



22.405

Iniziativa parlamentare
Introduzione di una riserva climatica per i vini svizzeri
Rapporto esplicativo della Commissione dell'economia e dei tributi del
Consiglio nazionale

del 31 marzo 2025

Compendio

La vendemmia varia notevolmente da un anno all'altro a causa delle diverse condizioni meteorologiche. L'introduzione della possibilità di costituire su base volontaria scorte di vini DOC dovrebbe consentire ai produttori di compensare meglio le fluttuazioni del raccolto. Ciò permetterà ai vini svizzeri di mantenere la loro quota di mercato negli anni di vendemmia scarsa.

Situazione di partenza

La produzione vinicola in Svizzera è soggetta a forti fluttuazioni, amplificate da fenomeni meteorologici estremi e cambiamenti climatici. Esempi ripresi da altri Paesi indicano che la costituzione flessibile di scorte è uno strumento collaudato per stabilizzare l'offerta di vini. Il settore vinicolo svizzero chiede quindi da qualche tempo l'adozione di una misura analoga per non subire svantaggi di mercato rispetto alle regioni vinicole estere.

Contenuto del progetto

Il progetto prevede che la legge sull'agricoltura venga modificata affinché i Cantoni possano avere la facoltà di emanare regolamenti per la costituzione e lo sblocco di scorte di vini DOC. I vinificatori dovrebbero poter vinificare e incantinare sotto forma di scorte di vini una quota di uve raccolte al di là della resa massima stabilita dai Cantoni, ma inferiore ai limiti massimi stabiliti dal Consiglio federale. Queste scorte possono essere commercializzate solo quando la situazione del mercato lo richiede. La partecipazione a questo sistema è volontaria, sia per i Cantoni che per i produttori. La nuova regolamentazione dovrebbe contribuire in particolare a compensare le fluttuazioni del raccolto di uve dovute a eventi meteorologici imprevedibili, a contrastare la perdita di quote di mercato dei vini DOC negli anni di vendemmia scarsa e a prevenire il crollo dei prezzi negli anni di vendemmia abbondante.

Rapporto

1 Genesi del progetto

Il 22 febbraio 2022, in occasione dell'esame preliminare dell'iniziativa parlamentare 21.461 *Equilibrio tra i vini svizzeri e le importazioni* presentata dal consigliere nazionale Benjamin Roduit, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha esaminato in dettaglio la situazione del settore viticolo svizzero. A tal fine ha sentito i rappresentanti dell'Associazione svizzera di commercio dei vini, della Federazione svizzera dei viticoltori, dell'Unione svizzera dei contadini, di Swiss Wine Promotion, di Gastrosuisse e di Bio Suisse. Sulla base delle audizioni, la CET-N ha ritenuto che fosse necessario intervenire e ha deciso di adottare misure a sostegno dei vini svizzeri. Pur respingendo una regolamentazione dell'importazione articolata in base alla proposta dal consigliere nazionale Roduit, ha presentato una mozione di commissione per lo stanziamento di risorse finanziarie più cospicue a favore della promozione dei vini svizzeri (22.3022) e ha deciso con 17 voti contro 4 e 3 astensioni di elaborare un progetto di legge per l'introduzione di una riserva climatica per i vini svizzeri. Il 16 gennaio 2023 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) ha deciso con 14 voti contro 2 e 7 astensioni di non aderire a questa decisione. Il 22 maggio 2023 la CET-N ha deciso con 14 voti contro 4 e 7 astensioni di attenersi alla propria decisione e ha presentato alla sua Camera l'iniziativa commissionale «Introduzione di una riserva climatica per i vini svizzeri». Il Consiglio Nazionale si è allineato alla proposta della CET-N e il 21 settembre 2023 ha dato seguito all'iniziativa con 112 voti contro 47 e 24 astensioni. La CET-S ha ribadito la sua posizione anche in occasione del nuovo riesame e il 20 febbraio 2024 ha proposto alla sua Camera con 6 voti contro 1 e 5 astensioni di non dare seguito all'iniziativa. L'11 marzo 2024 il Consiglio degli Stati si è però allineato alla decisione del Consiglio nazionale e ha dato seguito all'iniziativa con 24 voti contro 15 e 2 astensioni. La CET-N è quindi stata incaricata di elaborare il relativo progetto.

Il 26 giugno 2024 la Commissione ha definito i parametri per la definizione di una «riserva climatica» e ha incaricato la Segreteria della Commissione e i servizi competenti in materia di elaborare un progetto preliminare. Successivamente, nella sua seduta del 31 marzo 2025 ha esaminato il progetto preliminare e con 17 voti contro 5 e 2 astensioni l'ha accolto e ha deciso di porlo in consultazione.

2 Situazione di partenza

2.1 Evoluzione delle condizioni quadro

La limitazione della resa delle uve per unità di superficie è una misura culturale essenziale che si prefigge di assicurare la qualità dei vini, poiché la quantità delle uve e la qualità dei vini sono inversamente correlate. Limitare la resa favorisce la concentrazione di zuccheri, aromi, tannini e altri componenti solidi delle uve. Una delle condizioni necessarie per produrre vini che dispongano di qualità e carattere consiste

nell'impiego di uve ricche di componenti. Il decreto federale del 19 giugno 1992¹ sulla viticoltura ha fissato per la prima volta rese massime per unità di superficie per i vini a denominazione di origine controllata (vini DOC). Con questa disposizione il Parlamento ha dato seguito alle constatazioni secondo cui le misure di promozione della qualità adottate in precedenza non erano sufficienti e non erano riuscite a impedire l'accumulo di eccedenze di vino. La nuova legge sull'agricoltura² entrata in vigore il 1° gennaio 1999 ha ripreso essenzialmente il principio fondato sulla fissazione di rese massime in funzione della classificazione dei vini svizzeri e lo ha completato con le disposizioni dell'articolo 63. Nel diritto vigente, l'ordinanza sul vino³ stabilisce all'articolo 21 che i Cantoni fissano la resa massima dell'unità di superficie per vitigno autorizzato per i vini a denominazione di origine controllata. Le rese per unità di superficie stabilite dai Cantoni non possono superare, per i vitigni bianchi, 1,2 kg/m² per la regione della Svizzera italiana e 1,4 kg/m² per le altre regioni della Svizzera. Per i vitigni rossi non possono superare 1,2 kg/m² per tutte le regioni.

La resa della vendemmia varia notevolmente da un anno all'altro per influsso delle condizioni meteorologiche. Gli anni caldi e secchi, come il 2022, favoriscono lo sviluppo ottimale delle uve, aumentando così la resa. Al contrario, condizioni meteorologiche sfavorevoli, come il gelo primaverile del 2017 e 2023 o la grandine, possono ridurre notevolmente la resa. La vendemmia del 2017, con 79 milioni di litri di vino, è stata la più scarsa dal 1978. Anche le malattie della vite legate a condizioni meteorologiche umide, come è stato il caso nel 2021, possono influire sulle rese. La vendemmia del 2021 è stata quindi la peggiore dal 1957, con 61 milioni di litri di vino. Anche le rese massime stabilite dai Cantoni e le tecniche colturali applicate dai viticoltori influenzano la quantità di uve raccolta.

Le fluttuazioni dei raccolti hanno un impatto significativo sul mercato e sul reddito di tutti gli operatori del settore vitivinicolo. La presenza continua sui mercati presuppone che la vendemmia consenta di raccogliere una quantità sufficiente di uve da vinificare. Una vendemmia troppo abbondante comporta dal canto suo pressioni sul prezzo dell'uva e un deprezzamento delle scorte di vin. Per far fronte alla maggiore volatilità dei raccolti, a partire dalla fine del 2010 il settore vinicolo ha preso in considerazione una nuova misura di regolazione dell'offerta di vini. Con l'introduzione della nozione di «riserva climatica», i Cantoni avrebbero la facoltà di istituire un sistema di scorte di vini a denominazione di origine controllata. Le uve prodotte in eccedenza rispetto alla resa massima fissata dal Cantone, ma senza oltrepassare la resa massima fissata dal Consiglio federale, non potrebbero quindi essere commercializzata nell'anno di produzione, ma sarebbero utilizzate per costituire scorte di vini, allo scopo di compensare eventuali deficit di produzione negli anni successivi. Il principio che sta alla base di questa misura elaborata dal settore vinicolo è stato oggetto della mozione 18.3221 «Possibilità per i Cantoni di creare una riserva climatica». La mozione è stata archiviata perché il Consiglio nazionale non ha completato l'esame entro due anni.

¹ FF 1992 III 879

² RS 910.1

³ RS 916.140

2.2 Considerazioni della Commissione

Sebbene la mozione 18.3221 sia stata archiviata, la preoccupazione che solleva rimane attuale ed è persino diventata ancora più legittima a causa dei cambiamenti climatici. In Svizzera questo processo comporta non solo un aumento della temperatura media, ma pure un'alterazione del regime idrico nonché fenomeni meteorologici estremi, come periodi di caldo intenso e precipitazioni più concentrate nel tempo e frequenti. Vi è da attendersi che il cambiamento climatico e le sue conseguenze sulla vite provochino una maggiore fluttuazione dei raccolti delle uve.

In vista di tali fluttuazioni, la richiesta del settore vinicolo di disporre di scorte che consentano, negli anni di scarsi raccolti, di rifornire il mercato con una quantità sufficiente di vini svizzeri DOC è comprensibile e meritevole di sostegno. Lo strumento che si fonda su una riserva di fluttuazione è già stato istituito a livello internazionale. Le grandi regioni vinicole come la Borgogna o l'Alsazia conoscono già questo sistema e sul mercato beneficiano quindi attualmente dei corrispondenti vantaggi concorrenziali rispetto alle regioni vinicole della Svizzera.

L'obiettivo principale di una riserva di fluttuazione è garantire la sicurezza delle forniture e assicurare un'offerta costante, in modo che i vini svizzeri possano mantenere le loro quote di mercato accanto ai vini importati. L'aumento quantitativo dei vini non è l'obiettivo, le rese massime in vigore devono essere mantenute.

È importante che il nuovo strumento sia introdotto su base volontaria e configurato in modo flessibile. I Cantoni, d'intesa con il settore vinicolo, dovrebbero avere la possibilità di emanare disposizioni relative all'autorizzazione, la costituzione e lo scioglimento di scorte di vini DOC. I Cantoni che decideranno di consentire la costituzione di scorte devono fare in modo che ciascun vinificatore possa decidere liberamente in merito.

Il nuovo strumento andrebbe a vantaggio soprattutto dei produttori di vini in Ticino e nella Svizzera romanda. Nella Svizzera tedesca le caratteristiche del suolo e l'irraggiamento solare inducono i viticoltori a limitare la resa per unità di superficie, al fine di ottenere la qualità desiderata. I produttori della Svizzera tedesca sono quindi meno esposti alle fluttuazioni delle vendite.

2.3 Alternative esaminate e opzione scelta

La produzione di vini svizzeri soddisfa globalmente la domanda di questo segmento di mercato. La commissione si è anche chiesta se gli obiettivi perseguiti con una «riserva climatica» non possano essere conseguiti modulando le rese massime fissate dai Cantoni. Secondo l'articolo 21 dell'ordinanza sul vino, i Cantoni possono adeguare ogni anno le rese massime per i vini DOC in base allo stato delle scorte di vini, alle prospettive del raccolto e all'andamento delle vendite, a condizione che tali rese non superino il limite massimo di resa fissato dal Consiglio federale. Il meccanismo in vigore lascia ai vinificatori la libertà di costituire o meno scorte di vini e di commercializzarle, nel quadro dei rendimenti stabiliti dai Cantoni. La gestione delle scorte di vino da parte delle aziende è una risposta classica ma efficace alle fluttuazioni del raccolto dell'uva. Tuttavia la costituzione di scorte di vini immobilizza il capitale,

comporta il rischio di deprezzamento delle scorte di vini quando la vendemmia successiva è abbondante e può comportare perdite per il vinificatore se le scorte non possono essere commercializzate. D'altra parte, quando i Cantoni decidono di aumentare le rese massime, ad esempio a seguito di lacune nel processo di allegagione della vite o di una estesa ondata di gelo primaverile, i viticoltori poco colpiti possono aumentare la produzione. Tuttavia per i viticoltori duramente colpiti dall'evento meteorologico, che comporta anche una riduzione della resa potenziale delle viti, l'efficacia della misura è solo parziale. Infine, la decisione dei Cantoni in merito alle rese massime può essere presa solo prima del 31 luglio per la vendemmia successiva, in modo che i viticoltori possano conoscere con adeguato anticipo i vincoli posti alla produzione. Per gli eventi meteorologici che si verificano dopo tale data e che pregiudicano in modo importante i risultati della vendemmia non è più possibile una compensazione mediante modifica della resa massima.

L'articolo 63 della legge sull'agricoltura non consente ai Cantoni di introdurre misure per la gestione dell'offerta di vini DOC. Secondo la Commissione, per consentire ai produttori di uve di ridurre i rischi economici legati alle condizioni meteorologiche, i Cantoni dovrebbero essere autorizzati, a determinate condizioni, a emanare disposizioni relative a una quota di uve che posso essere prodotte al di là delle rese massime prefissate per i vini DOC, nonché all'incantamento e alla commercializzazione di tale quota vinificata nella classe dei vini DOC. A suo avviso, le uve prodotte superando la resa massima fissata dai Cantoni, ma senza tuttavia superare i limiti massimi stabiliti dal Consiglio federale, potrebbero costituire scorte di vini DOC. L'obiettivo di tali scorte è di attenuare le fluttuazioni del raccolto di uva dovute a condizioni meteorologiche avverse, di non perdere quote di mercato quando il raccolto è scarso e di evitare il crollo dei prezzi dei vini in caso di vendemmie abbondanti. Le scorte di vini DOC consentirebbero ai Cantoni che lo ritengono opportuno di articolare ulteriormente la regolamentazione concernente la resa massima della produzione di uve DOC.

3 Punti essenziali del progetto

Il nuovo articolo 64a consente ai Cantoni di emanare disposizioni che permettono ai vinificatori di vinificare sotto forma di scorte di vini DOC un quantitativo supplementare di uve per le scorte di vini DOC in modo che il quantitativo di uva complessivo ecceda le rese massime stabilite per i vini DOC. Tale quantitativo sarà fissato dal Cantone. La somma delle rese massime e della quantità di uve vinificabile come scorte di vini DOC non deve superare la resa massima stabilita dal Consiglio federale. Per i vinificatori la costituzione di scorte di vini DOC sarà facoltativa. Queste scorte saranno bloccate fino a quando l'autorità competente non ne autorizzerà la commercializzazione in considerazione della situazione vigente sul mercato. Le disposizioni che riguardano l'autorizzazione a commercializzare le scorte saranno emanate dai Cantoni e preciseranno in particolare i parametri che consentono di decidere se la domanda di vini DOC sia sufficiente affinché una parte o la totalità delle scorte di vini DOC vengano liberate e messe a libera disposizione dei vinificatori. Per consentire ai Cantoni di disporre di dati di mercato adeguati per la gestione delle scorte, i vinificatori che

uve devono adempire a tutti i requisiti relativi alla produzione di vini DOC, ad eccezione della resa massima per unità di superficie. Devono in particolare essere rispettati i requisiti relativi alle varietà di vitigni autorizzate per la DOC e al tenore minimo di zucchero naturale. I Cantoni possono precisare nelle loro disposizioni le quantità di uve, differenziate per ciascuna varietà di viti, che può essere vinificata al di là della resa massima prevista per i vini DOC. La somma di tale quantità e della resa massima non deve superare i limiti previsti dall'articolo 21 capoverso 6 dell'ordinanza sul vino.

Da un punto di vista concreto, le quantità di vini previste per le scorte di vini DOC sono indicate separatamente sul certificato di produzione conformemente all'articolo 24b dell'ordinanza sul vino. Il certificato di produzione assicura la tracciabilità delle uve dal Comune di produzione fino al vinificatore. I quantitativi effettivamente incantinati e destinati alle scorte di vini sono anche registrati separatamente nella scheda delle forniture. Essi possono essere utilizzati solo per la produzione di una quota di vini DOC che rimane bloccata fino all'autorizzazione alla commercializzazione da parte dell'autorità cantonale.

Il vinificatore che desidera costituire una scorta di vini DOC deve presentare domanda all'autorità cantonale (cpv. 3). In seguito, in conformità alle regole stabilite dal Cantone, deve comunicare all'autorità cantonale in particolare le informazioni che le consentano di decidere in che misura le scorte di vini possano essere commercializzate e in quale classe di vini.

Il vinificatore non può vendere, cedere o utilizzare le scorte di vini (cpv. 4) senza l'autorizzazione del Cantone. Di conseguenza tali vini non possono essere tagliati con vini di origine o provenienza diversa oppure assemblati con vini di annate o vitigni diversi da quelli che costituiscono le scorte. Se tali requisiti sono rispettati, le scorte di vini possono essere conservate nei contenitori dei vini DOC di cui i vinificatori possono disporre liberamente. Se i vini DOC liberamente commercializzabili vengono tagliati o assemblati, le scorte di vini DOC devono essere conservate separatamente.

La costituzione di scorte di vini DOC persegue l'obiettivo di gestire ancora meglio l'offerta di vini DOC. È probabile che i Cantoni ricorrano in modo differenziato a questa nuova misura. Non è escluso che si intraveda la necessità di armonizzare le misure cantonali relative alle scorte di vini o di eliminarne gli effetti negativi sul mercato dei vini svizzeri. A tal fine il capoverso 5 stabilisce che il Consiglio federale può emanare disposizioni sulla gestione annuale delle scorte di vini. Le consultazioni condotte con i rappresentanti del settore e dei Cantoni hanno evidenziato la necessità di preservare il mercato dei vini svizzeri con indicazione geografica tipica da una riclassificazione delle scorte di vini DOC in questa classe di vini. Ciò implica che le eventuali riclassificazioni delle scorte di vini possono essere ordinate dai Cantoni solo mediante declassamento a vini da tavola. Di conseguenza, il Consiglio federale dovrebbe stabilire nell'ordinanza sul vino che le scorte di vini DOC possono essere declassate soltanto in vini da tavola.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

In base al progetto, l'esecuzione delle misure cantonali, i controlli presso i vinificatori e il deprezzamento delle scorte di vini DOC a seguito della riclassificazione in vini da tavola non comportano ripercussioni sulle finanze della Confederazione e neppure conseguenze significative sull'onere di lavoro dell'Amministrazione federale.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, nonché per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il progetto relativo alla nuova misura facoltativa conferisce ampie responsabilità ai Cantoni. Il Cantone che decide di introdurre nella propria legislazione cantonale disposizioni relative alle scorte di vini dovrà aggiornare il proprio sistema informatico che registra i dati di controllo della vendemmia. L'onere di lavoro delle amministrazioni cantonali varierà a dipendenza del fatto che la legislazione cantonale preveda o meno di delegare l'esecuzione delle misure previste a un'organizzazione professionale e il controllo delle misure al CSCV. Attualmente il CSCV si finanzia per i controlli ordinari riscuotendo emolumenti dalle circa 5000 aziende soggette al controllo del commercio dei vini. Partendo dall'ipotesi che solo pochi cantinieri costituiranno scorte di vini DOC, il finanziamento dei controlli relativi alle misure dovrebbe essere a carico del Cantone o delle aziende interessate. Nel complesso, i Cantoni partecipanti devono aspettarsi un aumento del loro fabbisogno di risorse finanziarie e di personale.

I Comuni, i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna non sono interessati dalle misure proposte.

5.3 Ripercussioni sull'economia

La variazione dei prezzi dei vini sul mercato è correlata alla quantità delle uve raccolte. In generale i raccolti abbondanti fanno abbassare i prezzi, mentre i raccolti scarsi li fanno aumentare. Questa relazione inversa è stata osservata dopo l'esiguo raccolto del 2017, a seguito del gelo primaverile, e dopo il raccolto abbondante del 2018⁴. Le scorte di vini DOC costituite nel 2016 e successivamente sbloccate nel 2017, quando l'offerta di uve è bruscamente diminuita, hanno consentito di gestire meglio l'offerta di vini e assicurare continuità alle vendite nel corso del 2018. Le fluttuazioni troppo marcate dei prezzi delle uve e dei vini pregiudicano la continuità sui mercati.

⁴ Impact des quotas de productions variables sur la commercialisation du vin (1^a parte), Alexandre Mondoux, Bastien Christinet, Roxanne Fenal, Vignes et Vergers n° 9, settembre 2022, pag. 11, Observation sur le Chasselas et autres cépages blancs dans le canton de Vaud.

Per i vinificatori, i requisiti concernenti la separazione dei vini DOC da commercializzare da quelli incantinati come scorte di vini DOC può comportare ulteriori spese d'investimento per i serbatoi di stoccaggio.

L'introduzione e l'esecuzione di una misura di carattere economico supplementare nell'ambito dell'offerta di vini comporterà un incremento della densità normativa. La necessità di rispettare i requisiti concernenti le scorte di vini e di documentare la tracciabilità delle uve e delle scorte, nonché i controlli da parte dell'autorità, aumenteranno gli oneri amministrativi sia per i vinificatori coinvolti che per le autorità cantonali.

I prezzi delle uve destinate alla produzione di vini DOC o di altre classi di vini sono fissate in base a contratti di diritto privato tra viticoltori e vinificatori. Tale base sarà utilizzata anche per stabilire i prezzi delle uve utilizzate per costituire le scorte di vini DOC. In alcune regioni vinicole le organizzazioni interprofessionali fissano prezzi indicativi per le singole varietà di uve.

5.4 Ripercussioni sulla società

Il progetto presentato non comporta ripercussioni dirette sulla società. Nel 2023 in Svizzera il consumo totale di vini ammontava a 235,9 milioni di litri, con un calo di 1,3 milioni di litri (-0,5%) rispetto al 2022 e i vini svizzeri conseguivano una quota di mercato del 38,6%. La nuova misura persegue l'obiettivo di gestire meglio l'offerta di vini svizzeri DOC. Non mira quindi ad aumentare il consumo di vini, ma ad aumentare e consolidare la quota di mercato dei vini svizzeri.

5.5 Ripercussioni sull'ambiente

Il progetto non comporta ripercussioni dirette sull'ambiente.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Le modifiche si fondano sull'articolo 104 capoverso 2 e capoverso 3 lettera c della Costituzione federale (Cost.)⁵.

Da un lato, l'articolo 104 capoverso 2 Cost. tiene conto delle misure di solidarietà che si possono ragionevolmente esigere dal settore agricolo. Nel settore vinicolo, le organizzazioni settoriali cantonali partecipano alla determinazione annuale delle rese massime per i vini DOC decise dai Cantoni. La solidarietà professionale è quindi già integrata nella gestione regolamentata dell'offerta di uve. D'altro canto, l'articolo 104

⁵ RS 101

