemento dell'articolo 102a, la politica svizzera dello sviluppo fornisce un contributo al potenziamento della sicurezza alimentare globale mediante misure generali per la lotta contro la povertà nonché investimenti considerevoli e mirati nel settore dell'agricoltura e della sicurezza alimentare. La Svizzera s'impegna anche sul piano internazionale per accrescere la sicurezza alimentare, ad esempio nell'ambito della FAO, del Fondo internazionale per lo sviluppo rurale o del Programma alimentare mondiale. In seno al Consiglio mondiale per l'alimentazione

delle Nazioni Unite, ha diretto i negoziati sui principi per investimenti responsabili nell'agricoltura e nei sistemi alimentari<sup>25</sup>. Essa è molto attiva anche nel quadro della Convenzione delle Nazioni Unite contro la desertificazione. Infine, con la sua ricerca agronomica e il sostegno a lungo termine al sistema internazionale della ricerca agronomica fornisce un importante contributo al miglioramento delle conoscenze tecniche nei settori dell'agricoltura e della sicurezza alimentare.

## 6 Ripercussioni

La norma costituzionale crea la base affinché la Confederazione possa reagire in maniera adeguata alle nuove condizioni quadro nel settore della sicurezza alimentare. Non vengono modificate le competenze attuali nei settori dell'agricoltura, della pianificazione del territorio e del diritto in materia di derrate alimentari. Le misure volte ad assicurare un approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari prodotte in maniera sostenibile comprendono l'intera catena del valore e anche il consumo. L'accento è posto su condizioni quadro ottimali affinché gli attori possano assumersi le proprie responsabilità. I criteri di sovvenzionamento non vengono ampliati rispetto a quelli attuali. Siccome la nuova disposizione costituzionale mira a potenziare la competitività dell'agricoltura e della filiera alimentare, a lungo termine potrebbe determinare una riduzione dei costi.

## 7 Compatibilità con gli impegni internazionali

In quale misura il controprogetto diretto sollevi la questione della compatibilità con gli impegni internazionali dipende sostanzialmente dalle misure prese sulla base dell'articolo 102a. Gli impegni internazionali che la Svizzera si è assunta negli ambiti della produzione, della commercializzazione e della caratterizzazione delle derrate alimentari sono in relazione con quanto convenuto con l'Accordo del 15 aprile 1994<sup>26</sup> che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio. Vanno inoltre tenuti in considerazione gli impegni nei confronti dell'UE che scaturiscono dagli accordi bilaterali e gli accordi di libero scambio con Paesi terzi.

Nell'ambito del diritto OMC l'Accordo sull'agricoltura<sup>27</sup> (accordo agricolo OMC) riveste una notevole importanza. Vanno tuttavia osservati anche i principi fondamentali del commercio mondiale di merci, contenuti nell'Accordo generale del 30 ottobre 1947<sup>28</sup> su le tariffe doganali e il commercio (GATT). 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, consente d'importare quantitativi sufficienti di tutti i prodotti agricoli. La Svizzera è inoltre libera di fissare l'importo dell'aliquota di dazio effettivamente applicato a un livello inferiore rispetto all'aliquota di dazio convenuta e di estendere la portata dei contingenti doganali liberati oltre il quantitativo minimo stabilito nell'elenco degli impegni. 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. Nell'ambito dell'accordo agricolo OMC la Svizzera si è assunta impegni anche per quanto riguarda il sostegno interno e la concorrenza in relazione

<sup>25</sup> Committee on World Food Security (2014): International Agreement on Responsible Investment in Agriculture and Food Systems

<sup>26</sup> RS 0.632.20

<sup>27</sup> Allegato 1A.3, RS 0.632.20

<sup>28</sup> RS 0.632.21

alle esportazioni. Vi sono ad esempio impegni in relazione alla portata del sostegno aggregato nel caso di misure specifiche per un prodotto o distorsive del mercato nonché alle restrizioni dei fondi a preventivo da destinare al sostegno delle esportazioni agricole.

Il margine di manovra è molto limitato per quanto riguarda l'introduzione di condizioni d'importazione che si basano sul metodo di produzione e non sono desumibili nel prodotto finito (i cosiddetti non product related Processing and Production Methods, npr-PPM). Per prodotti «dello stesso genere» i principi fondamentali dell'OMC impongono la parità di trattamento delle importazioni provenienti da diversi Paesi e non permettono che i prodotti indigeni beneficino di un trattamento preferenziale rispetto a quelli importati. Secondo il diritto OMC vigente, per principio non è consentito utilizzare i npr-PPM come criterio di differenziazione di prodotti dello stesso genere. Sono inoltre vietate nuove restrizioni quantitative all'importazione<sup>29</sup>. A determinate condizioni è possibile derogare a questi principi fondamentali dell'OMC. La norma derogatoria di cui all'articolo XX GATT, ad esempio, permette di giustificare una disparità di trattamento di prodotti dello stesso genere per motivi di moralità pubblica, di tutela della sanità e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali nonché attenenti alla conservazione di risorse naturali esauribili. Simili misure devono tuttavia essere proporzionate, in altre parole adeguate e necessarie per raggiungere l'obiettivo, e non vanno applicate in maniera da essere un mezzo di discriminazione arbitraria né un palliamento di restrizione del commercio tra le Parti.

L'Accordo del 21 giugno 1999<sup>30</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. L'introduzione di norme specifiche per l'importazione di prodotti agricoli e derrate alimentari diverse dalle prescrizioni europee potrebbe determinare un conflitto con l'equivalenza sancita nell'accordo agricolo (allegati 5, 6, 9 e 11). 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>31</sup> tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (accordo di libero scambio, ALS). Esso 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. Nell'articolo 20 ALS sono state riprese le deroghe dell'articolo XX GATT concernenti la parità di trattamento; tuttavia anche in questo caso si applicano severe condizioni per il ricorso a tale norma derogatoria.

Al fine di evitare inutili ostacoli al commercio e garantire il rispetto degli accordi bilaterali tra Svizzera e UE, occorre tener conto della situazione giuridica nell'UE e verificare costantemente la compatibilità tra la normativa nazionale e quella europea.

<sup>29</sup> Fatte salve determinate eccezioni per i prodotti agricoli giusta l'articolo XI capoverso 2

<sup>30</sup> **RS 0.916.026.81**

<sup>31</sup> **RS 0.632.401**

Ciò assume una notevole rilevanza in particolare anche in vista dell'accordo globale con l'UE nel settore della sicurezza delle derrate alimentari, auspicato dalla Svizzera per garantire la protezione della salute e migliorare l'accesso al mercato, e che presuppone l'armonizzazione del diritto.

Mediante il nuovo articolo 102a Cost. la sicurezza alimentare sarà sancita a livello di Costituzione federale, esplicitando la grande importanza che la sicurezza alimentare riveste per la popolazione. L'attuazione avverrà nell'ambito della politica agricola e delle altre politiche settoriali, nel rispetto degli impegni della Svizzera in virtù del diritto internazionale.