96.056

**Messaggio
sull'iniziativa popolare «per prodotti alimentari
a buon mercato e aziende rurali di coltura ecologica»**

del 17 giugno 1996

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi chiediamo di sottoporre l'iniziativa popolare «per prodotti alimentari a buon mercato e aziende rurali di coltura ecologica» al voto del popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

17 giugno 1996

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Delamuraz

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

Compendio

Lanciata dall'Associazione svizzera per la difesa dei piccoli e medi contadini (VKMB), l'iniziativa popolare «per prodotti alimentari a buon mercato e aziende rurali di coltura ecologica» è stata depositata il 17 giugno 1994 con 111 306 firme valide. Si tratta della terza iniziativa popolare concernente la politica agricola della quale il Parlamento si occupa dal 1992, dopo quella dell'Unione svizzera dei contadini e quella del gruppo «Contadini e consumatori». Le richieste in essa formulate risalgono all'epoca precedente l'avvio della riforma agraria attualmente in corso e non tengono quindi conto né dei cambiamenti che la politica agricola ha conosciuto da allora né di quelli previsti per il prossimo futuro.

L'alternativa all'iniziativa dell'Associazione per la difesa dei piccoli e medi contadini è costituita dal nuovo articolo costituzionale sull'agricoltura (art. 31^{octies} Cost.), accolto il 9 giugno 1996 da popolo e Cantoni e dalla revisione totale della legislazione agricola avviata nell'ambito della seconda fase della riforma agraria (Politica agricola 2002). Disponiamo così delle basi e degli strumenti necessari per attuare un'agricoltura ecologicamente sostenibile, competitiva e capace di raccogliere le sfide del futuro.

L'iniziativa si riferisce alla previgente disposizione sull'agricoltura prevista dall'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera b della Costituzione federale che è stato sostituito il 9 giugno 1996 dal nuovo articolo costituzionale 31^{octies}.

Occorre dunque esaminare se l'iniziativa abroga l'articolo sull'agricoltura recentemente adottato, ristabilendo la situazione precedente il 9 giugno 1996, o se completa la nuova disposizione. In tal caso l'iniziativa potrebbe figurare come articolo 31^{novies} nella Costituzione federale e i due articoli sarebbero applicati parallelamente. Secondo il principio della lex posterior, l'iniziativa sarebbe determinante se i due articoli costituzionali fossero in contraddizione.

Il Consiglio federale ritiene che l'iniziativa sostituisca l'articolo costituzionale 31^{octies} accolto in votazione popolare il 9 giugno 1996. A suo parere, l'iniziativa rappresenta un'opzione diametralmente opposta alla politica agricola governativa basata principalmente sul nuovo articolo costituzionale agricolo e sul messaggio concernente la seconda tappa della riforma agraria (Politica agricola 2002). Il Consiglio federale ritiene quindi molto problematica l'eventuale applicazione simultanea dell'iniziativa e dell'articolo costituzionale 31^{octies}.

L'iniziativa non regge il confronto con la riforma in corso che, anzi, ne sarebbe ostacolata e rimessa in questione. In parte essa è anche superflua, poiché nel frattempo alcuni dei suoi obiettivi fondamentali sono già stati soddisfatti: ad esempio la conversione integrale della protezione al confine in dazi doganali, che la Svizzera ha attuato nell'ambito dell'Uruguay-Round del GATT e della propria adesione all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Un altro obiettivo è già stato realizzato con i pagamenti diretti alle aziende rurali, introdotti già da diverso tempo. La promozione di metodi di produzione particolarmente rispettosi dell'ambiente e degli animali, avviata nel 1993, è sancita an-

che dalla Costituzione federale, segnatamente nel nuovo articolo 31^{octies} approvato il 9 giugno 1996. Quest'ultimo chiede peraltro la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate quale condizione per il diritto ai pagamenti diretti.

In altri ambiti, accettare l'iniziativa «per prodotti alimentari a buon mercato e aziende rurali di coltura ecologica» significherebbe compiere un passo indietro, specie per quanto riguarda l'evoluzione delle strutture nell'agricoltura svizzera. Il processo risulterebbe di fatto ostacolato dall'iscrizione nella Costituzione dell'ammontare esatto dei pagamenti diretti. In questo modo si garantirebbe alle aziende con una superficie agricola utile (SAU) non superiore ai 17 ettari il massimo sostegno pubblico, indipendentemente dall'evoluzione dei mercati. In tale ambito, gli iniziativaisti vogliono addirittura sancire a livello costituzionale il diritto a una compensazione del rincaro per i pagamenti diretti.

Accettare l'iniziativa comprometterebbe non soltanto la competitività della nostra agricoltura ma anche quella dell'intera piazza economica svizzera. I settori a monte e a valle dell'agricoltura perderebbero ampie quote di mercato e con esse un numero considerevole di posti di lavoro. Globalmente, l'agricoltura svizzera rischierebbe un isolamento dall'evoluzione economica interna ed esterna. Per contro, la riforma della politica agricola della Confederazione favorisce lo sviluppo di un settore agroalimentare competitivo, capace di conservare le quote di mercato sia all'interno che all'esterno. Il sostegno pubblico ai contadini non deve quindi essere costituito da contributi forfettari ma da pagamenti diretti proporzionali alle prestazioni d'interesse economico generale da essi fornite.

Il Consiglio federale propone alle Camere federali di raccomandare al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa «per prodotti alimentari a buon mercato e aziende rurali di coltura ecologica».

1 Parte generale

11 Aspetto formale

L'iniziativa popolare «per prodotti alimentari a buon mercato e aziende rurali di coltura ecologica» è stata depositata il 17 giugno 1994 presso la Cancelleria federale, sotto forma di progetto elaborato.

111 Tenore dell'iniziativa

L'iniziativa popolare federale «per prodotti alimentari a buon mercato e aziende rurali di coltura ecologica» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 31^{octies} (nuovo)

¹ Il campo di protezione della legislazione per la conservazione di una sana popolazione rurale ai sensi dell'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera b è limitato alle aziende rurali con contadini e contadine indipendenti. Questi, nello svolgimento della loro attività, rispettano i cicli della natura e l'interdipendenza tra uomo, animale ed ambiente, e pertanto producono in modo quanto possibile naturale e nel rispetto per gli animali.

² Le aziende rurali che adempiono queste condizioni hanno diritto, per compensare le loro prestazioni a favore dell'ecologia, per la protezione degli animali e nell'interesse dell'economia generale, a pagamenti diretti, nella misura in cui questi sono necessari per mantenere in vita e assicurare l'esistenza delle aziende e per conseguire un reddito adeguato.

³ Quali misure protezionistiche per i prodotti agricoli e per le merci da essi derivanti, sono ammessi unicamente pagamenti diretti alle aziende rurali come pure dazi senza ulteriori tasse (tasse di compensazione, sopraddazi, maggiorazioni sulla tara, maggiorazioni di prezzi, prelievi). I dazi sui prodotti agricoli e sulle merci da essi derivanti vengono stabiliti con un decreto federale soggetto a referendum; altrimenti valgono al massimo le aliquote doganali del 1° gennaio 1993.

⁴ A meno che la legislazione non stabilisca una definizione equivalente, quali requisiti per le aziende ai sensi del capoverso 1 valgono le norme emanate dalle organizzazioni riconosciute nella realizzazione di colture biologiche, oppure da organizzazioni riconosciute nell'applicazione di altri sistemi comparabili di coltura ecologica, come pure le norme su forme di produzione particolarmente favorevoli alla tutela degli animali, come in particolare l'allevamento controllato in libertà degli animali da reddito.

⁵ I pagamenti diretti alle aziende ai sensi del capoverso 2 ammontano almeno a franchi 3000 per ettaro; al massimo tuttavia a franchi 50 000 per azienda. L'importo massimo non può essere eluso mediante il frazionamento delle aziende. In caso di dubbio vale la situazione al 1° gennaio 1993. In via legislativa possono essere decisi pagamenti diretti maggiori per le regioni di montagna o contributi per l'alpicoltura. Il Consiglio federale stabilisce i limiti di reddito e sostanza per i beneficiari dei pagamenti diretti.

⁶ Nella misura in cui la legislazione non contiene norme per l'adeguamento periodico di tali importi allo sviluppo del valore del denaro, i pagamenti diretti devono essere adeguati annualmente all'evoluzione dell'indice nazionale del costo della vita, sulla base della situazione al 1° gennaio 1993.

L'iniziativa contiene una clausola di ritiro, che autorizza i 13 promotori a ritirarla incondizionatamente a maggioranza semplice.

112 Riuscita dell'iniziativa

La Cancelleria federale ha stabilito, con decisione del 12 gennaio 1995, che l'iniziativa popolare «per prodotti alimentari a buon mercato e aziende rurali di coltura ecologica» è formalmente riuscita avendo raccolto 111 306 firme valide¹⁾.

113 Termine di trattazione

Secondo l'articolo 74 della legge federale sui diritti politici²⁾, correlato con l'articolo 27 capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli³⁾ (LRC), l'Assemblea federale decide in merito all'iniziativa entro quattro anni dal deposito della stessa. Se sono state presentate più iniziative sulla stessa materia costituzionale, l'iniziativa presentata per prima è trattata per prima e sottoposta alla votazione popolare (art. 28 cpv. 1 LRC). Le altre iniziative sono trattate nell'ordine in cui sono state depositate, ciascuna entro un anno dalla votazione popolare sull'ultima iniziativa trattata (art. 28 cpv. 2 LRC).

L'iniziativa esaminata nel presente messaggio è strettamente legata a due altre iniziative popolari già trattate, anch'esse incentrate sul tema della politica agricola. Si tratta segnatamente dell'iniziativa «per un'agricoltura contadina efficiente e rispettosa dell'ambiente» dell'Unione svizzera dei contadini, nonché dell'iniziativa «Contadini e consumatori - per un'agricoltura in armonia con la natura» (Iniziativa dei contadini e dei consumatori).

Le due iniziative menzionate sono state oggetto di un messaggio comune del Consiglio federale⁴⁾. Il controprogetto alla prima iniziativa, elaborato e successivamente adottato il 7 ottobre 1994 dall'Assemblea federale, è stato sottoposto a votazione popolare il 12 marzo 1995. L'aggiunta di un articolo 31^{octies} nella Costituzione federale, proposta dal controprogetto, è stata respinta sia dal popolo che dai Cantoni. In merito alla seconda iniziativa, quella dei contadini e dei consumatori, l'Assemblea federale ha elaborato un controprogetto, adottandolo il 21 dicembre 1995, in seguito al quale l'iniziativa è stata ritirata. Il controprogetto è stato accolto a duplice maggioranza nella consultazione popolare del 9 giugno 1996. Il nuovo articolo costituzionale 31^{octies} è pertanto entrato in vigore, determinando l'abrogazione della previgente disposizione agricola della Costituzione federale, segnatamente l'articolo 31^{bis} capoverso 3 let-

¹⁾ FF 1995 I 316

²⁾ Legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP; RS 161.1).

³⁾ Legge federale del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (legge sui rapporti fra i Consigli, LRC; RS 171.11).

⁴⁾ Messaggio del 19 agosto 1992 concernente le due iniziative popolari «per un'agricoltura contadina efficiente e rispettosa dell'ambiente» (Iniziativa dell'Unione svizzera dei contadini) e «Contadini e consumatori - per un'agricoltura in armonia con la natura» (Iniziativa dei contadini e dei consumatori), FF 1992 VI 263.

tera b. Il rapporto fra il nuovo articolo costituzionale e il testo dell'iniziativa dell'Associazione per la difesa dei piccoli e medi contadini (VKMB) è esaminato nel numero 13 del presente messaggio.

Conformemente all'articolo 28 capoverso 2 della legge sui rapporti fra i Consigli, l'Assemblea federale è tenuta a trattare la presente iniziativa «per prodotti agricoli a buon mercato e aziende rurali di coltura ecologica» entro un anno dalla votazione del 9 giugno 1996, ossia al più tardi entro il 9 giugno 1997.

12 Validità

Per essere valida, un'iniziativa popolare deve rispettare l'unità formale (art. 121 cpv. 3 Cost.; cfr. n. 121.1) e quella materiale (art. 121 cpv. 4 Cost.; cfr. n. 121.2.). Se una delle due condizioni non è soddisfatta, l'iniziativa è dichiarata nulla dall'Assemblea federale (art. 75 cpv. 1 LDP).

121 Unità formale e materiale

121.1 Unità formale

L'unità formale è rispettata quando l'iniziativa popolare riveste esclusivamente la forma della proposta generale o quella del progetto elaborato. Non sono ammesse forme miste (art. 75 cpv. 3 LDP).

La presente iniziativa è stata presentata esclusivamente nella forma del progetto elaborato (disegno di art. 31^{octies} Cost.) e soddisfa quindi la condizione dell'unità formale.

121.2 Unità materiale

Il principio dell'unità materiale garantisce che il risultato della votazione rispecchi la reale volontà del popolo. Di conseguenza, un oggetto in votazione non deve essere costituito di diverse materie. L'unità materiale è rispettata se le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse (art. 75 cpv. 2 LDP).

L'iniziativa propone d'inserire nella Costituzione federale un articolo 31^{octies}, che comprende sei capoversi.

Il capoverso 1 limita il campo di protezione dell'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera b della Costituzione federale⁵⁾ alle aziende agricole gestite da contadini indipendenti che producono in maniera naturale e rispettosa degli animali. Il capoverso 2 rappresenta la base costituzionale per i pagamenti diretti alle aziende che soddisfano le condizioni del capoverso 1. Il capoverso 3 stabilisce che le uniche misure protezionistiche ammesse per i prodotti agricoli e per le merci da essi derivanti sono i pagamenti diretti e i dazi. Questi ultimi sono stabiliti con un decreto federale soggetto a referendum. Il capoverso 4 precisa i

⁵⁾ Le implicazioni del rinvio a una disposizione costituzionale abrogata sono esposte nel numero 13.

requisiti che le aziende devono soddisfare ai sensi del capoverso 1. Il capoverso 5 stabilisce il limite massimo e minimo dei pagamenti diretti e conferisce al Consiglio federale l'incarico di determinare i limiti di reddito e di sostanza. Per le regioni di montagna possono essere previste in via legislativa prestazioni maggiori. Il capoverso 6 disciplina l'indicizzazione dei pagamenti diretti.

Dal profilo materiale, l'iniziativa riguarda esclusivamente la politica agricola. I sei capoversi dell'articolo proposto servono a concretizzare la limitazione del campo di protezione e del sostegno dell'agricoltura. L'iniziativa forma un insieme coerente conforme al principio dell'unità materiale.

122 Applicabilità

Per principio, sarebbe possibile delimitare, come chiesto dall'iniziativa popolare, il settore che sottostà alle misure legislative di protezione e di sostegno. A tal fine, occorrerebbe definire i criteri determinanti e procedere alle debite delimitazioni. Eventuali difficoltà in quest'ambito non ne pregiudicherebbero la realizzazione.

Il capoverso 3 cita quali uniche misure protezionistiche di politica commerciale ammesse i pagamenti diretti alle aziende rurali e la protezione al confine per i prodotti agricoli e le merci da essi derivanti che rispondono ai requisiti del capoverso 1⁶⁾. La concessione di pagamenti diretti non comporterebbe in linea di massima difficoltà riguardo all'attuazione dell'iniziativa. Si pone tuttavia il problema di come limitare nella pratica l'effetto protettivo dei dazi doganali a determinati prodotti e merci.

I prodotti e le merci esteri che soddisfano⁷⁾ le condizioni del capoverso 1 dovrebbero essere gravati da dazi volti a tutelare l'offerta svizzera. Gli altri prodotti d'importazione potrebbero essere esonerati dai dazi non essendo prevista una protezione al confine per i prodotti indigeni corrispondenti. Ma nella pratica, l'*attuazione conforme agli obiettivi* dell'iniziativa comporterebbe inevitabilmente grosse difficoltà:

- la Svizzera non potrebbe pretendere dai suoi partner commerciali una dichiarazione particolareggiata per i prodotti esteri che specifichi il genere di azienda (rurale o no), lo statuto delle persone che gestiscono l'azienda (contadini indipendenti o salariati) e il metodo di produzione (rispettoso della natura e degli animali) né effettuare i relativi controlli;
- l'obiettivo di garantire una maggiore protezione al confine per i prodotti e le merci da essi derivanti conformi ai requisiti del capoverso 1 sarebbe praticamente irrealizzabile. Detti prodotti potrebbero infatti essere facilmente sostituiti mediante prodotti convenzionali analoghi che, senza la protezione doganale, sarebbero offerti a prezzi nettamente più bassi.

⁶⁾ Questa interpretazione non si impone necessariamente in base al tenore del capoverso 3, ma risulta dalle indicazioni fornite l'8 marzo 1996 dal comitato d'iniziativa.

⁷⁾ *Merci prodotte in maniera naturale e rispettosa degli animali in aziende rurali gestite da contadini indipendenti.*

Il fatto che l'attuazione pratica delle misure proposte dall'iniziativa abbia una portata manifestamente limitata e non corrisponda sempre agli obiettivi dell'iniziativa stessa non costituisce tuttavia un motivo sufficiente per decretarne l'attuabilità.

L'imposizione di limiti massimi e minimi per i pagamenti diretti, la loro indicizzazione e un eventuale adeguamento ai dati del 1° gennaio 1993 non ostacolano affatto l'applicazione. Lo stesso vale per la determinazione dei dazi doganali mediante un decreto federale soggetto a referendum e del loro eventuale adeguamento alla situazione vigente al 1° gennaio 1993.

Riassumendo, si può quindi considerare applicabile l'iniziativa «per prodotti alimentari a buon mercato e aziende rurali di coltura ecologica».

13 Rapporto fra l'iniziativa e il nuovo articolo costituzionale 31^{octies} sull'agricoltura

Il capoverso 1 del testo dell'iniziativa limita il campo di protezione dell'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, che però è stato abrogato con la votazione popolare del 9 giugno 1996. Esso aveva il tenore seguente:

³ Quando l'interesse generale lo giustifichi, la Confederazione ha il diritto, derogando ove occorra al principio della libertà di commercio e d'industria, di emanare disposizioni:

...

b. per conservare una sana popolazione rurale, assicurare l'efficienza dell'agricoltura e consolidare la proprietà agricola;

...

Simultaneamente all'abrogazione di questa disposizione è entrato in vigore un nuovo articolo costituzionale 31^{octies} che recita:

¹ La Confederazione opera affinché l'agricoltura, tramite una produzione ecologicamente sostenibile e concorrenziale, contribuisca efficacemente a:

- a. garantire l'approvvigionamento della popolazione;
- b. salvaguardare le basi essenziali naturali e il paesaggio rurale;
- c. garantire un'occupazione decentralizzata del territorio.

² A complemento delle misure di solidarietà che si possono esigere dal settore agricolo e derogando ove occorra al principio della libertà di commercio e d'industria, la Confederazione promuove le aziende agricole che coltivano il suolo.

³ La Confederazione adotta i provvedimenti in modo che l'agricoltura possa svolgere i suoi compiti multifunzionali. Le sue competenze e i suoi compiti sono segnatamente i seguenti:

- a. completa il reddito agricolo con pagamenti diretti al fine di remunerare il modo equo le prestazioni fornite, a condizione che sia fornita la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate;
- b. promuove mediante incentivi economicamente redditizi le forme di gestione del suolo particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente e della vita animale;
- c. emana prescrizioni concernenti la dichiarazione di provenienza e di qualità, come pure metodi di produzione e procedimenti di trasformazione delle derrate alimentari;

- d. protegge l'ambiente dai pregiudizi dovuti all'utilizzazione abusiva di fertilizzanti, prodotti chimici e altre sostanze ausiliarie;
- e. può promuovere la ricerca, la divulgazione e la formazione agricole e versare contributi d'investimento;
- f. può emanare prescrizioni per consolidare la proprietà fondiaria rurale.

⁴ Impiega per tali scopi crediti a destinazione vincolata del settore agricolo e risorse generali della Confederazione.

Il capoverso 1 dell'iniziativa del VKMB rinvia invece all'articolo 31^{bis} lettera b della Costituzione federale, abrogato e sostituito dal sopracitato articolo costituzionale 31^{octies}. Occorre quindi chiarire in che senso vada intesa l'iniziativa, stabilire a che cosa si riferisca effettivamente e quale sia il suo rapporto con il nuovo articolo 31^{octies} della Costituzione federale. Le soluzioni sono due:

a. *Interpretazione letterale e nel contesto temporale specifico dell'iniziativa (variante 1)*

Inteso in questo senso, il capoverso 1 limita il campo di protezione dell'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera b della Costituzione federale. Sebbene questa disposizione sia stata abrogata, il contenuto può essere facilmente ricostruito. L'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera b della Costituzione federale sarebbe così formalmente reintrodotta. L'articolo costituzionale 31^{octies}, attualmente in vigore, sarebbe invece abrogato se l'iniziativa fosse accolta (cfr. art. 2 del disegno di decreto federale), riconducendo così alla situazione precedente il 9 giugno 1996.

b. *Interpretazione dell'iniziativa come complemento al diritto costituzionale vigente (variante 2)*

Interpretata in questo senso, l'iniziativa si riferisce in maniera generale al mantenimento di una sana popolazione rurale, indipendentemente dalla base costituzionale relativa all'agricoltura. Il rinvio all'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera b della Costituzione federale dovrebbe allora essere inteso come riferimento alla base costituzionale applicabile al momento della votazione, ossia al vigente articolo 31^{octies}. L'iniziativa, secondo la sua stessa impostazione, rappresenta una puntualizzazione (restrizione) di quest'ultimo articolo che potrebbe continuare ad essere applicato anche se essa fosse accettata. In tal caso andrebbe sostituito il riferimento a «l'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera b» con il rinvio a «l'articolo 31^{octies}»⁸⁾; l'articolo 31^{octies} proposto dagli iniziativaisti andrebbe quindi inteso come un articolo supplementare⁹⁾ (art. 31^{novies} Cost.). Nei casi in cui le due disposizioni fossero in contraddizione, prevarrebbe il più recente articolo 31^{novies}¹⁰⁾.

⁸⁾ Visto che il testo di un'iniziativa non può essere modificato, il riferimento all'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera b della Costituzione federale dovrebbe essere corredato di una nota a piè di pagina, indicante che la disposizione è stata abrogata e sostituita il 10 giugno 1996 dall'articolo 31^{octies}.

⁹⁾ Il testo di un'iniziativa non può essere modificato. Secondo l'interpretazione proposta, l'iniziativa apporterebbe tuttavia un complemento alla Costituzione federale. Occorrerebbe quindi prendere in considerazione le disposizioni adottate nel frattempo e inserire nella Costituzione federale l'articolo proposto dall'iniziativa in conformità al diritto federale; ne risulterebbe un nuovo articolo 31^{novies}.

¹⁰⁾ Secondo il principio *lex posterior derogat legi priori*: la legge posteriore abroga la legge anteriore.

Ponderazione delle due varianti

Il fatto che l'iniziativa rinviasse esplicitamente al testo e al contenuto dell'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera b in vigore al momento in cui essa è stata depositata¹¹⁾ è un argomento a favore della prima variante. Il rinvio alla disposizione volta a «conservare una sana popolazione rurale»¹²⁾ è quindi riferito inequivocabilmente alla disposizione costituzionale menzionata. Un'interpretazione diversa potrebbe indurre a fraintendere il vero senso dell'iniziativa. Va osservato inoltre che il vigente articolo 31^{octies} non menziona più l'obiettivo di «conservare una sana popolazione rurale», ma si limita a elencare i compiti dell'agricoltura e a prevedere il promovimento delle aziende agricole che coltivano il suolo¹³⁾.

Altri elementi parlano invece a favore della variante 2. Da un lato, l'iniziativa va intesa, in base al tenore stesso, come complemento della Costituzione («La Costituzione federale è completata come segue»), dall'altro essa prevede restrizioni materiali della legislazione basate su una disposizione costituzionale di cui è presunta l'esistenza.

Nondimeno, contro questa interpretazione e a favore della variante 1 si può argomentare che l'iniziativa è sicuramente stata concepita come complemento, ma che nell'ottica attuale e in base alla sua finalità essa rappresenta di fatto un'alternativa al nuovo articolo 31^{octies}. Quando il controprogetto all'iniziativa dei contadini e dei consumatori era in fase di trattazione in seno al Parlamento, l'iniziativa oggetto del presente messaggio era già stata depositata. Le vostre Camere ne conoscevano quindi il tenore e hanno tenuto conto degli argomenti dei promotori nell'elaborazione del menzionato controprogetto, entrato in vigore nel frattempo. Quest'ultimo è stato concepito come articolo autonomo e compiuto, che occorrerà precisare mediante l'elaborazione di una nuova legge. Nel principio, l'articolo 31^{octies} anticipa almeno in parte l'iniziativa. Ciononostante essa va intesa, dal profilo materiale e non formale, come un'alternativa alla disposizione costituzionale menzionata.

Visti la genesi e il tenore dell'iniziativa, interpretarne il rapporto con le vigenti disposizioni costituzionali non è facile. Si può presumere che i promotori abbiano voluto anzitutto semplificare, nei principi di fondo, l'attuale legislazione in materia agricola apportandovi diverse restrizioni e condizioni. L'iniziativa potrebbe quindi essere considerata anche come complemento all'articolo 31^{octies} della Costituzione federale (nuovo art. 31^{novies}). In sostanza, ciò significherebbe che la disposizione più recente (art. 31^{novies}) prevarrebbe su quella più vecchia (vigente art. 31^{octies}) in caso di incompatibilità o contraddizione.

Le precedenti considerazioni riguardano però soltanto il rapporto a livello costituzionale dei due articoli. Quanto al contenuto e alla finalità in materia di

¹¹⁾ Cfr. capoverso 1: «... legislazione per la conservazione di una sana popolazione rurale ai sensi dell'articolo 31^{bis}».

¹²⁾ L'espressione «popolazione rurale» indica le persone che vivono nell'ambiente agricolo. Il termine «agricoltura» ha invece il significato più ampio di settore economico comprendente suolo, capitale e lavoro (manodopera); vedi Vögeli Eduard, *Zielsetzungen der Agrargesetzgebung nach der Schweizerischen Bundesverfassung*, Zurigo, 1975, p. 75.

¹³⁾ Cfr. vigente articolo 31^{octies} capoversi 1 e 2 Cost.

politica agricola, essi sono diametralmente opposti. L'iniziativa si oppone a una parte fondamentale del concetto di agricoltura del futuro, approvato il 9 giugno 1996 da popolo e Cantoni.

Con lettera del 28 maggio 1996 all'Ufficio federale dell'agricoltura, il VKMB ha proposto di adeguare come segue la numerazione e il tenore dell'articolo:

«Art. 31^{novies}

Il campo di protezione della legislazione ai sensi dell'articolo 31^{octies} è limitato alle aziende rurali ...»

Quale motivazione si fa valere che questo adeguamento è puramente formale e non modifica né il contenuto né l'effetto del testo. Il rapporto dell'iniziativa con il vecchio e con il nuovo articolo costituzionale rimane invariato. L'iniziativa concretizza l'articolo in vigore dal 9 giugno 1996 e, se fosse accettata, non avrebbe alcuna influenza sulla validità dell'articolo 31^{octies}. La proposta di sopprimere l'espressione «per la conservazione di una sana popolazione rurale» si fonda sull'articolo costituzionale abrogato. Essa non avrebbe conseguenze materiali poiché l'iniziativa si riferisce al campo di protezione della legislazione e comprende pertanto tutti i provvedimenti destinati a conservare le strutture rurali.

Mediante questa lettera il VKMB ha comunicato espressamente come interpreta l'iniziativa in relazione alla Costituzione federale e chiede, contemporaneamente, di modificare in questo senso il testo dell'iniziativa. Tale interpretazione dell'articolo costituzionale proposto dall'iniziativa non può tuttavia essere determinante. L'obiettivo di ogni interpretazione è di determinare il vero senso di una norma. A tale scopo, il tenore del testo è il punto di partenza. Inoltre, il testo dev'essere valutato dal profilo grammaticale, della sistematica e della concezione storica. L'interpretazione data dagli autori dell'iniziativa è uno degli elementi che vanno considerati, ma gli iniziattivisti non detengono il monopolio in materia. Ma anche se così fosse, ci si dovrebbe fondare non tanto sull'interpretazione del comitato, quanto piuttosto su quella delle singole persone che hanno firmato l'iniziativa. Questa volontà ipotetica può essere valutata soltanto mediante un'interpretazione obiettiva.

Il tenore di un'iniziativa non può essere modificato. Una modifica testuale si opporrebbe all'articolo 27 capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11), secondo il quale l'Assemblea federale è tenuta, entro quattro anni dal deposito di un'iniziativa, a decidere se, così come è stata presentata, la approva o no. L'iniziativa in forma elaborata è vincolante e non modificabile¹⁴. Se il tenore del testo proposto contiene un rinvio a un articolo costituzionale abrogato, è da riprendere con questo rimando¹⁵. La possibilità di modificare il tenore di un'iniziativa priverebbe di significato il fondamentale diritto politico d'iniziativa. Proprio per il fatto che riprende spesso temi scomodi o impopolari, l'iniziativa popolare deve restare intangibile e deve essere sottoposta a

¹⁴ Per quanto riguarda la numerazione (art. «31^{octies}» o «31^{novies}» Cost.), non sorge alcun problema; l'articolo proposto sarà inserito nella Costituzione a seconda dell'interpretazione scelta, e verrà numerato di conseguenza.

¹⁵ Cfr. anche i rimandi desueti o incompleti negli articoli 32 capoverso 1 *in fine* e 71 Cost.

votazione nella sua versione originale. Gli iniziativaisti sostengono infatti un testo ben preciso: non è detto che un testo adattato, e quindi diverso, raccoglierebbe lo stesso numero di firme.

Interpretazione proposta dal Consiglio federale: abrogazione dell'articolo 31^{octies} della Costituzione federale

Considerata l'incompatibilità materiale delle due concezioni, il nostro Collegio propone di scegliere la prima variante. A tal fine abbiamo introdotto un articolo 2 nel relativo disegno di decreto, in virtù del quale l'articolo costituzionale 31^{octies}, accolto in votazione popolare il 9 giugno 1996, è abrogato in caso d'accettazione dell'iniziativa. Per motivi di chiarezza e di conformità con il testo dell'iniziativa, è prevista anche la reintroduzione formale del previgente articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera b. Con questa scelta si sottolinea chiaramente che la politica agricola perseguita dall'iniziativa diverge nettamente da quella del Governo. Quest'ultima si basa sul nuovo articolo costituzionale accettato in votazione popolare il 9 giugno 1996 e sul disegno di legge presentato nel messaggio concernente la riforma agraria: seconda fase (Politica agricola 2002).

2 Parte speciale

21 Esame del testo dell'iniziativa

211 Impostazione e obiettivi

I provvedimenti proposti dall'iniziativa perseguono quattro obiettivi di fondo:

1. Politica strutturale

L'iniziativa si prefigge di definire indirettamente la futura politica agricola, stabilendo che soltanto le aziende con una superficie agricola utile di 17 ettari al massimo hanno pieno diritto ai provvedimenti di sostegno. Le aziende più grandi beneficiano di un sostegno inversamente proporzionale alla superficie. Sono totalmente esclusi da qualsiasi misura di sostegno gli agricoltori non indipendenti e quelli con un'azienda considerata «non rurale».

2. Protezione dell'ambiente e degli animali

L'agricoltura svizzera deve diventare più naturale e rispettosa degli animali di quanto non fosse al momento dell'elaborazione dell'iniziativa. A tal fine gli iniziativaisti propongono di escludere dal beneficio di provvedimenti statali di sostegno e di promovimento i gestori di aziende «non rurali» e i contadini le cui aziende non soddisfano determinati requisiti nell'ambito della protezione dell'ambiente e degli animali, requisiti più severi di quelli previsti dalle vigenti disposizioni legislative.

3. Modifica del sostegno all'agricoltura

Sono previsti due soli strumenti per sostenere direttamente l'agricoltura, ossia le aziende che soddisfano i requisiti previsti: la protezione al confine mediante i dazi e i pagamenti diretti. Tutti gli altri interventi diretti, quali la garanzia dei prezzi e dello smercio o i sussidi alle esportazioni, non sono più ammessi. Per

contro, restano possibili i provvedimenti per migliorare le basi di produzione, le limitazioni in materia di diritto fondiario nonché le misure di orientamento dell'offerta, quali il contingentamento lattiero.

4. Politica dei redditi

Agli agricoltori che gestiscono aziende conformi a tutte le condizioni richieste - in materia di strutture, protezione dell'ambiente e degli animali - spetta di diritto un ammontare minimo di pagamenti diretti secondo la dimensione dell'azienda, esplicitamente quantificato nella Costituzione federale. Per i pagamenti diretti deve essere accordata la piena compensazione del rincaro. Teoricamente, il diritto ai pagamenti diretti ammonterebbe, per la fine di gennaio 1996, al minimo a 3120 franchi per ettaro di superficie agricola utile (SAU) e al massimo a 52 000 franchi per azienda. Per le regioni di montagna possono essere previsti importi maggiori.

Secondo i promotori, l'iniziativa va intesa come una puntualizzazione e un'interpretazione più ampia degli obiettivi della nuova politica agricola, generalmente riconosciuti e sanciti a livello costituzionale dal nuovo articolo 31^{octies}. Di fatto, le loro proposte perseguono una politica totalmente divergente, specie per quanto concerne la competitività e la produttività della nostra agricoltura. L'iniziativa si discosta quindi dalla volontà espressa da popolo e Cantoni nella consultazione sul nuovo articolo costituzionale concernente l'agricoltura, volontà che Governo, Parlamento e Popolo s'impegnano ad attuare sistematicamente nelle differenti fasi della riforma (cfr. n. 222).

212 Interpretazione del testo dell'iniziativa

La necessità d'interpretazione varia molto secondo i singoli elementi del testo dell'iniziativa. Determinate formulazioni si prestano a interpretazioni diverse, come ad esempio quella sulla limitazione del campo di protezione. Parallelamente, vengono inserite nella Costituzione federale disposizioni d'esecuzione particolareggiate che non lasciano invece nessun margine d'interpretazione, come l'indicazione dell'ammontare minimo dei pagamenti diretti nel capoverso 5.

Nei seguenti capitoli procederemo all'interpretazione dei sei capoversi dell'iniziativa evidenziando le differenze rispetto al nuovo articolo costituzionale sull'agricoltura, approvato da Popolo e Cantoni il 9 giugno 1996. Per le parti del testo che non possono essere oggetto di una chiara interpretazione, abbiamo fatto riferimento alle affermazioni degli iniziativisti¹⁶⁾.

212.1 Capoverso 1

Limitazione della protezione agricola

Il capoverso 1 stabilisce essenzialmente che occorre limitare l'effetto protettivo della legislazione basata sul vigente articolo costituzionale agricolo. Questa

¹⁶⁾ Lettera indirizzata l'8 marzo 1996 dal comitato d'iniziativa all'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG).

protezione è destinata esclusivamente alle aziende *rurali* gestite da contadini che soddisfano i seguenti due requisiti:

1. sono *indipendenti*;
2. producono *in modo naturale e nel rispetto per gli animali*.

(In merito all'aggettivo «rurale», precisiamo che il tedesco usa il termine «bäuerlich», per il quale in italiano si riscontrano anche le varianti «agricolo» e «contadino»).

Anche il nuovo articolo 31^{octies} capoverso 2 della Costituzione federale prevede la promozione delle aziende agricole, ponendo come condizione supplementare che esse *coltivino il suolo*. Non definisce però esplicitamente il campo di protezione dei provvedimenti di politica agricola.

Per quali provvedimenti l'effetto protettivo è limitato?

In merito alla delimitazione del campo di applicazione della legislazione di cui al capoverso 1 sono possibili due diverse interpretazioni:

1. La limitazione vale soltanto per l'effetto protettivo delle leggi basate esplicitamente sul vigente articolo costituzionale concernente l'agricoltura. Di conseguenza, le leggi in materia di politica agricola che non si fondano su questo articolo sarebbero applicabili a tutte le aziende agricole, incluse quelle «non rurali», quelle gestite da contadini che non sono indipendenti o che non producono in modo particolarmente rispettoso dell'ambiente e degli animali. Fra gli atti normativi che esplicano effetti di protezione in materia di politica agricola vanno citati, in particolare, la legge sulla tariffa delle dogane¹⁷⁾ (basata sugli art. 28 e 29 Cost.), la normativa concernente i cereali panificabili¹⁸⁾ (basata sull'art. 23^{bis} Cost.) e in parte le normative concernenti la frutta e le patate¹⁹⁾ (basate sull'art. 32^{bis} Cost.). Le basi costituzionali delle ultime due leggi menzionate sono attualmente oggetto di esame.
2. La limitazione vale per tutte le leggi che esplicano effetti protettivi volti a conservare una sana popolazione rurale ai sensi della disposizione costituzionale. Questa interpretazione non è conforme alla sistematica legislativa. Il campo di protezione della legislazione comprenderebbe, oltre alle misure basate sull'articolo costituzionale 31^{octies}, anche la legislazione concernente la tariffa delle dogane, la legge sui cereali e alcune parti della legge sulle bevande distillate. Il loro effetto protettivo dovrebbe pertanto essere limitato alle aziende agricole i cui gestori soddisfano i criteri menzionati. Secondo questa interpretazione, l'effetto di protezione in materia agricola deve essere limitato a una determinata categoria di aziende, indipendentemente dagli atti normativi che ne sono alla base.

¹⁷⁾ Legge del 9 ottobre 1986 sulla tariffa delle dogane (LTD; RS 632.10).

¹⁸⁾ Legge federale del 20 marzo 1959 concernente l'approvvigionamento del Paese con cereali (legge sui cereali; RS 916.111.0).

¹⁹⁾ Legge federale del 21 giugno 1932 sulle bevande distillate (legge sull'alcool; RS 680).

Questa seconda interpretazione corrisponde all'obiettivo degli iniziattivisti. Il «campo di protezione» era stato inteso in questo senso già nella prima iniziativa a favore dei piccoli contadini²⁰⁾.

Peraltro, l'iniziativa chiede solo la limitazione dell'effetto protettivo. Eventuali restrizioni risultanti da altre legislazioni riguardano invece tutte le aziende agricole, indipendentemente dall'interpretazione. Tali limitazioni sono contenute, ad esempio, nella legislazione sulla protezione dell'ambiente e delle acque, sulla protezione della natura e del paesaggio e sulla pianificazione del territorio.

Attuabilità della limitazione della protezione

Riguardo all'attuabilità della limitazione delle misure di protezione alle aziende rurali gestite da contadini indipendenti che producono in modo particolarmente rispettoso dell'ambiente e degli animali (aziende beneficiarie) valgono le considerazioni fatte per la prima iniziativa a favore dei piccoli contadini. Il capoverso 3 dell'iniziativa ammette i dazi e i pagamenti diretti come uniche «misure protezionistiche per i prodotti agricoli e per le merci da essi derivanti». In pratica, le difficoltà sorgono proprio in relazione alla limitazione dell'effetto protettivo dei dazi alle aziende beneficiarie. L'applicazione di tale restrizione richiederebbe di fatto un sensibile dispendio amministrativo e potrebbe essere facilmente elusa. Secondo gli strumenti applicati, potrebbero sorgere problemi anche in relazione all'accordo GATT/OMC e ad altri impegni internazionali.

Per contro, la limitazione dei pagamenti diretti alle aziende contadine indipendenti che producono nel rispetto dell'ambiente e degli animali sarebbe realizzabile senza eccessivi problemi. Sarebbe possibile limitare alle aziende beneficiarie anche l'effetto protettivo di provvedimenti risultanti dal diritto fondiario, dal diritto relativo ai fitti rurali o da quello concernente la pianificazione del territorio.

Aziende rurali (contadine)

Secondo il capoverso 1 del testo dell'iniziativa, un'azienda deve avere carattere *rurale*. Non si tratta di una nuova forma di azienda, bensì di un modello tradizionale dell'agricoltura svizzera, menzionato anche nel nuovo articolo costituzionale sull'agricoltura.

Il Sesto rapporto sull'agricoltura²¹⁾ dà una descrizione particolareggiata dell'azienda familiare rurale, ponendone in rilievo i seguenti elementi distintivi:

- gestione del suolo;
- prevalenza di manodopera reclutata in seno alla famiglia;
- combinazione di proprietà o affitto e di gestione;
- azienda come posto di lavoro e dimora.

Questa caratterizzazione corrisponde alla concezione degli iniziattivisti. Ai fini dell'attuazione di misure di politica agricola, una definizione in termini assoluti è tuttavia meno adeguata di una delimitazione rispetto alle aziende non rurali.

²⁰⁾ Messaggio del 27 gennaio 1988 concernente l'iniziativa popolare «per la protezione delle aziende contadine e contro le fabbriche di animali» (Iniziativa a favore dei piccoli contadini), FF 1988 I 507.

²¹⁾ Sesto rapporto sull'agricoltura, p. 711 e seg. (FF 1984 III 449).

Secondo l'attuale prassi relativa all'esecuzione di misure di politica agricola sono considerate «non rurali» segnatamente le seguenti forme di azienda:

- aziende con una base foraggiera propria insufficiente;
- aziende con molta manodopera²²⁾;
- aziende gestite da amministratori dipendenti (aziende amministrate)²³⁾;
- aziende tenute per hobby (amatoriali).

È ovvio che per escludere dal campo di protezione le aziende non rurali, alle condizioni poste dall'iniziativa si applicano i corrispondenti limiti inferiori e superiori.

Contadini indipendenti

Per beneficiare dell'effetto protettivo della legislazione, le aziende rurali devono essere gestite da contadini indipendenti. Conformemente a quanto esposto sopra, la gestione da parte di persone indipendenti è un criterio parziale affinché un'azienda sia considerata «rurale». Indipendenza significa gestione in proprio conto e a proprio rischio. La gestione affidata a terzi dietro compenso non è ammessa. Le aziende amministrate mediante contratto d'impiego non danno quindi diritto alla protezione. Concretamente dovrebbero essere escluse dalla protezione anche tutte le aziende non date in affitto ma gestite da un amministratore, ossia le aziende di proprietà:

- di un ente pubblico;
- di persone giuridiche di diritto privato (fra l'altro associazioni, fondazioni, società);
- di persone private.

Nel linguaggio comune, il termine «contadino» designa persone fisiche che gestiscono un'azienda rurale, confermando quindi l'interpretazione secondo la quale le persone giuridiche sono escluse dall'effetto protettivo della legislazione.

Il nuovo articolo costituzionale sull'agricoltura (31^{octies}) non esclude a priori determinate forme di azienda, ma si limita a riservare un sostegno mirato alle aziende rurali che coltivano il suolo. In tal modo, è possibile preservare il carattere rurale dell'agricoltura svizzera, senza tuttavia vietare o portare all'estinzione altre forme di gestione. Il mandato previsto nel capoverso 2 del nuovo articolo costituzionale si riferisce espressamente alla promozione di aziende rurali che coltivano il suolo, permettendo così di escludere per quanto possibile le altre aziende. Le specifiche misure di politica agricola possono quindi essere concentrate su queste aziende beneficiarie. Per ogni singolo provvedimento sono applicati, in base alla finalità, differenti criteri di delimitazione al fine di tenere conto della diversità delle condizioni naturali, strutturali e organizzative della nostra agricoltura. Le restrizioni sono stabilite mediante legge o ordinanza. In tal modo, il settore agricolo può disporre del margine di manovra necessario per adeguarsi rapidamente ai cambiamenti delle condizioni quadro.

²²⁾ Secondo l'ordinanza sui pagamenti diretti (OPD, RS 910.131) le aziende che occupano più di sette persone (per quelle in cui prevalgono le colture speciali, il limite è di dodici persone) non hanno diritto ai pagamenti diretti (art. 4 OPD).

²³⁾ Le aziende di proprietà di persone fisiche o giuridiche, la cui gestione è affidata in base a un rapporto d'impiego a uno o più amministratori (vedi capitoli seguenti).

L'iniziativa definisce invece in maniera molto più rigida le unità che possono beneficiare della protezione dei provvedimenti di politica agricola.

Metodi di produzione naturali e rispettosi degli animali

L'applicazione di metodi di produzione naturali e rispettosi degli animali costituisce un'altra condizione che i contadini devono soddisfare per aver diritto alla protezione della legislazione in materia di politica agricola. In conformità al capoverso 1 dell'iniziativa, essi devono segnatamente rispettare i cicli della natura e l'interdipendenza tra uomo, animale e ambiente. Tuttavia questi elementi corrispondono praticamente all'esigenza di una produzione ecologicamente sostenibile, iscritta di recente nella Costituzione federale²⁴⁾. Anche i criteri d'attuazione proposti dal capoverso 4 dell'iniziativa sono di fatto già disciplinati in maniera particolareggiata a livello d'ordinanza.

212.2 Capoverso 2

Diritto ai pagamenti diretti

L'iniziativa attribuisce ai pagamenti diretti un ruolo chiave ai fini della politica agricola. Essi esplicano un effetto di protezione molto forte e servono a compensare le prestazioni fornite dalle aziende rurali in favore dell'ecologia, della protezione degli animali e nell'interesse dell'economia generale. Il capoverso 2 prevede di integrare nella Costituzione federale il diritto ai pagamenti diretti. Il capoverso 1 elenca le seguenti condizioni per poter beneficiare della protezione prevista dalla legislazione:

- azienda rurale;
- contadini indipendenti;
- produzione in sintonia con la natura;
- metodi di produzione rispettosi degli animali.

Queste condizioni sono cumulative. Al legislatore è lasciato tuttavia un margine di libertà per precisare la cerchia delle aziende aventi diritto ai contributi. I requisiti secondo il capoverso 1 vanno concretizzati con corrispondenti delimitazioni. In particolare, gli iniziativaisti considerano troppo restrittiva l'attuale prassi che subordina la concessione dei pagamenti diretti complementari e dei contributi ecologici a un limite inferiore di tre ettari di superficie agricola utile (SAU)²⁵⁾ e/o di cinque unità di bestiame grosso, istituita al fine di escludere da tale diritto le aziende amatoriali. A loro parere, anche le unità più piccole devono essere considerate «rurali» e avere quindi diritto al sostegno e alla protezione, a condizione che siano gestite da contadini indipendenti che applicano metodi di produzione naturali e rispettosi degli animali.

²⁴⁾ Articolo 31^{octies} capoverso 1 della Costituzione federale.

Il rapporto Brundtland della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo dà la seguente definizione di *sostenibilità*: «Uno sviluppo è sostenibile se soddisfa le necessità di tutti Paesi e di tutti i gruppi di popolazione dell'attuale generazione, senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare le loro necessità e se preserva la varietà della natura (fauna e flora)».

²⁵⁾ Per le colture speciali la superficie minima è di 1,5 ettari.

Contrariamente all'iniziativa, il nuovo articolo costituzionale prevede esplicitamente, come in passato, due categorie di pagamenti diretti:

- pagamenti diretti per completare il reddito agricolo al fine di remunerare in modo equo le prestazioni fornite, a condizione che sia fornita la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (art. 31^{octies} cpv. 3 lett. a Cost.);
- contributi per la promozione di forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente e della vita animale (art. 31^{octies} cpv. 3 lett. b Cost.).

Queste due categorie di pagamenti diretti offrono la possibilità di promuovere, mediante incentivi economici, le forme di produzione particolarmente naturali e rispettose degli animali, senza imporle imperativamente. Tale strategia dovrebbe portare allo stesso risultato perseguito dall'iniziativa, visto che nel 2002 praticamente tutta la superficie agricola utile del nostro Paese dovrebbe essere coltivata con metodi di produzione rigorosamente rispettosi dell'ambiente (dovrebbero dunque essere soddisfatte almeno le esigenze ecologiche indicate nell'art. 31^{octies} cpv. 3 lett. a Cost.).

212.3 Capoverso 3

«Misure protezionistiche»

Il capoverso 3 fa riferimento ai *prodotti agricoli e alle merci da essi derivanti*. Contrariamente ai primi due capoversi che limitano la protezione legale (cpv. 1) e i pagamenti diretti (cpv. 2) alle aziende rurali con contadini indipendenti che producono in modo naturale e rispettoso degli animali, il capoverso 3 precisa che le uniche misure protezionistiche ammesse per i prodotti agricoli e le merci da essi derivanti sono:

- i dazi, escluso qualsiasi altro tipo di tassa, e
- i pagamenti diretti.

Nel linguaggio corrente il termine «misure protezionistiche» indica gli strumenti che assicurano la protezione al confine della produzione interna. Sono una premessa indispensabile per tutelare lo smercio dei prodotti interni dalla concorrenza estera. Le misure di sostegno e di protezione dell'agricoltura adottate entro i confini nazionali sono considerate, finora, in maniera differenziata²⁶⁾, ma non come misure protezionistiche nel senso stretto del termine.

Gli iniziativisti, per contro, interpretano in modo differente il termine «misure protezionistiche», includendovi in maniera implicita, oltre ai dazi e ai pagamenti diretti espressamente menzionati, tutti gli altri provvedimenti diretti di protezione e di sostegno. Per principio, questi ultimi non sono più ammessi. Si tratta in particolare di abolire tutte le garanzie dei prezzi e di ritiro esistenti nonché i sussidi alle esportazioni ancora ammessi in virtù dell'Accordo OMC sull'agricoltura. Per contro, secondo gli iniziativisti, le limitazioni quantitative della produzione svizzera (ad es. il contingentamento lattiero) non sono più considerate «misure protezionistiche» e continuano dunque ad essere autorizzate, purché non siano vincolate a garanzie dei prezzi e dello smercio.

²⁶⁾ Cfr. Settimo rapporto sull'agricoltura, Berna 1992, (cfr. anche FF 1992 II 93).

L'iniziativa continuerebbe invece ad ammettere i provvedimenti volti a migliorare le basi produttive, quali l'aiuto agli investimenti o la promozione della ricerca, della formazione e all'affitto agricolo come pure le regolamentazioni inerenti al diritto fondiario e alla consulenza, ai sensi dell'articolo 31^{octies} capoverso 3 lettere e e f.

Dazi

I dazi rimangono l'unica vera e propria misura protezionistica²⁷⁾. Se si abolissero, alle condizioni attuali, tutti gli interventi statali in materia di garanzia dei prezzi e dello smercio, il livello dei prezzi in Svizzera, e quindi i proventi derivanti dalla produzione, sarebbero determinati essenzialmente dall'ammontare dei dazi. Nella pratica è tuttavia impossibile limitare in maniera sistematica l'effetto protettivo dei dazi alle sole aziende beneficiarie. L'esclusione dalla protezione delle aziende che non soddisfano i criteri cumulativi menzionati nel capoverso 1 provocherebbe una forte pressione proprio sui prezzi dei prodotti di queste aziende. Di conseguenza, crollerebbero anche i prezzi dei prodotti delle aziende beneficiarie, poiché sarebbero difficilmente distinguibili e facilmente sostituibili con prodotti provenienti da aziende non beneficiarie. L'ammontare dei pagamenti diretti sarebbe in tal caso l'unico elemento che consentirebbe di distinguere fra aziende beneficiarie e aziende non beneficiarie per quanto concerne il livello di protezione.

Il secondo periodo del capoverso 3 prevede che «i dazi [...] vengono stabiliti con un decreto federale soggetto a referendum». A tale proposito, occorre procedere a un'interpretazione. Secondo il diritto vigente, i dazi sono determinati per via legislativa nella tariffa generale, che costituisce l'allegato della legge sulla tariffa delle dogane²⁸⁾. Quest'ultima conferisce tuttavia la competenza di modificare i dazi al Consiglio federale, che deve presentare a scadenza semestrale un rapporto in merito all'Assemblea federale (Rapporto semestrale del Consiglio federale sui provvedimenti doganali). Il nostro Collegio può delegare tale competenza al Dipartimento federale dell'economia pubblica al fine di assicurare un adeguamento quanto possibile celere alle nuove condizioni.

Occorre chiarire a quali dazi si riferisce il capoverso 3 dell'iniziativa. Se consideriamo i dazi riportati nella tariffa generale, questa disposizione non apporterebbe nessuna innovazione di fondo, ma sancirebbe semplicemente a livello costituzionale l'attuale sistema già applicabile ai prodotti agricoli e alle merci da essi derivanti. È tuttavia pensabile che gli iniziativisti abbiano voluto sottrarre al Consiglio federale (e al Dipartimento federale dell'economia pubblica) la competenza di modificare i dazi. I necessari adeguamenti verrebbero di conseguenza fissati in via legislativa ordinaria per i prodotti di cui al capoverso 3. I dazi rimarrebbero quindi invariati per lunghi periodi. In caso di mutate condizioni nell'ambito dei prodotti di cui al capoverso 3, non sarebbe più possibile adottare provvedimenti alla frontiera, ma occorrerebbe agire unicamente a livello interno.

²⁷⁾ Gli attuali contingenti tariffali nell'ambito dell'OMC non rappresentano strumenti di regolamentazione dei mercati, ma piuttosto una garanzia di accesso al mercato nei confronti degli altri membri dell'OMC.

²⁸⁾ Legge del 9 ottobre 1986 sulla tariffa delle dogane (LTD, RS 632.10; RU 1995 1826).

In seguito ai negoziati dell'Uruguay-Round del GATT, le vecchie misure non tariffali sono state trasformate in dazi, in conformità a quanto previsto dall'iniziativa. L'ammontare di questi dazi rispecchia il vecchio sistema di protezione al confine che si avvaleva di altri strumenti. Il limite massimo delle tariffe è fissato nella lista LIX-Suisse-Liechtenstein (Lista LIX) in quanto impegno assunto dal nostro Paese nei confronti dei membri dell'OMC. Senza compensazione in favore dei Paesi membri dell'OMC interessati non vi può essere alcun aumento. Adeguando l'Allegato della legge sulla tariffa delle dogane (tariffa generale), le vostre Camere, con decreto federale del 19 dicembre 1994, hanno trasposto nella legislazione nazionale i dazi previsti dalla LIX. Il termine di referendum previsto nel decreto è decorso inutilizzato.

Stando alle indicazioni del Comitato d'iniziativa, la condizione del capoverso 3, secondo la quale i dazi sui prodotti agricoli e sulle merci da essi derivanti dovrebbero essere stabiliti con decreto federale soggetto a referendum, è dunque soddisfatta. In caso d'accettazione dell'iniziativa, le condizioni generali in vigore dal 1° luglio 1995 continueranno ad essere determinanti ai fini del livello di protezione per i prodotti agricoli e le merci da essi derivanti.

Sussidi alle esportazioni

Ammettere come uniche misure protezionistiche i pagamenti diretti e i dazi, come richiesto dai promotori, preclude il finanziamento delle esportazioni. Di conseguenza sarebbero soppressi sia gli importanti sussidi all'esportazione attualmente previsti per il formaggio e per il bestiame da reddito, sia il sistema di aiuti all'esportazione istituito in virtù della legge sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati²⁹⁾ al fine di compensare le difficoltà che gravano sull'approvvigionamento di determinati prodotti di base. Oltre che sull'agricoltura, le ripercussioni si manifesterebbero essenzialmente sull'industria di trasformazione, che acquista considerevoli quantità di prodotti di base svizzeri. Con la conseguente perdita di importanti quote di mercato, l'industria agroalimentare sarebbe costretta a sopprimere posti di lavoro, soprattutto se non dovesse avere la possibilità di approvvigionarsi alle condizioni vantaggiose di cui beneficiano i suoi concorrenti esteri.

Divieto di altri possibili interventi sul mercato

La protezione al confine, tuttora elemento fondamentale della protezione dell'agricoltura nella riforma a tappe da noi proposta, deve rispettare le regole dell'OMC e gli impegni di diritto internazionale assunti dalla Svizzera. Sebbene il sostegno diretto alla produzione debba essere progressivamente ridotto, la Confederazione manterrà alcune condizioni generali per singoli mercati al fine di parare a determinati effetti perversi di una liberalizzazione troppo rapida, quali il crollo dei prezzi e il calo insostenibile dei redditi degli agricoltori oppure una situazione di forte squilibrio fra le differenti produzioni. L'attribuzione di mandati di prestazione nonché il sostegno ai provvedimenti di promozione dello smercio sono esempi di interventi statali ancora possibili. Tutti questi provvedimenti, previsti dalla nuova legge sull'agricoltura e dalle relative ordinanze, non sarebbero più possibili in caso di accettazione della presente iniziativa.

²⁹⁾ RS 632.111.72

212.4 Capoverso 4

Metodi di produzione rispettosi della natura e degli animali

Il capoverso 4 sancisce l'esigenza di metodi di produzione rispettosi della natura e degli animali. I requisiti di una *produzione naturale* corrispondono fondamentalmente alle norme emanate dalle organizzazioni riconosciute nel settore della coltura biologica o da altre organizzazioni riconosciute nell'ambito di altri metodi comparabili di coltura. L'iniziativa si prefigge quindi di iscrivere nella Costituzione federale il metodo della produzione biologica. Ogni regolamentazione inerente a questo metodo può tuttavia essere sviluppata e adeguata alle nuove conoscenze acquisite. Per contro, il testo dell'iniziativa non cita espressamente la produzione integrata (PI) sebbene i promotori la considerino sufficientemente in sintonia con la natura, qualora il diritto federale la dichiari equipollente alla produzione biologica.

Per quanto riguarda *i metodi di produzione rispettosi degli animali*, le disposizioni relative all'allevamento controllato in libertà degli animali da reddito o ad altre forme equivalenti di produzione sono sufficienti. L'iniziativa prevede dunque di iscrivere esplicitamente nella Costituzione federale l'allevamento in libertà.

I requisiti del capoverso 4 concernenti la coltura biologica o altri metodi comparabili di coltura ecologica, l'allevamento in libertà di animali da reddito oppure altre forme equivalenti di produzione rispettose degli animali³⁰⁾ sono cumulativi, ossia devono essere soddisfatti simultaneamente dalle aziende interessate. Queste condizioni, disciplinate attualmente a livello d'ordinanza, restano applicabili fintanto che la legislazione non prevedeva disposizioni equivalenti. Vista la struttura data al testo dell'iniziativa, l'articolo costituzionale proposto si riferisce implicitamente alla normativa attualmente applicabile in virtù delle vigenti ordinanze.

212.5 Capoverso 5

Ammontare minimo garantito di pagamenti diretti

Conformemente all'iniziativa, i contadini che soddisfano le condizioni previste dal capoverso 1 e 4 hanno diritto ai pagamenti diretti, per un ammontare minimo garantito variabile secondo le dimensioni dell'azienda. Il capoverso 5 vuole sancire questa garanzia prevedendo esplicitamente a livello costituzionale gli importi minimi. Il capoverso 6 disciplina invece la copertura della garanzia in caso di inflazione.

Limiti minimi e massimi dei pagamenti diretti

Il capoverso 5 quantifica i limiti minimi e massimi per azienda dei pagamenti diretti della Confederazione. Il limite *minimo* è di 3000 franchi per ettaro, quello *massimo* di 50 000 franchi. Per aumentare o ridurre l'importo per ettaro

³⁰⁾ Ad esempio, l'allevamento nell'ambito del programma volto a promuovere sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali, introdotto nel 1996.

e il limite massimo sarebbe quindi necessaria una modifica costituzionale, e dunque una votazione popolare.

Possiamo partire dall'idea che i pagamenti diretti siano concessi per ettaro di SAU (*superficie agricola utile*), benché il testo dell'iniziativa non dia definizione precisa della superficie di riferimento.

L'importo minimo per ettaro destinato a un'azienda (o al suo gestore) che soddisfa tutti i requisiti previsti dai capoversi 1 e 4 è fissato esplicitamente a 3000 franchi, posto che non sia superata la somma totale di 50 000 franchi per azienda. La soglia a partire dalla quale si può ridurre l'importo minimo di 3000 franchi per ettaro si situa quindi attorno a 16,6 ettari di SAU. La formulazione «almeno a franchi 3000 per ettaro» (cpv. 5) lascia aperta la possibilità di aumentare l'importo per ettaro. Secondo l'iniziativa, la differenziazione dei pagamenti diretti attualmente applicata sarebbe dunque possibile solamente mediante un aumento dell'importo minimo per ettaro, eccezion fatta per le regioni di montagna. Questa situazione si ripercuoterebbe anzitutto sui pagamenti diretti attualmente versati per l'orientamento della produzione³¹⁾. Con l'applicazione del limite massimo di 50 000 franchi, qualsiasi aumento dell'importo minimo per ettaro andrà esclusivamente a vantaggio delle aziende con una superficie non superiore a 16,6 ettari.

La formulazione in termini assoluti del diritto all'importo minimo di 3000 franchi per ettaro, destinato alle aziende la cui SAU è inferiore al limite summenzionato, è in contraddizione logica con il capoverso 2, secondo il quale i pagamenti diretti possono essere accordati unicamente se sono necessari per il conseguimento di un reddito adeguato. Non vi sono invece contraddizioni per quanto concerne il limite superiore di 50 000 franchi per azienda. Tale importo serve di fatto a quantificare implicitamente a livello costituzionale il concetto di «reddito adeguato».

Ostacolo all'evoluzione delle strutture

Il limite massimo dei pagamenti diretti fissato a 50 000 franchi per azienda (base 1993: l'importo è indicizzato all'evoluzione del costo della vita) rende la politica strutturale estremamente statica. In pratica, tutte le aziende con una SAU superiore ai 17 ettari hanno diritto alla stessa quota di pagamenti diretti³²⁾. Questa impostazione egualitaria è incompatibile con l'obiettivo d'efficienza economica e di competitività su cui poggia la riforma della politica agricola da noi prevista. Un livellamento di questo tipo avrebbe l'effetto di arrestare, se non addirittura di far regredire, l'evoluzione strutturale in corso. Le aziende con una superficie superiore a 17 ettari sarebbero tentate di ridurre le loro superfici in unità economiche più piccole. Di conseguenza, i costi aumenterebbero rispetto alla situazione attuale. Col tempo, si accentuerebbe la posizione sfavorevole della Svizzera rispetto ai suoi concorrenti esteri che, non essendo soggetti a restrizioni analoghe, profitterebbero dei vantaggi offerti sia

³¹⁾ Contributi ai detentori di vacche il cui latte non è commercializzato, indennità di non insilamento, indennità per il latte trasformato in formaggio, premi di coltivazione.

³²⁾ Se l'importo minimo di 3000 franchi per ettaro fosse aumentato, questo limite sarebbe ancora più basso.

dell'evoluzione tecnica sia dalle economie di scala per produrre a prezzi più convenienti prodotti destinati anche al nostro mercato.

Il fatto di sancire nella Costituzione l'importo massimo dei pagamenti diretti per azienda significa che ogni adeguamento delle basi di calcolo deve avvenire nell'ambito di una modifica costituzionale (votazione popolare), con conseguenti costi finanziari e dispendi di tempo.

Il nuovo articolo costituzionale sull'agricoltura accettato in votazione popolare il 9 giugno 1996 garantisce la flessibilità indispensabile alla politica in materia di strutture. L'evoluzione in questo ambito sarà pertanto dettata dagli sviluppi economici e tecnici. La Confederazione non prevede nuovi provvedimenti diretti per accelerare o frenare la trasformazione strutturale. Nondimeno, il nuovo articolo costituzionale non vieta l'adozione di misure di carattere strutturale segnatamente nell'eventualità di una profonda evoluzione delle condizioni generali.

Limiti di reddito e di sostanza

Oltre alle condizioni menzionate nel capoverso 1, il diritto ai pagamenti diretti è subordinato ad un ulteriore criterio, concernente i limiti di reddito e di sostanza. Secondo il capoverso 5, il Consiglio federale è tenuto a determinare questi limiti per tutti i pagamenti diretti. Sarebbe così possibile contrastare la tendenza, fortemente prevedibile in caso di accettazione dell'iniziativa, verso un'agricoltura esercitata a titolo accessorio (cfr. n. 34).

Attualmente, i limiti di reddito sono parte integrante delle disposizioni d'esecuzione concernenti i pagamenti diretti complementari ma non si applicano ai contributi ecologici. Questi ultimi servono di fatto a remunerare i contadini per le prestazioni particolari fornite a favore della protezione dell'ambiente e degli animali, indipendentemente dalla loro situazione finanziaria.

Deroghe per le regioni di montagna

Per le regioni di montagna, il capoverso 5 dell'iniziativa prevede una deroga alla forma generale di concessione dei pagamenti diretti. A tal fine esistono due possibilità:

- pagamenti diretti maggiori, e
- contributi in favore dell'alpicoltura.

Secondo l'orientamento dell'iniziativa, si può presumere che nel primo caso sia possibile solo un aumento degli importi per ettaro, mentre il limite massimo di 50 000 franchi per azienda rimarrebbe immutato.

La riforma in corso della politica agricola mantiene i provvedimenti specifici d'aiuto diretto a favore delle regioni di montagna. Grazie alla separazione fra politica dei prezzi e politica dei redditi, la situazione dei contadini di montagna è proporzionalmente migliorata rispetto a quella dei contadini di pianura. I motivi sono da ricondurre al fatto che la produzione per unità di superficie è meno intensiva nelle regioni in altitudine. Il disegno di nuova legge sull'agricoltura prevede il mantenimento dei contributi alle spese dei detentori di bestiame, dei contributi di pendenza e di estivazione. Questi contributi, legati al numero

di animali detenuti o al tipo di gestione nei limiti dell'intensità di coltura autorizzata, hanno il vantaggio di promuovere anche nelle regioni di montagna un'agricoltura che sia produttiva e non si limiti alla cura del paesaggio.

Elusione del limite massimo dei pagamenti diretti

La suddivisione fittizia di un'azienda, volta a eludere il limite massimo fissato per i pagamenti diretti (50 000 fr.) non è ammessa. Secondo i promotori dell'iniziativa, le condizioni richieste, di cui le principali sono l'imposizione fiscale e la contabilità separate delle economie domestiche, devono essere disciplinate dalla legislazione federale. Per i promotori, la vendita e l'affitto di terreni non sono considerati atti volti a eludere il limite massimo.

Ai fini della politica agricola perseguita dal nostro Collegio, i pagamenti diretti devono ripercuotersi il meno possibile sulle strutture, in modo da non ostacolare gli adeguamenti richiesti dal progresso tecnico né da indebolire la competitività delle aziende.

212.6 Capoverso 6

Compensazione del rincaro

Il capoverso 6 dell'iniziativa si prefigge di conservare il valore reale dell'importo minimo dei pagamenti diretti accordati in funzione delle dimensioni dell'azienda. L'aumento minimo dipende dal rincaro e riguarda anche il limite massimo per azienda. Se non sarà prevista una specifica norma legale, la compensazione del rincaro avverrà in funzione dell'indice svizzero dei prezzi al consumo calcolato dall'Ufficio federale di statistica (i promotori parlano di «indice nazionale del costo della vita»). Il giorno di riferimento per il calcolo della compensazione e del rincaro è il 1° gennaio 1993. Gli importi assoluti in franchi che il capoverso 5 dell'iniziativa iscrive nella Costituzione federale si riferiscono ai valori a tale data. Considerata l'evoluzione dei prezzi al consumo intervenuta nel frattempo, l'ammontare minimo dei pagamenti diretti per ettaro spettante a un'azienda di pianura ammonterebbe attualmente a circa 3120 franchi, mentre l'importo massimo sarebbe di 52 000 franchi.

Un certo margine di manovra potrebbe essere dato dalla possibilità di fissare in via legislativa il criterio di periodicità. In altre parole, sarebbe pensabile di procedere all'adeguamento al rincaro non annualmente, ma nel quadro di crediti a proiezione pluriennale.

22 Compatibilità dell'iniziativa con la nuova politica agricola della Confederazione

La riforma della politica agricola della Confederazione è stata avviata nel 1992 con il Settimo rapporto sull'agricoltura. Il nuovo articolo costituzionale 31^{octies} e la nuova legge sull'agricoltura proposta con la seconda fase della riforma agraria (PA 2002) costituiscono le basi per conseguire le finalità della riforma. La prima parte del presente capitolo espone gli obiettivi della nuova

politica agricola e ne esamina la compatibilità con l'iniziativa (n. 221); in seguito passa in rassegna gli strumenti impiegati per l'attuazione della nuova politica agricola a livello legislativo confrontandoli con quelli che sarebbero ancora autorizzati in caso d'accettazione dell'iniziativa (n. 222).

221 Obiettivi della riforma agricola

Sostenibilità

L'obiettivo primario della riforma agricola è l'attuazione di un'agricoltura ecologicamente sostenibile (cfr. n. 212.1, definizione; nota 22). A tal fine l'agricoltura deve sia fornire un sostanziale contributo al soddisfacimento dei bisogni delle generazioni presenti e future mediante l'utilizzazione e la cura del paesaggio rurale e quindi preservando la fertilità del terreno, sia impiegare metodi di produzione possibilmente innocui per l'ambiente. Entrambi questi aspetti implicano il mantenimento della superficie agricola utile mediante una gestione ecologica fondata su cicli per quanto possibile completi.

Competitività

Il secondo obiettivo della riforma agraria è il potenziamento della competitività in tutto il settore alimentare. Si tratta di un obiettivo imprescindibile per evitare che un calo della domanda possa, a lungo termine, rimettere in discussione le funzioni tradizionali dell'agricoltura (contribuire a garantire l'approvvigionamento della popolazione, a salvaguardare le basi esistenziali naturali e il paesaggio rurale come pure a garantire un'occupazione decentralizzata del territorio).

Confronto degli obiettivi

L'articolo 31^{octies} attualmente in vigore sancisce a livello costituzionale il principio della multifunzionalità dell'agricoltura, riconoscendone l'importanza dal profilo della produzione e della salvaguardia del paesaggio rurale. Si tratta di un riconoscimento estremamente importante, nell'ambito del quale sono descritti i compiti che l'agricoltura deve svolgere nell'interesse della società.

Se l'iniziativa dovesse essere accettata, non disporremmo più di indicazioni chiare sulla multifunzionalità, poiché essa si limita a precisare e a completare gli obiettivi menzionati nell'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera b della Costituzione federale abrogato il 9 giugno scorso. Gli obiettivi previsti da tale disposizione erano i seguenti:

- conservare una sana popolazione rurale;
- assicurare l'efficienza dell'agricoltura;
- consolidare la proprietà fondiaria agricola.

L'iniziativa non adegua questi obiettivi alle nuove aspettative della società nei confronti dell'agricoltura.

Ciò che invece accomuna l'iniziativa alla riforma agricola è il perseguimento di un'agricoltura ecologicamente sostenibile. I promotori intendono conseguire questo obiettivo limitando la protezione agricola alle aziende la cui produzione soddisfa i criteri attualmente vigenti nell'ambito della protezione dell'ambiente

e degli animali. La riforma della politica agricola a livello federale è invece orientata verso una strategia d'incitamento, che lascia ai contadini il tempo necessario per procedere agli adeguamenti richiesti.

Il miglioramento della competitività non è un obiettivo esplicito dell'iniziativa. Essa prevede semplicemente che la Confederazione cessi di intervenire sui mercati di produzione e trasformazione, propugnando pertanto una liberalizzazione del settore agroalimentare. Nel contempo, sacrifica tuttavia importanti quote di questo mercato.

Malgrado una riduzione quantitativa della produzione (cfr. n. 321), gli autori dell'iniziativa perseguono il mantenimento del potenziale d'occupazione, segnatamente ostacolando l'evoluzione delle strutture e arrestando i progressi nell'ambito della produttività. Questo obiettivo non può tuttavia essere conseguito con gli strumenti proposti (cfr. n. 34). Un miglioramento della competitività dell'agricoltura svizzera mediante una riduzione dei costi di produzione appare impossibile alle condizioni previste dall'iniziativa.

La riforma agraria della Confederazione si prefigge invece di migliorare per quanto possibile la competitività delle aziende esistenti, al fine di evitare che vengano escluse dal sistema. In caso di accettazione dell'iniziativa, questo pericolo minaccerebbe soprattutto il settore della trasformazione. Occorre conservare il potenziale d'impiego sia nell'agricoltura che nei settori a monte e a valle. A tal fine dobbiamo mantenere il valore aggiunto a livelli elevati in tutte le differenti fasi che portano dal prodotto grezzo al consumo finale. Tuttavia, questo obiettivo può essere raggiunto soltanto se si continua a favorire un adeguato sviluppo delle strutture profittando dei progressi che consentono una maggior produttività.

Tale modo di procedere non pregiudicherebbe l'aspetto «rurale» nell'agricoltura. Attualmente, la maggior parte delle aziende agricole in Svizzera ha ancora una superficie nettamente inferiore a quella che una famiglia di contadini può gestire impiegando mezzi moderni e metodi di produzione ecologicamente sostenibili. La salvaguardia della dimensione dell'azienda contadina è inoltre garantita nella politica agricola della Confederazione da numerosi oneri connessi alle singole misure proposte. Per contro, il nostro Collegio respinge una politica di mantenimento delle strutture rigorosa come quella richiesta dall'iniziativa.

222 Attuazione della riforma della politica agricola a livello legislativo

La nuova legge sull'agricoltura³³⁾ proposta nell'ambito della seconda tappa della riforma agraria traspone a livello di legge il nuovo articolo costituzionale 31^{octies}. La legge e l'articolo summenzionati costituiscono la base giuridica necessaria a promuovere un'agricoltura svizzera ecologicamente sostenibile e competitiva conformemente agli obiettivi formulati nell'ambito della riforma della politica agricola (cfr. n. 221). Di seguito descriveremo brevemente le strategie e gli strumenti applicati per conseguire tali obiettivi.

³³⁾ Cfr. il nostro messaggio concernente la seconda tappa della riforma della politica agricola (Politica agricola 2002).

222.1 Strategie della riforma agricola

222.11 Separazione fra politica dei prezzi e politica dei redditi

Nell'ambito della prima fase della riforma agricola, il 9 ottobre 1992 sono stati introdotti i pagamenti diretti conformemente agli articoli 31a e 31b della legge sull'agricoltura (LAg), ponendo in tal modo le basi per l'attuazione di un'agricoltura ecologicamente sostenibile (cfr. n. 221). Unitamente all'abolizione del sostegno dei prezzi, questi versamenti hanno l'effetto di contenere la pressione che spinge i contadini verso una produzione intensiva e dunque potenzialmente non sostenibile. I pagamenti diretti ecologici (contributi ecologici), previsti dall'articolo 31b, costituiscono un incentivo specifico a fornire prestazioni particolarmente ecologiche. Questa strategia avviata nel 1993 è costantemente applicata nel settore agricolo. Nel piano finanziario della Confederazione, i contributi ecologici resteranno quindi l'unica voce del preventivo in ambito agricolo che farà segnare una forte crescita, mentre gli altri pagamenti diretti non legati alla produzione si stabilizzeranno attorno ai livelli attuali e la maggior parte delle altre voci caleranno.

Grazie a questa strategia, fra pochi anni la superficie agricola utile nel nostro Paese sarà quasi integralmente sfruttata con metodi particolarmente ecologici³⁴⁾.

222.12 Sostenibilità

Con la crescente partecipazione ai programmi ecologici basati sull'articolo 31b della legge sull'agricoltura, in Svizzera la produzione integrata si avvicina sempre più ai criteri di gestione ecologicamente sostenibile. Durante l'anno in corso, il 56 per cento delle aziende agricole svizzere, corrispondente al 60 per cento delle superfici coltivabili, applica metodi di produzione integrata o biologica. Le autorità e l'Unione svizzera dei contadini concordano nel prevedere che in un futuro prossimo praticamente tutta la superficie agricola utile del nostro Paese sarà gestita secondo questi dettami. Dopo un certo periodo di transizione si potrà esigere, per ogni pagamento diretto, la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate. Nell'ambito della seconda fase della riforma agraria sarà dunque possibile accorpate i pagamenti diretti complementari e talune parti dei contributi assegnati alla produzione integrata. Verrà in tal modo ultimata un'importante fase del processo di ecologizzazione dell'agricoltura svizzera.

222.13 Orientamento del settore agroalimentare verso l'economia di mercato

L'elemento-chiave della *seconda fase della riforma agricola* è costituito da un nuovo orientamento del settore agroalimentare verso l'economia di mercato,

³⁴⁾ Questi metodi sono la *produzione integrata* e la *coltura biologica*, che si basano sull'ordinanza concernente contributi per prestazioni particolari in materia d'ecologia e della tenuta di animali da reddito nell'agricoltura (ordinanza sui contributi a fini ecologici, OCEco; RS 910.132), nonché sulle istruzioni dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG).

alfine di accrescerne la competitività (n. 221). In questo ambito rivestono particolare importanza la liberalizzazione dei disciplinamenti del mercato (n. 222.131) e gli adeguamenti volti a migliorare le basi di produzione (n. 222.132).

222.131 Liberalizzazione dei disciplinamenti di mercato

La forte regolamentazione dei mercati agricoli fa sì che non sempre l'offerta corrisponda alla domanda. Occorre quindi abolire gran parte degli interventi statali e delle garanzie dei prezzi affinché le imprese di produzione, di commercializzazione e di trasformazione si trovino ad essere interessate direttamente ai risultati delle vendite. In tal modo, saranno stimolate a produrre in maniera più efficace e tenendo maggiormente conto della domanda. In futuro, lo Stato si limiterà a stabilire le condizioni quadro che consentiranno di ricavare i proventi massimi dalla vendita dei prodotti. Gli adeguamenti proposti per le singole organizzazioni del mercato sono esposti dettagliatamente nel nostro messaggio concernente la seconda tappa della riforma della politica agricola (Politica agricola 2002).

La liberalizzazione dei mercati aumenterà il margine di manovra degli agricoltori, che saranno così in grado di rispondere in modo più mirato e flessibile alle variazioni della domanda.

222.132 Adeguamenti volti a migliorare le basi di produzione

I provvedimenti volti a migliorare le basi di produzione offrono all'agricoltura le premesse necessarie per fornire prestazioni a costi per quanto possibile vantaggiosi.

Per quanto concerne i miglioramenti strutturali, occorre promuovere soluzioni vantaggiose dal profilo dei costi sostituendo il principio del finanziamento del residuo mediante crediti forfettari e incentivando in tal modo la costituzione di capitale proprio.

Occorre procedere a una riduzione progressiva della densità normativa in materia di allevamento degli animali. Mediante l'incoraggiamento dell'iniziativa privata e dei meccanismi di mercato, sarà possibile offrire ai produttori servizi più adeguati ed economicamente più convenienti, ad esempio nell'ambito della tenuta del registro genealogico, dei programmi di mantenimento della salute, di disinfezione e di promozione della qualità nonché delle verifiche delle prestazioni.

Le prescrizioni concernenti le sostanze ausiliarie dell'agricoltura e la protezione dei vegetali sono già state armonizzate con quelle dell'UE nell'ambito del Pacchetto agrario 95 ai fini del riconoscimento reciproco dei procedimenti, delle analisi e dei prodotti. Ne dovrebbe conseguire una riduzione dei prezzi di tali sostanze³⁵⁾.

³⁵⁾ Nostro messaggio del 27 giugno 1995 concernente il pacchetto agrario 95, Parte III, FF 1995 IV 589.

222.133 Ripercussioni finanziarie

Il proposto rinnovamento verso l'economia di mercato comporterà una riduzione dei costi agricoli attualmente sopportati dall'economia nazionale e sensibili sgravi per i consumatori. Secondo i calcoli provvisori basati su modelli settoriali effettuati dall'Istituto di economia rurale del PF di Zurigo, nel 2002 i costi dell'agricoltura a carico dell'economia nazionale diminuirebbero di 700 milioni di franchi rispetto a quelli del 1995, mentre i consumatori beneficerebbero di minori costi per circa 1,3 miliardi di franchi. Questa somma non tiene conto delle ripercussioni che il miglioramento della competitività avrà nei settori a monte dell'agricoltura. Considerato che i prodotti di base rappresentano solo un terzo delle spese che i consumatori affrontano acquistando derrate alimentari svizzere, mentre il resto è costituito dal settore commerciale e di trasformazione, lo sgravio effettivo di cui beneficeranno i consumatori in seguito alla riforma potrebbe risultare addirittura superiore a 1,3 miliardi di franchi.

Affinché il divario dei redditi fra l'agricoltura e il resto dell'economia non si accentui ulteriormente, le spese della Confederazione devono aumentare complessivamente di 700 milioni di franchi per compensare le perdite dovute alla riduzione dei prezzi. I pagamenti diretti andrebbero quindi aumentati di 1,2 miliardi di franchi, mentre le spese connesse alla garanzia dei prezzi e allo smercio dei prodotti dovrebbero essere ridotte di 600 milioni di franchi conformemente alla strategia intesa a sopprimere il sostegno dei prezzi. L'agricoltura stessa contribuirà a compensare la perdita di guadagno riducendo i costi per un importo pari a 700 milioni di franchi circa.

222.14 Conclusioni

Come abbiamo evidenziato nel numero 221, la riforma agricola e l'iniziativa perseguono lo stesso obiettivo in materia di sostenibilità ecologica, ma si differenziano notevolmente nell'attuazione pratica. Il rafforzamento della competitività e il mantenimento del potenziale d'impiego non rientrano invece fra le finalità dell'iniziativa che, per mantenere i posti di lavoro, propone strumenti inappropriati e controproducenti ai fini dell'evoluzione delle strutture.

Pur perseguendo una semplificazione sostanziale degli strumenti di politica agricola al pari dell'iniziativa, la strategia proposta dalla Confederazione si distingue per una più marcata differenziazione ed una maggiore efficacia. Fondamentalmente, gli unici strumenti ancora ammessi nell'ambito della riforma sono quelli che non si frappongono alle forze del mercato. Essi sono parte del pacchetto di misure volte a garantire la trasparenza del sostegno pubblico dell'agricoltura. Concretamente, in futuro la Confederazione si limiterà ai seguenti interventi:

- Istituzione di condizioni generali tali da consentire all'agricoltura di trarre il massimo ricavo dalla vendita dei prodotti. A tal fine la Confederazione appronta strumenti di varia natura: basi legali per l'organizzazione delle misure di solidarietà nell'ambito delle organizzazioni settoriali, promozione dello smercio, sgravio del mercato, disciplinamento della designazione dei pro-

dotti, protezione al confine nonché sostegno specifico delle produzioni che sono particolarmente agevolate in Svizzera dalle condizioni locali (latte e formaggio) o di quelle che rischiano di essere abbandonate a causa della scarsa protezione al confine risultante dall'Accordo OMC sull'agricoltura (zucchero, semi oleosi), ma la cui salvaguardia è assolutamente indispensabile per ragioni di politica d'approvvigionamento.

In caso d'accettazione dell'iniziativa, questi provvedimenti non sarebbero per principio più possibili, analogamente a quanto avverrebbe per gli interventi destinati ad alleggerire il mercato o per i sussidi all'esportazione conformi all'OMC (cfr. n. 212.3). Verrebbero così meno gli strumenti volti a favorire l'ottimizzazione dei ricavi, perseguita non solo nell'interesse dell'agricoltura ma anche della Confederazione, poiché consente di limitare l'ammontare dei pagamenti diretti.

- Pagamenti diretti quali strumenti integrativi della politica dei redditi a complemento delle misure summenzionate. Questi pagamenti diretti servono a indennizzare le prestazioni d'interesse generale e contribuiscono alla loro attuazione.

Anche secondo i promotori dell'iniziativa, i pagamenti diretti rappresentano un elemento centrale della futura politica agricola. Analogamente a quanto avviene per le condizioni quadro che reggono la vendita dei prodotti, anche in questo ambito l'impostazione della Confederazione è più differenziata, dal momento che prevede di sostenere in maniera mirata e sussidiaria l'agricoltura nell'adempimento dei suoi compiti.

- Migliorare le basi di produzione in modo da ridurre il più possibile i costi di produzione dell'agricoltura. Si tratta di misure inerenti ai seguenti ambiti: ricerca, formazione professionale, promovimento della selezione, aiuti agli investimenti, prescrizioni di polizia concernenti le sostanze ausiliarie dell'agricoltura nonché misure preventive contro l'importazione e la propagazione di fitopatologie.

Anche se non le menziona esplicitamente, l'iniziativa non escluderebbe le misure della Confederazione volte a migliorare le basi di produzione. Non possiamo tuttavia procedere a un raffronto fra le due impostazioni, poiché non ci sono note le idee in proposito del Comitato d'iniziativa.

3 Ripercussioni prevedibili in caso di accettazione dell'iniziativa

31 Situazione iniziale

Gli effetti di un'iniziativa dipendono da diversi fattori, fra i quali l'interpretazione a livello legislativo. Il presente testo è un caso speciale nella misura in cui disciplina in maniera molto particolareggiata a livello costituzionale l'esecuzione di provvedimenti statali di sostegno dell'agricoltura. Sebbene gli effetti economici della proposta degli iniziativaisti siano quantificati, potranno manifestarsi forti variazioni in funzione del grado d'incertezza che graverà in particolare per i seguenti motivi:

- la protezione prevista dalla politica agricola andrebbe unicamente a beneficio dell'agricoltura rurale, mentre i settori a monte e a valle sarebbero privati di qualsiasi sostegno. Le strutture di trasformazione e commercializzazione sarebbero sottoposte a profonde trasformazioni con ripercussioni sullo smercio e sui prezzi;
- i disciplinamenti di mercato che prevedono l'intervento dello Stato dovrebbero essere completamente soppressi. Tutte le imprese a valle della produzione sarebbero esposte alla libera concorrenza con il rischio di vedere ulteriormente rafforzata la posizione dei più forti;
- la protezione al confine sarebbe d'importanza primordiale. L'obbligo di determinare le aliquote di dazio mediante decreto federale soggetto a referendum, come previsto dall'iniziativa, ridurrebbe tuttavia la flessibilità specie laddove si rivelino necessari rapidi adeguamenti alle variazioni dei prezzi mondiali e dei tassi di cambio. Il mercato svizzero sarebbe pertanto molto più esposto a tali fluttuazioni;
- l'iscrizione dell'ammontare dei pagamenti diretti nella Costituzione federale non consentirebbe più di reagire ai fattori d'influenza esterni. La Svizzera correrebbe il rischio di indebolire durevolmente la propria produzione agricola.

Le ripercussioni dell'iniziativa dovrebbero essere esaminate alla luce di queste osservazioni preliminari e nell'ambito di un confronto con la riforma agraria della Confederazione. A tal proposito è opportuno sottolineare che il nuovo disegno di legge è più circostanziato del testo dell'iniziativa che, pur addentrandosi nei dettagli, dovrà comunque essere oggetto di ulteriori puntualizzazioni a livello legislativo.

32 Ripercussioni economiche

Il Comitato d'iniziativa ha valutato le ripercussioni economiche in caso d'accettazione. Qui di seguito vi presentiamo i risultati, esaminandone nel contempo le premesse. Queste stime, riferite alla situazione prevista per il 2002, sono state confrontate con i valori settoriali del 1994 (conti economici dell'agricoltura). Dopo una breve valutazione delle previsioni, mostreremo le differenze fondamentali rispetto alle ripercussioni della seconda tappa della riforma agraria.

321 Ripercussioni economiche calcolate dai promotori dell'iniziativa

La tavola 1 riassume le valutazioni delle ripercussioni economiche presentate dai promotori dell'iniziativa. Le relative premesse saranno commentate di seguito.

Ripercussioni economiche dell'iniziativa secondo le valutazioni dei promotori (in mia di fr.)*Tavola 1*

	Situazione 1994 (politica agricola attuale)	Anno 2002 iniziativa
Produzione finale dell'agricoltura	9,1	6,5
Pagamenti diretti	2,1	4,0
Proventi dell'agricoltura	11,2	10,5
Costi indiretti	8,0	6,5
Reddito dell'agricoltura	3,2	4,0

Fonte: Comitato d'iniziativa

I promotori partono dal presupposto che nel 2002 circa il 90 per cento delle superfici sfruttate sarà gestito da aziende che soddisfano le condizioni richieste dall'iniziativa per il versamento dei pagamenti diretti. Ciò implica una rapida evoluzione strutturale verso aziende di dimensioni più ridotte. Inoltre, praticamente tutte le aziende dovrebbero soddisfare i requisiti legati alla coltura biologica o a metodi di produzione analoghi.

In base alle valutazioni presentate, i prezzi alla produzione sarebbero del 30-40 per cento superiori alla media dell'UE, dal momento che gli agricoltori svizzeri dovrebbero far fronte a esigenze più elevate in materia di protezione dell'ambiente e degli animali. Se ciò fosse il caso, nel 2002 i prezzi alla produzione sarebbero inferiori a quelli del 1994 nella misura del 30 per cento per il latte, del 50 per cento per i prodotti vegetali e del 15 per cento per le colture intensive. Il prezzo della carne rimarrebbe ai livelli del 1994.

La soppressione dei sussidi all'esportazione e degli interventi sul mercato condurrebbe a forme di sfruttamento più estensive e quindi a una diminuzione dei quantitativi prodotti. Secondo le stime dei promotori, tali diminuzioni corrisponderebbero al 30 per cento per la carne, al 20 per cento per la produzione vegetale e al 10 per cento per il latte e le colture intensive. Sempre secondo l'iniziativa, i contadini potrebbero compensare tali perdite recuperando fra 500 milioni e un miliardo di franchi mediante la trasformazione e la commercializzazione diretta dei loro prodotti in seguito alla liberalizzazione del mercato.

Queste previsioni tengono conto di un adeguamento dei pagamenti diretti al rincaro, stimato al 2 per cento annuo. Nel 2002 i pagamenti diretti ammonterebbero quindi a 3600 franchi per ettaro e l'importo massimo per azienda sarebbe di 60 000 franchi. I promotori prevedono inoltre un contributo supplementare a favore delle regioni di montagna pari a 1000 franchi per ettaro. Tale supplemento riguarda circa 500 000 ettari e corrisponde a 500 milioni di franchi. In base a questi calcoli, nel 2002 i fondi destinati ai pagamenti diretti raggiungerebbero 4 miliardi di franchi.

I promotori ritengono inoltre che i costi indiretti di produzione calerebbero del 20 per cento circa in seguito all'introduzione di forme di gestione più estensive e quindi a un minore impiego di sostanze ausiliarie.

Gli iniziattivisti giungono alla conclusione che il reddito del settore agricolo aumenterebbe da 3,2 miliardi a 4 miliardi di franchi. Rispetto al 1994, questa evoluzione corrisponderebbe a un incremento nominale del 25 per cento e a un aumento reale dell'11 per cento.

322 Apprezamenti e riserve in relazione alle stime dei promotori

Come abbiamo rilevato nell'introduzione, è difficile procedere a una stima delle ripercussioni economiche dell'iniziativa, poiché essa si basa su una serie di ipotesi e di premesse quantomeno discutibili o confutabili. Occorre inoltre ribadire che tali stime sono dei valori medi e possono pertanto presentare un margine d'errore più o meno importante. Nell'ambito dell'apprezzamento dei calcoli emergono alcuni elementi critici.

Gli iniziattivisti partono dall'ipotesi che nel 2002 più del 90 per cento delle superfici sarà gestito secondo i criteri rigorosamente ecologici descritti nell'iniziativa. A tal fine saranno necessarie rapidissime trasformazioni, specie nell'ambito della detenzione degli animali.

Per quanto concerne la carne, le previsioni si fondano su una riduzione della produzione pari al 30 per cento. Le importazioni dovrebbero aumentare in modo corrispondente, rendendo pertanto inutile un terzo circa delle capacità di produzione e trasformazione. Questa previsione relativa al calo della produzione sorprende alquanto se consideriamo che non è accompagnata da una riduzione dei prezzi e che le attuali condizioni di protezione al confine sono praticamente identiche a quelle previste dall'iniziativa. La riduzione dei prezzi dei foraggi permetterebbe di mantenere competitiva la produzione di carne suina e di volatili nel nostro Paese sia nelle aziende che non beneficiano del sostegno statale sia in quelle che soddisfano le condizioni dell'iniziativa.

Quanto alla produzione lattiera, difficilmente una riduzione del prezzo del 30 per cento rispetto al 1994 consentirebbe di mantenere il 90 per cento della quantità attuale, considerando in particolare le condizioni di smercio sui mercati esteri che risulterebbero dall'abolizione totale dei sussidi all'esportazione. I quantitativi di latte dovrebbero essere ridotti del 30 per cento, ossia in misura equivalente alle odierne esportazioni svizzere di formaggio.

Le stime riguardanti l'aliquota del valore aggiunto che l'agricoltura potrebbe recuperare nel settore della trasformazione e della commercializzazione in seguito alla liberalizzazione dei mercati sembrano poco realistiche, dal momento che gli adeguamenti necessari per far fronte a nuovi compiti richiedono parecchio tempo (formazione, infrastrutture, acquisizione di una clientela ecc.).

Per quanto riguarda il potenziale di risparmio del 20 per cento circa nell'ambito dei costi indiretti, dobbiamo ammettere che una produzione meno intensiva contribuirebbe a ridurre il volume delle sostanze ausiliarie. D'altra parte, un riorientamento radicale dei metodi di produzione comporterebbe nuovi costi (compostaggio, selezione di nuove specie, utilizzazione di preparati biologici o di altre tecniche diserbanti che richiedono investimenti supplementari). Inoltre,

la tendenza a redistribuire le superfici in unità più piccole libererebbe corrispondenti capacità nelle aziende più grandi, contrastando così con il principio delle economie di scala specie per quanto attiene ai costi strutturali. Molte piccole aziende dovrebbero peraltro effettuare notevoli investimenti per poter soddisfare le elevate esigenze, in particolare nell'ambito della detenzione di animali. Ad esempio un'azienda di 30 ettari che ha investito in un sistema di stabulazione particolarmente rispettoso degli animali si sentirebbe svantaggiata, visto che avrebbe piuttosto interesse a ridurre la sua superficie a 17 ettari al fine di ottenere la quota più elevata di pagamenti diretti. Una ristrutturazione di questo tipo significherebbe però una perdita di sostanza e uno spreco di risorse.

Infine, le riserve formulate riguardo alle ripercussioni calcolate dagli autori dell'iniziativa devono indurre a considerare con estrema cautela il risultato finale, ossia che entro il 2002 il reddito globale dell'agricoltura aumenterà, in termini nominali, del 20 per cento rispetto al 1994.

323 Raffronto con le ripercussioni della seconda fase della politica agricola

Le ripercussioni della seconda fase della riforma agricola sono state esposte brevemente nel numero 222.133. La principale differenza fra le due strategie riguarda il volume di produzione. Secondo le stime degli iniziativaisti, le quantità prodotte dall'agricoltura svizzera caleranno in media del 18 per cento entro il 2002, mentre la Politica agricola 2002 mira a mantenere il volume di produzione attuale. La difesa delle quote di mercato è quindi un obiettivo dichiarato della seconda tappa della riforma agraria a differenza dell'iniziativa, che costringerebbe a importanti concessioni in quest'ambito. Secondo la Politica agricola 2002 il ricavo risultante dalla vendita dei prodotti deve continuare a costituire una quota relativamente elevata delle entrate. Gli iniziativaisti auspicano che i contadini compensino parzialmente il minor ricavo risultante dalla produzione agricola mediante il conseguimento di un maggior valore aggiunto nei settori della trasformazione e della commercializzazione. Questo obiettivo può essere raggiunto anche mediante l'attuazione della Politica agricola 2002, nell'ambito della quale gli agricoltori dispongono peraltro di un maggior margine di manovra.

Le stime concernenti le ripercussioni della riforma agricola indicano, per il 2002, un fabbisogno finanziario per i pagamenti diretti inferiore a quello risultante dai calcoli dei promotori. Anche se in misura minore, saranno ancora richiesti fondi per il finanziamento dei provvedimenti di intervento. Le spese globali della Confederazione a favore dell'agricoltura e del settore alimentare non dovrebbero quindi variare molto in funzione dell'impostazione considerata. Dal canto suo, la seconda fase della riforma agraria dovrebbe consentire di mantenere le quote di mercato, accentuando in tal modo l'effetto moltiplicatore dei provvedimenti. Sarà in tal modo possibile mantenere l'attuale situazione occupazionale anche nei settori a monte e a valle, condizione indispensabile ai fini della vitalità e dello sviluppo delle regioni rurali.

33 Sviluppo delle strutture

Il limite massimo di 50 000 franchi per azienda concernente i pagamenti diretti avrebbe un forte effetto soglia. Con un'aliquota minima di 3000 franchi per ettaro, un'azienda con una SAU superiore ai 16 $\frac{2}{3}$ ettari non avrebbe più diritto ai contributi per le superfici eccedenti tale limite (50 0000 fr.: 3000 fr./ha). Supponendo di attribuire più di 3000 franchi per ettaro e di mantenere il limite massimo di 50 000 franchi per azienda, la superficie che dà diritto ai contributi e quindi la dimensione ottimale dell'azienda sarebbero di gran lunga inferiori. Considerato che il capoverso 5 vieta il frazionamento delle aziende, le unità più grandi potrebbero ottenere tutto o parte di questo contributo di 3000 franchi per ettaro unicamente mediante l'affitto o, se del caso, la vendita di terreno ad aziende inferiori al limite massimo previsto. Queste possibilità, se sfruttate pienamente in base all'importo minimo (limite massimo con una SAU di 17 ha) originerebbero le oscillazioni esposte nella seguente tavola:

Potenziale di sviluppo strutturale

Tavola 2

Aziende con ... SAU	Numero 1990	SAU per azienda		Potenziale di scambio		SAU per azienda nuova (in ha)
		per azienda (in ha)	totale (in ha)	totale (in ha)	per azienda (in ha)	
più di 17 ha	20 704	25,8	533 370	-182 195	-8,8	17,0
meno di 17 ha	87 592	6,1	537 616	+182 195	+2,1	8,2
Totale	108 296	9,9	1 070 976			

Fonte: Censimento delle aziende del 1990

Tale sviluppo potrebbe gonfiare i prezzi del terreno e degli affitti agricoli con una corrispondente costituzione di rendite a favore dei proprietari fondiari. Nelle regioni in cui predominano le grandi aziende, il numero delle piccole unità potrebbe rivelarsi di conseguenza insufficiente per coprire il suolo eccedente.

34 Produzione e gestione

Nell'insieme, le ripercussioni possibili sul futuro sviluppo dell'agricoltura sono molto complesse e, oltre che dall'andamento della produzione, dipendono dai settori a valle. La deregolamentazione globale dei mercati sarebbe gravida di conseguenze che non siamo ancora in grado di valutare debitamente. Le considerazioni esposte nei seguenti paragrafi danno tuttavia un'idea della possibile evoluzione.

Considerazioni di economia aziendale

Un pagamento diretto di 3000 franchi per ettaro costituisce un grosso stimolo per l'azienda beneficiaria a rimanere entro i limiti del campo di protezione previsto dalla Costituzione. Occorre anche considerare che, a determinate condizioni, la produzione biologica consente di praticare prezzi maggiori. La gestione naturale e rispettosa degli animali ai sensi dell'iniziativa potrebbe diffon-

dersi su ampia scala, eccezion fatta per certe aziende specializzate, ad esempio nell'orticoltura. Presumibilmente solo una parte molto esigua dell'agricoltura sarebbe esclusa dal campo di protezione.

All'interno del campo di protezione, è probabile una suddivisione in due gruppi di aziende:

Aziende che sfruttano pienamente le loro capacità

Una famiglia che vuole gestire un'azienda di 17 ha di SAU a titolo di attività principale e quale unica fonte di sostentamento impiegherà probabilmente tutta la manodopera familiare. Ne risulterà una gestione piuttosto intensiva che tenderebbe al limite massimo ammesso dalle disposizioni delle organizzazioni riconosciute ai sensi del capoverso 4 dell'iniziativa. La vendita diretta dei prodotti potrebbe svolgere in tal caso un ruolo fondamentale. L'azienda potrebbe inoltre impiegare meglio la sua manodopera e migliorare i redditi integrando i margini dei settori a valle dell'agricoltura.

Aziende che non sfruttano pienamente le loro capacità

In altri casi, il basso livello dei prezzi, associato a contributi elevati per ettaro, potrebbe indurre i contadini a optare per un'azienda gestita con un dispendio minimo. Potrebbe così trovare ampia diffusione il modello di una gestione minima, a titolo di attività accessoria, la cui attrattiva aumenterebbe di pari passo con il deterioramento dei prezzi e delle condizioni naturali. In tale ambito saranno determinanti le possibilità di smercio che sussisteranno in seguito all'abolizione di ogni sostegno dei prezzi e dello smercio, nonché dei sussidi all'esportazione. Nelle aziende contadine, l'intensità della gestione scenderebbe al limite dell'ammissibile per la concessione dei pagamenti diretti. Gli agricoltori potrebbero ricavarne delle vere e proprie rendite. L'unico sistema per reprimere situazioni di questo tipo sarebbe l'applicazione di provvedimenti di polizia.

Formazione di comparti all'interno dell'agricoltura

L'iniziativa potrebbe quindi provocare la formazione di comparti all'interno del settore agricolo. Probabilmente, tutte le aziende tenderebbero a rimanere nel campo di protezione dando origine a due categorie ben distinte di aziende: quelle a gestione intensiva e quelle a gestione molto estensiva. In entrambi i casi occorrerebbe verificare mediante provvedimenti ad hoc se i limiti fissati sono rispettati. Il primo gruppo si concentrerebbe piuttosto in luoghi particolarmente idonei alle pratiche agricole, mentre le aziende del secondo gruppo, con semplici compiti di salvaguardia del paesaggio, tenderebbero a moltiplicarsi nelle regioni di montagna. L'iniziativa avrebbe inoltre l'effetto di sopprimere tutti quei provvedimenti che attualmente servono proprio ad ostacolare quest'evoluzione, quali i provvedimenti d'orientamento della produzione o i pagamenti diretti differenziati in funzione della produzione.

L'importo di cui beneficerebbe la singola categoria dipenderebbe dal livello dei prezzi, ma anche da fattori esterni. È il caso soprattutto della situazione sul mercato del lavoro, che influirebbe in maniera considerevole sulle possibilità d'impiego accessorio, con forti ripercussioni sulla scelta del grado d'intensità della produzione da parte delle aziende rurali.

35 Garanzia dell'adempimento dei compiti

L'agricoltura deve svolgere un mandato di prestazione multifunzionale. I suoi compiti si suddividono in due categorie principali: una di produzione e di approvvigionamento, l'altra di salvaguardia e di protezione. Se l'iniziativa fosse accettata, le due prime funzioni non sarebbero più garantite pienamente.

Gestione eccessivamente estensiva

Il prevedibile calo dei prezzi alla produzione potrebbe indurre i contadini ad optare per gestioni estensive al punto tale da costituire unicamente prestazioni di cura. In questo caso, la produzione di derrate alimentari assumerebbe un ruolo d'importanza secondaria. Le funzioni di produzione e di approvvigionamento non sarebbero più soddisfatte sufficientemente e, col tempo, si perderebbe il know how necessario a un'agricoltura produttiva.

Un'agricoltura troppo estensiva potrebbe rivelarsi ecologicamente destabilizzante, specie nelle regioni di montagna. Una praticoltura estensiva potrebbe avere conseguenze particolarmente negative sulla stabilità dei terreni in pendenza. Oltre al rischio di spopolamento di talune valli di montagna, un paesaggio rurale trascurato potrebbe apparire meno attraente anche dal profilo turistico.

Questi problemi dipendono dal rapporto fra i prezzi e i pagamenti diretti, rispettivamente fra il sostegno legato alla produzione e quello non legato alla produzione. Nel caso in cui il livello dei prezzi dovesse scendere al punto da rendere impossibile la copertura dei costi legati alla produzione, l'agricoltore sarebbe indotto ad abbandonare l'azienda. La possibilità di disporre di pagamenti diretti nella misura di 3000 franchi per ettaro potrebbe incoraggiarlo a continuare la gestione di un'azienda di dimensioni minime. A tal fine sarebbe necessario definire criteri minimi per la gestione e controllarne l'adempimento.

L'iniziativa non offre praticamente alcun margine di manovra per garantire, senza un apposito controllo, che tutte le superfici siano gestite mediante un rapporto equilibrato fra pagamenti diretti legati alla produzione e aiuti non legati alla produzione.

36 Effetti sui settori a valle dell'agricoltura

Se l'iniziativa fosse accolta, la produzione indigena di derrate alimentari subirebbe un calo quantitativo, con una corrispondente diminuzione del volume di prodotti svizzeri trasformati. Inoltre, verrebbero soppressi integralmente i disciplinamenti di mercato, già fortemente smantellati nell'ambito della seconda tappa della riforma agricola. Ne conseguirebbe una totale liberalizzazione della concorrenza nei settori a valle, senza una corrispondente riduzione dei costi di produzione. Numerosi prodotti indigeni non sarebbero più considerati competitivi dall'industria di trasformazione che ripiegherebbe sull'offerta di Paesi esteri e vi trasferirebbe le proprie capacità. La Svizzera subirebbe una perdita

sul piano occupazionale. A tale proposito, va rilevato che l'industria agroalimentare offre lavoro a circa 59 000 persone nel nostro Paese³⁶⁾.

Anche per quanto concerne il commercio al dettaglio, i Paesi limitrofi si rivelerebbero più vantaggiosi. In caso d'accettazione dell'iniziativa, il commercio al dettaglio rafforzerebbe ulteriormente il proprio potere di mercato³⁷⁾ e potrebbe addirittura essere l'unico fattore a influire sui prezzi della produzione e della trasformazione. Questa situazione potrebbe anche condurre ad una marcata integrazione verticale.

L'industria alimentare svizzera, orientata verso l'esportazione, sarebbe particolarmente colpita dallo smantellamento delle restituzioni all'esportazione ammesse dall'Accordo OMC sull'agricoltura. Verrebbe soppresso anche l'attuale sistema istituito dalla legge federale sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati al fine di compensare le difficoltà di approvvigionamento che gravano su determinati prodotti di base. Le industrie di lavorazione acquisterebbero i prodotti di base all'estero oppure, se gli oneri doganali si rivelassero eccessivi e i prezzi dei prodotti di base indigeni non fossero ridotti, trasferirebbero le loro capacità all'estero. L'impossibilità per l'industria agroalimentare di acquistare prodotti di base alle condizioni vantaggiose dei suoi concorrenti esteri avrebbe sicuramente ripercussioni negative sulle quote di mercato e sui posti di lavoro.

37 Conseguenze per consumatori e contribuenti

Secondo i promotori, l'accettazione dell'iniziativa comporterebbe una riduzione dei costi dell'agricoltura a carico dell'economia nazionale, in particolare perché:

- la riduzione del prezzo delle derrate alimentari comporterà uno sgravio per i consumatori;
- l'imposizione di un limite massimo per i pagamenti diretti e la limitazione della cerchia dei beneficiari contribuiscono a contenere le spese della Confederazione e quindi l'onere a carico dei contribuenti;
- il passaggio alla coltura biologica o a metodi comparabili di coltura ecologica ridurrà i costi ambientali dovuti dall'agricoltura a carico della collettività (contribuenti).

Prezzi delle derrate alimentari

Il prezzo delle materie prime rappresenta un'aliquota sempre più esigua del prezzo finale di un prodotto. Un calo dei prezzi alla produzione, e quindi dei prezzi di costo delle materie prime, ha pertanto un impatto inferiore alla media sui prezzi al consumo. In Svizzera, le spese dei consumatori per le derrate alimentari ammontano a circa 36 miliardi di franchi. Una diminuzione dei prezzi alla produzione del 30-50 per cento circa, ossia di 3 miliardi di franchi conformemente a quanto previsto dagli iniziativaisti, ridurrebbe le spese del solo 10 per

³⁶⁾ Stato 1994.

³⁷⁾ La raccolta delle firme per l'iniziativa è stata sostenuta da una campagna pubblicitaria finanziata in parte dal commercio al dettaglio (campagna inserzionistica del dicembre 1993 della Denner).

cento, ossia a 33 miliardi di franchi, se i costi di trasformazione e di commercializzazione rimanessero invariati.

Per quanto riguarda i prezzi, l'iniziativa favorirebbe i consumatori. L'offerta di prodotti svizzeri rispettosi della natura e degli animali diminuirebbe tuttavia in misura proporzionale al calo dei prezzi finali e dei prezzi alla produzione.

Spese della Confederazione

L'imposizione di un limite massimo per i pagamenti diretti consente di calcolare le spese dell'agricoltura a carico della Confederazione. Il diritto alla compensazione del rincaro sancito nella Costituzione farà sì che i costi dell'agricoltura aumenteranno in misura inferiore alla media.

Nel 2002, le spese federali per i pagamenti diretti e i provvedimenti di smercio sarebbero pressappoco le seguenti (in mio di fr.):

	Iniziativa	PA 2002 ^{*)}
Pagamenti diretti	4000	3100
Sostegno dei prezzi	—	600
Totale	4000	3700

^{*)} Risultati provvisori

In questi importi non sono inclusi i crediti per il miglioramento delle basi di produzione³⁸⁾, che graverebbero sulla Cassa federale anche qualora l'iniziativa fosse accettata. Ai contribuenti l'iniziativa non apporterebbe nessuno sgravio.

4 Rapporto con il diritto internazionale

4.1 Normativa dell'OMC

Il testo dell'iniziativa non contrasta con le pertinenti disposizioni della legislazione generale dell'OMC o con gli impegni concreti assunti dalla Svizzera nei seguenti ambiti: accesso al mercato, sostegno interno legato alla produzione e sussidi all'esportazione. Le misure di protezione non tariffali previste dal capoverso 3 dell'iniziativa sono già state soppresse nell'ambito di GATT-Lex, entrata in vigore il 1° luglio 1995. Il sostegno interno mediante i pagamenti diretti fa parte della cosiddetta «green-box», ossia di una serie di provvedimenti per i quali è escluso lo smantellamento. Il subordinamento dei pagamenti diretti al rispetto di determinati criteri ecologici è un ulteriore argomento a favore della loro inclusione fra detti provvedimenti e dovrebbe essere mantenuto nell'ambito dell'OMC. Dopo la soppressione degli interventi statali sul mercato, l'ammontare dei dazi resterà l'unico elemento determinante per l'adempimento de-

³⁸⁾ Nel preventivo della Confederazione del 1996 questa voce riporta una somma di circa 350 milioni di franchi comprendente in particolare: le spese relative ai miglioramenti fondiari e ai crediti d'investimento, i fondi assegnati ai settori della ricerca, della formazione e della consulenza agricole nonché gli assegni familiari destinati ai piccoli agricoltori.

gli impegni di smantellamento in materia di sostegno interno. Da ultimo, la soppressione dei contributi all'esportazione non pone problemi. Gli impegni assunti dalla Svizzera nei confronti dell'OMC in materia agricola sarebbero pertanto più che adempiuti in caso d'accettazione dell'iniziativa.

42 Diritto europeo

In caso d'accettazione dell'iniziativa, la Svizzera dovrebbe perseguire una politica agricola divergente da quella dell'UE, specie per quanto riguarda i provvedimenti in materia di politica strutturale, di pagamenti diretti e di disciplinamento del mercato. Considerato che i negoziati bilaterali con l'UE non mirano a riprendere la normativa elaborata nell'ambito della politica agricola comune (PAC), il nostro Paese può continuare a perseguire una politica agricola autonoma. L'attuazione dell'iniziativa non avrebbe nessuna conseguenza diretta. Il nostro Paese sarebbe unicamente tenuto a rispettare le regole dell'OMC nelle relazioni con gli Stati membri dell'UE, obbligo del tutto conforme agli scopi dall'iniziativa (cfr. n. 41). Nondimeno, a medio termine la soppressione di tutti i sussidi all'esportazione di derrate alimentari indebolirebbe la posizione negoziale della Svizzera, che difficilmente potrebbe far valere una controprestazione per questa concessione unilaterale.

La valutazione sarebbe differente se considerassimo l'eventualità di un'adesione all'UE e quindi di un'estensione della PAC alla Svizzera. La politica perseguita dalla Comunità europea è fondata su due elementi portanti: da un lato una politica dei prezzi e del mercato basata su un'organizzazione comune del mercato, dall'altro una politica in materia di strutture agricole volta a favorire il processo d'adeguamento dell'agricoltura. Il funzionamento dell'organizzazione comune del mercato comporta l'applicazione di diversi strumenti (sostegno dei prezzi e dei prodotti, protezione al confine). La riforma della PAC del 1992 non ha rimesso in questione i meccanismi di base, ma ha introdotto delle misure collaterali volte fra l'altro a promuovere tecniche più rispettose dell'ambiente. Uno dei cambiamenti fondamentali apportati dalla riforma è un sostegno dell'agricoltura non più basato esclusivamente sui prezzi ma anche su aiuti accordati ai produttori sotto forma di compensazioni o di premi (pagamenti diretti). Per quanto riguarda gli obiettivi e gli strumenti, vi sono diverse analogie fra la nuova PAC e l'attuale politica agricola svizzera, anch'essa oggetto di profonde riforme dal 1993. Entrambe le riforme sono ispirate agli stessi principi, ma divergono quanto all'estensione dell'aiuto e della protezione.

I promotori dell'iniziativa mirano a una profonda rivitalizzazione del settore agroalimentare mediante l'abolizione di ogni garanzia dei prezzi e dello smercio, nonché al conseguimento di un'agricoltura ecologicamente sostenibile mediante l'imposizione di criteri severi per l'ottenimento del sostegno e della protezione statali. D'altra parte prevedono una politica di mantenimento delle strutture che frenerebbe la necessaria riduzione dei costi di produzione. L'iniziativa prevede una crescente semplificazione del sistema dei pagamenti diretti. Essa non è pertanto compatibile con le norme della PAC per quanto concerne l'impostazione e gli strumenti. Nell'eventualità di un'adesione all'UE, il sistema che verrebbe istituito con l'accettazione dell'iniziativa non potrebbe es-

sere mantenuto. Contrariamente alla riforma in corso della politica agricola 2002, l'iniziativa non offre la possibilità alla Svizzera di tenere aperte anche in futuro tutte le opzioni in materia di integrazione europea.

5 Conclusioni e proposta

Respingiamo l'iniziativa popolare «per prodotti alimentari a buon mercato e aziende rurali di coltura ecologica». Disapprovandone il carattere estremo, la consideriamo un possibile ostacolo o addirittura un passo indietro rispetto a quanto finora raggiunto nell'ambito della riforma agraria in corso. L'iniziativa è inoltre superata perché non tiene conto dei cambiamenti intervenuti in seguito alla riforma attuata negli ultimi quattro anni. Siamo particolarmente scettici in merito al blocco delle strutture perseguito dall'iniziativa e temiamo che la nostra agricoltura si riduca a un'attività esercitata unicamente a titolo accessorio o amatoriale. L'accettazione dell'iniziativa isolerebbe il settore agricolo dal resto dell'evoluzione economica, rimettendo in questione, a lungo termine, il conseguimento degli obiettivi approvati nella votazione popolare del 9 giugno 1996.

Per contro, la nuova politica agricola della Confederazione favorisce lo sviluppo di un'agricoltura ecologicamente sostenibile e competitiva, capace di conservare le quote di mercato detenute in Svizzera e all'estero e sostenuta dall'ente pubblico mediante pagamenti diretti versati in funzione delle prestazioni di interesse generale fornite. Essa costituisce pertanto l'alternativa concreta alle richieste dell'Associazione dei piccoli e medi contadini. I suoi elementi essenziali sono il nuovo articolo costituzionale sull'agricoltura, approvato da popolo e Cantoni il 9 giugno 1996, nonché la nuova legge sull'agricoltura prevista nell'ambito della seconda fase della riforma agricola (Politica agricola 2002). In tal modo sono dati gli strumenti e le basi che consentiranno all'agricoltura di mantenere il ruolo che le spetta in una moderna società industriale e di servizi quale è la Svizzera.

L'iniziativa pone inoltre diversi problemi di interpretazione. Essa rinvia esplicitamente all'articolo costituzionale 31^{bis} capoverso 3 lettera b che nel frattempo è stato abrogato. Si pone quindi l'interrogativo se l'iniziativa completi o sostituisca l'articolo 31^{octies} della Costituzione federale approvato in votazione popolare il 9 giugno 1996.

Gli obiettivi perseguiti dai promotori dell'iniziativa divergono sostanzialmente dalla politica agricola accettata dal popolo in occasione della votazione del 9 giugno 1996. Riteniamo che questa differenza debba essere sottolineata chiaramente. Nell'articolo 2 del relativo disegno di decreto federale proponiamo pertanto che l'iniziativa, se accettata, sostituisca l'attuale articolo 31^{octies} della Costituzione federale e che il previgente articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera b sia reintrodotta nella Costituzione.

Proponiamo alle vostre Camere di sottoporre l'iniziativa «per prodotti alimentari a buon mercato e aziende rurali di coltura ecologica» al popolo e ai Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

Decreto federale *Disegno*
**sull'iniziativa popolare «per prodotti alimentari
a buon mercato e aziende rurali di coltura ecologica»**

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

esaminata l'iniziativa popolare «per prodotti alimentari a buon mercato e aziende rurali di coltura ecologica», depositata il 17 giugno 1994¹⁾;
visto il messaggio del Consiglio federale del 17 giugno 1996²⁾,

decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare del 17 giugno 1994 «per prodotti alimentari a buon mercato e aziende rurali di coltura ecologica» è sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

² L'iniziativa ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 31^{octies} (nuovo)

¹ Il campo di protezione della legislazione per la conservazione di una sana popolazione rurale ai sensi dell'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera b è limitato alle aziende rurali con contadini e contadine indipendenti. Questi, nello svolgimento della loro attività, rispettano i cicli della natura e l'interdipendenza tra uomo, animale ed ambiente, e pertanto producono in modo quanto possibile naturale e nel rispetto per gli animali.

² Le aziende rurali che adempiono queste condizioni hanno diritto, per compensare le loro prestazioni a favore dell'ecologia, per la protezione degli animali e nell'interesse dell'economia generale, a pagamenti diretti, nella misura in cui questi sono necessari per mantenere in vita e assicurare l'esistenza delle aziende e per conseguire un reddito adeguato.

³ Quali misure protezionistiche per i prodotti agricoli e per le merci da essi derivanti, sono ammessi unicamente pagamenti diretti alle aziende rurali come pure dazi senza ulteriori tasse (tasse di compensazione, sopraddazi, maggiorazioni sulla tara, maggiorazioni di prezzi, prelievi). I dazi sui prodotti agricoli e sulle merci da essi derivanti vengono stabiliti con un decreto federale soggetto a referendum; altrimenti valgono al massimo le aliquote doganali del 1° gennaio 1993.

⁴ A meno che la legislazione non stabilisca una definizione equivalente, quali requisiti per le aziende ai sensi del capoverso 1 valgono le norme emanate dalle organizzazioni riconosciute nella realizzazione di colture biologiche, oppure da organizzazioni riconosciute nell'applicazione di altri sistemi comparabili di coltura ecologica, come pure le norme su forme di produzione particolarmente

¹⁾ FF 1995 I 316

²⁾ FF 1996 IV 508

te favorevoli alla tutela degli animali, come in particolare l'allevamento controllato in libertà degli animali da reddito.

⁵ I pagamenti diretti alle aziende ai sensi del capoverso 2 ammontano almeno a franchi 3000 per ettaro; al massimo tuttavia a franchi 50 000 per azienda. L'importo massimo non può essere eluso mediante il frazionamento delle aziende. In caso di dubbio vale la situazione al 1° gennaio 1993. In via legislativa possono essere decisi pagamenti diretti maggiori per le regioni di montagna o contributi per l'alpicoltura. Il Consiglio federale stabilisce i limiti di reddito e sostanza per i beneficiari dei pagamenti diretti.

⁶ Nella misura in cui la legislazione non contiene norme per l'adeguamento periodico di tali importi allo sviluppo del valore del denaro, i pagamenti diretti devono essere adeguati annualmente all'evoluzione dell'indice nazionale del costo della vita, sulla base della situazione al 1° gennaio 1993.

Art. 2

Se la presente iniziativa è accettata dal popolo e dai Cantoni, l'articolo 31^{octies} della Costituzione federale è abrogato e l'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, valido fino al 9 giugno 1996, entra di nuovo in vigore.

Art. 3

L'Assemblea federale raccomanda al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa.

Messaggio sull'iniziativa popolare «per prodotti alimentari a buon mercato e aziende rurali di coltura ecologica» del 17 giugno 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	41
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.056
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.10.1996
Date	
Data	
Seite	508-550
Page	
Pagina	
Ref. No	10 118 709

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.