

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



15.050 n Per la sicurezza alimentare. Iniziativa popolare

Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del 3 novembre 2016

Riunitasi il 28 giugno, il 29 agosto, il 13 ottobre e il 3 novembre 2016, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) ha esaminato l'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» depositata l'8 luglio 2014. Il 3 novembre 2016 ha deciso di contrapporre un controprogetto diretto.

Proposte della Commissione

Con 8 voti contro 4 e 1 astensione, la Commissione propone di accettare il controprogetto diretto all'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» illustrato qui di seguito.

La minoranza (Noser, Fetz, Minder, Zanetti Roberto) propone invece di non entrare in materia sul controprogetto.

Ai sensi dell'articolo 105 capoverso 1 della legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10), la Commissione propone inoltre di prorogare di un anno, ossia fino all'8 gennaio 2018, il termine di trattazione dell'iniziativa.

Relatore: Baumann

In nome della Commissione:
Il presidente

Martin Schmid

Contenuto del rapporto:

- 1 Situazione iniziale
- 2 Considerazioni della Commissione
- 3 Altre iniziative popolari riguardanti l'agricoltura e la filiera alimentare
- 4 Lavori della Commissione



- 5 Eventuale consultazione sul controprogetto della CET-S
- 6 Considerazioni della Commissione
- 7 Argomenti della minoranza (non entrare in materia sul controprogetto)
- 8 Tenore del controprogetto e commento
- 9 Proroga del termine di trattazione



1 Situazione iniziale

1.1 Obiettivi dell'iniziativa popolare

Depositata l'8 luglio 2014 con 147 812 firme valide, l'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» chiede alla Confederazione di adottare misure atte a rafforzare l'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari di produzione indigena diversificata e sostenibile. A tal fine, i promotori dell'iniziativa propongono di inserire nella Costituzione federale (Cost.) un nuovo articolo (art. 104a Sicurezza alimentare) che prescriva altresì misure per ridurre la perdita di terre coltivate e attuare una strategia in materia di qualità. La Confederazione deve inoltre provvedere affinché gli oneri amministrativi per l'agricoltura siano contenuti e siano garantite la certezza del diritto e un'adeguata sicurezza degli investimenti. Nelle sue pagine Internet¹, il comitato d'iniziativa chiede a tal fine interventi statali tra cui il mantenimento della protezione doganale per i prodotti agricoli o quantomeno un'adeguata retribuzione delle prestazioni non competitive (v. factsheet nelle versioni tedesca o francese del sito).

L'iniziativa ha il tenore seguente²:

Art. 104a Sicurezza alimentare

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

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

Art. 197 n. 11³

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

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

1.2 Messaggio del Consiglio federale

Nel messaggio del 24 giugno 2015⁴ il Consiglio federale propone all'Assemblea federale di raccomandare al Popolo e ai Cantoni il rigetto dell'iniziativa. Ritiene infatti che, oltre a godere di ampio consenso politico, l'attuale articolo 104 Cost. offra un'ottima base affinché l'agricoltura possa fornire un importante contributo all'approvvigionamento

¹ www.ernaehrungssicherheit.ch/it

² FF 2014 901

³ Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

⁴ FF 2015 4749 segg.



della popolazione e, contemporaneamente, offrire altre prestazioni a favore della società (multifunzionalità)⁵. È inoltre dell'avviso che il livello della sicurezza alimentare in Svizzera sia molto elevato: le derrate alimentari sono costantemente a disposizione in quantità sufficiente, la loro qualità è elevata e il loro prezzo al consumo è accessibile. Inoltre, la Svizzera riunisce le condizioni per fare fronte alle sfide future e per garantire la sicurezza alimentare anche a lungo termine. Il Consiglio federale reputa altresì che la politica agricola della Confederazione fornisca già un importante sostegno all'agricoltura indigena: beneficia ogni anno di circa 3,8 miliardi di franchi di sussidi federali ed è tutelata dalla concorrenza estera mediante un'elevata protezione doganale. Il Consiglio federale constata inoltre che l'agricoltura svizzera ha costantemente aumentato la sua produzione raggiungendo nella media degli ultimi tre anni livelli da primato. Il Collegio governativo ritiene, infine, che l'attuale articolo 75 Cost. garantisca in misura sufficiente la protezione delle terre coltivate. Il legislatore ha migliorato tale protezione nel quadro della prima tappa della recente revisione della legge sulla pianificazione del territorio ed il Consiglio federale intende rafforzarla ulteriormente proprio mediante gli strumenti di detta pianificazione. Il Consiglio federale è giunto alla conclusione che l'iniziativa è unilaterale e non equilibrata, poiché si focalizza in misura eccessiva sulla produzione indigena, ignorando tutta una serie di rapporti di causalità. La sicurezza alimentare dipende infatti anche dal contributo dei settori a monte e a valle, dall'accesso ai mercati agricoli internazionali nonché dal rapporto dei consumatori con gli alimenti. Per quanto riguarda le altre rivendicazioni avanzate dai promotori dell'iniziativa, i principi sanciti nella Costituzione in vigore vi danno già ampiamente risposta, motivo per cui, ad avviso del Consiglio federale, non vi è motivo di inserire nella legge fondamentale una nuova disposizione.

1.3 Controprogetto originario del Consiglio federale

Inizialmente, il Consiglio federale aveva previsto di contrapporre all'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» un controprogetto diretto dal tenore seguente⁶:

Art. 102a Sicurezza alimentare

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

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

Nel controprogetto il Consiglio federale aveva recepito la rivendicazione principale dell'iniziativa – ovvero la sicurezza alimentare – riconosceva il contributo della produzione indigena e collocava entrambe in un concetto globale ed equilibrato incentrato su una produzione indigena sostenibile,

⁵ FF 2015 4749 segg.

⁶ Progetto e rapporto esplicativo del 14 gennaio 2015 concernente il controprogetto del Consiglio federale all'iniziativa popolare federale «Per la sicurezza alimentare»



sulle basi agricole della produzione (in particolare le terre coltivate), sulla competitività della catena del valore aggiunto, sulle importazioni di derrate alimentari e su un consumo rispettoso delle risorse naturali. Pur avendo a cuore la sicurezza alimentare⁷, la maggior parte dei partecipanti alla consultazione ha respinto chiaramente l'iniziativa e solo una minoranza si è espressa a favore del controprogetto. Anche se per ragioni diverse, alcuni Cantoni e gran parte dei partiti, delle cerchie contadine e delle organizzazioni economiche ed ambientali si sono opposti all'idea di contrapporre un controprogetto all'iniziativa. Se sull'ampia visione del Consiglio federale in materia di sicurezza alimentare vi è consenso, l'introduzione nella Costituzione federale della disposizione proposta è osteggiata dalla maggioranza, che ritiene che l'attuale base costituzionale contenga già le disposizioni necessarie. Alcuni Cantoni e organizzazioni sono sostanzialmente favorevoli al controprogetto diretto, ma chiedono di modificarlo per tenere maggiormente conto della rivendicazione principale dell'iniziativa, ossia il rafforzamento della produzione indigena. Visti i risultati della consultazione, nel suo messaggio il Consiglio federale ha raccomandato al Parlamento di sottoporre l'iniziativa al voto del Popolo e dei Cantoni senza controprogetto, con la raccomandazione di respingerla.

2 Considerazioni della Commissione

In qualità di primo Consiglio, il Nazionale ha trattato l'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» il 9 marzo 2016⁸ e, contrariamente alla proposta della propria Commissione dell'economia e dei tributi (CET-N), ha deciso con 91 voti contro 83 e 19 astensioni di raccomandare l'accettazione dell'iniziativa. L'idea di opporre all'iniziativa un controprogetto diretto o indiretto non è stata discussa né dalla CET-N né dal Consiglio nazionale.

Durante il dibattito in seno al Nazionale, i deputati fautori dell'iniziativa hanno ricordato che il tasso netto di autoapprovvigionamento del Paese non ha smesso di diminuire nel corso degli anni, che vista l'evoluzione internazionale l'agricoltura dovrà fare fronte a sfide enormi, e che le prospettive per l'agricoltura svizzera non sono particolarmente rosee. Per questa ragione ritengono che sia importante sostenere un'iniziativa che intende rafforzare e completare le disposizioni costituzionali in vigore. Alcuni hanno esplicitamente chiesto l'aumento del sostegno dello Stato alla produzione indigena al fine di ridurre le importazioni.

Secondo i fautori, l'iniziativa dà voce all'esigenza della popolazione di un approvvigionamento basato su una produzione sostenibile e differenziata. Rappresenta inoltre un atto di fede nei confronti del sistema produttivo elvetico ed una manifestazione di solidarietà nei confronti dell'agricoltura indigena.

Alla luce delle sfide attuali, è importante offrire all'agricoltura svizzera prospettive chiare affinché anche le generazioni future siano disposte ad investire in questo settore.

Alcuni consiglieri nazionali hanno sottolineato che occorre anche correggere gli effetti a loro avviso negativi della politica agricola 2014-2017 (p. es. nell'ambito dei contributi per la qualità del paesaggio) e che, a tal fine, l'iniziativa potrebbe rappresentare uno strumento valido. Pone infatti l'accento su prestazioni importanti per la collettività, in particolare la salvaguardia delle terre coltivate e la produzione indigena di derrate alimentari di qualità.

⁷ [Comunicato stampa del Consiglio federale](#) del 29 aprile 2015 e rapporto del 24 giugno 2015 sui risultati della procedura di consultazione

⁸ Boll. Uff. 2016 N 244 e Boll. Uff. 2016 N 275 (seguito)



Per la minoranza del Consiglio nazionale non è evidente quale sia l'utilità del nuovo articolo costituzionale proposto con l'iniziativa popolare (art. 104a), poiché la sicurezza alimentare, la produzione sostenibile e la salvaguardia delle terre coltivate sono già sufficientemente garantite dalla Costituzione e sono concretizzate mediante disposizioni di legge. Con la revisione della legge sull'agricoltura e della legge sulla pianificazione del territorio, inoltre, negli ultimi anni sono state adottate decisioni importanti per lo sviluppo della politica agricola e il miglioramento della protezione delle terre coltivate. L'iniziativa è pertanto ritenuta superflua e alimenta aspettative che non è possibile soddisfare.

A ciò si aggiunge che la produzione agricola in Svizzera è già oggi una delle più intensive al mondo e che è impensabile aumentare ulteriormente il tasso di autoapprovvigionamento – già superiore al 60% – senza ripercussioni negative sull'ambiente. Il tasso di autoapprovvigionamento dimostra però anche che la Svizzera non può fare a meno delle importazioni. Sicurezza alimentare e produzione indigena, dunque, non possono e non devono coincidere.

Ad avviso degli oppositori, inoltre, l'iniziativa non concorre a migliorare la certezza del diritto e tanto meno la protezione degli investimenti. Piuttosto, la sua formulazione generica alimenterebbe un nuovo ed interminabile dibattito sull'orientamento della politica agricola, destabilizzando l'attuale equilibrio degli interessi (ad esempio tra le regioni di pianura e di montagna).

3 Altre iniziative popolari riguardanti l'agricoltura e la filiera alimentare

Da novembre 2015 sono riuscite formalmente tre altre iniziative popolari riguardanti l'agricoltura e la filiera alimentare, due delle quali hanno elementi in comune con l'iniziativa «Per la sicurezza alimentare».

L'iniziativa popolare depositata il 26 novembre 2015 «Per derrate alimentari sane, prodotte nel rispetto dell'ambiente e in modo equo (**Iniziativa per alimenti equi**)»⁹ pone l'accento sulla creazione di un mercato per derrate alimentari prodotte in modo sostenibile. Chiede di accordare un vantaggio di mercato alla produzione regionale e stagionale di aziende contadine nonché ai prodotti oggetto del commercio equo. Le derrate alimentari importate e quelle prodotte in Svizzera, inoltre, devono soddisfare gli stessi requisiti di sostenibilità. Per le derrate alimentari importate prodotte in modo particolarmente sostenibile, l'iniziativa propone la graduazione dei dazi all'importazione. Esige inoltre che il principio della limitazione dello spreco di derrate alimentari sia iscritto nella Costituzione federale.

L'iniziativa popolare «**Per la sovranità alimentare. L'agricoltura riguarda noi tutti**»¹⁰ è stata depositata il 30 marzo 2016. Alla stessa stregua dell'iniziativa «Per la sicurezza alimentare» mira, attraverso interventi statali, ad aumentare i prezzi di produzione e con essi la produzione indigena, il reddito agricolo come pure la qualità dei prodotti sui mercati svizzeri. Fra le numerose misure proposte figurano tra l'altro la regolazione delle importazioni mediante dazi, il divieto di impiegare organismi geneticamente modificati e condizioni d'impiego dei salariati agricoli armonizzate sul piano federale.

⁹ Riuscita formalmente l'8 dicembre 2015, FF **2015** 7715

¹⁰ Riuscita formalmente il 25 aprile 2016, FF **2016** 3293



L'iniziativa popolare «Per la dignità degli animali da reddito agricoli (**Iniziativa per vacche con le corna**)»¹¹, depositata il 23 marzo 2016, chiede che i detentori di vacche, tori riproduttori, capre e becchi riproduttori siano sostenuti finanziariamente fintanto che gli animali adulti portano le corna. Quantomeno direttamente questa iniziativa non ha punti in comune con le tre altre iniziative, a differenza delle quali persegue un unico obiettivo.

Il Consiglio federale ha già esaminato le tre iniziative popolari e proporrà al Parlamento di sottoporle al voto del Popolo e dei Cantoni senza controprogetto raccomandando di respingerle¹². Il Consiglio federale ha già licenziato il messaggio concernente l'«Iniziativa per alimenti equi»¹³, mentre i messaggi concernenti le altre due saranno verosimilmente pronti a febbraio 2017.

4 Lavori della Commissione

La CET-S ha iniziato l'esame dell'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» il 28 giugno 2016¹⁴. La Commissione ha ritenuto che per continuare i lavori sia importante disporre di una visione d'insieme di tutte le iniziative popolari pendenti riguardanti l'agricoltura e la filiera alimentare (v. n. 3) e valutare se e come sia possibile coordinarle – anche in termini di scadenze. Ha altresì incaricato l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) di esporre, in un rapporto, le conseguenze che l'iniziativa avrebbe sulla pianificazione del territorio e sulla distribuzione delle risorse in ambito agricolo.

Il 29 agosto 2016, prima di condurre una seconda discussione sull'iniziativa, la CET-S ha sentito rappresentanti del comitato d'iniziativa e della Conferenza dei direttori cantonali delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente¹⁵. Con 11 voti a favore, nessun voto contrario e 2 astensioni ha deciso di vagliare l'opportunità di presentare un controprogetto diretto ed ha incaricato l'UFAG di elaborare possibili varianti.

Il 13 ottobre 2016 la Commissione ha ripreso le deliberazioni sulla base delle varianti di controprogetto ricevute ed ha deciso con 8 voti contro 4 di entrare in materia su un controprogetto¹⁶. Ha dunque definito gli elementi chiave del controprogetto ed ha incaricato la sua segreteria di elaborare, in collaborazione con l'Amministrazione, una bozza di rapporto contenente il tenore esatto del controprogetto e i commenti alle disposizioni.

Il 3 novembre ha accolto il controprogetto qui illustrato con 8 voti contro 4 e 1 astensione ed ha deciso, senza opposizioni, di proporre al proprio Consiglio il rigetto dell'iniziativa e l'accettazione del controprogetto.

5 Eventuale consultazione sul controprogetto della CET-S

Poiché l'8 gennaio 2017 scade il termine per la trattazione dell'iniziativa, la CET-S deve sottoporre il controprogetto al proprio Consiglio entro la sessione invernale 2016 affinché – sempre che gli Stati lo accolgano – l'Assemblea federale possa prorogare il termine di trattazione secondo l'articolo 105 capoverso 1 LParl ancora durante detta sessione. La CET-S non ha dunque il tempo di organizzare una consultazione sul controprogetto.

¹¹ Riuscita formalmente il 12 aprile 2016, FF **2016** 3461

¹² Comunicati del Consiglio federale del 24 febbraio 2016 [sull'«Iniziativa per alimenti equi»](#) e del 22 giugno 2016 [sull'iniziativa popolare «Per la sovranità alimentare»](#) e [sull'«Iniziativa per vacche con le corna»](#)

¹³ Messaggio del Consiglio federale del 26 ottobre 2016

¹⁴ Cfr. [Comunicato stampa](#) della CET-S del 29 giugno 2016

¹⁵ [Comunicato stampa](#) della CET-S del 30 agosto 2016

¹⁶ [Comunicato stampa](#) della CET-S del 14 ottobre 2016



In realtà, la Commissione non ha ancora chiarito in modo definitivo se una consultazione è necessaria o se in virtù dell'articolo 3a capoverso 1 lettera b della legge sulla consultazione (LCo, RS 172.061) sia possibile rinunciarvi. Nel caso in cui venga decisa la proroga del termine di trattazione dell'iniziativa, la CET-N valuterà se una consultazione ai sensi degli articoli 1 e 3 LCo è richiesta e in tal caso provvederà a svolgerla.

6 Considerazioni della Commissione

Come illustrato dal Consiglio federale nel suo messaggio, la sicurezza alimentare è un tema di grande importanza sul piano sia nazionale che internazionale. L'agricoltura gode indiscutibilmente del sostegno della popolazione. Ciononostante, la Commissione ritiene che l'attuazione dell'iniziativa «Per la sicurezza alimentare» potrebbe non essere scevra di problemi: la formulazione generica lascia al legislatore un ampio margine di interpretazione e nasconde il pericolo – già sottolineato in Consiglio nazionale – di interminabili discussioni sulla sua interpretazione. Invece di promuovere la certezza del diritto e la protezione degli investimenti degli agricoltori, vi è il rischio che si produca l'effetto contrario. Potrebbe in effetti risultarne una situazione di incertezza paragonabile a quella successiva all'accettazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie.

La maggioranza della Commissione propone dunque di contrapporre all'iniziativa un controprogetto diretto che recepisca l'importante tema della sicurezza alimentare, ma sia formulato in modo chiaro e preciso in modo da lasciare il meno spazio possibile all'interpretazione. L'obiettivo di una formulazione convincente è persuadere i promotori dell'iniziativa a ritirarla, e per favorirne il ritiro è necessario che il controprogetto non sia imperniato su un singolo elemento dell'iniziativa, ad esempio sulla salvaguardia delle terre coltivate, bensì che abbia un ventaglio tematico ampio.

Ad avviso della Commissione è inoltre centrale che il controprogetto sostenga l'orientamento della politica agricola della Confederazione 2014-2017 e i suoi obiettivi si iscrivano tra quelli già perseguiti nel segno della continuità. Non può contenere elementi retrogradi e tantomeno protezionistici, non deve avere ripercussioni negative sull'economia del Paese e la sua attuazione deve comportare oneri tecnici e amministrativi il più possibile contenuti.

Il controprogetto all'iniziativa «Per la sicurezza alimentare» va inoltre visto nel contesto delle altre iniziative popolari pendenti riguardanti l'agricoltura e la filiera alimentare. Nei limiti del possibile esso deve fare proprie le rivendicazioni contenute nell'«Iniziativa per alimenti equi» e nell'iniziativa «Per la sovranità alimentare» che potrebbero raccogliere ampi consensi. In questo modo risulterà più facile combattere le altre due iniziative popolari¹⁷. Dal confronto tra l'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» e le altre due emerge che le tre iniziative hanno obiettivi sia comuni sia divergenti. In comune hanno la richiesta di più regolamentazione del mercato da parte dello Stato, di meno importazioni e di un reddito agricolo più elevato attraverso l'aumento dei prezzi delle derrate alimentari. Inoltre, le tre iniziative chiedono un maggiore sostegno alla produzione indigena, il che comporterebbe un'intensificazione dell'agricoltura. La Commissione ritiene tuttavia che queste rivendicazioni non possano costituire l'essenza di un controprogetto poiché non sono in linea con la politica agricola della Confederazione. Allo stesso modo, per la Commissione non entra in linea di conto un controprogetto che recepisca il maggior numero possibile di rivendicazioni delle tre iniziative. Gli obiettivi in parte coincidenti sono di fatto l'espressione di interessi diversi e non

¹⁷ Secondo la CET-S l'«Iniziativa per vacche con le corna» non rientra nello stesso contesto poiché non ha punti tematici comuni con le altre tre iniziative.



costituiscono un insieme coerente. L'«Iniziativa per alimenti equi», ad esempio, chiede un adeguamento della protezione doganale per ragioni ecologiche, mentre i fautori delle altre due iniziative popolari puntano attraverso prezzi alla produzione disciplinati dallo Stato a un reddito agricolo più elevato.

Un controprogetto all'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» deve dunque fare proprie solo le rivendicazioni delle altre due iniziative popolari che non perseguono obiettivi in conflitto tra loro, che non comportano ripercussioni negative per l'economia e che sono realizzabili con un onere amministrativo ragionevole. Per questa ragione, nel controprogetto non devono trovarsi regolamentazioni complesse in materia di importazioni, ma piuttosto elementi quali la garanzia delle basi per la produzione agricola e una produzione rispettosa delle risorse naturali disponibili. Si tratta inoltre di evitare di trattare i consumatori come fossero cittadini sotto tutela.

7 Argomenti della minoranza (non entrare in materia sul controprogetto)

Come la maggioranza, una parte prevalente della minoranza sostiene l'attuale politica agricola della Confederazione e condivide gli obiettivi della politica agricola 2014-2017. L'obiettivo dell'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» invece è ritenuto diverso: così come è già emerso durante alcuni dibattiti in Consiglio nazionale, l'iniziativa intende in modo più o meno palese invertire la rotta della politica agricola 2014-2017. Per questa parte della minoranza l'iniziativa è superflua poiché la produzione agricola, la salvaguardia delle terre coltivate, l'esigenza di limitare gli oneri amministrativi e la garanzia della certezza del diritto sono già tutelate dalla Costituzione federale. Non è dunque possibile formulare un controprogetto sensato su obiettivi già contemplati da norme costituzionali. La minoranza respinge l'articolo costituzionale proposto dalla maggioranza perché come l'iniziativa non prevede alcuna nuova competenza per la Confederazione e i Cantoni.

Un commissario ritiene invece che il controprogetto si allontani troppo dalle rivendicazioni dell'iniziativa popolare e la considera dunque ancora la soluzione preferibile.



8 Tenore del controprogetto e commento

8.1 Tenore

Il tenore dell'articolo costituzionale proposto dalla Commissione è il seguente:

Art. 104a Sicurezza alimentare

Al fine di garantire l'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari, la Confederazione crea i presupposti per:

- a. preservare le basi della produzione agricola, in particolare le terre coltivate;
- b. una produzione di derrate alimentari adeguata alle condizioni locali ed efficiente sotto il profilo dello sfruttamento delle risorse naturali;
- c. un'agricoltura e una filiera alimentare orientate verso il mercato;
- d. relazioni commerciali transfrontaliere che concorrano allo sviluppo ecologicamente sostenibile dell'agricoltura e della filiera alimentare;
- e. un impiego di derrate alimentari rispettoso delle risorse naturali.

8.2 Collocazione nella sistemica della Costituzione federale e relazione con altre disposizioni costituzionali

L'articolo costituzionale 104a mira a garantire l'approvvigionamento alimentare della popolazione. In termini sistematici trova la sua naturale collocazione dopo l'articolo 104 – l'articolo sull'agricoltura.

L'articolo 75 Cost. attribuisce alla Confederazione la competenza di stabilire i principi della pianificazione territoriale. Questa spetta ai Cantoni e mira a un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e a un ordinato insediamento del territorio. Utilizzare il suolo in modo appropriato e parsimonioso significa anche salvaguardare adeguatamente le terre coltivate.

L'articolo 102 Cost. disciplina l'approvvigionamento del Paese in situazioni di crisi o di grave penuria e copre, in generale, tutti i beni e i servizi d'importanza vitale (vettori energetici, derrate alimentari, medicinali, ecc.). È pensato per situazioni di penuria che si verificano nel breve e medio termine e rappresenta la base costituzionale della legge sull'approvvigionamento del Paese (p. es. scorte obbligatorie).

Secondo l'articolo 104 Cost. l'agricoltura nazionale deve contribuire efficacemente a garantire l'approvvigionamento del Paese. L'agricoltura vi provvede anche in tempi normali. L'articolo in questione si limita ad un solo aspetto della sicurezza dell'approvvigionamento, ovvero alla produzione indigena. Altri aspetti, quali le importazioni o lo stoccaggio, non sono contemplati.

Il nuovo articolo 104a completa l'attuale base costituzionale e recepisce una visione globale al servizio della sicurezza alimentare. Contempla la salvaguardia delle basi della produzione agricola (in particolare la salvaguardia delle terre coltivate), una produzione indigena sostenibile, l'orientamento dell'intera catena di produzione di valore aggiunto verso il mercato, relazioni commerciali transfrontaliere e un impiego delle derrate alimentari rispettoso delle risorse naturali. Non si tratta quindi di far fronte a situazioni acute di penuria in periodi di crisi (art. 102 Cost.), bensì di garantire a lungo termine che la popolazione disponga di derrate alimentari a sufficienza. Il nuovo articolo si inserisce dunque nell'attuale politica agricola, ecologica e di pianificazione del territorio della Confederazione e non è pensato per creare nuove forme di sussidio.



8.3 Commento delle disposizioni

Rubrica e frase introduttiva

Ai sensi dell'articolo 104a la Confederazione crea i presupposti per garantire la sicurezza alimentare in Svizzera. Per sicurezza alimentare si intende un'offerta di derrate alimentari in grado di soddisfare il fabbisogno quantitativo e qualitativo della popolazione. Si tratta dunque di assicurare non solo la quantità di calorie e di nutrienti fisiologicamente necessarie ma anche la varietà dell'offerta, non da ultimo attraverso le importazioni.

Per assicurare a lungo termine una quantità sufficiente di derrate alimentari, la Confederazione deve, da un lato, creare presupposti favorevoli alla produzione indigena e, dall'altro, provvedere affinché le importazioni di derrate alimentari siano garantite nel lungo periodo e in modo sostenibile. Per presupposti si intendono condizioni che influiscono positivamente sul raggiungimento degli obiettivi di cui alle lettere a–e. Possono essere di tipo strutturale (p. es. elevati standard tecnici di produzione agricola, promozione dell'innovazione), contenere prescrizioni legali (p. es. requisiti minimi) oppure inglobare incentivi o disincentivi (p. es. pagamenti diretti).

Le lettere a–e precisano e dunque integrano nella nozione di sicurezza alimentare tutte le fasi della catena alimentare, dalle basi della produzione (lett. a) all'impiego delle derrate alimentari (lett. e) passando per la produzione (lett. b), la creazione di valore aggiunto (lett. c) e il commercio (lett. d). Il nuovo articolo costituzionale non assegna alla Confederazione nuove competenze e non altera la ripartizione delle competenze tra autorità federali e cantonali.

Let. a

Un presupposto importante per l'approvvigionamento alimentare della popolazione è costituito dalla salvaguardia delle basi della produzione agricola, ovvero, innanzitutto, i fattori di produzione fisici quali le terre coltivate, le risorse idriche o non rinnovabili. Mediante la lettera a si intende consolidare le basi costituzionali necessarie a garantire la salvaguardia quantitativa e qualitativa delle basi della produzione.

La lettera a punta l'accento sulla salvaguardia delle terre coltivate. Per terre coltivate si intendono superfici e terreni gestiti e utilizzati da aziende agricole. Comprendono superfici agricole utili (SAU; superfici verdi e superfici coltivate) e terreni d'estivazione. Vi rientrano anche le superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC; superfici coltivate e prati confacenti alla campicoltura) che, essendo le superfici agricole più produttive, sono particolarmente preziose in termini di sicurezza alimentare. Le terre coltivate sono dunque una base importante per la produzione di derrate alimentari – non per nulla sono al centro della politica agricola – e allo stesso tempo una risorsa dalle molteplici funzioni (filtro d'acqua potabile, spazio per rilassarsi, strumento di prevenzione di pericoli naturali, base per il turismo, ecc.). Come finora, la salvaguardia delle terre coltivate resterà prevalentemente di competenza dei Cantoni (analogamente al principio sancito nell'art. 75 Cost.).

Oltre all'incremento dell'efficienza dell'impiego e consumo delle risorse rinnovabili (cfr. lett. b) si punta altresì a rendere più efficiente il ciclo dei nutrienti (p. es. fosforo). Per quanto riguarda la disponibilità delle risorse idriche, si tratta di tenere debitamente conto del conflitto d'interessi tra protezione di tali risorse e loro impiego da parte degli agricoltori e di altri utilizzatori. Infine occorre salvaguardare le conoscenze e competenze presenti nel sistema agricolo (p. es. ricerca agronomica), poiché rappresentano un'altra importante base della produzione.



Letta. b

In Svizzera, il fabbisogno di derrate alimentari è coperto innanzitutto attraverso la produzione agricola indigena, che costituisce pertanto un pilastro importante della sicurezza alimentare. Ai sensi della lettera b la Confederazione deve creare i presupposti per una produzione alimentare «adeguata alle condizioni locali» ed «efficiente sotto il profilo dello sfruttamento delle risorse naturali».

Per produzione adeguata alle condizioni locali si intende, da un lato, lo sfruttamento del potenziale agronomico del Paese per la produzione di derrate alimentari e, dall'altro, una produzione che rispetti i limiti ambientali e non sovraccarichi gli ecosistemi. Migliorare l'efficienza delle risorse significa concorrere a ridurre lo sfruttamento delle risorse e le emissioni nell'ambiente senza incidere sul contributo della produzione nazionale alla sicurezza alimentare (salvaguardia delle risorse). Solo una produzione nazionale sostenibile può rappresentare, anche a lungo termine, un pilastro importante della sicurezza alimentare. Questa è la ragione d'essere della lettera b.

Letta. c

Affinché la produzione indigena sia sufficiente e stabile sul lungo periodo è necessario che le aziende dell'agricoltura e della filiera alimentare svizzere si affermino sul mercato. A tal fine è necessario sfruttare il potenziale dei mercati nazionale ed esteri e fare in modo che su tali mercati i prodotti generino valore aggiunto.

L'espressione «orientata verso il mercato» è già utilizzata nell'articolo 104 Cost. e si riferisce esclusivamente all'agricoltura. Utilizzandola nell'articolo 104a lettera c il campo di applicazione è ampliato ed esteso anche al settore agroalimentare. «Orientata verso il mercato» significa che l'offerta di questi due settori non è gestita dallo Stato, bensì risponde alle contingenze del mercato – in particolare alla domanda della clientela. Poiché con il tempo le contingenze possono cambiare, è importante che le condizioni quadro consentano agli attori dei settori agricolo e agroalimentare di reagire per tempo in modo autonomo e flessibile. Affinché sia possibile sfruttare il potenziale dei mercati nazionale ed esteri è necessario creare i presupposti atti a consentire la riduzione dei costi come pure l'incremento del valore aggiunto (p. es. differenziazione dei prodotti sulla base della qualità). Improntare il settore agricolo e agroalimentare a un strategia di qualità comune può rappresentare la soluzione vincente. Attraverso un elevato livello di qualità, i prodotti svizzeri possono profilarsi sui mercati nazionali ed esteri differenziandosi dai prodotti esteri della gamma a buon mercato. Il posizionamento dei prodotti svizzeri prevalentemente nel segmento dei prodotti costosi consente invece di sfruttare il potenziale dei mercati dei Paesi con un elevato tasso di crescita e fasce di popolazione con un sempre maggiore potere d'acquisto.

Letta. d

A causa delle particolarità strutturali (superfici agricole limitate, topografia, clima ecc.) e dell'elevata densità demografica, la Svizzera ha sempre dovuto importare derrate alimentari e dovrà continuare a farlo anche in futuro. Allo stesso modo, non disponendo di materie prime, è costretta ad importare mezzi di produzione agricoli (fertilizzanti minerali, macchine, diesel, ecc.). Relazioni commerciali con l'estero stabili e ad ampio raggio sono dunque essenziali per la sicurezza alimentare in Svizzera.

Ai sensi della lettera d la Confederazione crea i presupposti affinché il fabbisogno di derrate alimentari e di mezzi di produzione in Svizzera sia coperto oltre che dalla produzione indigena anche dal commercio con l'estero. A tal fine sono estremamente importanti relazioni commerciali con l'UE – il nostro principale partner commerciale – nonché relazioni commerciali diversificate con Paesi terzi



in grado di contribuire all'approvvigionamento della Svizzera con derrate alimentari. Dal canto suo, la Svizzera può con le proprie esportazioni fornire un contributo importante alla sicurezza alimentare all'estero, in particolare per quei prodotti che devono rispettare elevati standard di qualità (p. es. alimenti per bambini).

Ai sensi della lettera d, il commercio transfrontaliero deve contribuire allo sviluppo sostenibile dell'agricoltura e della filiera alimentare in Svizzera e all'estero. In termini di impatto sul Paese ciò significa che le importazioni ed esportazioni di derrate alimentari e di mezzi di produzione devono rafforzare l'agricoltura e il settore agroalimentare nazionali. L'importazione di mezzi di produzione (fertilizzanti, macchine, alimenti per animali, ecc.) concorre all'aumento della produzione agricola svizzera e promuove – alla stessa stregua dell'esportazione di prodotti agricoli svizzeri – lo sviluppo economico del settore. Anche l'importazione di derrate alimentari contribuisce alla sostenibilità, poiché sgrava gli ecosistemi agricoli in Svizzera. Se non si importassero derrate alimentari, gli attuali modelli di consumo renderebbero necessario intensificare la produzione nazionale al punto tale da compromettere in modo massiccio gli ecosistemi. Ciò non significa, tuttavia, che le importazioni di derrate alimentari e di mezzi di produzione debbano avvenire a danno dei Paesi esteri, ovvero del loro ambiente, delle loro basi produttive o delle fasce di popolazione più povere. Per questa ragione, la Svizzera si impegna sul piano internazionale affinché si tenga maggiormente conto dei criteri di sostenibilità nell'ambito delle relazioni commerciali internazionali.

La proposta di abbinare il criterio della sostenibilità alle relazioni commerciali internazionali rispecchia la volontà di tenere conto di una richiesta di tipo ecologico contenuta anche nell'«Iniziativa per alimenti equi» e nell'iniziativa «Per la sovranità alimentare». Essa è anche l'espressione della responsabilità per la sicurezza alimentare internazionale a carico del nostro Paese, che opera in seno alle competenti organizzazioni internazionali (tra cui la FAO e l'OCSE) per creare condizioni quadro più favorevoli alla sostenibilità e alla sicurezza alimentare su scala mondiale.

Letf. e

Con la lettera e si è voluto inserire nell'ampio concetto della sicurezza alimentare l'impiego delle derrate alimentari rispettoso delle risorse naturali. Questo aspetto riguarda tutte le tappe della filiera alimentare. Va ricordato che in Svizzera circa un terzo degli alimenti finisce nella spazzatura. La riduzione degli sprechi alimentari (food waste), ad esempio attraverso misure di sensibilizzazione del pubblico o nelle scuole, può costituire un passo nella giusta direzione di un impiego degli alimenti rispettoso delle risorse. In questo modo, inoltre, il controprogetto recepisce un'importante rivendicazione (appunto la lotta agli sprechi alimentari) figurante nell'«Iniziativa per alimenti equi». Altre misure finalizzate, in ultima analisi, alla salvaguardia delle risorse naturali riguardano le indicazioni sui prodotti, l'informazione e la comunicazione.

9 Proroga del termine di trattazione

Il termine di trattazione dell'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» scadrà l'8 gennaio 2017. Se il Consiglio degli Stati adotterà la proposta di controprogetto della propria Commissione, l'Assemblea federale potrà prorogare il termine di trattazione di un anno conformemente all'articolo 105 capoverso 1 LParl.