



18.xxx

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «Acqua potabile pulita e
cibo sano – No alle sovvenzioni per l'impiego di pesticidi e
l'uso profilattico di antibiotici»**

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Acqua potabile pulita e cibo sano – No alle sovvenzioni per l'impiego di pesticidi e l'uso profilattico di antibiotici» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

L'accettazione dell'iniziativa popolare «Acqua potabile pulita e cibo sano – No alle sovvenzioni per l'impiego di pesticidi e l'uso profilattico di antibiotici» avrebbe ripercussioni considerevoli e pregiudizievoli sull'agricoltura e sulla sicurezza alimentare in Svizzera. L'iniziativa popolare fa sue richieste legittime della popolazione, che però si punta già a soddisfare attraverso le attuali misure di politica agricola che saranno potenziate e ampliate nel quadro della Politica agricola a partire dal 2022. Il Consiglio federale raccomanda pertanto di respingerla.

Contenuto dell'iniziativa

L'iniziativa sull'acqua potabile chiede che i pagamenti diretti siano erogati soltanto alle aziende agricole che non impiegano pesticidi, non fanno un uso profilattico di antibiotici nella detenzione di animali e possono nutrire il loro effettivo di animali con il foraggio prodotto nell'azienda. Ciò al fine di garantire la qualità della nostra acqua potabile.

Pregi e difetti dell'iniziativa

L'iniziativa popolare, da un lato, fa suoi obiettivi importanti, peraltro già perseguiti dalla Confederazione attraverso varie misure di politica agricola, come per esempio il Piano d'azione sui prodotti fitosanitari e la Strategia nazionale contro le resistenze agli antibiotici. Vista la sovrapposizione in termini di contenuti e tempistiche, queste misure devono essere potenziate e ampliate nell'ambito del processo già avviato in relazione alla Politica agricola a partire dal 2022. Dall'altro, però, l'iniziativa popolare avrebbe ripercussioni considerevoli e pregiudizievoli sull'agricoltura svizzera. La rinuncia ai pesticidi e al foraggio acquistato comporterebbe un calo della produzione in molte aziende aventi diritto a pagamenti diretti. Vi sarebbe peraltro anche il rischio di un aumento dell'inquinamento ambientale dovuto all'intensivazione della produzione agricola qualora sempre più aziende decidessero di uscire dal sistema dei pagamenti diretti e di conseguenza non dovrebbero più adempiere la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER).

Proposta del Consiglio federale

Con il presente messaggio il Consiglio federale propone alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare «Acqua potabile pulita e cibo sano – No alle sovvenzioni per l'impiego di pesticidi e l'uso profilattico di antibiotici» al voto del Popolo e dei Cantoni senza controprogetto diretto o indiretto, con la raccomandazione di respingerla.

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Acqua potabile pulita e cibo sano – No alle sovvenzioni per l'impiego di pesticidi e l'uso profilattico di antibiotici» (Iniziativa sull'acqua potabile) ha il tenore seguente:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 104 cpv. 1 lett. a, 3 lett. a, e, g e 4

¹ La Confederazione provvede affinché l'agricoltura, tramite una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato, contribuisca efficacemente a:

- a. garantire l'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari sane e acqua potabile pulita;

³ La Confederazione imposta i provvedimenti in modo che l'agricoltura possa svolgere i suoi compiti multifunzionali. Le competenze e i compiti della Confederazione sono in particolare i seguenti:

- a. completa il reddito contadino con pagamenti diretti al fine di remunerare in modo equo le prestazioni fornite, a condizione che sia fornita la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate; tali esigenze comprendono la conservazione della biodiversità, una produzione esente da pesticidi e un effettivo di animali che può essere nutrito con il foraggio prodotto nell'azienda;
- e. può promuovere la ricerca, la consulenza e la formazione agricole e versare contributi d'investimento, purché queste misure sostengano l'agricoltura conformemente alle lettere a e g nonché al capoverso 1;
- g. esclude da pagamenti diretti le aziende agricole che fanno un uso profilattico di antibiotici nella detenzione di animali o il cui sistema di produzione rende necessario l'uso regolare di antibiotici.

⁴ Impiega a tali scopi mezzi finanziari a destinazione vincolata del settore agricolo e proprie risorse generali, controlla l'esecuzione delle prescrizioni e gli effetti conseguiti e informa regolarmente il pubblico sui risultati del controllo.

Art. 197 n. 12²

12. Disposizione transitoria dell'art. 104 cpv. 1 lett. a, 3 lett. a, e, g e 4

Dopo l'accettazione dell'articolo 104 capoversi 1 lettera a, 3 lettere a, e, g e 4 da parte di Popolo e Cantoni si applica un termine transitorio di otto anni.

¹ RS 101

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

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Acqua potabile pulita e cibo sano – No alle sovvenzioni per l'impiego di pesticidi e l'uso profilattico di antibiotici» è stata sottoposta all'esame preliminare³ della Cancelleria federale il 7 marzo 2017 e depositata il 18 gennaio 2018 corredata delle firme necessarie.

Con decisione del 28 febbraio 2018, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 113 979 firme valide⁴.

L'iniziativa è presentata in forma di progetto elaborato. Il nostro Collegio non presenta alcun controprogetto diretto o indiretto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve quindi presentare un disegno di decreto e il relativo messaggio entro il 18 gennaio 2019. Secondo l'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale deve decidere in merito alla raccomandazione di voto entro il 18 luglio 2020. Ha facoltà di posticipare di un anno il termine di trattazione se sono adempiute le condizioni di cui all'articolo 105 LParl.

1.3 Validità

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

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

2 Genesi dell'iniziativa

Nonostante le attuali esigenze in materia di diritto ambientale e il sostegno finanziario alle aziende agricole che forniscono la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER), gli «obiettivi ambientali per l'agricoltura» retti dal vigente diritto ambientale non hanno ancora potuto essere raggiunti⁶. Secondo i promotori dell'iniziativa, con l'attuale sistema dei pagamenti diretti si sostiene un'agricoltura in contraddizione con quanto afferma il principio dell'articolo 6 della legge federale

³ FF 2017 1933

⁴ FF 2018 911

⁵ RS 171.10

⁶ Cfr. rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 13.4284 Bertschy del 9 dicembre 2016.

del 24 gennaio 1991⁷ sulla protezione delle acque (LPaC): è vietato introdurre direttamente o indirettamente o lasciare infiltrarsi nelle acque sostanze che possono inquinare. Essi ritengono che sia necessario proteggere meglio l'acqua potabile dagli effetti dell'impiego, in agricoltura, di prodotti fitosanitari (PF) e antibiotici nonché da un allevamento troppo intensivo, che si basa sulle importazioni di foraggio. I promotori dell'iniziativa propongono, pertanto, di inasprire le condizioni per poter beneficiare di pagamenti diretti. L'iniziativa popolare non tange le aziende agricole che non percepiscono pagamenti diretti – oggi circa il 10 per cento delle aziende agricole svizzere che gestisce il 2 per cento della superficie agricola utile e che detiene il 5 per cento delle unità di bestiame grosso⁸ – e i campi di applicazione di pesticidi e antibiotici al di fuori del primario.

L'80 per cento circa dell'acqua potabile in Svizzera deriva dalle falde acquifere, il 20 per cento circa dai laghi⁹. La qualità della nostra acqua potabile è sostanzialmente elevata. Tuttavia, dati i rapidi progressi nel campo della tecnica di misurazione, soprattutto nelle aree urbane e nelle regioni agricole sfruttate in modo intensivo sono in aumento i casi in cui si rilevano tracce di sostanze indesiderate, perlopiù in concentrazioni basse e sicure dal punto di vista della salute, nelle falde acquifere e nell'acqua potabile. Nelle acque sotterranee, oltre che PF e nitrati riscontrabili soprattutto nelle regioni campicole sfruttate in modo intensivo, si possono trovare diverse altre sostanze non provenienti dall'agricoltura (p.es. residui di medicinali, prodotti anticorrosione o sostanze chimiche industriali dalle acque di scarico o idrocarburi clorurati da siti contaminati). Molte di queste sostanze derivano principalmente dallo smaltimento delle acque e attraverso gli impianti di depurazione giungono nei fiumi e nei torrenti oppure nelle falde acquifere mediante la filtrazione subalvea. In singoli casi le immissioni di azoto e fosforo nelle acque superficiali rimangono troppo elevate, sebbene lo sviluppo della rete di depurazione e l'introduzione del bilancio delle sostanze nutritive nella PER abbiano permesso di ridurle considerevolmente. In alcuni punti di misurazione delle acque sotterranee vengono superati i valori fissati per legge per i nitrati non soltanto nelle aree campicole, ma anche in quelle urbane¹⁰. Le analisi della qualità dell'acqua di piccoli e medi corsi d'acqua in aree agricole sfruttate in modo intensivo evidenziano spesso superamenti dei valori soglia ecotossicologici a causa dei PF¹¹. L'utilizzazione di PF in agricoltura è problematica anche dal profilo della biodiversità, soprattutto nei corsi d'acqua¹².

⁷ RS 814.20

⁸ Per aziende agricole secondo le norme dell'Ufficio federale di statistica (UST) si intendono le aziende che gestiscono almeno 1 ha SAU o 30 are di colture speciali o 10 are di colture protette oppure che detengono 8 scrofe madri o 80 suini da ingrasso o 80 poste per suini da ingrasso o 300 capi di pollame. Fonte: UST (2017): Statistica strutturale sulle imprese (STATENT). Descrizione dei dati GEOSTAT.

⁹ <http://trinkwasser.svgw.ch/index.php?id=730&L=2> > Acqua potabile Santé > Menu > Approvv. idrico > Origine

¹⁰ www.bafu.admin.ch > Temi > Acqua > Informazioni per gli specialisti > Stato delle acque > Acque sotterranee > Qualità > Prodotti fitosanitari

¹¹ www.eawag.ch/fileadmin/Domain1/News/2017/04/04/a-g_junghans.pdf

¹² www.bafu.admin.ch > Temi > Prodotti chimici > Pubblicazioni e studi > Ecologia e protezione delle piante

Nonostante le misure introdotte finora e a prescindere dalle valutazioni scientifiche, stando alle quali di norma le concentrazioni rilevate non pongono alcun rischio per la salute umana, un'ampia fetta della popolazione ha un atteggiamento critico nei confronti dell'impiego di PF e dei rischi correlati. I pericoli legati all'uso di PF sono un tema molto sensibile e l'utilità di tali prodotti in ambito agricolo passa in secondo piano. Il rischio che le derrate alimentari vengano contaminate da residui di PF così come percepito dalla popolazione è maggiore di quanto sia dimostrato dall'evidenza scientifica. Anche se stando alle conoscenze attuali il rischio per la salute è pressoché nullo e i valori soglia fissati dal diritto sulle derrate alimentari sono superati soltanto in casi sporadici, la popolazione è poco propensa ad accettare residui di PF negli alimenti e in particolare nelle falde acquifere.

Oltre a evitare la contaminazione dell'acqua potabile, la presente iniziativa popolare punta a una riduzione generalizzata dell'inquinamento ambientale dovuto all'agricoltura.

Un'altra iniziativa popolare con obiettivi analoghi è stata depositata il 25 maggio 2018 corredata delle firme necessarie¹³. L'iniziativa popolare «Per una Svizzera senza pesticidi sintetici» chiede che l'articolo 74 capoverso 2 Cost. venga modificato in modo da vietare l'uso di pesticidi sintetici nella produzione agricola, nella trasformazione di prodotti agricoli e nella cura del suolo e del paesaggio. Da vietare sarebbe altresì l'importazione di derrate alimentari contenenti pesticidi sintetici o per la cui produzione sono stati utilizzati tali pesticidi. Al contrario dell'iniziativa sull'acqua potabile, questa limita l'impiego di pesticidi sintetici per tutte le aziende agricole – e non solo per quelle aventi diritto a pagamenti diretti – e anche nei settori non agricoli. Il 22 agosto 2018 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) di elaborare un disegno di messaggio nel quale si propone di respingere l'iniziativa popolare senza controprogetto diretto o indiretto.

L'iniziativa popolare «No all'allevamento intensivo in Svizzera (Iniziativa sull'allevamento intensivo)» è stata lanciata il 12 giugno 2018¹⁴. Anche questa iniziativa ha un punto in comune con quella sull'acqua potabile. Infatti, vuole limitare le dimensioni dei gruppi di animali per stalla. L'iniziativa, formulata in modo generale, chiede alla Confederazione di tutelare la dignità dell'animale nell'ambito della detenzione a scopo agricolo. La dignità dell'animale include il diritto di non essere oggetto di allevamento intensivo. Per allevamento intensivo s'intende l'allevamento industriale finalizzato alla produzione più efficiente possibile di prodotti animali, nell'ambito del quale il benessere degli animali è lesa sistematicamente. La Confederazione è incaricata di stabilire criteri riguardanti in particolare il ricovero e la cura rispettosi dell'animale, l'accesso a spazi esterni, la macellazione e le dimensioni massime del gruppo per stalla. Il termine per la raccolta delle firme scade il 12 dicembre 2019.

¹³ FF 2018 3264

¹⁴ FF 2018 2696

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

L'iniziativa chiede acqua potabile in cui non vi siano elevate concentrazioni di nitrati e, analogamente agli altri alimenti, non presenti tracce di pesticidi, antibiotici e altre sostanze nocive. Mira inoltre a preservare la biodiversità e a ridurre le emissioni di sostanze nutritive nell'aria, nel suolo e nell'acqua. L'iniziativa popolare «Acqua potabile pulita e cibo sano – No alle sovvenzioni per l'impiego di pesticidi e l'uso profilattico di antibiotici» si concentra in primo luogo sui pagamenti diretti. L'obiettivo è limitarne l'erogazione alle aziende agricole che non impiegano pesticidi, non fanno un uso profilattico e regolare di antibiotici nella detenzione di animali e detengono soltanto un effettivo di animali che possono nutrire con foraggio di produzione propria. L'iniziativa chiede, inoltre, che la ricerca, la consulenza e la formazione promosse dalla Confederazione siano orientate a una produzione agricola alimentare priva di pesticidi e trattamenti profilattici e regolari con antibiotici e in grado di contribuire alla conservazione della biodiversità.

4 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa

La modifica costituzionale proposta contiene richieste concrete inerenti alla politica agricola rivolte alla Confederazione, le quali limitano il margine di manovra dato dai vigenti articoli 104 e 104a Cost. Il testo dell'iniziativa non contempla conflitti normativi con altri articoli costituzionali.

Articolo 104 capoverso 1 lettera a Cost.

Con l'aggiunta all'articolo 104 capoverso 1 lettera a Cost. viene precisato l'importante contributo dell'agricoltura al fine di garantire l'approvvigionamento della popolazione. Viene fatto un riferimento esplicito a derrate alimentari sane e acqua potabile pulita. I termini «sane» e «pulita» non vengono ulteriormente specificati. L'interpretazione del termine «sane» può essere che le derrate alimentari, se consumate normalmente, non nuocciono alla salute per la presenza di sostanze indesiderate o residui di prodotti per il trattamento. L'interpretazione del termine «pulita», in analogia all'ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016¹⁵ sull'acqua potabile e sull'acqua per piscine e docce accessibili al pubblico (OPPD), può essere che l'acqua potabile non deve presentare caratteristiche organolettiche percettibili e il tipo e la concentrazione dei microorganismi, dei parassiti e dei contaminanti in essa contenuti non devono costituire alcun rischio per la salute; inoltre deve rispettare i valori soglia a norma di legge. Siccome l'acqua potabile erogata in Svizzera adempie, di fatto ovunque, queste condizioni, il termine «pulita» può essere inteso in maniera molto generica come «priva di sostanze estranee». La «garanzia dell'approvvigionamento con derrate alimentari sane», in analogia alla definizione del termine «agricoltura» di cui all'articolo 3 capoverso 1 lettere a e b della legge del 29 aprile 1998¹⁶ sull'agricoltura (LAg), si riferisce alla produzione di prodotti valorizzabili derivanti dalla coltivazione vegetale e dalla tenuta di animali da reddito

¹⁵ RS 817.022.11

¹⁶ RS 910.1

nonché alla lavorazione, all'immagazzinamento e alla vendita dei prodotti nell'azienda di produzione.

Articolo 104 capoverso 3 lettera a Cost.

Ai sensi dell'articolo 104 capoverso 3 lettera a Cost., la PER è il presupposto per poter beneficiare di pagamenti diretti. Tuttavia, non si specifica quali elementi siano contemplati dalla PER. Ciò viene sancito concretamente all'articolo 70a capoverso 2 LAgr e nell'ordinanza del 23 ottobre 2013¹⁷ sui pagamenti diretti (OPD), in virtù di cui la PER implica:

- a. una detenzione degli animali da reddito rispettosa delle esigenze della specie;
- b. un bilancio di concimazione equilibrato;
- c. una quota adeguata di superfici per la promozione della biodiversità;
- d. la gestione conforme alle prescrizioni di oggetti d'importanza nazionale iscritti in inventari, conformemente alla legge federale del 1° luglio 1966¹⁸ sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN);
- e. un avvicendamento disciplinato delle colture;
- f. un'adeguata protezione del suolo;
- g. una selezione e un'utilizzazione mirate dei prodotti fitosanitari.

L'iniziativa precisa e integra l'attuale PER con i tre elementi seguenti:

- la conservazione della biodiversità;
- una produzione esente da pesticidi;
- un effettivo di animali che può essere nutrito con il foraggio prodotto nell'azienda.

A livello della LAgr sono interessati l'articolo 70a capoverso 2 lettere b (bilancio di concimazione equilibrato), c (quota adeguata di superfici per la promozione della biodiversità) e g (selezione e utilizzazione mirate dei PF). L'iniziativa non ha alcun effetto sulle altre disposizioni della PER.

Conservazione della biodiversità: la biodiversità comprende le varie forme di vita (specie animali, vegetali, funghi e batteri) e gli habitat in cui esse vivono (ecosistemi come boschi o corpi idrici) nonché la diversità genetica intraspecifica (p.es. sottospecie, varietà e razze). Nel quotidiano l'importanza della biodiversità è data dalle molteplici funzioni fornite dagli ecosistemi al genere umano, i cosiddetti servizi ecosistemici. Si tratta di funzioni di supporto alla vita, come la depurazione dell'acqua attraverso processi biologici nel suolo, di regolazione, come lo stoccaggio di CO₂, o culturali, come la varietà del paesaggio¹⁹. Vanno conservate sia la varietà sia le funzioni della biodiversità. Ciò deve essere garantito dalle prescrizioni della PER.

¹⁷ RS 910.13

¹⁸ RS 451

¹⁹ Scheda informativa 1, 2010 Anno internazionale della biodiversità.

Produzione esente da pesticidi: il termine «pesticidi» è definito nell'ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016²⁰ concernente i livelli massimi per i residui di antiparassitari nei o sui prodotti di origine vegetale e animale (OAOVA) e comprende i prodotti fitosanitari e i prodotti biocidi (art. 2 cpv. 1 lett. a). Questi due termini sono definiti nella legge del 15 dicembre 2000²¹ sui prodotti chimici (LPChim). Ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 lettera e, per PF s'intendono sostanze attive e preparati destinati a:

1. proteggere le piante e i prodotti vegetali da organismi nocivi o prevenire la loro azione,
2. influenzare i processi vitali di piante in altro modo che quale sostanza nutritiva,
3. conservare i prodotti vegetali,
4. distruggere piante o parti di piante indesiderate, oppure
5. influenzare una crescita vegetale indesiderata.

Ai sensi della lettera d, per prodotti biocidi s'intendono sostanze attive e preparati che non sono PF e che sono destinati a:

1. allontanare, rendere innocui, distruggere o combattere in altro modo gli organismi nocivi, oppure
2. impedire i danni provocati da organismi nocivi.

Per essere esente da pesticidi, secondo la definizione ai sensi della vigente legislazione, la produzione agricola deve pertanto fare a meno di tutti i prodotti secondo la definizione succitata, la quale, per esempio, comprende anche i PF impiegati nell'agricoltura biologica e i prodotti di pulizia utilizzati nella produzione lattiera.

Effettivo di animali che può essere nutrito con il foraggio prodotto nell'azienda: per effettivo di animali s'intende l'effettivo di animali da reddito ai sensi dell'articolo 27 o dell'allegato dell'ordinanza del 7 dicembre 1998²² sulla terminologia agricola (OTerm). Questo comprende animali della specie bovina e bufali, animali della specie equina, ovini, caprini, altri animali da reddito che consumano foraggio grezzo, conigli, suini e pollame da reddito. La definizione di azienda è contenuta nell'articolo 6 OTerm. Per azienda s'intende un'impresa agricola che:

- a. si occupa della produzione vegetale o della tenuta di animali da reddito oppure delle due attività contemporaneamente;
- b. comprende una o più unità di produzione;
- c. è autonoma dal profilo giuridico, economico, organizzativo e finanziario ed è indipendente da altre aziende;
- d. ha un proprio risultato d'esercizio; e
- e. è gestita durante tutto l'anno.

20 RS 817.021.23

21 RS 813.1

22 RS 910.91

Per diverse misure come, per esempio, la PER le comunità aziendali ai sensi dell'articolo 10 OTerm sono considerate come un'azienda. È pertanto opportuno definire le comunità aziendali come un'azienda anche per quanto riguarda le esigenze relative all'approvvigionamento foraggero. In virtù dell'articolo 3 dell'ordinanza del 26 ottobre 2011²³ sugli alimenti per animali (OsAlA), sono considerati alimenti per animali le sostanze o i prodotti, inclusi gli additivi per alimenti per animali, trasformati, parzialmente trasformati o non trasformati, destinati all'alimentazione degli animali per via orale. L'iniziativa chiede che questi foraggi, che comprendono il foraggio grezzo e gli alimenti complementari per animali (foraggi concentrati) senza gli additivi summenzionati, vengano prodotti in azienda. Per rispettare la PER, l'azienda o la comunità aziendale deve produrre il foraggio grezzo e gli alimenti complementari per animali necessari per soddisfare il fabbisogno energetico e proteico di tutti gli animali da reddito agricoli da essa detenuti.

Articolo 104 capoverso 3 lettera e Cost.

La promozione della ricerca, della consulenza e della formazione viene limitata rispetto a oggi. La Confederazione può promuovere tali attività soltanto se sostengono un'agricoltura che produce derrate alimentari senza impiegare pesticidi e senza fare un uso profilattico o regolare di antibiotici e che contribuisce alla conservazione della biodiversità. La disposizione non riguarda i Cantoni e le loro attività nel campo della consulenza e della formazione.

Articolo 104 capoverso 3 lettera g Cost.

Le aziende agricole che fanno un uso profilattico di antibiotici nella detenzione di animali o il cui sistema di produzione rende necessario l'uso regolare di antibiotici vengono escluse dai pagamenti diretti. Gli antibiotici sono sostanze che eliminano i batteri oppure impediscono che si moltiplichino nell'organismo. Sono impiegati per lottare contro malattie causate da batteri patogeni. La profilassi è definita all'articolo 3 capoverso 1 lettera e dell'ordinanza del 18 agosto 2004²⁴ sui medicinali veterinari (OMVet) come il trattamento di un animale o di un gruppo di animali prima che insorgano i segni clinici di una malattia, al fine di impedire l'insorgenza della malattia. Spetta al veterinario decidere l'uso profilattico in base a una valutazione secondo i criteri della medicina veterinaria. Per «sistemi di produzione che rendono necessario l'uso regolare di antibiotici» ai sensi della vigente legislazione s'intendono i sistemi di produzione dove di norma si registra un elevato consumo di antibiotici. Si tratta di sistemi dove, generalmente, vengono riuniti, per l'ingrasso, animali provenienti da diversi allevamenti e pertanto vi è un rischio maggiore che insorgano malattie. Le aziende che utilizzano antibiotici a scopo profilattico e quelle che ricorrono a un sistema di produzione che potenzialmente ne rende necessario un uso regolare sono escluse dai pagamenti diretti.

²³ RS 916.307

²⁴ RS 812.212.27

Articolo 104 capoverso 4 Cost.

L'iniziativa popolare chiede che la Confederazione non si limiti soltanto a definire prescrizioni preminenti bensì contribuisca anche all'attuazione concreta degli obiettivi e controlli l'esecuzione delle prescrizioni e gli effetti delle misure. È inoltre tenuta a informare regolarmente il pubblico sui risultati del controllo.

Articolo 197 numero 12, 12. Disposizione transitoria dell'articolo 104 capoversi 1 lettera a, 3 lettere a, e, g e 4

Il previsto termine transitorio di otto anni dà modo all'agricoltura di prepararsi alle nuove condizioni per l'ottenimento dei pagamenti diretti. Anche ricerca, consulenza e formazione dovranno allinearsi alle nuove prescrizioni in tale arco di tempo.

5 Valutazione dell'iniziativa

5.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

Articolo 104 capoverso 1 lettera a Cost.

Le esigenze poste dall'iniziativa popolare all'agricoltura, per quel che concerne il suo contributo alla produzione di derrate alimentari e all'approvvigionamento di acqua potabile, vanno ben oltre quelle attuali. La legislazione vigente sancisce che le derrate alimentari, compresa l'acqua potabile, devono essere sicure, mentre l'iniziativa popolare esige che attraverso una produzione sostenibile l'agricoltura fornisca un contributo sostanziale all'approvvigionamento con derrate alimentari sane e acqua potabile pulita.

In virtù dell'articolo 118 Cost., attualmente la Confederazione prende provvedimenti a tutela della salute nel quadro delle sue competenze. A tal fine, in virtù del capoverso 2 emana prescrizioni anche sull'impiego di alimenti. Ai sensi dell'articolo 76 capoverso 3 Cost., emana prescrizioni sulla protezione delle acque (incl. le riserve idriche) che servono all'approvvigionamento di acqua potabile. Conformemente all'articolo 4 capoverso 2 lettera a della legge del 20 giugno 2014²⁵ sulle derrate alimentari (LDerr), l'«acqua destinata al consumo umano» è considerata una derrata alimentare. Per quanto riguarda la contaminazione da sostanze estranee, come pesticidi o nitrati, la Confederazione ha fissato tenori massimi di residui. Se questi valori sono rispettati, le derrate alimentari, compresa l'acqua potabile, sono ritenute innocue per la salute. Se l'autorità federale competente constata che una derrata alimentare non rispetta i tenori massimi di residui, la contesta (art. 22 LDerr) e adotta le misure necessarie (art. 5 e 36 Cost. nonché art. 34 LDerr).

Con l'attuazione dell'iniziativa popolare, nei bacini idrografici per la captazione di acqua potabile la campicoltura dovrebbe essere limitata. Per assicurare lo sviluppo delle piante coltivate, la coltura precedente e la vegetazione segetale nei campi coltivati vanno regolate mediante misure quali la lavorazione meccanica del suolo o il trattamento con PF allo scopo di contenere i danni economici dovuti alla concor-

renza delle piante invasive. Limitando l'impiego di PF, è necessario ricorrere maggiormente alla lavorazione meccanica del suolo che, però incrementa la formazione di nitrati. Anche l'agricoltura biologica non sarebbe più un'alternativa praticabile in molti casi perché prevede anch'essa la lavorazione del suolo e l'impiego di PF. Il modo migliore per proteggere la falda acquifera e l'acqua potabile è utilizzare in modo estensivo le superfici inerbite. Un simile cambiamento di utilizzo, tuttavia, comporterebbe un calo della produzione indigena.

Articolo 104 capoverso 3 lettera a Cost.

Il testo dell'iniziativa concretizza la definizione attualmente generica della PER in tre ambiti: conservazione della biodiversità, produzione esente da pesticidi ed effettivo di animali che può essere nutrito con il foraggio prodotto nell'azienda.

Conservazione della biodiversità: la conservazione duratura delle basi vitali naturali, tra cui rientra la biodiversità, è attualmente sancita negli articoli 2, 54, 78, 104 e 104a Cost. In virtù dell'articolo 104 Cost., la Confederazione è già tenuta a provvedere affinché l'agricoltura contribuisca efficacemente a salvaguardare le basi vitali naturali. Nel quadro della PER, in conformità delle vigenti disposizioni dell'articolo 70a capoverso 2 LAgr è richiesta un'adeguata quota di superfici per la promozione della biodiversità. Mediante i contributi per la biodiversità ai sensi dell'articolo 73 LAgr la Confederazione contribuisce alla conservazione e alla promozione della biodiversità. In particolare sono incentivate la qualità biologica e l'interconnessione delle superfici per la promozione della biodiversità. Onde garantire a lungo termine l'interconnessione delle superfici, vengono stipulati accordi della durata di otto anni con i fornitori di prestazioni. In virtù dell'articolo 70a capoverso 2 lettera d LAgr, la gestione conforme alle prescrizioni di oggetti d'importanza nazionale iscritti in inventari giusta la LPN è un elemento della PER. Anche la conservazione della biodiversità funzionale rientra indirettamente nella PER secondo l'articolo 70a capoverso 2 lettere e ed f LAgr (avvicendamento disciplinato delle colture e adeguata protezione del suolo). Con la Politica agricola a partire dal 2022 (PA22+), le misure volte a conservare la biodiversità saranno impostate in modo ancor più efficace (cfr. n. 6).

L'attuazione dell'iniziativa popolare dal profilo della conservazione della biodiversità non comporterebbe cambiamenti significativi rispetto all'attuale politica e alle misure previste dalla PA22+.

Produzione esente da pesticidi: i prodotti fitosanitari e i biocidi sono sottoposti a una procedura d'autorizzazione prima dell'immissione sul mercato, che consente di valutare i rischi legati alla loro utilizzazione per l'uomo e l'ambiente e di fissare prescrizioni d'uso che escludano qualsiasi rischio inaccettabile (ordinanza del 12 maggio 2010²⁶ sui prodotti fitosanitari, [OPF], e ordinanza del 18 maggio 2005²⁷ sui biocidi [OBioc]).

La PER implica una selezione e un'utilizzazione mirate dei PF (art. 70a cpv. 2 lett. g LAgr). Inoltre, con i contributi per i sistemi di produzione ai sensi dell'articolo 75

²⁶ RS 916.161

²⁷ RS 813.12

LAgr e i contributi per l'efficienza delle risorse ai sensi dell'articolo 76 LAgr si promuove, da un lato, l'agricoltura biologica nel suo insieme, dall'altro misure specifiche delle colture volte a ridurre e a rendere più mirato l'impiego di PF. Infine, il Consiglio federale, mediante il Piano d'azione sui PF, ha integrato le misure già attuate per la riduzione dei rischi, tuttavia senza porre limiti eccessivi a un'adeguata protezione delle colture contro parassiti e malattie. Nel quadro della PA22+ le prescrizioni sull'impiego di PF saranno inasprite in modo mirato onde ridurre ulteriormente l'inquinamento ambientale (cfr. n 6).

Le esigenze dell'iniziativa si spingono ben oltre la vigente normativa. Le prescrizioni sulla PER dovrebbero essere inasprite. Le aziende che adempiono la PER in generale dovrebbero rinunciare a PF e biocidi. Sarebbero interessate anche quelle biologiche che utilizzano prodotti quali l'idrossido di rame ad azione fungicida, la piretrina ad azione insetticida o il fosfato ferrico ad azione molluscidica. V'è da supporre che le rese delle aziende PER ne risentiranno e saranno soggette a fluttuazioni. Le aziende agricole potrebbero adeguarsi a queste norme più severe durante il periodo transitorio di otto anni oppure eluderle rinunciando alla PER. Se gli agricoltori decidono di abbandonare il sistema dei pagamenti diretti è probabile che tentino di compensare la mancanza di pagamenti diretti intensivando la produzione.

Effettivo di animali che può essere nutrito con il foraggio prodotto nell'azienda: con l'articolo 104a lettera b Cost. è stato sancito sul piano costituzionale il vincolo tra produzione agricola e potenziale locale. I quantitativi di sostanze nutritive che possono essere impiegate in azienda sono attualmente disciplinati in virtù dell'articolo 70a capoverso 2 lettera b LAgr che prescrive un bilancio di concimazione equilibrato. Per ottenerlo, le aziende con tanti animali cedono quantitativi di concime aziendale a quelle con pochi animali. Il programma per la produzione di latte e carne basata sulla superficie inerbita (PLCSI), retto dall'articolo 75 LAgr, prescrive un'elevata quota di erba nella razione a fronte di una riduzione dell'impiego di foraggio concentrato. Nella LPac è altresì stabilita una quantità massima di sostanze nutritive provenienti dai concimi aziendali per ettaro e anno. In virtù dell'articolo 14 capoverso 6 LPac, i Cantoni sono tenuti a ridurre la quantità di sostanze nutritive per ettaro e anno in base alla capacità del suolo di sopportare aggravii inquinanti, l'altitudine e la situazione topografica. Nel quadro della PA22+ sarà ridotta la quantità massima di sostanze nutritive provenienti dai concimi aziendali per ettaro ai sensi dell'articolo 14 capoverso 6 LPac. Sono previste anche altre misure mirate (cfr. n 6).

La limitazione dell'effettivo di animali chiesta dall'iniziativa in funzione della base foraggera comporterebbe un inasprimento delle esigenze della PER. Da un lato, in tal modo la maggior parte delle aziende dedite alla produzione di suini, pollame e uova sarebbe, di fatto, esclusa dai pagamenti diretti perché generalmente deve ricorrere a foraggio acquistato. Dall'altro sarebbe messa in dubbio anche la valorizzazione adeguata di sottoprodotti dell'industria alimentare come il siero risultante dalla produzione casearia. Anche una parte delle aziende detentrici di animali da reddito che consumano foraggio grezzo (vacche, manzi, equini, ovini, caprini) sarebbe colpita perché nella maggior parte dei casi oltre al foraggio grezzo prodotto in azienda viene utilizzato foraggio concentrato acquistato. Le aziende che attualmente acquistano alimenti complementari per animali avrebbero due possibilità: ridurre gli

effettivi di animali o continuare ad acquistare foraggio e rinunciare ai pagamenti diretti. Ciò potrebbe impedire il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'iniziativa.

Articolo 104 capoverso 3 lettera e Cost.

Questa lettera prescrive che la Confederazione può promuovere la ricerca, la consulenza e la formazione in ambito agricolo soltanto se sono impostate verso gli obiettivi dell'iniziativa: conservazione della biodiversità, produzione esente da pesticidi ed effettivo di animali che può essere nutrito con il foraggio prodotto nell'azienda, nessun uso profilattico di antibiotici, nessun sistema di produzione che rende necessario un uso regolare di antibiotici.

Ricerca: le richieste di base dell'iniziativa sono già tenute in considerazione nelle linee guida generali dell'attuale Strategia della ricerca della Confederazione. Agroscope tratta le priorità dell'iniziativa nel suo Programma d'attività²⁸ in vari campi di ricerca strategici – numero 5: Sviluppo della protezione dei vegetali sostenibile e priva di rischi, numero 6: Sostegno e promozione della detenzione rispettosa degli animali e della loro salute, numero 8: Fruibilità della biodiversità microbica per la filiera agroalimentare, numero 9: Riduzione dei rischi microbici e della resistenza agli antibiotici per derrate alimentari sicure, numero 11: Ottimizzazione dei sistemi di produzione tramite smart farming e numero 15: Protezione del suolo e utilizzo conforme alle condizioni locali. Inoltre, già oggi gran parte delle risorse finanziarie stanziare dall'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) nel quadro di contributi e mandati per la ricerca è destinata a settori che l'iniziativa punta a migliorare. Con il contratto di aiuto finanziario tra l'UFAG e l'Istituto di ricerca per l'agricoltura biologica (FiBL) si sostiene la ricerca che contribuisce ad attuare diverse strategie e piani d'azione definiti dalla Confederazione (Strategia di sostenibilità, Piano d'azione sui PF, Strategia sugli antibiotici, Strategia sulla biodiversità, Strategia sulla selezione vegetale e sull'allevamento).

L'accettazione dell'iniziativa avrebbe ripercussioni considerevoli sulla ricerca perché si tratta di un settore dove la Confederazione svolge un ruolo attivo e assicura un sostegno finanziario notevole attraverso mandati di ricerca e contributi a terzi. L'orientamento del sostegno pubblico alla ricerca in Svizzera in ambito agricolo sarebbe limitato in caso d'accettazione dell'iniziativa. Si rischierebbe che temi nuovi e non ancora conosciuti, potenzialmente in grado di contribuire sensibilmente alla sostenibilità e all'orientamento verso il mercato della produzione, non possano più essere studiati. La ricerca finalizzata ad accrescere l'efficienza dell'impiego di PF non potrebbe più essere finanziata.

Non sarebbe più possibile nemmeno finanziare la ricerca e la consulenza per l'agricoltura biologica così come avviene attualmente perché anche in questo settore vengono impiegati PF.

Consulenza: come nel caso della ricerca, anche per la consulenza le richieste dell'iniziativa hanno dei risvolti importanti. La consulenza oggi è sostanzialmente di competenza dei Cantoni e la Confederazione, di norma, non partecipa ai costi della

²⁸ Agroscope (2017): Programma d'attività Agroscope 2018–2021. Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca DEFR. Berna.

consulenza agricola (art. 136 cpv. 2 LAgr), pertanto in caso di accettazione dell'iniziativa le limitazioni sarebbero meno estese rispetto a quelle della ricerca. Queste riguarderebbero soprattutto il modo in cui potrebbero impiegare i fondi federali le organizzazioni di consulenza in ambiti speciali e la centrale di consulenza attiva su tutto il territorio nazionale AGRIDEA (art. 136 cpv. 3 LAgr). Va sottolineato che AGRIDEA, in qualità di centrale di consulenza, tratta già le priorità dell'iniziativa nel quadro del suo programma d'attività 2018–2021 nell'asse strategico «produzione redditizia e sostenibile» in relazione a diverse tematiche, per esempio suolo, qualità e sicurezza della produzione animale, benessere e salute degli animali, agricoltura biologica, salvaguardia delle risorse, concimazione, difesa fitosanitaria, promozione della biodiversità.

Formazione: in questo settore la Confederazione ha soltanto competenze limitate per quanto riguarda i contenuti. Può stanziare risorse finanziarie soltanto per scopi specifici (cfr. cap. 8 della legge del 13 dicembre 2002²⁹ sulla formazione professionale, LFPr). Le conseguenze dell'iniziativa sulla formazione sarebbero pertanto praticamente trascurabili.

Aiuti agli investimenti: le vigenti disposizioni nel settore dei miglioramenti strutturali promuovono un'agricoltura dipendente dal suolo. Gli aiuti agli investimenti per le costruzioni sono concessi in funzione di un programma delle disposizioni computabile, fondato sulla superficie agricola utile garantita a lungo termine e sulle possibilità di produzione. Nella valutazione sono considerate soltanto superfici agricole utili a una distanza di percorso di 15 km al massimo dal centro aziendale. Per la fissazione del programma delle disposizioni computabile non vengono presi in considerazione i contratti di ritiro di concime aziendale. In tal modo si garantisce che vengano sostenuti soltanto provvedimenti adeguati alle condizioni locali. Gli aiuti agli investimenti, oltre agli obiettivi economici, ne perseguono altri relativi alla protezione dell'ambiente, come i provvedimenti per la produzione a basse emissioni.

In caso di accettazione dell'iniziativa gli aiuti agli investimenti potrebbero essere concessi soltanto alle aziende che producono come richiesto dall'iniziativa e a quelle decise ad attuare una riconversione in tal senso. In pratica, gli aiuti agli investimenti verrebbero versati soltanto alle aziende che adempiono i severi criteri dei pagamenti diretti fissati dall'iniziativa o che investono per poi poter avere diritto a queste sovvenzioni. Con l'iniziativa la cerchia dei beneficiari si restringerebbe se le aziende abbandonassero la PER. Oltre alle limitazioni per le aziende agricole, vi sarebbero vincoli per le piccole aziende artigianali che trasformano e vendono i prodotti agricoli; queste potrebbero essere sostenute soltanto a condizione che i produttori (fornitori) non siano esclusi dai futuri pagamenti diretti. La costruzione e la manutenzione di infrastrutture di base, per esempio strade, allacciamenti o impianti per l'approvvigionamento idrico, potrebbero essere sostenute soltanto se le aziende agricole interessate non fossero escluse dai futuri pagamenti diretti. Nel caso dei provvedimenti collettivi questa differenziazione potrebbe rendere praticamente impossibile realizzare e finanziare progetti integrali.

Articolo 104 capoverso 3 lettera g Cost.

L'iniziativa esige che le aziende agricole che fanno un uso profilattico di antibiotici nella detenzione di animali o il cui sistema di produzione rende necessario l'uso regolare di antibiotici vengano escluse dai pagamenti diretti.

Nella medicina umana e in quella veterinaria gli antibiotici sono indispensabili per il trattamento di malattie batteriche. Il loro uso eccessivo e talvolta scorretto ha fatto sì che sempre più batteri sviluppino resistenze agli antibiotici. Sono già stati adottati provvedimenti per ridurre l'impiego di antibiotici in veterinaria, per esempio sono state modificate la legge del 15 dicembre 2000³⁰ sugli agenti terapeutici (LATER) e l'OMVet. Dal 1° aprile 2016 i principi attivi antimicrobici per uso profilattico non possono essere più prescritti o consegnati per costituire scorte. La profilassi è definita all'articolo 3 capoverso 1 lettera e OMVet come il trattamento di un animale o di un gruppo di animali prima che insorgano i segni clinici di una malattia, al fine di impedire l'insorgenza della malattia. L'uso profilattico va deciso dal veterinario in base a una valutazione secondo i criteri della medicina veterinaria. Il 18 novembre 2015, il Consiglio federale ha varato, nel quadro delle priorità di politica sanitaria «Sanità 2020», la Strategia nazionale contro le resistenze agli antibiotici (StAR) il cui obiettivo primario è preservare a lungo termine l'efficacia degli antibiotici per l'uomo e gli animali. Per raggiungere questo scopo si segue l'approccio integrato One Health che tiene conto del fatto che l'uso di antibiotici è un tema da affrontare sia nella medicina umana sia in quella veterinaria perché la salute umana e animale nonché un ambiente intatto sono aspetti strettamente correlati e si influenzano reciprocamente. In veterinaria i dati sulle vendite di antibiotici indicano un costante calo del consumo. Infine la Confederazione, mediante i contributi per i sistemi di produzione ai sensi dell'articolo 75 LAgr, promuove l'agricoltura biologica, la PLCSI e il benessere degli animali (uscita regolare all'aperto e sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali). Nel sistema di produzione agricoltura biologica l'impiego di antibiotici è consentito soltanto a scopo curativo. Con la PA22+ verranno proposte misure specifiche più incisive.

L'iniziativa troverebbe attuazione nell'articolo 70a LAgr (condizioni per i pagamenti diretti). A fronte del divieto di uso profilattico di antibiotici si deve essere consapevoli del fatto che gli animali potrebbero subire maggiori sofferenze e correre un rischio più elevato di ammalarsi. Sarebbero ammessi soltanto trattamenti antibiotici a scopo curativo, ossia quando la malattia è già in corso. In determinate circostanze ciò potrebbe comportare un maggior fabbisogno di antibiotici. Inoltre nelle disposizioni d'esecuzione si dovrebbe stabilire quali sistemi di produzione rendono necessario un uso regolare di antibiotici e a quel punto diventerebbe irrilevante il fatto che nella singola azienda si fa effettivamente un uso regolare di antibiotici. Secondo la valutazione attuale, sotto questa definizione dovrebbero rientrare in prima linea le aziende di allevamento e ingrasso. Va tenuto conto del fatto che alcune aziende di ingrasso potrebbero mantenere il loro metodo di produzione rinunciando ai pagamenti diretti. Pertanto queste aziende non dovrebbero più nemmeno adempiere le esigenze della PER.

30 RS 812.21

Articolo 104 capoverso 4 Cost.

L'iniziativa esige che la Confederazione controlli l'esecuzione delle prescrizioni e gli effetti conseguiti e informi regolarmente il pubblico sui risultati del controllo.

In virtù degli articoli 178 e 179 LAgr, per quanto non incomba alla Confederazione, l'esecuzione spetta ai Cantoni. Il Consiglio federale esercita l'alta vigilanza sull'esecuzione della legge da parte dei Cantoni. La Confederazione può ridurre o negare i contributi ai Cantoni se nell'ambito del controllo dell'esecuzione constata lacune. Ai sensi dell'articolo 185 LAgr, la Confederazione è incaricata di effettuare un monitoraggio sulla situazione dell'agricoltura e sulla politica agricola. Nel settore dei pagamenti diretti l'alta vigilanza sull'esecuzione delle prescrizioni a livello cantonale avviene in funzione del rischio. Mediante il Preventivo 2019 con piano integrato dei compiti e delle finanze³¹ viene fissato un numero minimo vincolante di controlli in funzione del rischio. L'UFAG fornisce un resoconto annuale dell'esecuzione nonché dello stato e dei risultati delle valutazioni nel Rapporto agricolo³². Le valutazioni sono pubblicate anche su www.admin.ch nella banca dati «Studi esterni» contenente gli studi, i rapporti e le valutazioni commissionate a organizzazioni esterne dopo il 1° gennaio 2010.

L'accettazione dell'iniziativa non avrebbe alcun impatto sul controllo dell'esecuzione delle prescrizioni e degli effetti conseguiti né sull'informazione del pubblico. Le richieste dell'iniziativa vengono già adempiute.

Articolo 197 numero 12, 12. Disposizione transitoria dell'articolo 104 capoversi 1 lettera a, 3 lettere a, e, g e 4 Cost.

In seguito all'accettazione dell'iniziativa si applica un termine transitorio di otto anni per attuarla. In questo periodo le aziende agricole devono adeguarsi alle nuove condizioni. Questo termine transitorio non ha lo stesso impatto su tutte le aziende. Quelle con colture speciali o quelle di ingrasso che percepiscono pochi pagamenti diretti e che ottengono elevati profitti sul mercato, in linea di massima, sono in grado di mantenere l'attuale metodo di produzione con il passaggio a una strategia senza pagamenti diretti. Laddove le esigenze relative ai pagamenti diretti sono più restrittive di quelle poste ai sensi della legge, per esempio la quota minima di superfici per la promozione della biodiversità, il margine di manovra esistente può essere usato per una produzione più intensiva. Le aziende con superfici inerbite con una densità di animali poco elevata potrebbero adeguarsi al nuovo contesto rinunciando completamente all'acquisto di foraggio. La situazione potrebbe essere problematica per le aziende miste tradizionali. Soprattutto per i nuovi investimenti nella detenzione di animali da reddito (p.es. pollai) l'accettazione dell'iniziativa può comportare una riduzione del periodo di ammortamento e svalutazioni. Va inoltre tenuto conto del fatto che gli investimenti si concentrerebbero nelle regioni a bassa densità di animali mentre in quelle dove l'allevamento è più intensivo le stalle esistenti sarebbero adibite ad altro uso o smantellate. Per le aziende campicole i pagamenti diretti sono un'importante componente del reddito, ragion per cui probabilmente si adeguerebbe-

³¹ www.efv.admin.ch > Rapporti finanziari > Preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze

³² www.agrarbericht.ch

ro al nuovo contesto entro il termine transitorio. Quest'ultimo inciderebbe anche su ricerca, consulenza e formazione nonché sugli aiuti agli investimenti. Dando la priorità agli obiettivi dell'iniziativa non si potrebbero più condurre ricerche in molti ambiti.

5.2 Ripercussioni in caso di accettazione

Se l'iniziativa venisse accettata, i pagamenti diretti verrebbero versati soltanto alle aziende agricole che non fanno uso di pesticidi, riducono gli effettivi di animali se la superficie foraggera non è sufficiente e non fanno un uso profilattico né regolare di antibiotici. L'effetto dell'iniziativa dipende dal numero di aziende che abbandoneranno il sistema dei pagamenti diretti e a questo riguardo è difficile fare previsioni.

Le aziende che decidono di restare nel sistema dei pagamenti diretti sarebbero confrontate con minori rese nella produzione vegetale e sarebbero costrette a ridurre gli effettivi di animali. La diminuzione nella produzione di concimi aziendali comporterebbe una riduzione della dispersione di sostanze nutritive nell'ambiente. Le emissioni di ammoniaca e di gas dannosi per l'ambiente diminuirebbero nelle regioni dove l'allevamento è intensivo, così come il rischio di immissione indesiderata nelle acque superficiali di pesticidi e sostanze nutritive. Si dovrebbero trasferire minori quantità di concimi aziendali dalle regioni dove l'allevamento è intensivo alle zone dove è necessario un apporto di sostanze nutritive, in particolare regioni campicole di pianura. La minore quantità di sostanze nutritive ottenuta dall'allevamento riconducibile alla riduzione dell'impiego di foraggio potrebbe causare un aumento delle importazioni di concimi minerali.

Le contaminazioni da PF della falda acquifera e delle acque superficiali da fonti agricole diminuirebbero in funzione della quota di aziende nel sistema dei pagamenti diretti. Con il tempo diminuirebbe anche il carico di PF e di prodotti derivati dal loro processo di degradazione. Sull'impiego di PF e di biocidi al di fuori dell'agricoltura l'accettazione dell'iniziativa non avrebbe alcun impatto.

In particolare le aziende agricole con un elevato effettivo di animali per unità di superficie o che percepiscono pochi pagamenti diretti (p.es. colture speciali) potrebbero concentrarsi su un'elevata produttività e rinunciare ai pagamenti diretti. Queste aziende non sarebbero più tenute a rispettare la PER. I limiti dell'intensivazione sarebbero stabiliti dal diritto sull'ambiente e sulla sua applicazione. Di conseguenza potrebbe succedere che l'inquinamento ambientale non diminuisca come voluto e che l'iniziativa non raggiunga gli obiettivi prefissati.

L'iniziativa comporterebbe un calo dell'offerta di derrate alimentari indigene di origine animale e vegetale associato a un tendenziale aumento dei prezzi. Per garantire l'approvvigionamento della popolazione, si dovrebbero aumentare le importazioni alimentari.

Il divieto generale di impiegare antibiotici a scopo profilattico potrebbe far sì che gli allevatori rifiutino i trattamenti antibiotici di profilassi anche se sono stati ordinati dal veterinario, per non correre il rischio di vedersi negati i pagamenti diretti. Questo potrebbe avere ripercussioni negative sulla salute e sul benessere degli animali.

Per la Confederazione e i Cantoni l'iniziativa comporterebbe tendenzialmente risparmi di risorse umane e finanziarie perché le misure promosse mediante il sistema dei pagamenti diretti nel settore della protezione delle acque e dei vegetali potrebbero essere abolite.

La ricerca agronomica sostenuta dalla Confederazione dovrebbe essere reimpostata basandosi sulle priorità dell'iniziativa.

5.3 Pregi e difetti dell'iniziativa

Le ripercussioni dell'iniziativa in caso di accettazione potrebbero variare sensibilmente a seconda del numero delle aziende agricole disposte ad adempiere i requisiti più severi della PER. Gli effetti positivi si concentrano esclusivamente nelle aziende agricole che continuano ad adempiere le esigenze della PER.

Pregi dell'iniziativa

- L'iniziativa popolare fa suoi obiettivi importanti, peraltro già perseguiti attraverso varie misure di politica agricola, come per esempio il Piano d'azione sui PF e altre misure quali la StAR.
- Le lacune a livello di obiettivi ecologici legati alla riduzione delle emissioni (qualità dell'acqua, PF, sostanze nutritive, ammoniaca) sarebbero ridotte e gli obiettivi potrebbero essere raggiunti più rapidamente.
- Le misure nell'ambito dei pagamenti diretti per la protezione delle acque e dei vegetali potrebbero essere abolite semplificando il sistema dei pagamenti diretti e ciò comporterebbe uno sgravio amministrativo.
- L'uso di antibiotici diminuirebbe ulteriormente e quindi si contribuirebbe a preservare a lungo termine la loro efficacia.

Difetti dell'iniziativa

- Si verificherebbe un calo della produzione animale basata sul foraggio importato (soprattutto di suini e pollame) e di quella vegetale con conseguenti ripercussioni sui settori a monte e a valle del primario.
- A fronte di un comportamento in materia di consumo immutato e del calo della produzione indigena si verificherebbe un incremento delle importazioni di derrate alimentari. Una parte del problema sarebbe così trasposto all'estero.
- Molte misure per l'igiene della stalla e della produzione lattiera non sarebbero più possibili e aumenterebbe il rischio di contaminazioni e malattie.
- Nel settore degli antibiotici tutte le aziende con determinati sistemi di produzione sarebbero escluse dai pagamenti diretti, a prescindere dalla quantità di antibiotici effettivamente utilizzati in azienda. Il divieto generale di impiegare antibiotici a scopo profilattico potrebbe far aumentare il rischio che gli animali contraggano malattie in realtà evitabili. Ciò potrebbe ripercuotersi

negativamente sul benessere degli animali, sulla sicurezza delle derrate alimentari e di conseguenza sulla salute dell'uomo.

- Soprattutto le aziende con colture speciali e un elevato carico di animali per unità di superficie potrebbero rinunciare alla PER e ai pagamenti diretti. Queste aziende potrebbero, nel pieno rispetto delle prescrizioni di legge, produrre con un maggiore impiego di mezzi di produzione e di antibiotici, dunque con rischi più elevati. Ciò sarebbe in contraddizione con gli obiettivi dell'iniziativa e anche con la politica agricola attuale e futura.

5.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il testo dell'iniziativa è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. L'iniziativa punta a escludere determinati sistemi di produzione dai pagamenti diretti. Una simile limitazione dei pagamenti diretti è consentita nel quadro delle norme OMC per il sostegno interno. È altresì compatibile con gli impegni assunti dalla Svizzera secondo l'accordo di libero scambio del 1972³³ e l'accordo agricolo del 1999³⁴ con l'UE.

6 Pacchetto di misure PA22+ in alternativa all'iniziativa sull'acqua potabile

In alternativa all'iniziativa sull'acqua potabile, il Consiglio federale intende integrare nella PA22+ un pacchetto di misure. La consultazione a riguardo è stata avviata il 14 novembre 2018³⁵. Il pacchetto di misure è finalizzato, in particolare, a ridurre la quantità massima di concime aziendale per unità di superficie secondo la legge sulla protezione delle acque, ad autorizzare nel quadro della PER soltanto i PF a basso rischio ambientale e a promuovere maggiormente mediante pagamenti diretti la rinuncia ai PF. Se ciononostante si rilevassero eccessive immissioni di sostanze nelle acque a livello regionale, la Confederazione e i Cantoni avranno la possibilità di promuovere misure regionali specifiche mediante strategie agricole regionali e d'inasprire le condizioni in maniera puntuale. In tal modo si risponde alle esigenze fondamentali dell'iniziativa popolare. Il pacchetto di misure proposto dal Consiglio federale nel quadro della PA22+ prevede una migliore protezione degli ecosistemi, delle acque e dell'acqua potabile dai PF e dall'immissione eccessiva di sostanze nutritive e garantisce pertanto la salubrità dell'acqua potabile a lungo termine. Diversamente da quanto previsto dall'iniziativa, il margine di manovra imprenditoriale delle aziende rimane immutato. Inoltre, si potenzierà l'esecuzione della legislazione ambientale in agricoltura. Contrariamente all'iniziativa, una parte del pacchet-

³³ Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea concluso il 22 luglio 1972, RS **0.632.401**.

³⁴ Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli concluso il 21 giugno 1999, RS **0.916.026.81**.

³⁵ www.ufag.admin.ch > Politica > Politica agricola > PA 22+

to di misure (limitazione delle unità di bestiame grosso-fertilizzante) si applica anche alle aziende che non hanno diritto ai pagamenti diretti. Ciò consente di evitare che le aziende scelgano di abbandonare il sistema dei pagamenti diretti al fine di eludere i requisiti.

Rappresentazione schematica del pacchetto di misure:

Fattore Livello	Prodotti fitosanitari	Sostanze nutritive
Nazionale	Esclusione dalla PER dei PF che comportano maggiori rischi per l'ambiente. Promozione di «sistemi low-input» (p.es. rinuncia a PF o alternative ai PF) mediante pagamenti diretti.	Riduzione dell'attuale limite ai sensi della LPAC da 3 a 2.5 unità di bestiame grosso-fertilizzante per ettaro di superficie concimabile.
Regionale/ locale	Inasprimento a livello regionale o locale delle misure nazionali in materia di PF e sostanze nutritive se i requisiti ambientali non sono soddisfatti a causa delle emissioni agricole. Le misure sono decise congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni. Promozione di misure regionali specifiche per migliorare la protezione delle risorse nel quadro di strategie agricole regionali.	
Esecuzione	Verifica nel quadro dei controlli PER delle prescrizioni rilevanti per l'agricoltura della legislazione in materia di protezione delle acque riferite alla singola azienda.	

7

Conclusioni

L'iniziativa chiede acqua potabile in cui non vi siano elevate concentrazioni di nitrati e, analogamente agli altri alimenti, che non contenga tracce di pesticidi, antibiotici e altre sostanze nocive. Mira inoltre a preservare la biodiversità e a ridurre le emissioni di sostanze nutritive nell'aria, nel suolo e nell'acqua. Anche il Consiglio federale persegue questi obiettivi e a tal fine vengono già attuate diverse misure, per esempio il Piano d'azione sui PF e la StAR, che il Consiglio federale intende rafforzare ulteriormente in futuro. Le misure chieste dall'iniziativa popolare avrebbero tuttavia ripercussioni considerevoli e pregiudizievoli su gran parte dell'agricoltura svizzera. Da un lato la rinuncia ai pesticidi e al foraggio acquistato comporterebbe un drastico calo della produzione vegetale e di quella animale basata sul foraggio acquistato in molte aziende aventi diritto a pagamenti diretti. Dall'altro vi è il rischio di un aumento dell'inquinamento ambientale dovuto all'intensivazione

della produzione agricola per il fatto che sempre più aziende deciderebbero di uscire dal sistema dei pagamenti diretti e di conseguenza non dovrebbero più adempiere le esigenze della PER.

Vista la sovrapposizione in termini di contenuti e tempistiche tra l'iniziativa e il processo già avviato in vista della PA22+, va pertanto adottato un pacchetto di misure in alternativa all'iniziativa, nell'ambito della PA22+.

Poiché l'iniziativa popolare avrebbe ripercussioni sproporzionate sulla filiera agroalimentare svizzera e visto che la PA22+ offre un'alternativa per perseguire gli stessi obiettivi senza limitare eccessivamente la produzione, con il presente messaggio proponiamo alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare «Acqua potabile pulita e cibo sano – No alle sovvenzioni per l'impiego di pesticidi e l'uso profilattico di antibiotici» al voto del Popolo e dei Cantoni senza controprogetto diretto o indiretto, con la raccomandazione di respingerla.