

09.510

Iniziativa parlamentare
Salvaguardia dell'esportazione di bestiame dalla Svizzera
Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale

del 21 marzo 2011

Onorevoli presidente e consiglieri,

con il presente rapporto vi sottoponiamo un progetto di modifica della legge federale sull'agricoltura e del decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2012 e 2013. Nel contempo, trasmettiamo tale rapporto per parere al Consiglio federale.

In nome della Commissione:

Il presidente, Hansruedi Wandfluh

Compendio

Il progetto di legge prevede la reintroduzione degli aiuti all'esportazione di bestiame dalla Svizzera. La base legale per questa tipologia di contributi era stata abrogata con effetto dal 1° gennaio 2010 nel quadro della politica agricola 2011. Nell'ambito del corrente ciclo di Doha dell'OMC è stata decisa di principio l'abolizione di tutti gli incentivi all'esportazione entro il 2013.

Tenuto conto delle difficoltà nello smercio di bestiame, soprattutto dopo la discesa autunnale dall'alpeggio, e della disparità delle condizioni concorrenziali con l'UE, si devono stanziare complessivamente 4 milioni di franchi all'anno per incentivare l'esportazione di bestiame. Tale misura sarà attuata come nel 2009. In conseguenza della minore differenza di prezzo rispetto all'estero, i contributi per animale ammonteranno a circa il 60 per cento dell'importo previsto allora.

Si prevede di garantire il finanziamento degli aiuti all'esportazione mediante un trasferimento dei fondi per i pagamenti diretti all'interno del credito per l'agricoltura. Ciò presuppone una correzione dei limiti di spesa agricoli per gli anni 2012 e 2013. Eventuali riduzioni necessarie dei pagamenti diretti avverrebbero a carico dei contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Le richieste dell'iniziativa parlamentare

L'11 dicembre 2009 il consigliere nazionale Elmar Bigger ha depositato un'iniziativa parlamentare che chiede di revocare l'abrogazione dell'articolo 26 della legge federale sull'agricoltura (LAgr; RS 910.1), decisa per l'inizio del 2010. Questo articolo permetteva alla Confederazione di sostenere con contributi l'esportazione dei prodotti agricoli e dei relativi prodotti trasformati. L'iniziativa parlamentare chiede inoltre che fino al ripristino della base legale il Consiglio federale garantisca la promozione dell'esportazione di bestiame.

1.2 L'esame preliminare dell'iniziativa parlamentare

Il 28 giugno 2010 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare con 14 voti contro 11. Il 22 ottobre 2010 la Commissione omologa del Consiglio degli Stati (CET-S) ha aderito a questa decisione con 3 voti contro 2 e 2 astensioni. Di conseguenza, la CET-N è stata incaricata di elaborare un proprio progetto (art. 111 cpv. 1 LParl).

In occasione della seduta del 17 gennaio 2011, la CET-N è entrata in materia sul progetto preliminare con 12 voti contro 12 e il voto determinante del presidente, approvandolo poi con 13 voti contro 11. La Commissione ha deciso di svolgere una procedura di consultazione presso le cerchie interessate.

La procedura di consultazione è durata dal 20 gennaio al 4 marzo 2011; 36 partecipanti alla procedura sostengono il progetto, 12 lo respingono e 2 rinunciano a prendere posizione (cfr. n. 2.6). Dopo aver discusso dei risultati della consultazione, con 13 voti contro 10 e 1 astensione la Commissione ha deciso di sottoporre alla sua Camera il progetto così come era stato posto in consultazione. Una minoranza ha respinto il progetto nel suo insieme e ha proposto di non entrare in materia.

2 Linee fondamentali del progetto

2.1 Situazione giuridica ed economica iniziale

Visto che da un punto di vista economico i sussidi alle esportazioni sono considerati strumenti estremamente distorsivi e che non incentivano in alcun modo una produzione di qualità conforme al mercato, nel quadro della politica agricola 2011¹ è stata decisa la soppressione degli aiuti all'esportazione per materie prime agricole e bestiame da allevamento. Il 14 novembre 2007 il Consiglio federale ha deciso di abrogare l'articolo 26 della legge federale sull'agricoltura con effetto dal 1° gennaio 2010. È così venuta meno la base legale per promuovere l'esportazione di bestiame con aiuti specifici.

¹ RU 2007 6095

La Confederazione ha sostenuto l'exportazione di bestiame della specie bovina, ovina, caprina ed equina mediante un contributo di 5,6 milioni di franchi all'anno (media 2005–2009). In questo modo si sono potuti esportare 4 000–5 000 bovini con un aiuto federale di circa 1 000 franchi per animale. Grazie a fondi supplementari, nel 2009 è stato possibile esportare circa 5 800 bovini. Gli esportatori hanno inoltre ricevuto aiuti anche per poche centinaia di capi delle altre specie. Successivamente alla soppressione degli aiuti, nel 2010 sono stati esportati soltanto 555 bovini da allevamento.

2.2 Necessità d'intervento: considerazioni della Commissione

2.2.1 Argomentazioni della maggioranza

La maggioranza è favorevole a una reintroduzione degli aiuti all'exportazione di bestiame da allevamento. Con l'abrogazione dell'articolo 26 della legge federale sull'agricoltura si è rinunciato con leggerezza a uno strumento per tutelare e promuovere l'agricoltura indigena. La maggioranza della Commissione ritiene che l'exportazione di bestiame da allevamento serva a garantire il futuro dell'industria dell'allevamento in tutti i settori agricoli, ma soprattutto nelle zone di collina e di montagna.

Inoltre, la maggioranza sostiene che con la revisione della legislazione agricola si siano soppressi gli aiuti all'exportazione nell'ipotesi che si concretizzasse definitivamente la decisione dell'OMC di eliminare tutti gli strumenti per promuovere le esportazioni. Visto che il ciclo di Doha dell'OMC non è stato concluso, si è ora verificato un trattamento discriminatorio rispetto all'UE, che pratica ancora restituzioni all'exportazione per gli animali vivi.

La maggioranza sottolinea inoltre che con la reintroduzione degli aiuti alle esportazioni si può promuovere ogni anno l'exportazione di 4 000-5 000 bovini da allevamento, il che sgrava il mercato del bestiame svizzero soprattutto in autunno, dopo la discesa dall'alpeggio. Inoltre ciò permette di rafforzare le relazioni commerciali con acquirenti esteri. Senza gli aiuti alle esportazioni i commercianti di bestiame vedranno compromessi tali relazioni, che in futuro saranno difficilmente recuperabili.

Fintanto che non sarà attuato un accordo OMC, la protezione tariffale della carne bovina rimarrà a un livello elevato, di modo che i prezzi svizzeri per il bestiame da macello saranno nettamente più alti che nell'UE. Tale situazione influisce direttamente sui prezzi per il bestiame da reddito, anch'essi sostanzialmente più elevati che nei Paesi limitrofi. Senza sostegno delle esportazioni la Svizzera non è concorrenziale.

Per attuare la regolamentazione proposta non occorre aumentare il preventivo dell'agricoltura, ma al suo interno si deve piuttosto spostare l'importo previsto dai pagamenti diretti al sostegno del mercato (cfr. n. 2.5).

2.2.2

Argomentazioni della minoranza

La minoranza (Fässler, Favre Charles, Fehr Hans-Jürg, Gysin, Leutenegger Oberholzer, Müller Philipp, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Theiler, Thorens Goumaz, Zisyadis) contesta la necessità d'intervento e chiede di non entrare in materia sul progetto di legge. Osserva che a livello internazionale gli aiuti all'esportazione vengono considerati misure economicamente inefficienti che perturbano sensibilmente il mercato. Proprio per questo motivo nell'ambito del corrente ciclo di Doha dell'OMC è stata decisa di principio l'abolizione di tutti gli incentivi all'esportazione entro il 2013.

Secondo la minoranza si deve promuovere l'agricoltura con incentivi per fornire prestazioni d'interesse generale per l'economia e non con strumenti inefficienti che distorcono il mercato. Gli aiuti alle esportazioni favoriscono in primo luogo un gruppo ristretto di commercianti di bestiame, non i contadini, e provocano inoltre un rincaro dei prezzi per i consumatori elvetici. Pertanto il sostegno delle regioni di montagna deve avvenire tramite il sistema dei pagamenti diretti.

La minoranza ritiene che la reintroduzione degli aiuti all'esportazione per il bestiame da allevamento sia in contraddizione con le precedenti decisioni del Parlamento e, in considerazione delle trattative attuali e future in materia di economia esterna, fornisca un segnale negativo. Inoltre si creerebbe un precedente che in futuro consentirebbe ad altri settori di esigere sovvenzioni analoghe per i loro prodotti.

La minoranza della Commissione conclude infine ricordando che l'UE continua a sostenere l'esportazione di bestiame con sussidi soltanto verso Paesi che non sono membri dell'UE e che non è ammesso sovvenzionare il commercio tra gli Stati membri. Per questo motivo gli esportatori svizzeri di bestiame continuano a beneficiare delle medesime condizioni nel loro mercato principale, vale a dire quello europeo.

2.3 Principali indirizzi della regolamentazione proposta

Per promuovere l'esportazione di bestiame da allevamento è necessario concedere complessivamente 4 milioni di franchi all'anno. Questo strumento deve essere implementato per le medesime categorie di animali e alle stesse condizioni del 2009. Pertanto il Consiglio federale stabilisce i principi nell'ordinanza del 14 novembre 2007 sull'allevamento di animali (OAlle; RS 916.310). Il contributo per ogni animale, in base a specie, razza, sesso e Paese di destinazione, nonché in base ad altri criteri, deve essere stabilito nell'ordinanza dell'UFAG del 7 dicembre 1998 concernente la concessione di contributi nell'allevamento di animali (RS 916.310.31), che stabilisce inoltre le esigenze qualitative che devono soddisfare gli animali esportati. I contributi per ogni animale devono ammontare a circa il 60 per cento dell'importo del 2009 perché si sono ridotte le differenze di prezzo rispetto all'estero. Ad esempio si è potuta promuovere l'esportazione di vacche e giovenche gravide verso Italia e Georgia rispettivamente con 630 e 750 franchi per animale.

Come è avvenuto fino alla fine del 2009, le organizzazioni di allevamento devono essere nuovamente incaricate dell'esecuzione, verificare il diritto ai contributi e versarli agli esportatori.

2.4 Calendario parlamentare ed entrata in vigore

Allo scopo di sgravare il mercato del bestiame da allevamento dopo la discesa dall'alpeggio sarebbe opportuna un'entrata in vigore nell'autunno 2011.

Per ottenere una reintroduzione degli aiuti all'esportazione per l'autunno del 2011, tenendo conto del termine referendario di tre mesi, il Consiglio nazionale dovrà approvare nel corso della sessione speciale dell'aprile 2011 sia la proposta di modifica della legge sull'agricoltura che il decreto federale concernente la modifica del decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2012 e 2013. Il Consiglio degli Stati potrà trattare il progetto durante la successiva sessione estiva. Tuttavia, per rispettare questo calendario si dovrà ridurre il periodo di tre mesi previsto abitualmente per la procedura di consultazione. La Commissione fa riferimento all'articolo 7 capoverso 3 della legge sulla consultazione², che in caso d'urgenza permette eccezionalmente di abbreviare il termine per rispondere. Le modifiche a livello di legge comportano adeguamenti del diritto regolamentare. Le necessarie disposizioni di ordinanza dovranno essere emanate contemporaneamente all'entrata in vigore della nuova legge.

2.5 Finanziamento

Per entrare in vigore nell'autunno del 2011 si dovrebbero richiedere i mezzi necessari nell'ambito della procedura per la domanda di crediti aggiuntivi al preventivo 2011.

A partire dal 2012 si garantirebbe il finanziamento degli aiuti all'esportazione mediante un trasferimento di fondi per i pagamenti diretti all'interno dei limiti di spesa 2012 e 2013 per l'agricoltura. Eventuali tagli necessari dei pagamenti diretti riguarderebbero in primo luogo i contributi per la detenzione di animali da reddito che consumano foraggio grezzo di cui all'articolo 73 della legge sull'agricoltura.

2.6 Risultati della consultazione

16 Cantoni (AI, AR, FR, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SG, SO, TG, TI, UR, VD e VS), 3 partiti (PPD, PCS, UDC) e 17 organizzazioni e federazioni hanno approvato una reintroduzione degli aiuti all'esportazione di bestiame da allevamento nell'autunno 2011 e, in linea di principio, la tipologia del finanziamento previsto pari a 4 milioni di franchi l'anno. In singoli casi vengono proposte forme alternative di finanziamento: ricavi delle vendite all'asta dei contingenti per l'importazione di carne, fondi federali supplementari, risorse dalla promozione dello smercio ai sensi dell'articolo 12 della legge sull'agricoltura (LAg) e trasferimento di altri pagamenti diretti. I sostenitori ribadiscono che attraverso questa tipologia di sostegno è

² RS 172.061

possibile accrescere l'economicità dell'allevamento di bestiame, soprattutto nella regione collinare e di montagna. Gli aiuti all'esportazione vanno reintrodotti anche perché non si profila ancora alcuna ipotesi di conclusione del ciclo di Doha dell'OMC e l'UE continua a concedere incentivi finanziari alle sue esportazioni di bestiame in Paesi terzi (Svizzera compresa). Mediante gli aiuti all'esportazione si potrebbe ripristinare la competitività sui mercati esteri e ciò avrebbe ripercussioni positive sulle relazioni commerciali. 8 Cantoni (AG, BE, BL, BS, GE, LU, SH e ZH), 2 partiti (PLR.I Liberali e PS) e 2 organizzazioni e federazioni respingono il progetto. Ritengono, infatti, che gli aiuti all'esportazione abbiano un effetto distorsivo del mercato e che l'agricoltura possa essere sostenuta in maniera più efficace ed efficiente attraverso i pagamenti diretti. La politica agricola, inoltre, dovrebbe essere coerente e attendibile, perciò sarebbe poco indicato modificare nuovamente il diritto vigente a distanza soltanto di un anno e mezzo. La reintroduzione di uno strumento d'incentivazione dell'esportazione a favore della produzione animale spingerebbe, inoltre, altri settori ad avanzare la stessa richiesta.

3 Commento alle singole disposizioni

Art. 53 Esportazione di bestiame da allevamento

I contributi all'esportazione possono essere versati per il bestiame da allevamento della specie bovina, equina, ovina e caprina. Il Consiglio federale disciplina le disposizioni esecutive in virtù dell'articolo 177 della legge sull'agricoltura, attenendosi alle condizioni quadro valide nel 2009.

Mediante la modifica del decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2012 e 2013 vengono trasferiti 8 milioni di franchi dai pagamenti diretti ai provvedimenti intesi a promuovere la produzione e lo smercio. Le cifre indicate nel progetto preliminare di decreto federale concernente la modifica del decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2012 e 2013 si fondano sulla corrispondente proposta formulata dal Consiglio federale nel suo messaggio del 30 giugno 2010³. Sulla base delle decisioni prese nel frattempo da Governo e Parlamento sul Programma di consolidamento 2012–2013, le cifre dovranno essere adeguate prima della deliberazione nelle Camere. Per la consultazione è importante la proposta di trasferire 8 milioni di franchi.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

All'interno del credito per l'agricoltura, si devono trasferire 4 milioni di franchi dai pagamenti diretti al sostegno del mercato. Per poter risparmiarne questo importo dai pagamenti diretti si prevede, per ogni unità di bestiame grosso che consuma foraggio grezzo, di ridurre di 5 franchi tutti i contributi per gli animali da reddito che consumano foraggio grezzo conformemente all'articolo 32 dell'ordinanza del 7 dicembre 1998 sui pagamenti diretti (OPD; RS 910.13).

³ FF 2010 4475

Trattandosi di una nuova spesa ricorrente, essa è subordinata al freno alle spese e necessita pertanto dell'approvazione da parte della maggioranza dei membri di ciascuna Camera (maggioranza qualificata).

L'esecuzione richiede un certo onere supplementare in termini di personale per le organizzazioni di allevamento e per l'Ufficio federale dell'agricoltura.

4.2 Idoneità all'esecuzione

La reintroduzione di uno strumento che ha funzionato per molti anni non comporta particolari difficoltà di esecuzione.

5 Rapporto con il diritto internazionale ed europeo

Il diritto europeo vigente consente la promozione delle esportazioni di animali riproduttori di razza pura in tutti i Paesi al di fuori dell'UE. Per la specie bovina, nel dicembre del 2010 l'UE ha rimborsato circa 100 franchi per animale.

La comunità internazionale considera gli aiuti alle esportazioni misure che perturbano il mercato. Nel 2005, durante una conferenza dei ministri dell'OMC tenutasi nel quadro delle attuali trattative dell'OMC, è stata decisa di principio l'abolizione degli incentivi all'esportazione entro il 2013. Tuttavia, occorre ricordare che qualora si concludessero i negoziati dell'OMC, si dovrebbero abolire rapidamente tutti i contributi all'esportazione.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

La presente modifica si fonda sull'articolo 104 della Costituzione federale (Cost.; RS 101).

6.2 Delega di competenze legislative

La presente modifica della legge sull'agricoltura non implica alcuna norma di delega per l'emanazione di una normativa d'attuazione autonoma. Il Consiglio federale, nell'ambito della sua competenza di emanare disposizioni d'esecuzione (art. 177 LAgr) attuerà le necessarie concretizzazioni nell'ordinanza sull'allevamento di animali e nell'ordinanza sui pagamenti diretti.

6.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., l'Assemblea federale emana sotto forma di legge federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto.