

15.xxx

**Messaggio  
concernente l'iniziativa popolare «Per la sicurezza  
alimentare»**

del ...

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

... 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

## **Compendio**

*L'iniziativa popolare federale «Per la sicurezza alimentare» chiede il rafforzamento dell'approvvigionamento con derrate alimentari di produzione indigena. Il Consiglio federale riconosce l'importanza della sicurezza alimentare. Tuttavia respinge l'iniziativa in quanto in Svizzera la sicurezza alimentare è molto elevata e le richieste dell'iniziativa sono già sancite in maniera esaustiva nella vigente Costituzione.*

### **Contenuto dell'iniziativa**

*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 con derrate alimentari di produzione indigena variata e sostenibile. A tal fine, propone d'inserire nella Costituzione federale (Cost.) 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. Inoltre la Confederazione deve provvedere affinché l'onere amministrativo nell'agricoltura sia contenuto e siano garantite un'adeguata sicurezza degli investimenti e la certezza del diritto.*

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

*Il Consiglio federale condivide l'opinione degli autori dell'iniziativa, secondo cui la sicurezza alimentare è un importante tema a livello globale e nazionale. Inoltre è dell'opinione che la persistente perdita di terre coltivate contrasta con uno sviluppo sostenibile e a lungo termine riduce il potenziale per la produzione di derrate alimentari in Svizzera.*

*Tuttavia il Consiglio federale respinge l'iniziativa per i seguenti motivi: l'attuale articolo 104 Cost. gode di ampio consenso dal profilo politico. Offre un'ottima base affinché l'agricoltura, mediante la produzione, possa fornire un notevole contributo all'approvvigionamento della popolazione e contemporaneamente ulteriori prestazioni a favore della società (multifunzionalità).*

*In Svizzera la sicurezza alimentare è molto elevata: le derrate alimentari sono costantemente a disposizione in quantità sufficiente, la sicurezza delle derrate alimentari ha un livello molto alto e i singoli consumatori sono in grado di pagarle. Inoltre la Svizzera presenta i migliori presupposti per far fronte alle sfide future e quindi per garantire la sicurezza alimentare anche a lungo termine.*

*L'iniziativa mira al rafforzamento della produzione indigena. Si basa sull'ipotesi implicita che con l'attuale politica agricola la produzione agricola in Svizzera venga indebolita. Ma non è così. La Confederazione, con i suoi strumenti di politica agricola, sostiene la produzione con circa 3,8 miliardi di franchi all'anno e nella media degli scorsi tre anni l'agricoltura svizzera ha registrato una produzione a livelli da primato.*

*La protezione delle terre coltivate è, invece, una questione socio-politica e un obiettivo della Confederazione, peraltro già sancita in maniera esaustiva dall'articolo 75 Cost.. Il legislatore, con la prima tappa della revisione della legge sulla pianificazione del territorio appena conclusasi, ha migliorato la protezione*

*delle terre coltivate e il Consiglio federale intende potenziarla ulteriormente mediante gli strumenti di pianificazione del territorio.*

*L'iniziativa presenta un orientamento molto unilaterale e poco equilibrato poiché nel perseguire l'obiettivo della sicurezza alimentare si concentra solo sulla produzione interna. Ma la sicurezza alimentare dipende anche dal contributo dei settori a monte e a valle, dall'accesso ai mercati agricoli internazionali nonché dal rapporto dei consumatori con le derrate alimentari. Queste interazioni non sono contemplate nell'iniziativa.*

*Le altre richieste contenute nell'iniziativa sono già ampiamente considerate dai principi sanciti dalla Costituzione vigente. Anche da questo punto di vista non vi è pertanto alcun motivo di integrare la Costituzione federale.*

### **Valutazione di un controprogetto diretto**

*In una prima fase il Consiglio federale aveva previsto di contrapporre all'iniziativa un nuovo articolo 102a Cost. come controprogetto diretto per sancire esplicitamente nella Costituzione l'importante tema della sicurezza alimentare e accrescere la coerenza tra i diversi ambiti politici. S'intendeva così sancire a livello costituzionale un concetto globale completo ed equilibrato per la sicurezza alimentare. Il concetto proposto dal Consiglio federale comprende la garanzia delle basi della produzione agricola (in particolare delle terre coltivate), una produzione di derrate alimentari adeguata alle condizioni locali che utilizzi razionalmente le risorse, un'agricoltura e una filiera alimentare competitive, l'accesso ai mercati agricoli internazionali e un consumo di derrate alimentari rispettoso delle risorse. Nella procedura di consultazione la maggioranza ha sostenuto i contenuti del concetto; tuttavia ampie cerchie non hanno ritenuto necessario inserirlo esplicitamente in un nuovo articolo costituzionale. La maggior parte dei partecipanti alla consultazione è del parere che la Costituzione federale già oggi consente di attuare il concetto proposto. Pertanto il Consiglio federale rinuncia a contrapporre un controprogetto diretto all'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare». Terrà comunque conto del concetto proposto nell'impostare lo sviluppo della politica agricola e altri temi politici rilevanti.*

### **Proposta del Consiglio federale**

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

# **1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa**

## **1.1 Testo dell'iniziativa**

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

La Costituzione federale<sup>1</sup> va 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<sup>2</sup>*

*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.

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

L'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» è stata sottoposta all'esame preliminare della Cancelleria federale il 21 gennaio 2014<sup>3</sup> e 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.<sup>4</sup>

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale non presenta alcun controprogetto. Conformemente all'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge federale del 13 settembre 2002<sup>5</sup> sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve sottoporre al Parlamento un messaggio e un disegno di decreto entro l'8 luglio 2015. 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).

## **1.3 Validità**

L'iniziativa popolare soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale<sup>6</sup> (Cost.):

- a) è presentata sotto forma di progetto interamente elaborato e adempie pertanto le esigenze relative all'unità della forma;

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> Il numero definitivo della presente disposizione transitoria è assegnato dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

<sup>3</sup> FF 2014 901

<sup>4</sup> FF 2014 5289

<sup>5</sup> RS 171.10

<sup>6</sup> RS 101

- b) tra le singole parti dell'iniziativa sussiste un nesso oggettivo. L'iniziativa soddisfa pertanto le esigenze di unità della materia;
- c) l'iniziativa non viola disposizioni cogenti del diritto internazionale. Essa soddisfa pertanto i requisiti di compatibilità con il diritto internazionale vincolante.

## **2 Situazione iniziale**

### **2.1 Politica agricola e genesi dell'iniziativa**

L'attuale articolo 104 capoverso 1 Cost. incarica la Confederazione di provvedere affinché l'agricoltura, tramite una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato, contribuisca efficacemente a garantire l'approvvigionamento della popolazione, a salvaguardare le basi vitali naturali e alla cura del paesaggio rurale nonché a garantire un'occupazione decentrata del territorio. Nell'ambito del trattamento della modifica della legge del 29 aprile 1998<sup>7</sup> sull'agricoltura (LAgr) richiesta dal messaggio del 1° febbraio 2012<sup>8</sup> del Consiglio federale concernente l'evoluzione della politica agricola negli anni 2014-2017 (Politica agricola 2014-2017), il Parlamento ha deciso d'impostare il sistema dei pagamenti diretti in maniera più mirata agli obiettivi di cui all'articolo 104 capoverso 1 Cost.. Ne consegue un'ulteriore separazione degli strumenti dei pagamenti diretti dagli incentivi di produzione diretti e un potenziamento delle 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 in materia di qualità della filiera agroalimentare svizzera.

Alcune organizzazioni contadine hanno lanciato un referendum contro la modifica della LAgr connessa alla 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.

Nei prossimi anni il Consiglio federale intende valutare l'efficacia della modifica della LAgr, entrata in vigore il 1° gennaio 2014. 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 LAgr.<sup>9</sup> Il messaggio sui limiti di spesa indica il modo in cui i mezzi finanziari vengono ripartiti tra i vari strumenti e integrati con proposte di modifica d'ordinanze mirate nei tre settori seguenti: sviluppo imprenditoriale degli agricoltori e delle aziende; andamento positivo dello smercio sui mercati; produzione sostenibile e utilizzo delle risorse. La consultazione sui limiti di spesa agricoli per gli anni 2018-2021 verrà condotta probabilmente nel quarto trimestre 2015.

### **2.2 Altre iniziative popolari nell'ambito della sicurezza alimentare**

All'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» se ne affiancano altre due lanciate dal Partito ecologista svizzero e dal sindacato agricolo Uniterre in relazione

<sup>7</sup> RS 901.1

<sup>8</sup> FF 2012 1757

<sup>9</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»

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>10</sup> L'iniziativa esige l'integrazione della Cost. con un nuovo articolo 104a (Derrate alimentari), che preveda il potenziamento da parte della Confederazione dell'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 tali obiettivi, la Confederazione deve avere la competenza di emanare prescrizioni concernenti l'omologazione e la dichiarazione, modulare i dazi all'importazione, concludere convenzioni vincolanti sugli obiettivi con gli importatori e promuovere la trasformazione e la commercializzazione di alimenti sul piano regionale.

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

Il 30 settembre 2014 il sindacato agricolo Uniterre ha avviato la raccolta delle firme per l'iniziativa popolare «Per la sovranità alimentare. L'agricoltura riguarda noi tutti»<sup>11</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 in ambito agricolo o la regolazione del volume d'importazione di derrate alimentari allo scopo di preservare e promuovere la produzione indigena.

### **2.3 Definizione di sicurezza alimentare**

La presente iniziativa popolare sotto il titolo «Sicurezza alimentare» chiede il rafforzamento dell'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari di produzione indigena. Secondo l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), il concetto di sicurezza alimentare va, però, ben oltre la produzione agricola indigena. Secondo la FAO, 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>12</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>10</sup> FF 2014 3171

<sup>11</sup> FF 2014 5855

<sup>12</sup> FAO (1996): Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action. World Food Summit (Dichiarazione di Roma sulla sicurezza alimentare mondiale e Piano d'azione del Vertice mondiale sull'alimentazione di Roma), 13-17 novembre 1996, Roma, può essere consultato sotto [www.fao.org](http://www.fao.org)

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

La definizione impiegata dalla FAO è accettata sul piano sia internazionale sia nazionale, il Consiglio federale ne tiene pertanto conto nel valutare la situazione attuale e le sfide future come illustrato di seguito.

## 2.4 Situazione attuale per quanto riguarda la sicurezza alimentare

### *A livello internazionale*

Secondo il più recente rapporto della FAO<sup>13</sup> sulla sicurezza alimentare, attualmente, nel mondo, poco meno di 800 milioni di persone soffrono di malnutrizione cronica, quindi non hanno cibo a sufficienza per coprire il proprio fabbisogno di energia. Dal 1990/92 il numero di persone sottonutrite è sceso di circa 220 milioni e oltre tre quarti di tale calo si è registrato nel decennio scorso. 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 producono ancora prevalentemente soltanto per il proprio fabbisogno nei Paesi in via di sviluppo (economia di sussistenza).

### *Svizzera*

In Svizzera la sicurezza alimentare è molto elevata: le derrate alimentari sono costantemente disponibili in quantità sufficienti, la sicurezza delle derrate alimentari ha un livello molto alto e i singoli consumatori sono in grado di pagarle, ossia dispongono di un reddito sufficientemente elevato per coprire il fabbisogno di generi alimentari. 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>14</sup>. Si stima che un terzo delle derrate alimentari prodotte finisca nella spazzatura (food waste, cfr. 2.6)<sup>15</sup>. Secondo l'Osservatorio svizzero della salute, nel 2012 il 41 per cento della popolazione elvetica era in sovrappeso<sup>16</sup>. Tale quota è aumentata di un terzo negli ultimi vent'anni a causa, soprattutto, di un eccessivo assorbimento di

<sup>13</sup> FAO (2015): The State of Food Insecurity in the World 2015, può essere consultato sotto [www.fao.org](http://www.fao.org)

<sup>14</sup> Ufficio federale di statistica (2014): Indagine sul budget delle economie domestiche 2012, può essere consultato sotto [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Temi > Situazione economica e sociale della popolazione > Redditi, consumo e patrimonio

<sup>15</sup> Ufficio federale dell'agricoltura (2012): Rapporto agricolo 2014, pag. 78, può essere consultato sotto [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Documentazione > Pubblicazioni > Rapporto agricolo 2014

<sup>16</sup> [www.obsan.admin.ch](http://www.obsan.admin.ch) > Monitoraggio e dati > Indicatori della salute > Body Mass Index (BMI)

energia attraverso il consumo di cibo, ossia della sovralimentazione, e della mancanza di movimento.

Per quanto concerne la disponibilità, va osservato che la Svizzera è un Paese importatore netto di derrate alimentari 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>17</sup>. Attualmente, il grado di autoapprovvigionamento lordo è di circa il 60 per cento (cfr. 2.5). 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, le quali consentono la diversificazione dell'offerta e compensano le oscillazioni della produzione indigena. 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. Inoltre due terzi circa della superficie agricola utile possono essere utilizzati esclusivamente come superficie inerbita a causa delle particolari condizioni topografiche o climatiche.

## **2.5 Contributo della produzione indigena**

Per il contributo della produzione indigena alla sicurezza alimentare il Consiglio federale, nel quadro della Politica agricola 2014-2017, ha definito i seguenti obiettivi a lungo termine<sup>18</sup>:

- mantenimento dell'attuale capacità produttiva espressa in calorie e di singole colture importanti;
- conservazione di sufficienti terre coltivate fertili.

In relazione a questi obiettivi, di seguito viene esposto come la situazione è evoluta negli ultimi anni e qual è lo stato attuale. L'agricoltura può contribuire al raggiungimento di tali obiettivi a lungo termine solo se si evolve in modo sostenibile. Pertanto, a titolo complementare, sono illustrati i più importanti parametri della sostenibilità.

### **2.5.1 Produzione di calorie e varietà delle colture**

Negli ultimi anni la produzione indigena di derrate alimentari è aumentata costantemente. Tra il periodo 2000/02 e 2011/13 la produzione di calorie (lorda) è cresciuta di circa il 5 per cento attestandosi a 23 600 terajoule. Quindi l'obiettivo quantificato nell'ambito della Politica agricola 2014-2017 dal Consiglio federale per il 2017 di 23 300 terajoule è stato già superato. Mentre le calorie ottenute dalla produzione animale restano complessivamente stabili nel periodo tra il 2000/02 e il 2011/13, quelle ottenute dalla produzione vegetale sono aumentate di ben il 10 per cento. Se si considerano soltanto i generi alimentari prodotti sulla base di alimenti

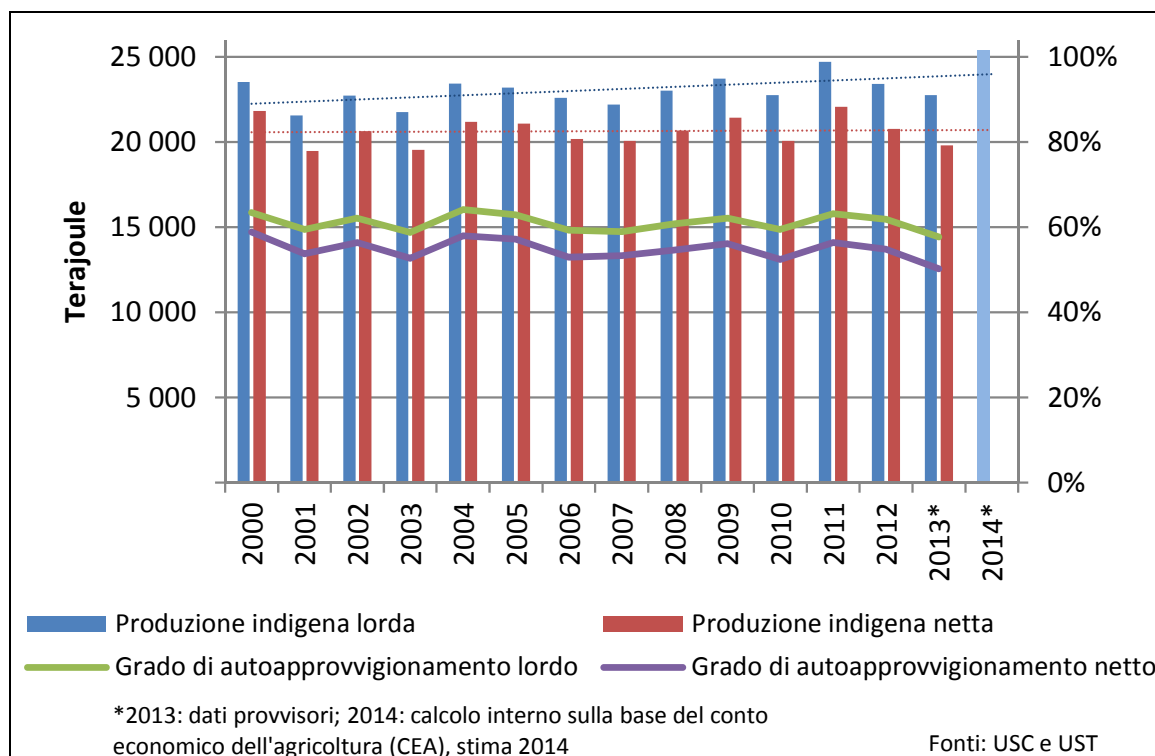
<sup>17</sup> Cfr. il parere del Consiglio federale sulla mozione Schibli 06.3880 «Promozione della produzione indigena di derrate alimentari»

<sup>18</sup> FF 2012 1757, p. 1782



per animali indigeni, l'incremento della produzione di calorie (netta) ammonta all'1 per cento circa. La crescita della produzione netta è più contenuta perché le importazioni di alimenti per animali hanno segnato un aumento. Essendo cresciuta la popolazione, anche il consumo di derrate alimentari all'interno del Paese è aumentato, segnatamente del 6 per cento. Questo ha fatto sì che il grado di autoapprovvigionamento lordo è rimasto pressoché costante (-0,8 punti percentuali), mentre il grado di autoapprovvigionamento netto è leggermente diminuito (-2,5 punti percentuali).

**Grafico 1: Evoluzione della produzione di calorie e del grado di autoapprovvigionamento**



Sebbene per il 2014, primo anno di attuazione della Politica agricola 2014-2017, siano disponibili solo stime, considerando le rese molto soddisfacenti nella produzione vegetale e l'elevata produzione lattiera si stima che la produzione di calorie superi il valore record del 2011.

Tra il 2000/02 e il 2011/13 la superficie coltiva aperta è passata da 290 000 a 270 000 ettari (-7%). Il calo è dovuto, da un lato, all'ampliamento dei prati artificiali (+15 000 ha) e, dall'altro, alla perdita di superfici campicole a causa dell'espansione degli insediamenti. Negli ultimi anni sulla superficie coltiva aperta ci sono stati diversi cambiamenti per quanto riguarda le colture. La superficie destinata alla cerealicoltura è diminuita di 32 000 ettari (-18%); tale calo è stato più significativo per i cereali da foraggio rispetto ai cereali panificabili. Negli ultimi anni il livello della superficie destinata alla cerealicoltura complessivamente si è stabilizzato. Si è registrato un calo anche per le superfici con coltivazioni di patate (-2 700 ha; -20%), ma il volume di produzione consente tuttora di coprire nella misura del 90 per cento circa il fabbisogno per l'alimentazione umana. Al contrario si sono nettamente estese la coltivazione di barbabietole da zucchero (+1 600 ha; +9%) e soprattutto di colza

(+7 900 ha; +55%). Anche le superfici con mais da silo e verde registrano un forte aumento (+6 300 ha; +15%). Complessivamente la superficie campicola sulla quale sono coltivate piante foraggere (prati artificiali, mais da silo e verde, barbabietole e cereali da foraggio) è rimasta stabile a 250 000 ettari. La varietà delle colture campicole è attualmente garantita.

### **2.5.2 Terre coltivate fertili**

Tra il 1979/85 e il 2004/09 le terre coltivate sono diminuite di 85 000 ettari (-5,4 %), ovvero una superficie quasi dieci volte quella del Lago di Zurigo. Due terzi delle perdite hanno interessato superfici agricole nelle regioni con insediamenti permanenti (-55 500 ha) mentre un terzo è stato registrato su superfici gestite a scopo alpestre (-29 500 ha). Questo fenomeno negli ultimi anni è rallentato. Mentre le terre coltivate tra il 1979/85 e il 1992/97 sono diminuite di circa 52 000 ettari (-3,3%), il calo negli anni 1992/97 e 2004/09 ammonta a 33 000 ettari (-2,2%).

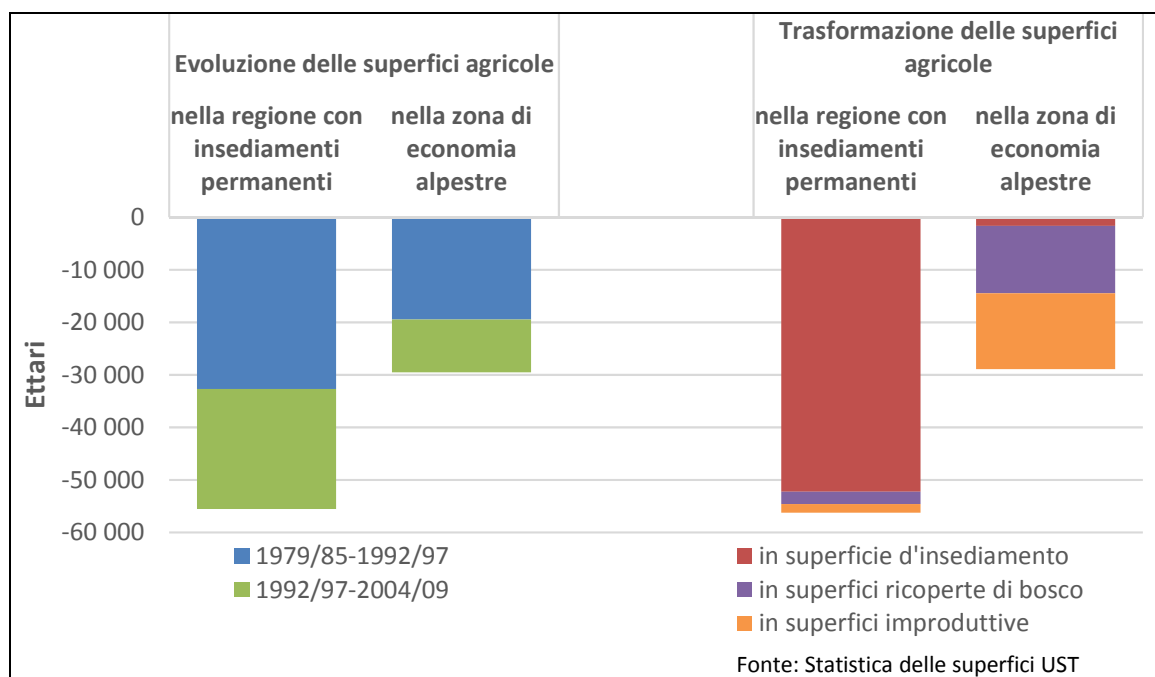
L'estensione degli insediamenti è la principale causa della perdita di terre coltivate (-54 000 ha). Nelle zone d'insediamento permanente la diminuzione di terre coltivate è riconducibile a ciò per più del 90 per cento. L'espansione delle zone urbane a scapito dei terreni agricoli è stata maggiore nelle aree edificate (31 000 ha), di cui circa un quinto (5 700 ha) è riconducibile all'aumento delle aree edificate agricole.

Oltre all'estensione degli insediamenti, è soprattutto l'avanzamento del bosco ad essere responsabile in quasi un terzo dei casi della diminuzione delle terre coltivate. Tra il 1979/85 e il 2004/09 la superficie boschiva e quella con vegetazione arbustiva non produttiva su terreni agricoli sono aumentate di circa 27 000 ettari.

L'avanzamento del bosco ha interessato principalmente le superfici gestite a scopo alpestre. Questo fenomeno è stato tanto significativo quanto più alte e più ripide sono le superfici. Molto marcato è stato il calo delle superfici agricole alpestri in Ticino e nelle valli meridionali vallesane<sup>19</sup>. Siccome nella regione d'estivazione ci sono rese nettamente inferiori rispetto a quelle a bassa quota, le superfici gestite a scopo alpestre non sono importanti per l'approvvigionamento di derrate alimentari ma soprattutto come elemento del paesaggio rurale e per la conservazione della biodiversità alpina.

<sup>19</sup> UST (2015): L'utilizzazione del suolo in Svizzera, elaborazioni e analisi, può essere consultato sotto [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Temi > Territorio e ambiente > Utilizzazione, natura del suolo > Analisi

**Figura 2: Evoluzione delle superfici agricole 1979/85-2004/09**



Oltre alla salvaguardia della superficie coltiva, per la sicurezza della produzione a lungo termine anche la fertilità del terreno è di notevole importanza. La fertilità del terreno dipende, tra le altre cose, dagli inquinanti presenti nel suolo, dal tenore di humus, dall'erosione e dalla compattazione. Ci sono tuttora solo basi puntuali per valutare la qualità del suolo. In quanto a carico di metalli pesanti, oggi rivestono un ruolo importante soprattutto il rame e lo zinco. Le aziende con molti animali e quelle con colture speciali spesso provocano immissioni di metalli pesanti nel suolo. Inoltre, in alcune aziende, soprattutto in quelle campicole che detengono pochi animali o non ne detengono affatto, si osserva una tendenza alla rarefazione dell'humus. A lungo termine, sia le immissioni di metalli pesanti sia la rarefazione dell'humus comportano un calo della fertilità. Da studi su casi specifici si evince altresì che la qualità dei suoli agricoli è compromessa in maniera irreversibile anche dall'erosione e dalla compattazione del sottosuolo, soprattutto nella regione campicola.

### 2.5.3 Sostenibilità della fornitura di prestazioni

#### *Ecologia*

La produzione agricola esige ecosistemi intatti. Dall'inizio degli anni Novanta sono stati intrapresi grandi sforzi per fermare la diminuzione della biodiversità sulla superficie agricola utile. L'introduzione della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate quale presupposto per il versamento di pagamenti diretti ha comportato che le aziende devono gestire almeno il 7 per cento della loro superficie come superfici per la promozione della biodiversità. Su tali superfici non si esaurisce pienamente il potenziale di resa. Attualmente circa 150 000 ettari sono gestiti come superfici per la promozione della biodiversità e ciò ha ripercussioni moderatamente positive sulla biodiversità. Ad esempio l'effettivo di uccelli che nidificano al suolo per le specie faro si è sviluppato in maniera relativamente stabile. La varietà delle specie, invece, in particolare per la flora campicola concomitante e le specie di muschi nei prati secchi, è tuttora in calo. Siccome gli obiettivi quantitativi in

relazione alle superfici per la promozione della biodiversità sono stati raggiunti, l'accento viene ora posto sul miglioramento della qualità.

La conservazione della varietà genetica delle piante coltivate e degli animali da reddito è promossa mediante programmi speciali per le risorse fito e zoogenetiche. Nel complesso è stato possibile arrestare la perdita di varietà e razze. Nel frattempo si considerano assicurate 18 700 varietà di 245 specie di piante coltivate. Ci sarebbero invece lacune per quanto riguarda la salvaguardia delle prestazioni ecosistemiche fornite dalla biodiversità. Tuttavia per la promozione mirata di questa biodiversità funzionale mancano ancora importanti basi scientifiche.

In generale nel settore della sostenibilità ecologica dal 2000 i progressi hanno subito un rallentamento e le emissioni totali dell'agricoltura sono tuttora al di sopra del livello prefissato come obiettivo<sup>20</sup>. Inoltre la dipendenza della produzione dalle risorse non rinnovabili è ancora molto elevata. Ad esempio nel 2010/12 per la produzione di una caloria alimentare (netta) sono state impiegate quasi 0,8 calorie di energia diretta (per lo più energia fossile). Considerando anche l'energia indiretta ne risulta un impiego di circa 2,5 calorie per caloria alimentare prodotta (efficienza energetica di soltanto il 40 per cento). Con la modifica della LAg (Politica agricola 2014-2017), entrata in vigore il 1° gennaio 2014, s'intende realizzare ulteriori miglioramenti in questo ambito ad esempio con nuovi strumenti tesi a promuovere sistemi di produzione sostenibili e un impiego efficiente delle risorse.

### *Economia*

La situazione economica consente alle aziende di investire in maniera costante. Il tasso di rinnovamento del capitale negli ultimi anni si è pertanto sviluppato in modo stabile e, nonostante l'evoluzione strutturale nell'agricoltura, non si verifica alcuna perdita di sostanza.

In Svizzera i prezzi alla produzione e al consumo dei generi alimentari restano ben al di sopra del livello dei prezzi internazionali a causa dell'elevata protezione doganale e dei costi generalmente alti. Negli ultimi anni, inoltre, il franco forte ha contribuito notevolmente alla differenza di prezzo. Se gli elevati prezzi alla produzione a breve termine possono determinare un aumento dell'offerta, in un'ottica a più 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. Certamente la produttività negli ultimi vent'anni è migliorata costantemente (aumento della produttività del lavoro di circa il 2% all'anno), ma è ancora inferiore rispetto alle regioni estere confinanti<sup>21</sup>.

### *Aspetti sociali*

Il profitto del lavoro nel settore agricolo è certamente inferiore rispetto ai salari degli altri settori economici. Tuttavia lo scarto è diminuito, poiché negli ultimi anni il profitto del lavoro medio nell'agricoltura è aumentato in misura maggiore rispetto al livello di salario del resto della popolazione. Mentre nel periodo 1995/97 il profitto del lavoro per unità di manodopera familiare era di circa il 50 per cento inferiore al

<sup>20</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)

<sup>21</sup> Schmid D. (2009): Schweiz – Baden-Württemberg: ein Produktivitätsvergleich. *Agrarforschung*, 16(4), pagg. 118–123; Gazzarin C., Kohler M. und Flaten O. (2014): Milchbetriebe: Warum produziert die Schweiz teurer als Norwegen? *Agrarforschung Schweiz* 5(6): pagg. 245-255.

salario comparabile, negli anni 2011/14 lo scarto ammonta al 35 per cento. Nel messaggio del 26 giugno 1996<sup>22</sup> sulla Politica agricola 2002 il Consiglio federale all'articolo 5 LAgr aveva formulato l'obiettivo di mantenere, in futuro, la quota delle aziende in grado di conseguire un reddito comparabile. Questa quota allora (media degli anni 1995/98) ammontava all'11 per cento e ad oggi è salita al 23 per cento. Una parte di questo sviluppo positivo è riconducibile ai bassi tassi di interesse degli ultimi anni. Inoltre si deve considerare che, a causa delle peculiarità della sfera rurale, anche le spese di sussistenza delle economie domestiche agricole sono inferiori. Per l'alloggio, ad esempio, i costi rappresentano circa la metà rispetto alle economie domestiche comparabili nei Comuni rurali.

## 2.6 Sfide future nel settore della sicurezza alimentare

### *A livello internazionale*

A livello globale le principali sfide per il futuro consistono nel poter mantenere la domanda e l'offerta in equilibrio e migliorare la distribuzione delle derrate alimentari. Sono necessari particolari sforzi sia sul versante della domanda sia su quello dell'offerta. Approcci volti a limitare la crescita della domanda sono la riduzione di perdite alimentari (food waste)<sup>23</sup> e lo sviluppo di modelli di consumo che preservino le risorse. Nel settore dell'offerta va aumentata la quantità e la qualità delle derrate alimentari migliorando ulteriormente la produttività e 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. Per quanto riguarda la distribuzione è necessario un commercio funzionante tra le regioni e, in generale, misure volte a migliorare il potere d'acquisto delle fasce più povere della popolazione.

### *Svizzera*

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. Lo sfruttamento delle possibilità offerte dalla tecnica, come il progresso nella selezione o l'impiego di tecnologie più efficienti, anche in futuro favorirà la produzione<sup>24</sup>.

Le sfide globali sono essenzialmente importanti anche sul piano nazionale. Tuttavia esse hanno altre priorità. Per quanto riguarda l'offerta, l'accento non è posto sull'intensivazione della produzione ma sulla sostenibilità<sup>25</sup>. 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. 2.5.3). Affinché la produzione indigena possa continuare a contribuire all'approvvigionamento a lungo termine della popolazione elvetica è necessario ridurre il carico ambientale migliorando, in particolare, l'efficienza delle

<sup>22</sup> FF 1996 IV 1

<sup>23</sup> Food waste comprende tutte quelle derrate alimentari destinate al consumo umano che vanno perse o gettate via lungo la catena del valore e nel consumo (economie domestiche private e ristorazione). In alcune definizioni si differenzia tra food loss e food waste. Con food loss si ci riferisce alle perdite nell'agricoltura e nella trasformazione; food waste designa le derrate alimentari smaltite nel commercio e al livello del consumo.

<sup>24</sup> Cfr. Politica agricola 2014-2017, FF 2012 1757, in questo caso pagg. 1991-1992

<sup>25</sup> Buckwell et. al (2014): Sustainable Intensification of European Agriculture. RISE Foundation, Brussels.

risorse. L'accento è posto su una produzione adeguata alla sopportabilità degli ecosistemi e alle condizioni locali che sfrutti in maniera per quanto possibile ottimale il potenziale di produzione naturale.

In base all'analisi della situazione attuale (cfr. 2.4) e degli sviluppi internazionali, nel contesto svizzero si deducono le seguenti sfide centrali per la futura garanzia della sicurezza alimentare<sup>26</sup>:

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 svizzera attraverso la differenziazione dei prodotti e la riduzione dei costi;
4. sufficienti possibilità per le importazioni di derrate alimentari e mezzi di produzione agricoli tramite l'accesso della Svizzera ai mercati internazionali e un ampio portafoglio di Paesi di provenienza delle importazioni;
5. riduzione della domanda di risorse naturali attraverso la limitazione del food waste e un'alimentazione che preservi maggiormente le risorse naturali.

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

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

Uno dei motivi per cui è stata lanciata l'iniziativa è la Politica agricola 2014-2017 e più precisamente la preoccupazione dei suoi promotori riguardo a un possibile graduale indebolimento della produzione indigena dovuto a un crescente orientamento degli strumenti della politica agricola verso le prestazioni d'interesse generale. L'obiettivo dell'iniziativa popolare è rafforzare l'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari di produzione indigena variata e sostenibile. Secondo il comitato d'iniziativa<sup>27</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 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 con derrate alimentari è una delle maggiori sfide della nostra epoca». Ciò è dovuto alla maggiore domanda (crescita demografica, aumento del potere d'acquisto e cambiamento delle abitudini di consumo) e alla limitatezza delle risorse naturali per

<sup>26</sup> Cfr. Rapporto esplicativo concernente il controprogetto del Consiglio federale all'iniziativa popolare federale «Per la sicurezza alimentare». Il rapporto può essere consultato sotto [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2015 > Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca.

<sup>27</sup> Sito Internet del comitato d'iniziativa: [www.ernaehrungssicherheit.ch](http://www.ernaehrungssicherheit.ch) (stato: 21 maggio 2015)

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.

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

Con l'articolo 104a capoverso 1 Cost., l'iniziativa esige dalla Confederazione misure efficaci volte a rafforzare l'approvvigionamento della popolazione con 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 l'espressione «in particolare» inserita 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 l'articolo 104a capoverso 2 Cost., 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.

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

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.

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

Il testo della disposizione costituzionale proposta è formulato in maniera relativamente aperta e non presenta contraddizioni rispetto all'articolo 104 Cost. o ad altre disposizioni costituzionali. In virtù dell'articolo 104 capoverso 1 Cost., la Confederazione è incaricata di provvedere affinché l'agricoltura, tramite una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato, contribuisca efficacemente a garantire l'approvvigionamento della popolazione (lett. a), a salvaguardare le basi vitali naturali e alla cura del paesaggio rurale (lett. b) nonché a garantire un'occupazione decentrata del territorio (lett. c). Con la produzione l'agricoltura contribuisce a fornire diverse prestazioni d'interesse generale (multifunzionalità). Il testo dell'iniziativa riprende l'aspetto della sicurezza dell'approvvigionamento di cui all'articolo 104 capoverso 1 lettera a Cost. e lo concretizza. Il fatto che le altre prestazioni dell'agricoltura non siano esplicitamente menzionate nel nuovo articolo 104a Cost. non vuol dire che queste sarebbero

svalutate rispetto al mandato di approvvigionamento o che il principio della multifunzionalità sarebbe messo in discussione. Ciò è confermato anche dal fatto che l'iniziativa non vuole modificare l'articolo 104 Cost.. L'articolo 104a Cost. è quindi assolutamente compatibile con il concetto attuale di multifunzionalità.

### *Capoverso 1*

Il testo dell'iniziativa si riferisce all'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari. Ai sensi del capoverso 1 va rafforzato l'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari di produzione indigena variata e sostenibile. Il concetto di produzione variata indica che in Svizzera si deve puntare su una molteplicità di prodotti diversi, evitando di specializzarsi su un numero ristretto di prodotti. Il concetto di produzione sostenibile ricorre già nel capoverso 1 del vigente articolo 104 Cost. ed è concretizzato nella legislazione agricola. La sostenibilità va intesa in senso ampio e fa riferimento alle tre dimensioni economia, aspetti sociali ed ecologia.

Il concetto di «rafforzare» comprende una dimensione temporale. Gli autori dell'iniziativa partono dal presupposto che al momento vi è una tendenza all'indebolimento della produzione indigena. Considerato questo scenario, dal concetto di «rafforzare» si può dedurre che nel corso del tempo la produzione non dovrebbe diminuire. D'altro lato esso può essere inteso in relazione agli altri mandati dell'agricoltura ai sensi dell'articolo 104 Cost., ovvero che la produzione agricola va potenziata, attraverso provvedimenti federali, nell'ottica della preservazione delle basi vitali naturali o della cura del paesaggio rurale. Se interpretata in questo modo, considerata la condizione della sostenibilità, l'iniziativa contiene di per sé un limite netto che esclude un'estensione della produzione a spese dell'ambiente. Secondo il Consiglio federale l'iniziativa mira in generale a preservare la produzione agricola indigena.

Nella seconda parte della frase al capoverso 1, la Confederazione è incaricata di adottare misure efficaci per raggiungere gli obiettivi fissati nella prima parte della frase. L'accento è posto su due misure:

- a. misure contro la perdita di terre coltivate, incluse le superfici d'estivazione;
- b. misure volte ad attuare una strategia in materia di qualità.

Con l'espressione «in particolare» si indica che per raggiungere l'obiettivo possono essere impiegati anche altri strumenti, ma che va data la priorità a quelli esplicitamente menzionati.

Una condizione essenziale per la produzione agricola è la disponibilità di sufficienti terre coltivate, che in Svizzera sono in costante diminuzione a causa dell'espansione degli insediamenti e dell'avanzamento del bosco. L'accento è pertanto posto su due tipi di misure per contrastare la perdita di terre coltivate: quelle nell'ambito della pianificazione del territorio e quelle di politica agricola volte a preservare l'apertura del paesaggio rurale (incl. regione d'estivazione) mediante una gestione globale.

La produzione agricola in Svizzera avviene a fronte di alti costi e difficili condizioni climatiche e topografiche. L'elevata qualità dei prodotti è un presupposto fondamentale per creare valore aggiunto sul mercato. Ciò implica che i vari attori lungo l'intera filiera alimentare condividano una strategia, la cui impostazione in comune è finalizzata al posizionamento dei prodotti sul mercato e la cui responsabilità ricade pertanto sugli attori privati dell'agricoltura e della filiera alimentare. Le misure della Confederazione volte ad attuare una strategia in materia di qualità possono pertanto sostenere la filiera soltanto a titolo sussidiario.



## *Capoverso 2*

Ai sensi del capoverso 2, la Confederazione è incaricata di provvedere affinché l'onere amministrativo nell'agricoltura sia contenuto. Poiché la Confederazione concede aiuti finanziari all'agricoltura, è necessario un certo onere esecutivo (gestione di prestazioni). Con il concetto «ridotto» s'intende un rapporto costi-benefici quanto più possibile ottimale delle norme statali. Con il concetto di «dispendio amministrativo» si esprime, inoltre, che la necessità di un dispendio ridotto si riferisce all'esecuzione delle norme statali. Il dispendio cui sono confrontate le aziende a cause delle norme di diritto privato non è interessato da tale disposizione. In questo caso la Confederazione può eventualmente sgravare il dispendio a titolo subsidiario, ad esempio attraverso il coordinamento dei controlli. Siccome il capoverso 2 si limita all'agricoltura, non si può dedurre che il dispendio deve essere ridotto anche per gli altri attori nell'ambito dell'esecuzione della politica agricola (p.es. Cantoni).

Nella seconda parte della frase al capoverso 2 la Confederazione è incaricata di provvedere affinché siano garantite la certezza del diritto e un'adeguata sicurezza degli investimenti. La certezza del diritto è un elemento fondamentale in uno stato di diritto; la sicurezza degli investimenti è un aspetto parziale della certezza del diritto, che è garantita se gli investimenti sostenuti possono essere utilizzati a lungo termine. Con l'espressione «adeguato» si esprime che non si tratta di una protezione assoluta degli investimenti, ma della ponderazione tra interessi privati coinvolti e interessi pubblici superiori.

## **4 Valutazione dell'iniziativa**

Di seguito vengono valutati dal profilo materiale e giuridico i sei punti principali del testo dell'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare».

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

#### **4.1.1 Sicurezza alimentare**

Secondo la definizione al punto 2.3, la sicurezza alimentare è contemplata in diversi articoli costituzionali. Per i fattori accessibilità, utilizzazione (in particolare la sicurezza delle derrate alimentari) e stabilità si tratta delle 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 (utilizzazione o sicurezza delle derrate alimentari);
- articolo 102 Cost.: garanzia dell'approvvigionamento in beni e servizi vitali in caso di crisi (stabilità). Affinché ciò sia possibile, gli strumenti di approvvigionamento economico del Paese comprendono, oltre alla gestione dell'offerta (p.es. scorte obbligatorie) e della domanda (p.es. contingentamento), anche misure adeguate per la garanzia di trasporti di importanza vitale e di infrastrutture di informazione e di comunicazione. Con tali misure si potenzia la resilienza della Svizzera nel settore dell'approvvigionamento alimentare.

Per quanto concerne la disponibilità, il contributo della produzione indigena all'approvvigionamento viene affrontato all'articolo 104 Cost. (cfr. 4.1.2). Anche l'importazione di prodotti agricoli e di derrate alimentari è contemplata

implicitamente nelle disposizioni generali sulla libertà economica (art. 94 Cost.), sulla politica economica esterna (art. 101 Cost.) e per la negoziazione di trattati internazionali (art. 54 Cost.). Invece non c'è alcuna disposizione che riunisca i diversi aspetti e le sfide della sicurezza alimentare e li traduca in un concetto coerente.

Con l'iniziativa la sicurezza alimentare sarebbe certamente introdotta a livello costituzionale dal profilo concettuale. Con l'esplicita limitazione alla produzione indigena, tuttavia, sotto questo titolo sarebbe sancita nella Costituzione una disposizione molto unilaterale e poco equilibrata.

#### **4.1.2 Rafforzamento dell'approvvigionamento con derrate alimentari di produzione indigena variata e sostenibile**

Mediante l'articolo 104 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. L'obiettivo di rafforzare la produzione indigena formulato dai promotori dell'iniziativa è pertanto, di base, già contemplato nell'articolo 104 capoverso 1 lettera a.

A livello legislativo le attuali disposizioni soprattutto nella LAgr offrono giù un'ampia base per il potenziamento della produzione indigena. Misure che perseguono tale obiettivo in maniera esplicita sono, da un lato, gli strumenti di promozione della produzione e dello smercio di cui al titolo secondo della LAgr (protezione alla frontiera, contributi per il sostegno del mercato e per le singole colture nonché promozione dello smercio) e, dall'altro, i nuovi contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento di cui all'articolo 72 LAgr. Complessivamente nel 2014 l'agricoltura svizzera è stata sostenuta mediante tali strumenti per un importo pari a circa 3,8 miliardi di franchi. Considerate la notevole varietà di misure e la portata del sostegno in questo ambito, nelle passate 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 doganale e di un migliore accesso ai mercati agricoli internazionali.

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

Secondo l'articolo 75 capoverso 1 Cost., la Confederazione stabilisce i principi della pianificazione territoriale. La pianificazione del territorio mira a un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e a un ordinato insediamento del territorio e per la sua realizzazione sono competenti prevalentemente i Cantoni. Sebbene nell'articolo 75 capoverso 1 Cost. non sia esplicitamente citata la protezione delle terre coltivate, essa è implicitamente insita nell'appropriata 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 tendenzialmente 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 della legge federale del 22 giugno 1979<sup>28</sup> sulla pianificazione del territorio (LPT) esige che vengano mantenute «sufficienti superfici coltivate idonee» per l'agricoltura. Nella LPT tale obiettivo viene concretizzato mediante la

<sup>28</sup> RS 700

separazione tra zone edificabili e non edificabili e tramite la possibilità di creare zone agricole e zone protette. Con la modifica del 15 giugno 2012<sup>29</sup> della LPT (prima tappa della revisione della LPT), approvata nella votazione popolare del 3 marzo 2013, 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 stato uno degli elementi del progetto posto in consultazione della seconda tappa della revisione della LPT. È stata proposta l'introduzione di un obbligo di compensazione in generale per tutti i suoli con qualità SAC. La consultazione sulla seconda tappa è durata dal 5 dicembre 2014 al 15 maggio 2015<sup>30</sup>. Nella seconda metà del 2015 il Consiglio federale deciderà in merito all'ulteriore procedura.

Le misure di pianificazione del territorio per la protezione delle SAC vengono consolidate anche con la revisione totale della legge dell'8 ottobre 1982<sup>31</sup> sull'approvvigionamento del Paese (LAP). Il messaggio del 3 settembre 2014 concernente la revisione totale della LAP prevede una disposizione che stabilisca l'importanza di sufficienti superfici adeguate all'agricoltura, in particolare SAC, per la pianificazione alimentare in caso di crisi<sup>32</sup>. In tal modo si garantisce che in tempi di grave situazione di penuria in relazione alle derrate alimentari si possa assicurare un sufficiente approvvigionamento del Paese. Si chiarisce quindi la connessione tra protezione delle terre coltivate e stabilità della sicurezza alimentare. La revisione totale della LAP al momento è in discussione al Parlamento. Il 18 marzo 2015 il Consiglio degli Stati ha accolto il progetto all'unanimità.

Nel quadro della Politica agricola 2014-2017 sono state ampliate in maniera mirata le misure per la protezione delle terre coltivate e per la preservazione dell'apertura del paesaggio. Per l'Ufficio federale dell'agricoltura è stata introdotta la possibilità di presentare ricorso contro progetti che richiedono SAC ed è stato bloccato il versamento di pagamenti diretti per le superfici agricole di nuovo azionamento. Per quanto riguarda la preservazione dell'apertura del paesaggio, da un lato, vengono introdotti nuovi strumenti quali il contributo di declività, il contributo di alpeggio e il contributo per superfici inerbite e terreni da strame ricchi di specie nella regione d'estivazione. Dall'altro le misure di preservazione dell'apertura del paesaggio e in particolare della regione d'estivazione sono state ampliate in maniera sostanziale, aumentando i mezzi finanziari a disposizione.

#### **4.1.4 Attuazione di una strategia in materia di qualità**

Per poter creare un valore aggiunto ottimale lungo la filiera alimentare è rilevante posizionare le derrate alimentari svizzere dal profilo della qualità. Con l'espressione «qualità» si intendono caratteristiche del prodotto che vanno oltre la garanzia della

<sup>29</sup> RU **2014** 899

<sup>30</sup> La documentazione della consultazione può essere consultata sotto [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2015 > Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni

<sup>31</sup> RS **531**

<sup>32</sup> FF **2014** 6105, in questo caso pag. 6134

sicurezza alimentare. Partendo da tale presupposto, importanti attori del settore agroalimentare hanno concordato una strategia comune della qualità firmandone, nel 2012, la rispettiva Carta<sup>33</sup>. Gli elementi cardine di tale strategia sono la leadership qualitativa, la partnership qualitativa e l'offensiva di mercato.

L'attuazione di una strategia in materia di 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 già oggi 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 legislativo. Attraverso gli strumenti di promozione dello smercio (art. 12 LAgr) e designazione (art. 14-16 LAgr) gli sforzi della filiera in questo settore possono essere sostenuti in maniera sussidiaria. Con il nuovo articolo 11 LAgr è stato volutamente creato uno strumento che consente di sostenere in maniera sussidiaria la filiera nel perseguimento degli obiettivi fissati nella Carta. Siccome l'applicazione è stata avviata da poco, non è ancora possibile esprimersi sull'efficacia di tale strumento.

#### **4.1.5 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 mirata 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. Il fatto che gli attori di mercato vogliono conferire ai propri prodotti un posizionamento ben definito mediante certificazioni di diritto privato o programmi label, ha come controindicazione un maggior dispendio. Inoltre, la tracciabilità dei prodotti ha acquisito maggiore valenza. Questa oggi è lo strumento principale per la lotta alle epizootie e in generale è importante per la garanzia della sicurezza alimentare. Inoltre i consumatori desiderano informazioni trasparenti in relazione alla provenienza regionale delle derrate alimentari. La tracciabilità può tuttavia essere garantita solo con un'adeguata documentazione. Un certo dispendio è pertanto inevitabile, ma non può andare oltre a quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi summenzionati.

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 pubblico, 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. Il

<sup>33</sup> La Carta può essere consultata sotto: [www.qualitaetsstrategie.ch](http://www.qualitaetsstrategie.ch)

disciplinamento ai sensi della Costituzione del dispendio amministrativo per l'agricoltura non sarebbe pertanto conforme ai livelli.

Nella sua risposta al postulato Knecht<sup>34</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, verificando le modalità di disciplinamento. La riduzione dell'onere amministrativo sarà un elemento importante nello sviluppo della politica agricola dopo il 2017 (cfr. 2.1).

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

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. La realizzazione del cambio di sistema dei pagamenti diretti<sup>35</sup> sull'arco di otto anni e la prevista rinuncia a una revisione di legge per il periodo 2018-2021 (cfr. 2.1) offrono maggiore sicurezza degli investimenti per gli agricoltori.

#### **4.2 Ripercussioni dell'iniziativa in caso di accettazione**

Con l'iniziativa non vengono sancite nuove competenze della Confederazione e i suoi contenuti sono formulati in maniera relativamente aperta. Al punto 4.1, inoltre, è già stato illustrato come gli obiettivi siano ampiamente contemplati, a livello contenutistico, dalla normativa vigente. Muovendo da tali considerazioni, in caso di accettazione dell'iniziativa non sussisterebbe alcuna necessità di adeguare le basi legali (cfr. 3.3). Considerato che la produttività dell'agricoltura svizzera è destinata ad aumentare ancora e che sui mercati internazionali si potrà contare almeno su una stabilità dei prezzi a lungo termine, in caso di accettazione dell'iniziativa l'agricoltura non avrebbe bisogno di maggior sostegno.

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

L'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» tocca un tema molto importante dal profilo sociale. La garanzia della sicurezza alimentare rappresenta una delle sfide fondamentali a livello globale risultanti principalmente dall'evoluzione delle condizioni quadro come la crescita demografica e la penuria di risorse naturali.

<sup>34</sup> Postulato Knecht 14.3514 «Politica agricola 2018-2021. Piano d'azione per snellire l'eccessiva burocrazia e per ridurre il personale nell'amministrazione»

<sup>35</sup> Cfr. Politica agricola 2014-2017, FF **2012** 1757, in questo caso pagg. 1907-1908

Anche la Svizzera è confrontata con diverse sfide a tal proposito (cfr. 2.6). L'iniziativa tematizza determinate sfide correlate alla sicurezza alimentare come la protezione delle terre coltivate e l'esigenza di una produzione sostenibile, affrontando l'accrescimento della competitività mediante la richiesta di misure volte ad attuare una strategia in materia di qualità. Da considerare positivamente è anche il fatto che l'articolo 104 Cost.<sup>36</sup>, che gode di ampio consenso politico, e in particolare il concetto di multifunzionalità in esso contemplato non sono rimessi in questione dall'iniziativa.

L'iniziativa si basa sulla supposizione che in Svizzera con l'attuale Politica agricola la produzione agricola venga indebolita. Tale supposizione non si fonda tuttavia su alcuna base. Giusta l'articolo 104 capoverso 1 lettera a Cost., ci si aspetta dall'agricoltura svizzera che contribuisca a un approvvigionamento della popolazione più sicuro. Il Consiglio federale e il Parlamento si sono ripetutamente espressi a favore della salvaguardia della produzione agricola in Svizzera e hanno definito i relativi obiettivi<sup>37</sup>. Annualmente sono utilizzati 3,8 miliardi di franchi per misure di politica agricola che mirano alla promozione della produzione e dello smercio e alla sicurezza dell'approvvigionamento (cfr. 4.1.2). Negli ultimi anni la produzione agricola in Svizzera è aumentata costantemente e nella media degli anni 2012/14 ha toccato livelli record. Finora sono stati raggiunti tutti gli obiettivi concernenti la produzione indigena definiti dal Parlamento e dal Consiglio federale. Inoltre non è detto che anche in futuro tale tendenza all'aumento non persista rispettando i requisiti ecologici. Per il Consiglio federale non vi è tuttavia alcuna necessità materiale d'intervento.

La protezione delle terre coltivate è una questione socio-politica e un obiettivo della Confederazione, perseguito mediante gli strumenti della pianificazione del territorio. Il vigente articolo 75 Cost. costituisce una base sufficiente. Recentemente il legislatore ha inasprito gli strumenti stabilendo che vanno ridimensionate le zone edificabili troppo estese e sfruttate meglio le attuali riserve di terreni edificabili nonché le riserve di utilizzazione nelle zone già costruite. Il Consiglio federale intende potenziare ulteriormente la protezione delle terre coltivate mediante gli strumenti di pianificazione del territorio.

L'iniziativa si orienta in modo unilaterale verso la produzione indigena tralasciando aspetti che rivestono un'enorme valenza per la garanzia della sicurezza alimentare, quali la competitività dell'intera catena del valore, l'accesso ai mercati agricoli internazionali e un consumo rispettoso delle risorse. Tali interazioni non sono contemplate dall'iniziativa. La sua accettazione comporterebbe che al titolo «sicurezza alimentare» sarebbe ancorata una norma molto unilaterale e poco equilibrata nella Costituzione.

Gli altri obiettivi contenuti nell'iniziativa sono pertanto già ampiamente sanciti nella vigente Costituzione (cfr. 4.1). L'articolo 104 Cost. contempla misure contro la perdita di superfici d'estivazione e quelle per l'attuazione di una strategia in materia di qualità. Il contenimento dell'onere amministrativo nonché la certezza del diritto e la sicurezza degli investimenti rientrano nello stato di diritto (art. 5 Cost.). Non

<sup>36</sup> Cfr. Brandenburg A. et al. (2007): Was erwartet die Schweizer Bevölkerung von der Landwirtschaft? 4hm AG e Uni S. Gallo, S. Gallo. Il sondaggio è stato ripetuto nel 2015 e i risultati verranno probabilmente pubblicati nel corso del 2015 (Brandenburg A. et al.: Was erwartet die Schweizer Bevölkerung von der Landwirtschaft? SUP Lucerna, Lucerna).

<sup>37</sup> Cfr. FF **2012** 1757 in questo caso pagg. 1782 e 1830-1831

sussiste pertanto neanche in tal caso la necessità d'intervenire a livello costituzionale. La sostenibilità della produzione, la salvaguardia delle superfici di estivazione, il sostegno di una strategia in materia di qualità e lo sgravio amministrativo sono, inoltre, parte di processi legislativi appena conclusi o ancora in corso. Con la Politica agricola 2014-2017 i pagamenti diretti sono stati impostati in maniera coerente agli obiettivi di cui all'articolo 104 Cost. e sono state potenziate in maniera mirata le misure nell'ambito delle basi vitali naturali e del paesaggio rurale. Con il nuovo sistema di produzione e i contributi per l'efficienza delle risorse sono potenziate le sinergie tra ecologia e produzione e si persegue un utilizzo sostenibile delle risorse naturali. Con i contributi per il paesaggio rurale si sostiene maggiormente l'apertura del paesaggio della regione d'estivazione. Inoltre si ampliano le misure per la promozione del valore aggiunto e per il sostegno della strategia della qualità. Il Consiglio federale intende altresì concentrarsi in maniera particolare sullo sgravio amministrativo e garantire un'elevata sicurezza degli investimenti per l'agricoltura nel quadro dei limiti di spesa agricoli per gli anni 2018-2021.

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

Gli impegni internazionali che la Svizzera si è assunta negli ambiti della produzione, della commercializzazione e della designazione delle derrate alimentari sono, in primo luogo, gli impegni in relazione a quanto convenuto con l'Accordo del 15 aprile 1994<sup>38</sup> che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, in secondo luogo, quelli nei confronti dell'UE nel quadro degli accordi bilaterali e, infine, quelli relativi agli accordi di libero scambio con Paesi terzi.

Nell'ambito del diritto OMC l'Accordo sull'agricoltura<sup>39</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>40</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 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.

L'Accordo del 21 giugno 1999<sup>41</sup> tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (accordo agricolo) contempla determinati

38 RS 0.632.20

39 RS 0.632.20, Allegato 1A.3

40 RS 0.632.21

41 RS 0.916.026.81

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>42</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.

Il testo dell'iniziativa non contraddice direttamente gli impegni internazionali della Svizzera e in linea di principio non limita il margine di manovra per la conclusione di accordi internazionali. La relazione con gli obblighi internazionali dipende tuttavia in misura considerevole dall'attuazione a livello legislativo. L'attuazione dell'iniziativa, nel caso fosse accettata, avverrebbe nel rispetto degli impegni della Svizzera in virtù del diritto internazionale per tutelare il margine di manovra della Svizzera in materia di politica estera nell'interesse dell'intera economia.

#### **4.5 Valutazione di un controprogetto diretto**

In una prima fase il Consiglio federale aveva previsto di contrapporre all'iniziativa un controprogetto diretto per sancire a livello costituzionale l'obiettivo della sicurezza alimentare e accrescere la coerenza in materia tra i diversi settori politici. S'intendeva così sancire a livello costituzionale un concetto globale per la sicurezza alimentare che tenesse conto delle sfide future presentate al punto 2.6 in maniera completa e ponderata. Il Consiglio federale proponeva di inserire nella Costituzione un nuovo articolo 102a (Sicurezza alimentare) in virtù del quale la Confederazione, al fine di assicurare l'approvvigionamento della popolazione in derrate alimentari, avrebbe avuto il compito di creare condizioni quadro a supporto della sostenibilità e 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 rispettoso delle risorse.

Il 14 gennaio 2015 è stata avviata una procedura di consultazione sul controprogetto diretto conclusasi il 14 aprile 2015<sup>43</sup>. Nella procedura di consultazione la maggioranza ha approvato i contenuti del concetto proposto dal Consiglio federale,

<sup>42</sup> RS 632.401

<sup>43</sup> La documentazione sulla consultazione può essere consultata sotto [www.admin.ch/i](http://www.admin.ch/i) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2015 > Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca



tuttavia non è stato ritenuto necessario inserirlo esplicitamente in un nuovo articolo costituzionale, in particolare perché la vigente Costituzione rappresenta una base sufficiente per il concetto proposto dal Consiglio federale<sup>44</sup>. Il Consiglio federale è d'accordo sul fatto che la vigente Costituzione sia sufficiente per far fronte alle sfide future nell'ottica del concetto proposto. Rinuncia, pertanto, a contrapporre un controprogetto diretto all'iniziativa «Per la sicurezza alimentare». Terrà comunque conto del concetto proposto nell'impostare l'evoluzione futura della politica agricola.

## **5 Conclusioni**

La garanzia della sicurezza alimentare a livello globale costituisce una grande sfida cui è confrontata anche la Svizzera. Il Consiglio federale condivide pertanto l'opinione degli autori dell'iniziativa, secondo cui la sicurezza alimentare è un importante tema a livello globale e nazionale. Ritiene, inoltre, che la persistente perdita di terre coltivate sia in contrasto con uno sviluppo sostenibile e a lungo termine riduca il potenziale dell'agricoltura per la produzione di derrate alimentari in Svizzera.

La disposizione costituzionale proposta è formulata in maniera relativamente aperta e pertanto l'iniziativa non contraddice le vigenti basi costituzionali né gli impegni internazionali rilevanti della Svizzera. Il concetto della multifunzionalità dell'agricoltura contenuto nell'articolo 104 Cost. non è rimesso in questione dall'iniziativa e resta di rilevanza strategica, anche nell'ottica della futura evoluzione della politica agricola.

Tuttavia il Consiglio federale respinge l'iniziativa per i seguenti motivi: l'attuale articolo 104 Cost. gode di ampio consenso dal profilo politico: offre un'ottima base affinché l'agricoltura, mediante la produzione, possa fornire un notevole contributo all'approvvigionamento della popolazione e contemporaneamente ulteriori prestazioni a favore della società.

In Svizzera la sicurezza alimentare è molto elevata: le derrate alimentari sono costantemente a disposizione in quantità sufficiente, la sicurezza delle derrate alimentari ha un livello molto alto e i singoli consumatori sono in grado di pagarle. Inoltre la Svizzera presenta i migliori presupposti per far fronte alle sfide future e quindi per garantire la sicurezza alimentare anche a lungo termine.

L'iniziativa mira al rafforzamento della produzione indigena. Si basa sull'ipotesi implicita che con l'attuale politica agricola la produzione agricola in Svizzera venga indebolita. Ma non è così. Dall'agricoltura svizzera si ci tuttora aspetta un notevole contributo al sicuro approvvigionamento della popolazione (cfr. art. 104 Cost.) e la Confederazione, con i suoi strumenti di politica agricola, sostiene la produzione con circa 3,8 miliardi di franchi all'anno. Negli ultimi anni la produzione indigena è aumentata, raggiungendo, nella media degli scorsi tre anni, livelli da primato. Il Consiglio federale non vede pertanto necessità d'intervento per la sicurezza alimentare dal profilo del volume di produzione ma da quello del miglioramento della sostenibilità. Oltre alla protezione delle terre coltivate, ciò comprende il potenziamento della competitività e l'utilizzo parsimonioso delle derrate alimentari e delle risorse naturali.

<sup>44</sup> Il Rapporto del ... giugno 2015 sui risultati della consultazione relativa al controprogetto diretto del Consiglio federale all'iniziativa popolare federale «Per la sicurezza alimentare» può essere consultato sotto ...

La protezione delle terre coltivate è, invece, una questione socio-politica e un obiettivo della Confederazione, ed è già sancita in maniera esaustiva dall'articolo 75 Cost. Il legislatore, con la prima tappa della revisione della legge sulla pianificazione del territorio appena conclusasi, ha migliorato la protezione delle terre coltivate, promuovendo maggiormente la densificazione edilizia. Il Consiglio federale intende potenziare ulteriormente la protezione delle terre coltivate mediante gli strumenti di pianificazione del territorio.

La sicurezza alimentare non è garantita solo mediante un orientamento alla produzione agricola indigena, come suggerisce l'iniziativa, ma anche in relazione al contributo dei settori a monte e a valle nonché al rapporto dei consumatori con le derrate alimentari. Inoltre l'accesso della Svizzera ai mercati internazionali è decisivo sia dal profilo delle importazioni che delle esportazioni per il settore agricolo svizzero e per la sicurezza alimentare. Tali interazioni non sono contemplate nell'iniziativa, che quindi è molto unilaterale e non equilibrata.

Le altre richieste contenute nell'iniziativa (salvaguardia della superficie d'estivazione, attuazione di una strategia in materia di qualità, sgravio amministrativo, sicurezza degli investimenti e certezza del diritto) sono già ampiamente considerate dai principi sanciti dalla Costituzione vigente, segnatamente agli articoli 5 (Stato di diritto) e 104 (Agricoltura). La Costituzione delega già oggi alla Confederazione la competenza di emanare normative adeguate. Non vi è dunque necessità di integrare la Costituzione federale. Inoltre diversi di questi obiettivi sono promossi in maniera mirata e potenziata mediante la Politica agricola 2014-2017 (p.es. estivazione).

In una prima fase il Consiglio federale aveva previsto di contrapporre all'iniziativa un nuovo articolo 102a Cost. come controprogetto diretto per sancire esplicitamente nella Costituzione l'importante tema della sicurezza alimentare e accrescere la coerenza tra i diversi ambiti politici. S'intendeva così sancire a livello costituzionale un concetto globale ed equilibrato per la sicurezza alimentare. Nella procedura di consultazione la maggioranza ha sostenuto i contenuti del concetto proposto dal Consiglio federale; tuttavia ampie cerchie non hanno ritenuto necessario inserirlo esplicitamente in un nuovo articolo costituzionale. La maggior parte dei partecipanti alla procedura di consultazione ritiene che il concetto proposto possa già essere attuato con la Costituzione vigente. Pertanto il Consiglio federale rinuncia a contrapporre un controprogetto diretto all'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare». In futuro, però, per l'ulteriore sviluppo della politica agricola e altri temi politici rilevanti si rifarà a tale concetto.

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