



21.044

Messaggio

**concernente l'iniziativa popolare «No all'allevamento intensivo in Svizzera (Iniziativa sull'allevamento intensivo)»
e sul controprogetto diretto (Decreto federale concernente la protezione e il benessere degli animali)**

del 19 maggio 2021

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi trasmettiamo l'iniziativa popolare «No all'allevamento intensivo in Svizzera (Iniziativa sull'allevamento intensivo)», che vi proponiamo di sottoporre al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla. Nel contempo vi sottoponiamo, per approvazione, un controprogetto diretto all'iniziativa che vi proponiamo di sottoporre simultaneamente al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di accettarlo.

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

19 maggio 2021

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy Parmelin
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

L'iniziativa popolare «No all'allevamento intensivo in Svizzera (Iniziativa sull'allevamento intensivo)» (di seguito: IAI) intende vietare l'«allevamento intensivo» e inserire nella Costituzione la dignità degli animali nell'ambito della detenzione a scopo agricolo. Il Consiglio federale respinge l'iniziativa in quanto il diritto sulla protezione degli animali vieta già oggi l'«allevamento intensivo». Inoltre, la necessaria regolamentazione delle importazioni non sarebbe compatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera e potrebbe essere attuata soltanto con elevati oneri amministrativi. Nel suo controprogetto diretto, il Consiglio federale propone di inserire nella Costituzione il benessere per tutti gli animali nonché, per quelli da reddito, il ricovero e la cura adeguati alle loro esigenze, la possibilità di uscire regolarmente all'aperto e condizioni di macellazione rispettose.

Situazione iniziale

Il 17 settembre 2019 è stata presentata con 106 125 firme valide l'iniziativa popolare «No all'allevamento intensivo in Svizzera (Iniziativa sull'allevamento intensivo)».

Testo dell'iniziativa

L'iniziativa chiede di inserire nella Costituzione la protezione della dignità degli animali nell'ambito della detenzione a scopo agricolo. Ciò dovrebbe comprendere anche che questi animali non siano oggetto di «allevamento intensivo». La Confederazione dovrebbe stabilire criteri riguardanti in particolare un ricovero e una cura adeguati alle esigenze degli animali, l'accesso a spazi esterni, la macellazione e le dimensioni massime del gruppo di animali per stalla. Inoltre dovrebbe emanare prescrizioni in materia di importazione di animali e prodotti animali a fini alimentari che tengano conto del nuovo articolo della Costituzione. Infine l'iniziativa chiede che vengano stabiliti requisiti relativi alla dignità dell'animale almeno corrispondenti a quelli delle direttive Bio Suisse 2018. Tra le altre cose, queste contengono prescrizioni per la detenzione degli animali, la possibilità di uscita e gli effettivi massimi per l'allevamento del pollame che vanno oltre i requisiti minimi di legge. Le disposizioni che verranno emanate devono poter prevedere termini transitori di 25 anni al massimo.

Pregi e difetti dell'iniziativa

La protezione della dignità dell'animale nell'ambito della detenzione a scopo agricolo è l'obiettivo chiave dell'iniziativa. La dignità dell'animale include il diritto di non essere oggetto di «allevamento intensivo». L'iniziativa definisce «allevamento intensivo» un allevamento nell'ambito del quale il benessere degli animali è lesa sistematicamente. La legislazione in materia di protezione degli animali vieta già oggi un tale allevamento, indipendentemente dal numero di animali detenuti.

Anche il Consiglio federale attribuisce grande importanza alla protezione della dignità degli animali e al progresso negli ambiti «ricovero e cura rispettosi degli animali», «accesso a spazi esterni» e «macellazione». A differenza dell'iniziativa, tuttavia, persegue tale obiettivo non solo per la detenzione a scopo agricolo, ma per tutti

gli animali da reddito. Una restrizione delle dimensioni del gruppo di animali maggiore rispetto a quella attuale non è invece necessaria dal punto di vista della protezione degli animali. Questo perché la legislazione sulla protezione degli animali protegge il benessere dei singoli animali indipendentemente dal loro numero. Una restrizione maggiore delle dimensioni delle aziende detentrici di animali potrebbe comportare al contrario gravi perdite finanziarie per le aziende attualmente improntate alla detenzione. A parte per l'allevamento di pollame, l'iniziativa non prevede alcuna restrizione concreta delle dimensioni delle aziende detentrici di animali.

La Confederazione dovrebbe emettere prescrizioni sull'importazione di animali e prodotti animali a fini alimentari che tengano conto del nuovo articolo costituzionale. L'iniziativa non ne precisa il significato concreto. Se in futuro anche le importazioni dovessero essere soggette a requisiti che corrispondono almeno a quelli delle direttive Bio Suisse 2018, ciò potrebbe comportare un aumento dei prezzi, la limitazione della libertà di scelta, nonché problemi di esecuzione e concernenti gli obblighi internazionali della Svizzera. Il controllo della conformità alle prescrizioni richieste sarebbe amministrativamente molto complesso e costoso.

Proposte del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone quindi alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa sull'allevamento intensivo.

Propone di contrapporre all'iniziativa un controprogetto diretto che intende tenere conto dell'elevata importanza attribuita sia dalla popolazione sia dalla politica al benessere degli animali e ai metodi di produzione delle derrate alimentari. Il controprogetto diretto prevede che la protezione del benessere sia inclusa nella Costituzione come principio generale per tutti gli animali. Va quindi oltre l'iniziativa, che si riferisce esclusivamente agli animali nella detenzione a scopo agricolo. Per gli animali da reddito, riprende tre aspetti centrali dell'iniziativa: ricovero e cura rispettosi degli animali, possibilità di uscita e condizioni di macellazione rispettose. Si dovrebbe invece rinunciare all'inclusione nella Costituzione delle direttive di diritto privato Bio Suisse 2018 e ai regolamenti all'importazione richiesti dall'iniziativa.

Di conseguenza, il Consiglio federale sottopone, per approvazione, un controprogetto diretto all'iniziativa che propone di sottoporre simultaneamente al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di accettarlo.

Indice

Compendio	2
1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	6
1.1 Testo dell'iniziativa	6
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	7
1.3 Validità	7
2 Genesi dell'iniziativa	7
2.1 Contesto politico	8
2.2 Principali basi legali con riferimento all'iniziativa	8
2.2.1 Legislazione sulla protezione degli animali	8
2.2.2 Legislazione sull'agricoltura	8
2.2.3 Legislazione sulla protezione dell'ambiente	10
2.2.4 Legislazione sulla protezione delle acque	10
2.2.5 Diritto della pianificazione del territorio	11
2.3 Sviluppi previsti negli ambiti politici interessati dall'iniziativa	11
2.3.1 Protezione degli animali	11
2.3.2 Evoluzione della politica agricola	12
2.3.3 Iniziative popolari	12
2.3.4 Iniziative parlamentari	13
3 Scopi e tenore dell'iniziativa	14
3.1 Scopi dell'iniziativa	14
3.2 Tenore della normativa proposta	14
3.3 Interpretazione e commento del testo dell'iniziativa	14
4 Valutazione dell'iniziativa	16
4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa	16
4.2 Pregi e difetti dell'iniziativa	17
4.2.1 Dignità dell'animale nell'ambito della detenzione a scopo agricolo	17
4.2.2 Definizione di criteri	17
4.2.3 Emanazione di prescrizioni in materia di importazione	18
4.2.4 Adozione delle direttive Bio Suisse come standard mi- nimo	18
4.3 Ripercussioni in caso di accettazione	19
4.3.1 Ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni e i Co- muni	20
4.3.2 Ripercussioni per le aziende	20
4.3.3 Ripercussioni per l'economia generale	22
4.3.4 Ripercussioni sull'ambiente	23
4.3.5 Ripercussioni sulle aree naturali e urbane	24
4.4 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera	24
4.4.1 Diritto dell'OMC	24

4.4.2	Accordi bilaterali con l'UE	25
4.4.3	Accordi con altre parti	26
5	Conclusioni	26
6	Controprogetto diretto	27
6.1	Testo del controprogetto diretto	27
6.2	Procedura di consultazione	27
6.3	Punti essenziali del progetto	29
6.3.1	Informazioni generali	29
6.3.2	Regolamentazione delle importazioni	30
6.3.3	Regolamentazione delle dimensioni del gruppo di animali	31
6.3.4	Regolamentazione degli aspetti ambientali	32
6.4	Commento ai singoli capoversi	33
6.5	Ripercussioni	37
6.5.1	Ripercussioni finanziarie e sul personale per la Confederazione	37
6.5.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni nonché per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna	37
6.5.3	Ripercussioni per l'economia, la società e l'ambiente	37
6.6	Confronto tra controprogetto diretto e iniziativa	40
6.7	Aspetti giuridici	41
6.7.1	Costituzionalità	41
6.7.2	Forma dell'atto	41
6.7.3	Subordinazione al freno alle spese	42
6.7.4	Compatibilità del controprogetto con gli obblighi internazionali della Svizzera	42
 Decreto federale concernente l'iniziativa popolare		
«No all'allevamento intensivo in Svizzera		
(Iniziativa sull'allevamento intensivo)» (Disegno)		FF 2021 1245
 Decreto federale concernente la protezione e il benessere		
degli animali (controprogetto diretto all'iniziativa popolare		
«No all'allevamento intensivo in Svizzera		
[Iniziativa sull'allevamento intensivo]» (Disegno)		FF 2021 1246

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «No all'allevamento intensivo in Svizzera (Iniziativa sull'allevamento intensivo)», di seguito IAI, ha il tenore seguente:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 80a Detenzione di animali a scopo agricolo

¹ La Confederazione tutela la dignità dell'animale nell'ambito della detenzione a scopo agricolo. La dignità dell'animale include il diritto di non essere oggetto di allevamento intensivo.

² L'allevamento intensivo consiste nell'allevamento industriale finalizzato alla produzione più efficiente possibile di prodotti animali, nell'ambito del quale il benessere degli animali è lesa sistematicamente.

³ La Confederazione stabilisce criteri riguardanti in particolare il ricovero e la cura rispettosi dell'animale, l'accesso a spazi esterni, la macellazione e le dimensioni massime del gruppo per stalla.

⁴ La Confederazione emana prescrizioni sull'importazione di animali e di prodotti animali a fini alimentari che tengono conto del presente articolo.

Art. 197 n. 13²

13. Disposizioni transitorie dell'art. 80a (Detenzione di animali a scopo agricolo)

¹ Le disposizioni d'esecuzione relative alla detenzione di animali a scopo agricolo secondo l'articolo 80a possono prevedere termini transitori di 25 anni al massimo.

² La legislazione d'esecuzione deve stabilire requisiti relativi alla dignità dell'animale che corrispondono almeno a quelli delle direttive Bio Suisse 2018³.

³ Se entro tre anni dall'accettazione dell'articolo 80a la legislazione d'esecuzione non è entrata in vigore, il Consiglio federale emana provvisoriamente le disposizioni d'esecuzione mediante ordinanza.

¹ RS 101

² Il numero definitivo delle presenti disposizioni transitorie sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

³ Le direttive Bio Suisse per la produzione, la trasformazione e il commercio di prodotti Gemma, versione del 1° gennaio 2018, sono consultabili al seguente indirizzo Internet: www.bio-suisse.ch.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'IAI è stata lanciata dall'associazione Sentience Politics. Il comitato d'iniziativa è composto di 26 rappresentanti di svariate organizzazioni e partiti. L'iniziativa è stata sottoposta a esame preliminare⁴ dalla Cancelleria federale il 29 maggio 2018 e depositata il 17 settembre 2018 con le firme necessarie.

Mediante decisione del 15 ottobre 2019 la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 106 125 firme valide⁵.

L'IAI è formulata sotto forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale sottopone un relativo controprogetto diretto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002⁶ sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve quindi presentare il disegno di decreto federale e il relativo messaggio entro il 17 marzo 2021. A seguito della pandemia di coronavirus, quindi dell'ordinanza del 20 marzo 2020⁷ concernente la sospensione dei termini per le domande di referendum e le iniziative popolari federali questo termine è sospeso e scade il 28 maggio 2021. Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale dovrà decidere in merito alla raccomandazione di voto entro il 28 maggio 2022.

1.3 Validità

L'IAI soddisfa i requisiti di validità previsti dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale⁸ (Cost.):

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

2 Genesi dell'iniziativa

Secondo il comitato d'iniziativa, l'agricoltura svizzera deve fare i conti con l'attuale tendenza globale verso l'intensificazione e la concentrazione della produzione animale. Le aziende agricole più piccole a mala pena riescono a sostenere la pressione sui prezzi, in quanto devono produrre quantità sempre maggiori di carne a prezzi sempre più bassi. Al contempo, è in costante aumento il numero di «fabbriche animali» che ledono il benessere degli animali, impiegano regolarmente antibiotici e importano dall'estero grandi quantitativi di alimenti per animali.

⁴ FF **2018** 2696

⁵ FF **2019** 5745

⁶ RS **171.10**

⁷ RU **2020** 847

⁸ RS **101**

Lo sfruttamento industriale degli animali da reddito è disastroso per gli animali, gli esseri umani e l'ambiente. Gli animali vengono tenuti in grandi gruppi e in spazi ristretti e non vengono soddisfatte le loro esigenze fondamentali. In Svizzera agli animali da reddito vengono somministrati ogni anno quasi 50 tonnellate di antibiotici, il che è nocivo anche per l'essere umano. L'«allevamento intensivo» utilizza le risorse in modo molto inefficiente e inquina le acque e l'atmosfera. Inoltre, le loro emissioni di gas serra hanno accelerato il cambiamento climatico⁹.

2.1 Contesto politico

L'IAI attiene principalmente alla legislazione sulla protezione degli animali, alla legislazione sull'agricoltura e alla politica commerciale, ma interessa anche la politica ambientale e la pianificazione territoriale. Sia la popolazione sia la politica attribuiscono grande importanza al benessere degli animali, alla loro provenienza e ai metodi di produzione delle derrate alimentari. Ne sono la dimostrazione da un lato il gran numero di interventi parlamentari presentati negli ultimi anni in questo ambito, e dall'altro anche la crescente domanda di prodotti biologici¹⁰.

2.2 Principali basi legali con riferimento all'iniziativa

2.2.1 Legislazione sulla protezione degli animali

L'articolo 80 Cost. incarica la Confederazione di emanare prescrizioni sulla protezione degli animali. Tale incarico viene attuato con la legislazione sulla protezione degli animali. La legge del 16 dicembre 2005¹¹ sulla protezione degli animali (LPAn) persegue lo scopo di tutelare la dignità e il benessere degli animali. Chi si occupa di animali deve tener conto adeguatamente dei loro bisogni e, nella misura in cui lo scopo della loro utilizzazione lo consenta, provvedere al loro benessere (art. 4 LPAn). Chi detiene un animale o lo accudisce deve nutrirlo e curarlo adeguatamente, garantirgli l'attività e la libertà di movimento necessarie al suo benessere e, per quanto necessario, offrirgli un ricovero (art. 6 LPAn). Tutte le prescrizioni si riferiscono al benessere del singolo animale e devono essere soddisfatte indipendentemente dalle dimensioni dell'azienda.

2.2.2 Legislazione sull'agricoltura

L'articolo 104 capoverso 3 lettera b Cost. stabilisce che la Confederazione promuove mediante incentivi economicamente redditizi le forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente e degli animali. Secondo l'articolo 1 della legge del 29 aprile 1988¹² sull'agricoltura (LAgr), la Confederazione

⁹ Cfr. <https://allevamento-intensivo.ch/> (consultato in data 7.1.2021).

¹⁰ Cfr. «Bio in cifre 2020», www.bio-suisse.ch > Home > Su di noi > Media > Bio in cifre.

¹¹ RS **455**

¹² RS **910.1**

opera affinché l'agricoltura, tramite una produzione ecologicamente sostenibile e concorrenziale, contribuisca efficacemente a garantire il benessere degli animali. Il rispetto dei requisiti in materia di protezione degli animali fa parte della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER) e secondo l'articolo 70a LAGr rappresenta una condizione per i pagamenti diretti in agricoltura. L'attuazione dei requisiti della PER è sottoposta a verifica regolare.

Dagli anni '90 gli agricoltori svizzeri hanno la possibilità di partecipare ai programmi per sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali (programma SSRA)¹³ e di uscita regolare all'aperto degli animali da reddito (programma URA)¹⁴ che prevedono requisiti più elevati per il benessere animale rispetto agli standard minimi previsti dalla legislazione sulla protezione degli animali.

I programmi URA e SSRA, promossi da anni con l'erogazione di finanziamenti, sono ampiamente diffusi grazie alla loro buona attuabilità, il che indica complessivamente un'elevata accettazione. Nel caso del programma URA nel 2019 la percentuale di partecipazione è arrivata complessivamente al 77 per cento degli animali misurati in unità di bestiame grosso (UBG); entro il 2021 si punta a una partecipazione dell'80 per cento. Nel caso del programma SSRA nel 2019 si è arrivati al 61 per cento di UBG¹⁵. Ciononostante, malgrado la lunga durata, i programmi non si sono finora imposti del tutto e sussistono grandi differenze nelle quote di partecipazione tra le specie animali. Mentre nel 2019 – calcolato anche in UBG – l'84 per cento dei bovini, l'88 per cento degli ovini e il 79 per cento dei caprini erano tenuti nel quadro del programma URA, la partecipazione per gli animali per i suini era del 51 per cento e per il pollame da reddito del 42 per cento (polli da ingrasso 8 % e galline ovaiole 82 %). Per il programma SSRA, la partecipazione era del 59 per cento per i bovini, del 45 per cento per i caprini, del 68 per cento per i suini e del 93 per cento per il pollame (polli da ingrasso 97 % e galline ovaiole 92 %).¹⁶

L'agricoltura biologica è sostenuta con contributi aziendali globali per i sistemi di produzione sotto forma di contributi di superficie. La detenzione di animali nelle aziende biologiche rispetto alle altre aziende è soggetta a requisiti più severi sotto vari aspetti, ad esempio per quanto riguarda il mangime o la superficie che deve essere disponibile per ogni animale. Le aziende che ricevono i contributi devono limitare il numero di animali da reddito in modo tale che il risultante concime aziendale possa essere sparso su superfici agricole utili, proprie o affittate. Inoltre, si impegnano a partecipare al programma URA, anche se gli animali della specie bovina possono essere tenuti legati (art. 15a cpv. 2 lett. b dell'ordinanza del 22 settembre 1997¹⁷ sull'agricoltura biologica), purché siano rispettate le condizioni del programma URA sull'uscita all'aperto. Soltanto per i conigli non è previsto il programma URA, essi devono tuttavia essere tenuti conformemente alle disposizioni del programma SSRA.

¹³ Cfr. art. 74 dell'ordinanza del 23 ott. 2013 sui pagamenti diretti (OPD), RS **910.13**.

¹⁴ Cfr. art. 75 OPD.

¹⁵ Cfr. <https://agrarbericht.ch> > Politica > Pagamenti diretti > Contributi per i sistemi di produzione.

¹⁶ Cfr. allegato 1.

¹⁷ RS **910.18**

Il diritto agricolo stabilisce nell'ordinanza del 23 ottobre 2013¹⁸ sugli effettivi massimi (OEMas) gli effettivi massimi per ogni azienda che pratica l'allevamento suino, la detenzione di galline ovaiole, l'ingrasso di suini, di polli, di tacchini e di vitelli. Presupposto per il versamento dei pagamenti diretti è che l'effettivo dell'azienda non superi i limiti previsti dall'OEMas. Su richiesta, l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) autorizza effettivi più elevati alle aziende che soddisfano la PER e che non devono smaltire il letame aziendale, nonché alle aziende detentrici di suini che utilizzano sottoprodotti provenienti da aziende lattiere o di trasformazione alimentare.

2.2.3 Legislazione sulla protezione dell'ambiente

L'ordinanza del 16 dicembre 1985¹⁹ contro l'inquinamento atmosferico limita a titolo preventivo le emissioni che causano inquinamento atmosferico. Per la limitazione preventiva delle emissioni di ammoniaca, le misure strutturali e aziendali devono essere attuate secondo lo stato della tecnica. A tal fine, e in considerazione delle eccessive immissioni di azoto, le autorità cantonali sono tenute a elaborare un piano cantonale di misure per limitare le emissioni secondo l'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico. Quando si costruiscono stalle, si devono rispettare le distanze minime richieste dalle zone abitate. Anche l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) emette raccomandazioni per la limitazione precauzionale delle emissioni di ammoniaca.

2.2.4 Legislazione sulla protezione delle acque

Ai sensi della legge federale del 24 gennaio 1991²⁰ sulla protezione delle acque (LPac) ogni azienda con allevamento di bestiame da reddito deve sforzarsi di perseguire un bilancio equilibrato di concime (art. 14 cpv. 1 LPac per tutti gli agricoltori che detengono animali da reddito; art. 13 OPD per tutte le aziende PER). Inoltre la LPac, nell'articolo 14 capoverso 4 in combinato disposto con l'articolo 23 dell'ordinanza del 28 ottobre 1998²¹ sulla protezione delle acque (OPAc), limita a 3 unità di bestiame grosso-fertilizzante (corrispondente a 315 kg di azoto e 45 kg di fosforo) la quantità di concime aziendale che un'azienda detentrici di animali da reddito può distribuire per ettaro. Se viene superata la quantità massima consentita di concime aziendale per ettaro, l'azienda deve cedere a terzi il concime aziendale eccedente, aumentare la superficie utile o ridurre l'effettivo di animali, con conseguenti oneri e costi e quindi con un effetto frenante sull'aumento degli effettivi di animali. L'articolo 14 capoverso 6 LPac prescrive inoltre che l'autorità cantonale deve ridurre il numero di unità di bestiame grosso-letame ammesso per ettaro, qualora la capacità del suolo di sopportare aggravii inquinanti, l'altitudine o la situazione topografica lo richiedano. Inoltre, l'articolo 14 capoverso 4 LPac in combinato disposto con l'articolo 24 OPac prescrive che se una parte del concime proveniente dall'esercizio dell'azienda viene

¹⁸ RS **916.344**

¹⁹ RS **814.318.142.1**

²⁰ RS **814.20**

²¹ RS **814.201**

valorizzata fuori del raggio d'esercizio d'uso locale, l'effettivo massimo degli animali da reddito che possono essere tenuti è fissato in modo tale che sulla superficie utile, propria o affittata, possa essere valorizzata almeno la metà del concime proveniente dall'esercizio dell'azienda. Ai sensi dell'articolo 25 OPAC questa regolamentazione non si applica alle aziende con allevamento di pollame o di cavalli e alle aziende che svolgono compiti d'interesse pubblico.

2.2.5 Diritto della pianificazione del territorio

Gli edifici e gli impianti consentiti al fine della detenzione di animali nella zona agricola sono disciplinati nella legge del 22 giugno 1979²² sulla pianificazione del territorio e nell'ordinanza del 28 giugno 2000²³ sulla pianificazione del territorio. Sono conformi alla zona agricola gli edifici e gli impianti necessari alla coltivazione dipendente dal suolo o all'ampliamento interno. Per gli edifici e gli impianti che vanno oltre un ampliamento interno possono essere previste zone agricole speciali. La detenzione di animali è considerata dipendente dal suolo se l'azienda dispone di una sufficiente base propria di alimenti per i propri animali e se questi non vengono prevalentemente alimentati con alimenti acquistati all'esterno.

2.3 Sviluppi previsti negli ambiti politici interessati dall'iniziativa

2.3.1 Protezione degli animali

La legislazione sulla protezione degli animali viene regolarmente adeguata agli sviluppi correnti e alle conoscenze acquisite. Attualmente sono in fase di elaborazione i seguenti argomenti:

- sostituzione dell'anidride carbonica (CO₂) per lo stordimento di pollame e suini prima della macellazione nonché per l'uccisione di animali (galline ovaiole anziane, animali da laboratorio);
- rinuncia a interventi zootecnici quali decornazione o castrazione grazie a metodi alternativi adeguati (ad es. vaccinazione anziché castrazione di suinetti); ottimizzazione delle condizioni di stabulazione libera dei caprini con le corna;
- messa a disposizione di possibilità di occupazione ai suini da ingrasso per evitare che si mordano la coda a vicenda;
- divieto di uccidere i pulcini maschi di un giorno non appena sia possibile la determinazione del sesso nell'uovo o l'ingrasso economico dei pulcini maschi grazie a razze a duplice attitudine.

Inoltre nel quadro di un ampio studio del Veterinary Public Health Institut (VPHI) della facoltà Vetsuisse dell'Università di Berna, dovrebbero essere sviluppati metodi

²² RS 700

²³ RS 700.1

per il rilevamento e la valutazione della salute e del benessere degli animali da reddito (Smart Animal Health). I risultati dello studio dovrebbero essere disponibili entro l'estate del 2021 e le conoscenze acquisite saranno utilizzate per promuovere ulteriormente il benessere degli animali.

In adempimento del postulato del 17.3967 «Dichiarazione obbligatoria dei metodi di produzione delle derrate alimentari» della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-S), l'11 settembre 2020 il Consiglio federale ha approvato un rapporto che illustra come poter rafforzare la dichiarazione obbligatoria dei metodi di produzione delle derrate alimentari che non corrispondono alle norme svizzere²⁴.

2.3.2 Evoluzione della politica agricola

Nel suo messaggio del 12 febbraio 2020²⁵ concernente l'evoluzione della politica agricola a partire dal 2022 (PA22+), il Consiglio federale propone di promuovere la salute e il benessere degli animali da reddito attraverso un aumento degli incentivi finanziari. Inoltre, la Confederazione dovrebbe partecipare al finanziamento di una rete nazionale di competenza e innovazione per la salute degli animali da reddito. Allo stesso modo con la «Strategia sull'allevamento 2030» la promozione dell'allevamento di bestiame dovrebbe essere maggiormente orientata alla salute e al benessere degli animali. Inoltre la promozione della produzione di latte e carne su superfici inerbite dovrebbe tenere maggiormente conto dell'approvvigionamento in proteine con foraggio proprio dell'azienda. In questo modo le dimensioni degli effettivi sono legate ancora più strettamente al potenziale locale delle aziende. Il 14 dicembre 2020, il Consiglio degli Stati ha accolto il postulato 20.3931 «Futuro orientamento della politica agricola» della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S). Il Consiglio federale è incaricato di presentare un rapporto sul futuro orientamento della politica agricola al più tardi entro il 2022. Per questo motivo, i dibattiti sulla PA22+ sono attualmente sospesi. Il Parlamento ha eliminato da questo progetto di legge alcune delle disposizioni rilevanti per l'ambiente della PA22+ e le ha integrate nell'iniziativa parlamentare 19.475 «Ridurre il rischio associato all'uso di pesticidi» della CET-S del 29 agosto 2019 (cfr. n. 2.3.4).

2.3.3 Iniziative popolari

L'iniziativa popolare «Acqua potabile pulita e cibo sano – No alle sovvenzioni per l'impiego di pesticidi e l'uso profilattico di antibiotici»²⁶ (di seguito: Iniziativa sull'acqua potabile) chiede che l'effettivo di animali detenuto da aziende aventi diritto a pagamenti diretti possa essere nutrito con foraggio prodotto da loro stesse. In caso di accettazione, la maggior parte delle aziende di produzione di pollame, uova o di

²⁴ Consultabile su: www.parlament.ch > 17.3967 > Rapporto in adempimento dell'intervento parlamentare.

²⁵ FF 2020 3567

²⁶ FF 2017 1933

produzione suina sarebbe di fatto esclusa dai pagamenti agricoli diretti, poiché fa solitamente riferimento all'approvvigionamento esterno di alimenti per animali. Sarebbe interessata anche una parte delle aziende con animali da reddito che consumano foraggio grezzo (vacche, bovini, cavalli, caprini, ovini). Di conseguenza, le aziende dovrebbero ridurre i propri effettivi di animali oppure mantenere l'attuale modalità di produzione con approvvigionamento di alimenti per animali dall'esterno rinunciando ai pagamenti diretti. Nel suo messaggio su questa iniziativa²⁷ il Consiglio federale si è detto a favore del respingimento senza controprogetto diretto o controproposta indiretta. Il 13 giugno 2021 una votazione popolare deciderà in merito all'iniziativa.

2.3.4 Iniziative parlamentari

L'iniziativa parlamentare 19.475 «Ridurre il rischio associato all'uso di pesticidi» del 29 agosto 2019 della CET-S è nata dalle discussioni condotte in Parlamento sull'iniziativa sull'acqua potabile e intende sancire per legge una riduzione progressiva, compresi i valori limite, del rischio associato all'uso di pesticidi. Inoltre, la CET-S intende ancorare nella legge corrispondente un minore rilascio di azoto e fosforo nell'ambiente da parte dell'agricoltura. Questa richiesta è stata presa dalla PA22+, che è attualmente sospesa (cfr. n. 2.3.2). È stata proposta una riduzione del 10 per cento entro il 2025 e del 20 per cento entro il 2030. Il valore di riferimento sarebbe la media degli anni dal 2014 al 2016²⁸. Il Consiglio degli Stati ha approvato questa proposta della CET-S, ma in forma alleggerita. La maggioranza si è espressa a favore di una riduzione «adeguata» delle perdite di azoto e fosforo entro il 2030, senza percentuali prescritte, che devono ora essere definite dal Consiglio federale (art. 6a LAgr)²⁹. Si prevede inoltre di aumentare la promozione del pascolo, che contribuisce anche alla riduzione dell'inquinamento ambientale (cfr. il nuovo art. 75a OPD³⁰ proposto nell'ambito del pacchetto di ordinanze di attuazione dell'iniziativa parlamentare). Il Consiglio nazionale si è allineato con l'opinione del Consiglio degli Stati su questi punti il 10 dicembre 2020. Il voto finale sull'iniziativa parlamentare ha avuto luogo nella sessione primaverile 2021. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno approvato l'iniziativa con la votazione finale del 19 marzo 2021.

- 27 Messaggio del Consiglio federale del 14 dic. 2018 concernente l'iniziativa popolare «Acqua potabile pulita e cibo sano – No alle sovvenzioni per l'impiego di pesticidi e l'uso profilattico di antibiotici», FF **2019** 1001.
- 28 Proposta della CET-S del 27 ago. 2020 per un art. 6a LAgr nel disegno di legge federale Ridurre il rischio associato all'uso di pesticidi, paragramma «sessione autunnale 2020 Consiglio degli Stati», consultabile su: www.parlamento.ch > 19.475 > Proposte, paragrammi.
- 29 Decisione del Consiglio degli Stati del 14 set. 2020, paragramma «sessione autunnale 2020 decisione del Consiglio degli Stati», consultabile su www.parlamento.ch > 19.475 > Proposte, paragrammi.
- 30 Progetto consultabile su www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione in corso > Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

Il comitato d'iniziativa chiede la fine dell'«allevamento intensivo» in Svizzera. I prodotti di provenienza animale dovrebbero essere consumati in modo equo e consapevole per il bene degli animali, delle persone e dell'ambiente. L'obiettivo è un'agricoltura svizzera rispettosa delle risorse, che conta su una produzione naturale e rispettosa degli animali³¹.

3.2 Tenore della normativa proposta

Il comitato d'iniziativa chiede che la protezione della dignità degli animali nell'ambito della detenzione a scopo agricolo venga esplicitamente inserita nella Costituzione. La dignità dell'animale deve includere anche il diritto di non essere oggetto di «allevamento intensivo». Il testo costituzionale proposto definisce l'«allevamento intensivo» un «allevamento industriale finalizzato alla produzione più efficiente possibile di prodotti animali, nell'ambito del quale il benessere degli animali è leso sistematicamente». La Confederazione dovrebbe stabilire criteri riguardanti in particolare un ricovero e una cura rispettosi degli animali, l'accesso a spazi esterni, la macellazione e le dimensioni massime del gruppo per stalla. Inoltre dovrebbe emanare prescrizioni in materia di importazione di animali e prodotti animali a fini alimentari che tengano conto del nuovo articolo della Costituzione. Concretamente ciò significa che dopo l'adozione dell'IAI la carne proveniente da «allevamenti intensivi» non potrebbe più essere importata in Svizzera³².

L'IAI chiede inoltre che vengano stabiliti requisiti relativi alla dignità dell'animale che corrispondano almeno a quelli delle direttive Bio Suisse 2018³³. Il legislatore avrà tempo 3 anni per emanare le disposizioni richieste. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio federale sarà tenuto a emanare le disposizioni richieste mediante ordinanza. Le disposizioni che verranno emanate devono poter prevedere termini transitori di 25 anni al massimo.

3.3 Interpretazione e commento del testo dell'iniziativa

Il comitato d'iniziativa finora non ha pubblicato spiegazioni dettagliate sul testo dell'iniziativa.

Art. 80a Detenzione di animali a scopo agricolo

Il nuovo articolo 80a va a integrare il vigente articolo 80 Cost.

³¹ Cfr. <https://allevamento-intensivo.ch>

³² <https://allevamento-intensivo.ch> > Iniziativa > Domande frequenti e risposte

> Accettando l'iniziativa non si corre il rischio di far importare più carne a buon mercato?

³³ Direttive Bio Suisse per la produzione, la trasformazione e il commercio di prodotti Gemma, versione del 1° gen. 2018, consultabili su www.bio-suisse.ch.

Capoverso 1: attualmente il termine dignità è menzionato già nell'articolo contenente lo scopo della LPAn. La dignità comprende gli aspetti biologici di assenza di dolori, sofferenze, lesioni e ansietà, così come gli aspetti etici. L'attuazione degli elementi biologici della dignità è relativamente poco problematica. Più complessa è l'attuazione della dignità come principio etico: in questo ambito si deve decidere caso per caso, dopo una ponderazione degli interessi, se la dignità è rispettata. Secondo il testo dell'iniziativa, gli animali dovrebbero in particolare avere il diritto di non vivere in «allevamenti intensivi».

Capoverso 2: questo capoverso contiene la definizione del termine «allevamento intensivo» menzionato al capoverso 1. Ciò è fondamentale poiché altrimenti non è chiaro quali fattispecie sono interessate dall'IAI. Tuttavia, la definizione stessa contiene termini che necessitano di interpretazione. Ad esempio, non vi è un consenso internazionale su cosa si intenda per «allevamento intensivo». Secondo la definizione, allevamento industriale significa che i prodotti animali siano ottenuti «nel modo più efficiente possibile». Tuttavia, questo criterio da solo difficilmente distingue l'allevamento industriale da altre forme di allevamento. Finché i detentori di animali otterranno il loro guadagno con i prodotti animali, cercheranno sempre di ottenere la produzione più efficiente possibile. Lo stesso vale per il criterio «benessere degli animali leso sistematicamente». Il benessere degli animali può essere sistematicamente leso anche in una stalla con quattro caprini. Questo criterio non è quindi in grado di rispondere alla domanda su cosa si intenda esattamente per allevamento industriale.

Capoverso 3: questa disposizione è strettamente correlata al capoverso 1 e obbliga la Confederazione a stabilire criteri volti a evitare che gli animali siano tenuti in «allevamento intensivo». Gli ambiti elencati non sono una lista esaustiva. Gli aspetti menzionati, ovvero «ricovero e cura rispettosi degli animali», «accesso a spazi esterni» e «macellazione» sono rilevanti per garantire il benessere degli animali. Al contrario, la dimensione del gruppo non ha necessariamente un'influenza sul benessere dei singoli animali (cfr. n. 6.3.3).

Capoverso 4: il nuovo articolo 80a capoversi 1–3 dovrebbe essere applicabile non solo ai prodotti animali fabbricati in Svizzera, ma anche alle importazioni. Tuttavia, la formulazione scelta lascia un po' più margine di manovra alle importazioni rispetto alla produzione nazionale («tengano conto»). Questo margine di manovra viene però di nuovo relativizzato nel capoverso 2 delle disposizioni transitorie.

Le disposizioni da emanare sono chiaramente destinate a comprendere solo gli animali e i prodotti animali utilizzati a fini alimentari. Questo può essere legato al fatto che l'«allevamento intensivo» è principalmente un problema in questo ambito.

Art 197 n. 13

13. Disposizioni transitorie dell'art. 80a (Detenzione di animali a scopo agricolo)

Capoverso 1: al Parlamento è attribuita la competenza di prevedere un periodo transitorio di un massimo di 25 anni per l'attuazione della nuova disposizione costituzionale. Questo periodo transitorio dovrebbe essere utilizzato per intero, ad esempio, se si dovessero adottare misure edilizie a causa di nuovi requisiti più severi riguardo alle dimensioni o alle condizioni delle stalle.

Capoverso 2: mentre le disposizioni materiali del nuovo articolo 80a lasciano un margine di manovra per quanto riguarda la legislazione d'esecuzione che la Confederazione deve emanare, il capoverso 2 delle disposizioni transitorie stabilisce in modo inequivocabile che la legislazione d'esecuzione deve stabilire requisiti relativi alla dignità dell'animale che siano almeno equivalenti a quelli delle direttive Bio Suisse 2018. Se il capoverso 2 viene interpretato sulla base degli strumenti classici d'interpretazione delle disposizioni legali (vale a dire in particolare la formulazione, la considerazione della sistematica legislativa e la questione del senso e dello scopo), ciò può portare alla conclusione che il passo «almeno soddisfare i requisiti delle norme Bio Suisse 2018» si applichi sia alla legislazione d'esecuzione per la produzione nazionale sia alle importazioni. Tuttavia, Sentience Politics, come rappresentante del comitato d'iniziativa, afferma il contrario su questo punto e interpreta questo capoverso in modo tale che per le importazioni devono essere trovati solo gli «equivalenti adeguati»³⁴. Indipendentemente da ciò, tuttavia, va notato che in caso di adozione dell'IAI con questo riferimento, sarebbe la prima volta che norme private vengono incluse nella Costituzione federale.

Capoverso 3: con questa disposizione si intende contrastare un eventuale ritardo dell'attuazione dell'IAI. La legge d'esecuzione deve entrare in vigore entro tre anni dall'accettazione dell'articolo. In caso contrario, il Consiglio federale deve emanare le disposizioni d'esecuzione mediante ordinanza.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

Gli obiettivi perseguiti dall'IAI sono in linea con l'approccio del Consiglio federale nell'ambito della protezione degli animali. La legge attuale afferma inequivocabilmente che nessuno ha il diritto di infliggere ingiustificatamente dolori, sofferenze o lesioni a un animale, porlo in stato d'ansietà o ledere in altro modo la sua dignità. È vietato maltrattare e trascurare gli animali o affaticarli inutilmente (art. 4 cpv. 2 LPAn). Sebbene la Svizzera disponga oggi di una delle legislazioni più severe al mondo in materia di protezione degli animali, il Consiglio federale conviene che i principi sanciti dalla Costituzione non tengano più sufficientemente conto dello sviluppo auspicato in questo ambito. L'IAI intende fissare nella Costituzione i punti cardine che indicano dove si situerà legislazione sulla protezione degli animali tra 25 anni. In linea di principio, tali obiettivi sono da accogliere con favore.

Facendo riferimento alle direttive Bio Suisse 2018 e ai requisiti che esse contengono per l'uscita e l'alimentazione, l'IAI intende anche ottenere una riduzione dell'effettivo di animali in Svizzera. Il comitato d'iniziativa spera che questo riduca l'inquinamento ambientale (ad es. da azoto, ammoniaca o dal gas serra metano), migliori ulteriormente il benessere degli animali (meno malattie, più spazio per i singoli animali), abbia un impatto positivo sulla salute umana (riduzione della diffusione di germi resistenti agli antibiotici, meno malattie causate da un consumo eccessivo di carne e

³⁴ Cfr. <https://allevamento-intensivo.ch> > parere-riguardo-al-controprogetto-del-consiglio-federale

prodotti animali) e – a seguito del minor fabbisogno in termine di superficie – riduca i conflitti tra la superficie agricola necessaria per l'allevamento e l'area urbana. Questi sono anche i temi che il Consiglio federale ha incluso nella PA22+, vista la loro grande importanza.

Infine, l'IAI intende evitare che con l'incremento degli standard di protezione degli animali in Svizzera aumenti la vendita di derrate alimentari importate a buon mercato e che i consumatori passino a tali prodotti. Secondo il comitato d'iniziativa, questo equivarrebbe a spostare all'estero i problemi di protezione degli animali, dell'ambiente e di sostenibilità. Affinché i requisiti relativi ai metodi di produzione delle derrate alimentari in Svizzera non siano più severi di quelli applicabili alle derrate alimentari importate, l'IAI chiede alla Confederazione di emanare disposizioni di importazione che tengano conto dell'articolo 80a proposto.

Nella misura in cui tali disposizioni siano compatibili con gli obblighi internazionali della Svizzera (Organizzazione mondiale del commercio [OMC], Accordi bilaterali), il Consiglio federale comprende anche questa richiesta. In quest'ottica, l'11 settembre 2020 ha pubblicato il rapporto menzionato al numero 2.3.1, che mostra come la dichiarazione dei metodi di produzione dei prodotti animali importati possa essere rafforzata.

4.2 Prego e difetti dell'iniziativa

4.2.1 Dignità dell'animale nell'ambito della detenzione a scopo agricolo

La protezione della dignità dell'animale nell'ambito della detenzione a scopo agricolo è l'obiettivo chiave dell'IAI. Secondo il testo dell'iniziativa l'«allevamento intensivo» non è compatibile con la dignità degli animali. L'IAI definisce «allevamento intensivo» un allevamento nell'ambito del quale il benessere degli animali è lesa sistematicamente. Tuttavia, la legislazione sulla protezione degli animali vieta già oggi un allevamento di questo tipo. La dignità degli animali, che comprende anche la dignità della creatura, è già sancita nell'articolo 120 Cost. Inoltre, nella LPAn la dignità dell'animale viene definita come il «valore intrinseco dell'animale, che va rispettato da chiunque se ne occupi» (art. 3 lett. a LPAn). Quindi la legislazione sulla protezione degli animali mira ad assicurare la dignità e il benessere del singolo animale (art. 1 LPAn) indipendentemente dal numero di animali detenuti. Se il benessere degli animali è garantito, non vi è alcuna necessità, dal punto di vista del diritto sulla protezione degli animali e in particolare della «dignità» dell'animale, di limitare il numero di animali. Il benessere del singolo animale non aumenta se vengono tenuti complessivamente meno animali.

4.2.2 Definizione di criteri

L'articolo 80 Cost. incarica già oggi la Confederazione di disciplinare tutti gli aspetti che possono essere connessi alla detenzione di animali al fine della tutela di questi ultimi (detenzione, cura, esperimenti e interventi su animali vivi, ecc.). L'IAI chiede

tuttavia specificamente di sancire nella Costituzione che, in relazione alla detenzione a scopo agricolo, vengano stabiliti in particolare il ricovero e la cura rispettosi dell'animale, l'accesso a spazi esterni, la macellazione e le dimensioni massime del gruppo per stalla. Il riferimento alle direttive Bio Suisse 2018 porta quindi a requisiti per la detenzione degli animali notevolmente più dettagliati di quelli dell'attuale disposizione costituzionale (cfr. n. 4.2.4).

4.2.3 Emanazione di prescrizioni in materia di importazione

La nuova disposizione costituzionale dovrebbe valere non solo per i prodotti animali fabbricati in Svizzera, ma anche per le importazioni. Non viene stabilito cosa significhi concretamente. Da un lato la formulazione scelta per le importazioni lascia un margine maggiore rispetto alla produzione nazionale («tengano conto»), ma dall'altro lato questo margine viene nuovamente eliminato dal capoverso 2 delle disposizioni transitorie. Quindi entro al massimo 25 anni dall'adozione dell'IAI tutte le aziende dovranno rispettare le prescrizioni delle direttive Bio Suisse 2018 sulla dignità degli animali. Si presume che l'obbligo di rispettare tali prescrizioni o almeno prescrizioni di detenzione equivalenti valga sia per la produzione nazionale sia per le importazioni. Un simile obbligo non sarebbe compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera nei confronti dell'OMC, dell'UE e degli Stati con cui sono stati stipulati accordi commerciali, in quali in particolare, dovrebbero essere rinegoziati. L'esito di un ricorso all'OMC sarebbe incerto. In caso di esito negativo la Svizzera dovrebbe tornare indietro sulla decisione presa oppure sarebbe lecito aspettarsi contromisure da parte di altri partner commerciali. Inoltre, sarebbe difficile garantire l'attuazione delle disposizioni pertinenti. Gli organi di esecuzione ufficiali dovrebbero poter verificare a quali condizioni sono state realmente prodotte all'estero le derrate alimentari importate in Svizzera e se queste rispettano le prescrizioni svizzere. Lo sviluppo di un adeguato apparato di controllo sarebbe molto complesso e richiederebbe notevoli risorse. Si dovrebbero creare sistemi di certificazione che, a loro volta, necessiterebbero di organismi accreditati che possano certificare le aziende sulla base degli standard fissati dalla Svizzera. Anche limitandosi al controllo dei documenti, ne risulterebbe un enorme onere amministrativo e, dall'altro lato, non si potrebbe garantire che quanto dichiarato nei documenti coincida con la realtà.

4.2.4 Adozione delle direttive Bio Suisse come standard minimo

Ai sensi del capoverso 2 delle disposizioni transitorie, la legislazione d'esecuzione deve «stabilire requisiti relativi alla dignità dell'animale che corrispondono almeno a quelli delle direttive Bio Suisse 2018». Queste direttive contengono, tra l'altro, requisiti riguardanti la detenzione degli animali, l'alimentazione, l'uscita ed effettivi massimi specifici per il pollame. Dato che la disposizione costituzionale richiesta dall'IAI si riferisce in pratica a tutti gli aspetti della detenzione a scopo agricolo e che le direttive Bio Suisse 2018 comprendono tutti questi ambiti, ciò significa che entro 25 anni

dall'adozione dell'IAI tutti gli animali dovranno essere tenuti secondo tali standard biologici. Conformemente alle direttive Bio Suisse 2018, in materia di uscita all'aperto deve essere rispettato il programma URA previsto nella legislazione sull'agricoltura (cfr. n. 2.2.2.). Invece il programma SSRA, salvo la detenzione dei conigli, si spinge oltre i requisiti minimi delle direttive Bio Suisse 2018. Queste ultime limitano l'effettivo di animali nelle regioni di pianura a 2,5 di unità di bestiame grosso-letame ammesso per ettaro di superficie agricola utile (cfr. n. 4.1 delle direttive). Nelle zone con maggiore altitudine e in condizioni ambientali sfavorevoli l'effettivo deve essere ridotto. Per quanto riguarda le specie animali, solo nel caso del pollame vengono fissati dei limiti per unità di pollai che vanno oltre i requisiti legali, ad esempio, per le galline ovaiole a circa 2000 animali e per le galline da allevamento a circa 4000 animali.

In caso di adozione dell'IAI, sarebbe la prima volta che standard privati (direttive Bio Suisse 2018) vengono integrati nella Costituzione federale. Questo sarebbe problematico in quanto tali regolamenti tecnici dettagliati, che vengono regolarmente aggiornati, fisserebbero lo standard minimo nella Costituzione per gli anni a venire in una versione non più attuale. Ciò non sarebbe né adeguato né permetterebbe di tenere conto in modo tempestivo del progresso tecnico e scientifico e degli sviluppi sociali. Non è neanche chiaro perché lo standard Bio Suisse debba essere preferito a tutti gli altri standard biologici.

4.3 Ripercussioni in caso di accettazione

Per valutare le ripercussioni economiche dell'IAI è stata effettuata un'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR)³⁵. Le stime delle ripercussioni sulle aziende si basano sui dati dell'Ufficio federale di statistica concernenti le aziende, gli effettivi di animali, il fatturato e la partecipazione ai programmi SSRA e URA, così come altre fonti. A causa dei dati talvolta esigui, dell'attuazione non ancora concretizzata dell'IAI e del breve periodo di tempo a disposizione per redigere l'AIR, è stato necessario fare ipotesi in parte semplificative.

I costi supplementari sono calcolati rispetto allo sviluppo di riferimento. Da un lato, questo include l'attuazione di misure che le imprese agricole implementerebbero anche senza l'IAI, dall'altro include anche, in un senso più ampio, l'attuazione di misure avanzate o richieste da altri ambiti politici e strumenti.

³⁵ Cfr. a tal proposito «Analisi d'impatto della regolamentazione sull'iniziativa sull'allevamento intensivo e controprogetto diretto», rapporto finale del 27 aprile 2021 di Quirin Oberpriller, Anna Vettori, Jürg Heldstab e Thomas von Stokar (INFRAS), consultabile su www.usav.admin.ch > L'USAV > Basi legali ed esecutive > Votazioni > Iniziativa sull'allevamento intensivo.

4.3.1 **Ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni**

L'IAI prevede restrizioni all'importazione dall'estero di animali e prodotti animali a fini alimentari. La Confederazione dovrebbe assicurarsi che gli animali e i prodotti importati soddisfino i requisiti svizzeri e a verificarlo dovrebbero essere gli organi di esecuzione ufficiali, il che sarebbe molto complesso e richiederebbe notevoli risorse (cfr. n. 4.2.3).

Non sono previsti costi supplementari per i controlli delle aziende agricole detentrici di animali in Svizzera. Questi continueranno a essere eseguiti dalle autorità veterinarie cantonali e dagli uffici cantonali dell'agricoltura.

4.3.2 **Ripercussioni per le aziende**

L'IAI chiede che in caso di adozione la Confederazione stabilisca requisiti relativi alla dignità dell'animale che corrispondano almeno a quelli delle direttive Bio Suisse 2018. Questa conversione a Bio Suisse equivarrebbe a un cambiamento di sistema che comporterebbe ulteriori adeguamenti della produzione (ad es. conversione ad altre razze animali, superfici di pascolo più grandi) con conseguenze poco chiare in termini di costi. Ciò colpirebbe in particolare le aziende con polli da ingrasso, che dovrebbero passare ad altre razze animali, e le aziende con bovini da ingrasso, che avrebbero bisogno di aree di pascolo più grandi vicino all'azienda. I requisiti più elevati per il ricovero e la cura tendono a portare a un aumento del fabbisogno di spazio per animale nella stalla e alla creazione di aziende più grandi, poiché più capaci di sostenere i costi supplementari.

Le prescrizioni concernenti gli effettivi di animali hanno l'obiettivo esplicito di ridurre il numero di animali nelle aziende. Senza la conversione ad altri prodotti o senza l'affitto o l'acquisto di terreni supplementari, la produzione delle aziende diminuirà.

Costi supplementari in caso di conversione immediata senza periodo transitorio

Per quanto riguarda il numero di animali, l'IAI limita specificamente gli effettivi assoluti di animali nelle aziende avicole e il numero di animali per ettaro di superficie agricola utile per tutte le specie.

Circa 900 aziende avicole sono interessate dalla prescrizione specifica. Esse possono attuarla in due modi: riducendo l'effettivo di animali, il che comporterebbe una perdita di fatturato stimata a 330 milioni di franchi all'anno, oppure aprendo aziende supplementari. Questo permetterebbe di mantenere l'effettivo di animali, ma i costi ammonterebbero a circa 270–360 milioni di franchi all'anno.

L'obbligo di limitare il numero massimo di animali per ettaro riguarda altre 2400 aziende (soprattutto aziende con bovini da ingrasso). Anch'esse possono ridurre il loro effettivo di animali, il che comporterebbe una diminuzione del fatturato di 250 milioni di franchi all'anno, oppure ampliare la loro superficie per soddisfare la prescrizione o cedere il concime aziendale in eccesso ad altre aziende ad un costo corrispondente. Per un effettivo di animali di uguale numero (suini e bovini) senza consegna di concime aziendale, sarebbe necessario un acquisto (o un affitto) supplementare di circa

19 000 ettari. Tuttavia, solo poche aziende saranno probabilmente in grado di ampliare la loro superficie agricola utile, visti i diversi ostacoli all'espansione (ad es. il finanziamento dell'acquisto di terreni o la disponibilità di superfici adatte nelle vicinanze delle aziende).

La perdita totale di fatturato ammonta quindi a un massimo di circa 580 milioni di franchi all'anno (330+250 mio.), che corrisponde a circa il 10 per cento del fatturato di circa 5,5 miliardi di franchi che le aziende agricole svizzere generano annualmente con le derrate alimentari di origine animale. Questo potrebbe portare le aziende a non essere più in grado di coprire i loro costi correnti o di finanziare gli investimenti necessari e a dover passare ad altri prodotti o chiudere. Non è possibile stimare il numero di aziende che alla fine ne saranno colpite.

Costi supplementari in considerazione del periodo transitorio di 25 anni

Il periodo transitorio di 25 anni riduce i costi supplementari precedentemente calcolati sotto due aspetti: in primo luogo, vi sono fattori di influenza che probabilmente ridurranno i costi in futuro. In secondo luogo, grazie al progresso tecnologico, molte misure saranno comunque attuate prima della fine del periodo transitorio.

I seguenti fattori sono rilevanti per lo sviluppo dei costi:

- nella detenzione degli animali da reddito ci si deve aspettare un ulteriore aumento continuo dell'effettivo di animali per azienda. Più animali ha un'azienda, più bassi sono i costi per animale a causa delle economie di scala;
- le aziende con un elevato effettivo di animali per superficie sono costrette a ridurre il numero di animali o a coltivare più superfici tramite acquisto o affitto;
- il progresso tecnologico riduce i costi del lavoro e il carico di lavoro fisico (sistemi di mungitura automatizzati, digitalizzazione, ecc.);
- obiettivi in altri ambiti politici (ad es. obiettivi ambientali in agricoltura): la loro attuazione può richiedere investimenti nella detenzione di animali e portare alla riduzione degli effettivi.

Per calcolare i costi supplementari effettivi, dovrebbero essere dedotti dal totale dei costi supplementari i costi inevitabili.

Questi ultimi sono generati principalmente dai seguenti aspetti:

- cicli di investimento regolari: nel quadro della modernizzazione dell'azienda detentrici di animali nel periodo transitorio vengono comunque effettuati investimenti per il ricovero, la cura e l'uscita degli animali;
- politica ambientale: gli obiettivi ambientali in agricoltura possono essere raggiunti apportando adeguamenti ai sistemi di stabulazione e riducendo il numero dell'effettivo di animali;
- politica agricola: il messaggio concernente la PA22+ formula l'obiettivo di un'«economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse» tenendo conto della sostenibilità ecologica degli ecosistemi. Con l'iniziativa parlamentare 19.475 vengono attuate le misure della PA22+ volte alla riduzione delle perdite di sostanze nutritive. Inoltre, vi sono altre iniziative con un

orientamento simile (ad es. l'iniziativa per l'acqua potabile pulita, cfr. n. 2.3.3);

- cambiamenti nel comportamento di consumo: una maggiore domanda di derrate alimentari di origine vegetale, ad esempio, riduce la detenzione di animali, mentre una maggiore domanda di prodotti biologici porta a un'espansione dell'agricoltura biologica.

L'AIR suppone che la quota di costi inevitabili potrebbe essere del 50–75 per cento, a seconda dell'entità degli aspetti sopra menzionati. I costi supplementari dell'IAI meno i costi inevitabili sono quindi stimati a circa 0,3–1,1 miliardi di franchi all'anno (cfr. allegato 2). Per confronto: il valore totale della produzione dell'agricoltura svizzera è di 11,4 miliardi di franchi e quello delle sole derrate alimentari di origine animale è di 5,5 miliardi di franchi. L'IAI aumenta così i costi di produzione delle derrate alimentari di origine animale di circa il 5–20 per cento, a seconda dello scenario.

Queste cifre si riferiscono al periodo poco prima della fine del periodo transitorio di 25 anni. Si può presumere che i costi supplementari saranno relativamente bassi nei primi 20 anni e poi aumenteranno raggiungendo l'intervallo indicato sopra verso la fine del periodo transitorio.

4.3.3 Ripercussioni per l'economia generale

L'effetto netto dell'IAI dai costi supplementari per le aziende e i benefici ambientali (cfr. n. 4.3.4) ammonta a circa 0,3–1,1 miliardi all'anno, tenendo conto degli effetti dei costi inevitabili (cfr. tabella nell'allegato 3). Le spiegazioni di cui sopra mostrano che la determinazione degli intervalli è associata a maggiori incertezze. L'evoluzione dei fattori d'influenza e i costi inevitabili sono difficili da stimare su un periodo di 25 anni. Fattori che riducono i costi, come il progresso tecnico, il cambiamento strutturale dell'agricoltura, il comportamento di consumo o le misure politiche (ambientali) e l'effettiva attuazione del progetto potrebbero avere un'influenza maggiore di quella ipotizzata, in modo che i costi potrebbero rivelarsi ancora più bassi rispetto agli intervalli indicati.

Ripercussioni sulle aziende di detenzione di animali e sul personale

Nel caso delle aziende di detenzione di animali, le ripercussioni possono essere considerevoli. Se non sono in grado di compensare i costi supplementari e la perdita di fatturato attraverso prezzi di vendita più alti o pagamenti diretti più elevati, per mantenere i redditi le aziende saranno costrette a ricorrere ad adeguamenti o ampliamenti. Laddove non è possibile, potrebbero dover chiudere o ricorrere a fusioni aziendali. Nel caso delle aziende avicole, ad esempio, sono particolarmente a rischio le 200 aziende il cui effettivo di animali è attualmente significativamente superiore al numero massimo previsto dall'IAI. Se la limitazione dell'effettivo di animali non consente di compensare le perdite di produzione con prezzi più elevati, l'IAI porta a una perdita di fatturato, la cui entità dipende dalla riduzione dell'effettivo. Supponendo che ognuna delle 200 aziende impieghi circa tre persone, sarebbero interessati circa 600 dipendenti.

Ripercussioni sui prezzi

Se le perdite di entrate non sono compensate da contributi statali nuovi o adeguati, le aziende di detenzione di animali cercheranno di trasferire i costi supplementari al commercio attraverso prezzi di produzione più elevati. Il successo di tale operazione dipende dal potere di mercato dei produttori e del settore commerciale nonché dalla reazione dei consumatori.

Il commercio cercherà, dal canto suo, di trasferire ai consumatori i prezzi di produzione più alti. Questo è tanto più facile quanto maggiore è la loro disponibilità a pagare prezzi più alti per derrate alimentari rispettose degli animali e quanto minori sono le alternative a disposizione.

Effetti sui consumatori

I consumatori beneficiano di un maggiore benessere degli animali. Tuttavia, è molto probabile che dovranno pagare prezzi più alti per questo (cfr. sopra). L'aumento dei prezzi porterà probabilmente a un calo della domanda di derrate alimentari di origine animale indigene. Anche il turismo degli acquisti potrebbe aumentare.

Rispetto al reddito disponibile, le famiglie a basso reddito sarebbero più colpite da qualsiasi aumento dei prezzi rispetto a quelle con redditi più elevati, poiché il cibo rappresenta una parte maggiore del loro bilancio familiare.

4.3.4 Ripercussioni sull'ambiente

L'AIR valuta l'impatto ambientale sulla base delle emissioni di ammoniaca, metano e protossido di azoto.

Una maggiore uscita di bovini al pascolo, come previsto dall'IAI, aumenta le emissioni di ammoniaca di circa l'1 per cento con un effettivo di animali pari a quello attuale (aumento della superficie inquinata). Tuttavia, se l'effettivo di animali viene ridotto come previsto dall'IAI (max. 20 000 UBG per il pollame e max. 45 000 UBG per il bestiame bovino), queste emissioni diminuiscono nuovamente del 3–4 per cento (cioè da -2 a -3 % netto). Con emissioni di ammoniaca dall'agricoltura di circa 42 500 tonnellate di $\text{NH}_3\text{-N}^{36}$ nel 2015³⁷, questo corrisponde a una riduzione di circa 900–1300 tonnellate di $\text{NH}_3\text{-N}$.

L'effettivo di animali è il fattore decisivo per le emissioni di protossido di azoto e metano. Una riduzione dell'effettivo, come prevista nell'IAI, modifica quindi anche le emissioni di gas protossido, di azoto e metano. Si presume una riduzione sia delle emissioni di metano sia di protossido di azoto. Per il metano, questa diminuzione è stimata in 165 000 tonnellate di equivalenti di CO_2 all'anno, a causa della riduzione dell'effettivo di bovini. Per il protossido di azoto, la diminuzione è stimata a 95 000 tonnellate di equivalenti di CO_2 all'anno (con una riduzione delle emissioni di protossido di azoto di circa il 5 %).

³⁶ $\text{NH}_3\text{-N}$: quantità di emissioni di azoto (percentuale N) sotto forma di ammoniaca (NH_3).
³⁷ Cfr. AIR.

L'impatto sulle emissioni di CO₂ è considerato esiguo, dato che dipende solo in minima misura dall'effettivo di animali.

Se questi risultati vengono monetizzati³⁸, l'AIR mostra che l'IAI riduce i costi ambientali di circa 110–280 milioni di franchi all'anno grazie alla riduzione delle emissioni di ammoniaca, metano e protossido di azoto. Tenendo conto degli effetti dei costi inevitabili (50–75 %, cfr. n. 4.3.2), ne risulta un beneficio ambientale di 30–140 milioni di franchi all'anno.

4.3.5 Ripercussioni sulle aree naturali e urbane

Se le aziende attuano la limitazione del numero di animali per ettaro senza una riduzione degli effettivi di animali, dovranno aumentare la loro superficie di circa 19 000 ettari per mantenere l'attuale quantità di produzione. Questo corrisponde a circa il 2 per cento della superficie agricola utile. Che queste aree siano disponibili in modo adeguato nelle vicinanze delle aziende appare discutibile a causa dei conflitti di obiettivi con altre rivendicazioni di uso del terreno (altro tipo di coltivazione, insediamento, traffico, spazio naturale, ecc.).

4.4 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera

4.4.1 Diritto dell'OMC

Il diritto commerciale internazionale (diritto dell'OMC, in particolare l'Accordo generale del 30 ottobre 1947³⁹, GATT) si basa sul principio della non discriminazione (trattamento della nazione più favorita e trattamento nazionale). Esso prevede il divieto per gli Stati dell'OMC di discriminare le merci estere rispetto a merci analoghe nazionali. Il testo dell'iniziativa lascia presupporre che anche le importazioni di animali e prodotti animali a fini alimentari debbano soddisfare le direttive Bio Suisse 2018 (cfr. n. 4.2.3; per quanto riguarda l'interpretazione contraddittoria del comitato d'iniziativa il n. 3.3). Un diverso trattamento dei prodotti in base ai relativi metodi di processo e di produzione che non si riflettono sulle caratteristiche fisiche del prodotto rappresenta tuttavia di principio una violazione del GATT. Le restrizioni all'importazione violano inoltre l'articolo XI GATT che vieta limitazioni quantitative e misure di effetto analogo.

L'articolo XX GATT prevede diverse eccezioni che, in casi specifici, possono giustificare l'inadempimento alle disposizioni del GATT. Un motivo giustificato per tali restrizioni di importazione potrebbe fondarsi in primo luogo sull'articolo XX lettera a o b GATT, che consente restrizioni commerciali necessarie alla tutela della morale pubblica o alla tutela della vita o della salute di persone e animali. I requisiti previsti per poter giustificare tali misure sono tuttavia elevati. In primo luogo perché uno Stato –

³⁸ Aliquote di costo dell'Ufficio federale per l'ambiente tedesco.

³⁹ RS **0.632.21**

a seconda del provvedimento – dovrebbe dimostrare che questo è realmente necessario o che per raggiungere l'obiettivo politico auspicato non sarebbe possibile nessun provvedimento meno restrittivo, e in secondo luogo perché si tratta di provvedimenti in settori in cui finora non esistono standard riconosciuti a livello internazionale. In terzo luogo, anche appellandosi alla clausola d'eccezione, i provvedimenti per attuare tali esigenze per i prodotti importati non possono determinare né una discriminazione arbitraria o ingiustificata tra i Paesi con le stesse condizioni né una restrizione dissimulata al commercio mondiale. Soprattutto in virtù dell'articolo 80a capoverso 4 del testo d'iniziativa, la Svizzera avrebbe probabilmente difficoltà a confutare l'accusa di protezionismo in caso di controversia in seno all'OMC.

4.4.2 Accordi bilaterali con l'UE

Accordo di libero scambio

I prodotti agricoli trasformati disciplinati dal protocollo n. 2 dell'Accordo del 22 luglio 1972⁴⁰ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (Accordo di libero scambio, ALS) sono soggetti alle disposizioni dell'ALS. L'articolo 13 ALS vieta nuove restrizioni quantitative all'importazione o misure di effetto equivalente negli scambi di merci tra l'UE e la Svizzera. Tali misure non dovrebbero inoltre causare una discriminazione arbitraria o una limitazione celata al commercio.

Per quanto riguarda le prescrizioni sull'importazione di animali e prodotti animali destinati a fini alimentari di cui all'articolo 80a capoverso 4 del testo dell'iniziativa, è discutibile la loro compatibilità con l'articolo 13 ALS, tenuto conto delle disposizioni transitorie (cfr. n. 4.2.3). In realtà secondo l'articolo 20 l'ALS non si oppone a limitazioni all'importazione che, ad esempio, sono giustificate «da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, o di preservazione dei vegetali». Anche qualora sia soddisfatta la disposizione vincolante di un interesse pubblico importante, per giustificare le misure basate sull'articolo 80a si dovrebbe comunque anche dimostrare che sono proporzionate (quindi sia adatte sia necessarie) per raggiungere l'interesse pubblico auspicato (analogamente alle osservazioni di cui sopra sull'art. XX GATT).

Accordo agricolo

L'articolo 80a capoverso 4 del testo dell'iniziativa sarebbe in particolare problematico anche in relazione all'Accordo del 21 giugno 1999⁴¹ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo). Esso include determinate derrate alimentari e metodi di produzione (tra gli altri, prodotti da agricoltura biologica, alimenti per animali, sementi, prodotti di origine animale) e garantisce un accesso reciproco semplificato al mercato per questi prodotti agricoli sulla base dell'equivalenza degli standard dei prodotti. Se le norme di importazione specifiche per i prodotti agricoli e le derrate alimentari dovessero divergere da quelle europee, potrebbero essere in conflitto con l'equivalenza sancita dall'Accordo

⁴⁰ RS 0.632.401

⁴¹ RS 0.916.026.81

agricolo. Ciò ostacolerebbe l'accesso reciproco agevolato al mercato negli ambiti di prodotto coperti dall'Accordo. Secondo l'articolo 14 capoverso 2 dell'Accordo agricolo le parti si impegnano ad astenersi da qualsiasi provvedimento che possa compromettere la realizzazione degli obiettivi dell'Accordo. Rilevante in questo contesto è anche il fatto che i Bilaterali I (incluso l'Accordo agricolo) sono collegati tra loro dalla clausola ghigliottina: se uno degli accordi viene denunciato, anche gli altri perdono automaticamente la loro validità.

4.4.3 Accordi con altre parti

Attualmente la Svizzera dispone di 32 accordi di libero scambio con 42 partner extra-UE e non appartenenti all'Associazione europea di libero scambio. Tutti questi accordi di libero scambio contengono obblighi di accesso al mercato per i prodotti agricoli trasformati e non trasformati. Tutti si basano, inoltre, sulle disposizioni determinanti del diritto dell'OMC, quindi le spiegazioni al numero 4.4.1 sono in linea di principio rilevanti anche per questi accordi. Nell'ambito di questa iniziativa è particolarmente importante l'obbligo riguardo al trattamento nazionale inserito nell'Accordo di libero scambio. Anche in questo contesto le misure proposte dall'iniziativa sarebbero problematiche. Anche nei diversi accordi di libero scambio vi sarebbe il pericolo che nell'ambito delle procedure previste di risoluzione delle controversie un partner contrattuale possa avanzare rivendicazioni nei confronti della Svizzera.

5 Conclusioni

I commenti di cui sopra dimostrano che l'orientamento dell'iniziativa popolare – la protezione della dignità dell'animale nella detenzione a scopo agricolo – è in linea con gli obiettivi che anche il Consiglio federale persegue in materia di protezione degli animali. Tuttavia, il Consiglio federale non può approvare il nuovo testo costituzionale proposto per i seguenti motivi:

- la legislazione sulla protezione degli animali vieta già «l'allevamento intensivo» come definito nell'iniziativa;
- la legislazione sulla protezione degli animali protegge il benessere dei *singoli* animali, indipendentemente dal numero di animali. Limitare le dimensioni delle aziende detentrici non porterebbe quindi a un miglioramento diretto del benessere degli animali. Tuttavia, si tradurrebbe in significative perdite economiche per gli agricoltori. Inoltre, a causa della struttura delle aziende agricole e della legislazione, la Svizzera ha già attualmente effettivi di animali molto esigui, se paragonati con la situazione internazionale;
- le regolamentazioni d'importazione richieste porterebbero a una violazione degli obblighi commerciali internazionali della Svizzera (cfr. n. 4.4);
- il controllo dei prodotti importati sarebbe difficile e costoso, in particolare nel caso delle derrate alimentari composte. Tali controlli comporterebbero anche un grande onere amministrativo, sia da parte delle autorità sia da parte degli operatori del mercato;

- se le importazioni di animali o di prodotti animali dovessero provenire da animali tenuti almeno secondo lo standard delle direttive Bio Suisse 2018, ciò avrebbe conseguenze di vasta portata: supponendo che la domanda di derrate alimentari animali rimanga costante, i prezzi delle derrate alimentari agricole di origine animale nazionali e importate potrebbero aumentare, il che creerebbe incentivi ad acquistarli sempre più spesso direttamente all'estero, vicino alla frontiera. Gli aumenti di prezzo potrebbero riguardare non solo i consumatori, ma anche le aziende che producono o trasformano derrate alimentari in Svizzera;
- la libertà di scelta dei consumatori verrebbe limitata;
- l'inclusione nella Costituzione di direttive private come standard minimo è in linea di principio da respingere. In particolare, costituirebbe un problema anche il fatto che queste direttive, specifiche del 2018, sarebbero superate da tempo se entrassero in vigore dopo la scadenza del periodo transitorio di 25 anni. Infine, non c'è nessun motivo comprensibile per cui proprio le direttive Bio Suisse debbano essere incluse nella Costituzione. Esistono numerosi altri standard biologici privati e statali.

Sulla base di quanto sopra, il Consiglio federale propone di respingere l'IAI e di contrapporre un controprogetto diretto.

6 Controprogetto diretto

6.1 Testo del controprogetto diretto

Il controprogetto diretto «Decreto federale concernente la protezione e il benessere degli animali» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 80 Cpv. 1 e 2^{bis}

¹ La Confederazione emana prescrizioni sulla protezione e il benessere degli animali.

^{2bis} Ai fini del benessere degli animali da reddito devono essere garantiti in particolare:

- a. un ricovero e una cura adeguati alle loro esigenze;
- b. la possibilità di uscire regolarmente all'aperto;
- c. condizioni di macellazione rispettose degli animali.

6.2 Procedura di consultazione

Dal 12 agosto al 20 novembre 2020 è stato posto in consultazione l'avamprogetto del controprogetto. Nell'ambito della procedura sono pervenuti in totale 110 pareri.

La maggioranza dei Cantoni (AG, BL, BS, FR, GE, GL, GR, NW, LU, SH, TI, VD, VS, ZH e ZG), il PS e il PVL, le organizzazioni di consumatori e numerose ONG si sono espressi in favore del controprogetto diretto. Tuttavia, chiedono che venga rafforzato (ad es. concretizzando i termini «ricovero adeguato» e «possibilità di uscire regolarmente all'aperto» e fissando gli effettivi massimi) e sono inoltre a favore dell'inclusione di una regolamentazione delle importazioni nella Costituzione. Infine, sottolineano l'esistenza di conflitti tra gli obiettivi in termini di pianificazione del territorio e dell'ambiente (ammoniaca, azoto) e la necessità di un sostegno finanziario per le aziende agricole. Il PVL invita a cercare di ridurre il consumo di carne.

Anche BE e JU sono a favore del controprogetto, ma con alcune riserve. Essi temono che il beneficio economico sia esiguo rispetto ai costi supplementari previsti per l'esecuzione (risorse supplementari), per gli investimenti per nuovi edifici e per l'eliminazione delle conseguenze ambientali (inquinamento dell'ambiente dovuto ad ammoniaca e azoto). Paventano inoltre che le aziende agricole svizzere possano essere svantaggiate perché, a differenza di quanto accade per i prodotti importati, dovranno produrre secondo i severi requisiti svizzeri.

L'Associazione svizzera dei veterinari cantonali, responsabile dell'esecuzione della legislazione sulla protezione degli animali a livello nazionale, si è espressa a favore del controprogetto diretto e contro l'IAI. Tuttavia, chiede che la disposizione costituzionale venga integrata con i seguenti aspetti: «alimentazione adeguata al fabbisogno», «cura e occupazione», «condizioni di trasporto rispettose» e, se necessario, una regolamentazione delle importazioni.

Le organizzazioni di consumatori Fédération Romande des Consommateurs e Stiftung für Konsumentenschutz sono favorevoli al controprogetto diretto, ma ne chiedono l'ampliamento (ad es. completo programma URA/SSRA come standard minimo, regolamentazione delle dimensioni dei gruppi di animali, attuazione dell'art. 104a cpv. d Cost., compensazione delle perdite di pagamenti diretti ed eventualmente un obbligo di dichiarazione per le importazioni che non soddisfano i nuovi standard).

Sentience Politics (in qualità di rappresentante del comitato d'iniziativa) e i Verdi accolgono con favore gli sforzi del Consiglio federale per migliorare il benessere degli animali. Tuttavia, considerano i miglioramenti prospettati come dichiarazioni di intenti giuridicamente non vincolanti e decisamente inferiori rispetto alle richieste dell'IAI. Nel testo del controprogetto mancano la «dignità della creatura» e una regolamentazione delle importazioni; inoltre, il testo della Costituzione dovrebbe essere più specifico sul «benessere» degli animali. Essi sono quindi a favore dell'adozione dell'IAI e contro il controprogetto diretto.

La Protezione svizzera degli animali (PSA) avanza richieste analoghe a quelle di Sentience Politics e dei Verdi, ma in più chiede che si trovi un modo per portare avanti il sistema dei pagamenti diretti per i programmi per il benessere degli animali.

Sono contrari al controprogetto diretto una minoranza di Cantoni (AI, AR, NE, OW, SZ, TG, UR), i partiti borghesi (PPD, UDC e PRD), l'Unione svizzera dei contadini, diverse altre associazioni di contadini, le organizzazioni di produttori (tra cui l'Unione professionale svizzera della carne, i Produttori svizzeri di latte, l'Associazione svizzera dei fabbricanti di foraggi e Proviande) nonché commercio e artigianato (IG De-

tailhandel Schweiz, Unione svizzera delle arti e dei mestieri). L'argomentazione adottata è che le disposizioni vigenti sono già sufficientemente severe: l'allevamento intensivo è vietato già oggi e non sono necessarie ulteriori disposizioni costituzionali. Essi aggiungono che i label oggi possono distinguersi con i sistemi URA/SSRA: se questi sistemi di incentivazione venissero dichiarati standard minimi non vi sarebbe più spazio per i relativi contributi per il benessere degli animali. Criticano anche la mancanza di una regolamentazione delle importazioni. Inoltre, affermano che i requisiti riguardanti la possibilità di uscire all'aperto e la stabulazione siano troppo severi per i territori con scarsa disponibilità di spazio. Infine, sottolineano che la conversione richiederebbe agli agricoltori costi elevati.

Anche Gastro Suisse è contraria al controprogetto diretto e teme che, con il rincaro della carne svizzera, si favorisca il turismo degli acquisti.

6.3 Punti essenziali del progetto

6.3.1 Informazioni generali

Il controprogetto diretto crea le basi affinché la Svizzera possa ulteriormente aumentare il suo livello di protezione degli animali, già oggi elevato rispetto ad altri Paesi. In caso di adozione, il Consiglio federale deve sottoporre al Parlamento opportune proposte di attuazione delle nuove disposizioni costituzionali a livello legislativo, che sono innanzitutto sottoposte a un'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR).

Il controprogetto diretto prevede che nella Costituzione venga sancito il principio di una detenzione adeguata di tutti gli animali mentre sono in vita. A tale riguardo risultano di importanza centrale, in particolare per gli animali da reddito, l'uscita regolare all'aperto, la detenzione e il trattamento (cura) rispettosi. Se gli animali sono destinati alla macellazione, anche quest'ultima deve essere eseguita in condizioni rispettose degli animali. Per rafforzare questo principio, la protezione del «benessere» di tutti gli animali dovrebbe essere inclusa nella Costituzione. Ciò permette, ad esempio, di stabilire disposizioni più severe nella legislazione sulla protezione degli animali anche per la detenzione di animali selvatici (circhi, zoo, detenzione privata di rettili e anfibi). Per gli animali da reddito devono essere inseriti nella Costituzione gli elementi «ricovero e cura adeguati alle esigenze degli animali», «uscita regolare all'aperto» e «macellazione rispettosa».

Si dovrebbe invece eliminare il riferimento alle direttive di diritto privato Bio Suisse 2018 richiesto dall'iniziativa.

I programmi d'incentivazione possono contribuire notevolmente al miglioramento del benessere degli animali e sono già oggi ampiamente sfruttati (cfr. n. 2.2.2). Tuttavia non sono pienamente soddisfacenti in termini di protezione degli animali, poiché coinvolgono solo una parte di essi. Il controprogetto diretto dovrebbe pertanto aumentare i requisiti minimi per la detenzione degli animali da reddito negli ambiti «uscita all'aperto» nonché «ricovero e cura» per tutti gli animali da reddito, il che rappresenterebbe un progresso decisivo per il benessere di tutta questa categoria di animali.

L'intenzione è aumentare il livello di protezione adottando come standard minimi i requisiti dei programmi volontari dei pagamenti diretti URA e SSRA. L'attenzione si

concentra su quei requisiti che contribuiscono particolarmente al benessere degli animali e che hanno costi accettabili per il settore agricolo. Vanno inoltre tenute in considerazione le ultime conoscenze acquisite sulla detenzione degli animali e devono essere fissati di volta in volta i corrispondenti standard minimi a livello di leggi e ordinanze.

Come proposto dalla PA22+, le spese che le aziende dovranno sostenere per le misure edilizie necessarie al miglioramento degli standard di protezione degli animali dovranno essere maggiormente cofinanziate con aiuti agli investimenti. Inoltre, è da supporre che nei prossimi 25 anni il cambiamento strutturale porterà a un'ulteriore riduzione delle aziende agricole. Se l'ammontare dei pagamenti diretti rimane lo stesso, per le singole aziende agricole sarà quindi disponibile più denaro. Inoltre, alcuni dei costi supplementari sono inevitabili, vale a dire che gli investimenti dovrebbero essere effettuati comunque durante il periodo transitorio fino all'attuazione delle disposizioni più severe. A ciò si aggiunge che nei prossimi 25 anni gli sviluppi tecnologici permetteranno di rendere più efficiente la produzione e di ridurre i costi. Infine, le forme di detenzione particolarmente rispettose degli animali che vanno oltre i nuovi requisiti minimi continueranno a essere sostenute finanziariamente con programmi di pagamenti diretti (ulteriormente sviluppati). Visto il lungo periodo transitorio, si può presumere che il reddito degli agricoltori non cambierà significativamente con il controprogetto diretto. Il Consiglio federale si impegna affinché questo possa essere attuato senza costi aggiuntivi per le finanze della Confederazione, se necessario riallocando gli strumenti esistenti.

Il controprogetto diretto dovrebbe riprendere dall'IAI anche l'aspetto della macellazione, un ambito particolarmente sensibile di cui l'opinione pubblica conosce poco. Le pratiche scorrette in questo settore comportano spesso grandi dolori, sofferenze e paura per gli animali. Per questo motivo vanno inaspriti anche i requisiti per la macellazione (cfr. i commenti all'art. 80 cpv. 2^{bis} lett. c al n. 6.4).

Per ottenere i miglioramenti desiderati deve essere concesso un periodo transitorio ragionevole, come previsto anche dall'IAI. Il Consiglio federale, in accordo con l'IAI, ritiene «adeguato» un periodo transitorio di massimo 25 anni nel caso in cui siano necessari adeguamenti di natura edilizia. Pertanto le modifiche proposte riguarderebbero la prossima generazione di agricoltori. Per adeguamenti di natura non strutturale né edilizia possono essere sufficienti periodi transitori di circa 15 anni. Tale periodo transitorio più breve si applicherà principalmente ai settori della cura e della macellazione degli animali. L'AIR approfondita, che sarà effettuata in caso di adozione del controprogetto in vista del messaggio del Consiglio federale sulla sua attuazione, mostrerà se vi sono anche altri ambiti in cui esso sarà applicabile. Nessuna modifica dovrà tuttavia essere apportata alla protezione degli investimenti ai sensi dell'articolo 8 LPAn.

6.3.2 Regolamentazione delle importazioni

Si dovrebbe rinunciare all'inclusione di una specifica regolamentazione delle importazioni nella Costituzione. Gli attuali articoli 80 capoverso 2 lettera d e 104a Cost. e

l'articolo 14 capoverso 1 LPAn già consentono al legislatore di emanare disposizioni in materia.

L'articolo 104a lettera d Cost. richiede che la Confederazione, al fine di garantire l'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari, crei presupposti per relazioni commerciali transfrontaliere che concorrano allo sviluppo ecologicamente sostenibile dell'agricoltura e della filiera alimentare. Ciò include la possibilità per la Svizzera di proporre ai suoi partner, in seno alle trattative su nuovi accordi di libero scambio, un dialogo bilaterale sull'agricoltura sostenibile e sui sistemi alimentari. Tale dialogo può anche affrontare questioni relative a metodi di produzione sostenibili.

L'articolo 14 capoverso 1 LPAn conferisce al Consiglio federale, per motivi inerenti alla protezione degli animali, di vincolare a condizioni, limitare o vietare l'importazione, il transito e l'esportazione di animali e di prodotti animali. Questa disposizione permette anche, ad esempio, di sottoporre a un obbligo di dichiarazione le importazioni di prodotti animali non conformi ai nuovi requisiti svizzeri più severi. Ulteriori obblighi di dichiarazione possono basarsi sull'articolo 13 della legge federale del 20 giugno 2014⁴² sulle derrate alimentari, sull'articolo 18 LAgr o sull'articolo 2 della legge federale del 5 ottobre 1990⁴³ sull'informazione dei consumatori. Tuttavia, i regolamenti alle importazioni possono essere potenzialmente in conflitto con gli obblighi commerciali internazionali della Svizzera: bisogna quindi sempre chiarire caso per caso se una normativa corrispondente è conforme al diritto internazionale. Inoltre, già oggi è ammessa l'indicazione che i prodotti sono realizzati nel rispetto dei severi requisiti svizzeri.

6.3.3 Regolamentazione delle dimensioni del gruppo di animali

Il diritto svizzero in materia di protezione degli animali protegge il singolo animale indipendentemente dal numero di animali di un'azienda detentrica (dimensione dell'effettivo). Questo significa che dal punto di vista del diritto in materia (dignità, benessere degli animali) non vi è necessità di limitare la dimensione dell'effettivo. Già secondo il diritto vigente la dimensione del gruppo (intesa come il numero di animali che si trovano in un ricovero o in un parco) deve essere tale da non mettere eccessivamente alla prova la capacità di adattamento del singolo animale. Per il benessere degli animali, quindi, non c'è bisogno di inasprire le prescrizioni relative alle dimensioni dei gruppi. In generale, fattori decisivi per la salute e il benessere degli animali da reddito sono il comfort offerto dalle infrastrutture (aree di riposo, protezioni visive, possibilità di ritirarsi e di tenersi occupati) e dalla gestione (mangime, cura).

Gli animali da reddito sono specie sociali che hanno bisogno di stare a contatto con i conspecifici e dovrebbero essere tenuti in gruppi in cui possono muoversi liberamente. Chi detiene animali deve osservare il comportamento dei singoli animali e del gruppo,

⁴² RS 817.0

⁴³ RS 944.0

predisporre strutture che permettono agli animali di evitarsi e di ritirarsi e, se necessario, separare gli individui incompatibili.

Dal punto di vista della protezione degli animali (protezione della dignità e del benessere degli animali) quindi, come già detto, non è necessario limitare le dimensioni degli effettivi delle aziende. Tuttavia, potrebbe essere opportuno regolamentarli per ragioni ambientali o per promuovere le aziende contadine che coltivano il suolo. In questi termini, già oggi l'OEMas e anche le prescrizioni del diritto in materia di ambiente e pianificazione del territorio portano a una limitazione delle dimensioni degli effettivi. Tale riduzione potrebbe essere promossa anche con incentivi tramite pagamenti diretti o diventare un criterio per la concessione di prestiti per la costruzione di nuovi edifici. Infine, va osservato che la riduzione delle dimensioni del gruppo di animali può essere indicata sul prodotto con appositi label, come consentito sia dalla LAgr sia dalla legislazione alimentare.

Per questo motivo non è necessaria un'ulteriore regolamentazione a livello costituzionale.

6.3.4 Regolamentazione degli aspetti ambientali

L'articolo 80 Cost. fa riferimento alla protezione degli animali e non è possibile basare su di esso regolamentazioni relative alla protezione dell'ambiente, coperte invece dagli articoli 73 e 104 Cost. L'emanazione di regolamentazioni per ridurre l'impatto ambientale delle detenzioni di animali sta avvenendo principalmente attraverso l'iniziativa parlamentare 19.475 «Ridurre il rischio associato all'uso di pesticidi» (cfr. n. 2.3.4), per la cui attuazione sono già iniziati i lavori amministrati interni. In questo contesto, il 28 aprile 2021 il Consiglio federale ha messo in consultazione, tra le altre, le seguenti proposte⁴⁴:

- gli attuali margini di errore di +10 per cento per azoto e fosforo dovrebbero essere aboliti, cosa che corrisponde di fatto a una riduzione;
- per i contributi per i sistemi di produzione andrebbero ora sostenuti:
 - l'impiego efficiente di azoto per ridurre le emissioni di gas serra e di ammoniaca e le eccedenze di azoto;
 - il maggior ricorso alla detenzione al pascolo per le categorie di bovini;
 - lo sfruttamento prolungato delle mucche al fine di ridurre le emissioni di metano.

In caso di consultazione positiva, le relative disposizioni dell'ordinanza entreranno in vigore il 1° gennaio 2023.

⁴⁴ Documenti disponibili su: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione in corso > Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca.

6.4 **Commento ai singoli capoversi**

Il controprogetto diretto del Consiglio federale all'IAl modifica l'attuale capoverso 1 dell'articolo 80 Cost. e aggiunge a questo articolo un nuovo capoverso 2^{bis}. Gli attuali capoversi 2 e 3 rimangono invariati.

Capoverso 1

Nella disposizione di principio dell'articolo 80 capoverso 1, il «benessere degli animali» viene ora inserito in maniera esplicita. Il termine «animali» dovrebbe comprendere non solo i vertebrati ma anche i cefalopodi (Cephalopoda) e i decapodi reptanti (Reptantia), ritenuti anch'essi capaci di provare dolore o sofferenza. Come accaduto finora, tuttavia, il Consiglio federale deve determinare la misura in cui il diritto sulla protezione degli animali debba essere applicato agli invertebrati. Oltre al loro utilizzo e detenzione, devono essere disciplinati anche gli interventi su questo tipo di animali.

Il termine «benessere degli animali» è attualmente menzionato nell'articolo sullo scopo della LPan e viene ora inserito nella Costituzione federale. Esso include più dell'adempimento degli attuali requisiti minimi in materia di protezione degli animali: in particolare, una detenzione adeguata deve consentire agli animali di tenere un comportamento più conforme possibile alla specie e non sollecitare oltremodo la loro capacità di adattamento in riferimento al sistema di detenzione. Il termine «benessere» implica inoltre che si tenga sufficientemente conto delle esigenze di movimento di tutti gli animali e che essi dispongano di tutte le possibilità per soddisfare le esigenze comportamentali tipiche della loro specie. La nuova disposizione costituzionale proposta mette in chiaro che in futuro dovrà essere assegnato un peso sempre maggiore al benessere di tutti gli animali. In questo modo verrà espresso in modo più esplicito anche nella Costituzione che, dal punto di vista legale, dal 2003 gli animali non sono più considerati come oggetti. Mentre l'IAl si riferisce soltanto agli animali nella detenzione a scopo agricolo, l'obiettivo del benessere inserito nel controprogetto vale fondamentalmente per tutti gli animali: in questo modo, la Costituzione fisserà i punti cardine per tutte le prescrizioni che saranno emanate in futuro per gli animali. Pertanto il controprogetto diretto proposto va oltre l'IAl.

Capoverso 2^{bis}

Questo capoverso specifica cosa si intende per benessere degli animali da reddito. Gli animali da reddito sono animali di specie tenute ai fini della produzione diretta o indiretta di derrate alimentari o per una prestazione specifica (ad es. cavalli da carrozza nel turismo o cani di servizio ai sensi dell'art. 69 cpv. 2 dell'ordinanza del 23 aprile 2008⁴⁵ sulla protezione degli animali) o destinati ad essa. La limitazione a questa categoria si giustifica con il fatto che gli animali da reddito si trovano in una situazione particolare a causa dell'utilizzo al quale sono destinati. La redditività e il benessere dell'animale – diversamente da quanto accade per gli animali da compagnia – sono in un rapporto di tensione reciproca. Per gli animali da compagnia, quindi, attualmente non vi è la necessità urgente di adattare la legislazione sulla protezione degli animali. Tuttavia, se si presenta un bisogno in questo senso, le misure appropriate saranno coperte dal nuovo capoverso 1 proposto.

45 RS 455.1

I requisiti per i contributi per il benessere degli animali tramite SSRA sono fissati negli articoli 72–76 e nell'allegato 6 OPD e vanno ampiamente ripresi. L'attenzione si concentra su quei requisiti che contribuiscono particolarmente al benessere degli animali e che hanno costi accettabili per il settore agricolo. Vanno inoltre tenute in considerazione le ultime conoscenze acquisite sulla detenzione degli animali. Questi requisiti devono diventare in futuro requisiti minimi.

Lettera a:

Il criterio «ricovero e cura rispettosi degli animali» si riferisce da un lato ai settori delle stalle e alle zone esterne e, dall'altro, al modo in cui sono trattati gli animali. I settori delle stalle e le zone esterne devono essere predisposti in maniera tale da soddisfare le esigenze fondamentali degli animali: assunzione di cibo (incluse ricerca del cibo e occasione di rapporti sociali come elementi per tenere gli animali occupati), riposo (fondamentale per la digestione, il metabolismo e il sistema immunitario) e movimento (cfr. lett. b). Dovrebbe essere sempre disponibile una lettiera, anche se in quantità variabili (cfr. sotto). Oltre alle condizioni spaziali, assume grande rilevanza anche un'illuminazione sufficiente.

La stabulazione fissa dei bovini non è generalmente vietata, resta tuttavia ammessa se gli animali hanno anche la possibilità di uscita al pascolo (regolamentazione analoga alle direttive Bio Suisse). Va vietata invece la stabulazione fissa per i caprini.

In caso di adozione del controprogetto, nelle aziende che finora non hanno partecipato ai programmi di benessere degli animali devono essere raggiunti in particolare i miglioramenti di seguito indicati rispetto alla situazione attuale.

Requisiti generali per tutte le categorie di animali:

- alimentazione adeguata alla specie;
- più materiale che permetta agli animali di soddisfare le esigenze comportamentali;
- superfici di riposo non perforate e ricoperte di lettiera.

Bovini:

- stalle a stabulazione libera con aree fisse di alimentazione e abbeveraggio;
- i bovini a partire dai 5 mesi di età possono essere tenuti legati solo in combinazione con l'URA;
- divieto di pavimenti completamente perforati per i tori da ingrasso;
- box a doppia pavimentazione con zona di riposo ricoperta da lettiera o box di riposo in stabulazione libera con tappetini morbidi per i bovini da ingrasso;
- una migliore disponibilità di foraggio grezzo con effetto sul problema dell'anemia dei vitelli (vitello a carne bianca) e sui disturbi comportamentali dei bovini da ingrasso.

Suini:

- migliore disponibilità di materiale che permetta agli animali di soddisfare le esigenze comportamentali, ad esempio giocare, grufolare e roscchiare;

- migliore disponibilità di foraggio grezzo con effetti positivi sulla situazione comportamentale (prevenzione della morsicatura della coda).

Caprini:

- divieto di stabulazione fissa: detenzione in gruppo con animali liberi di muoversi.

Conigli:

- accesso a un'area con uno strato di lettiera che permetta agli animali di raspare;
- disponibilità di superfici sopraelevate nel parco;
- box per i conigli da ingrasso di almeno 2 m².

Pollame da reddito:

- pollaio completamente ricoperto di lettiera;
- accesso giornaliero a un'area con clima esterno:
 - per le galline ovaiole dalla 24^a settimana di vita,
 - per i polli da ingrasso dal 22° giorno di vita;
- maggiore disponibilità di posatoi sopraelevati per pollame da ingrasso;
- intensità luminosa di almeno 15 lux nel pollaio.

Lettera b:

Gli animali hanno il bisogno fondamentale di muoversi liberamente. Questo è un aspetto importante di una detenzione rispettosa, come pure del loro benessere e della loro salute. La possibilità di uscire regolarmente all'aperto contribuisce anche al miglioramento della capacità di resistenza alle malattie e di conseguenza alla riduzione dell'utilizzo di medicinali, in particolare di antibiotici. Con la nuova disposizione tutti gli animali da reddito dovranno avere di norma la possibilità di uscire regolarmente all'aperto. In questo ambito verrebbero ampiamente ripresi gli attuali requisiti del programma SSRA, che diventerebbero in futuro requisiti minimi. Con uscita regolare all'aperto si intende che gli animali hanno accesso giornaliero a un'area con clima esterno, a un cortile o al pascolo. Se nell'interesse del benessere dell'animale, all'occorrenza dovrebbero essere garantite ombra e protezione dalle intemperie anche nell'uscita all'aperto e, nel caso di alcune specie animali (pollame, vitelli e suini in estate), saranno persino necessarie. In linea di principio, gli animali devono avere la possibilità di muoversi liberamente e decidere il tipo di passo, la direzione e la velocità dei propri spostamenti senza essere ostacolati da corde, catene e simili.

Anche per l'uscita all'aperto continueranno a essere possibili singole eccezioni, ma, allo stesso modo, il benessere degli animali deve essere garantito costantemente. Ad esempio, deve essere possibile far uscire gli animali in maniera scaglionata, in modo da poter continuare a utilizzare anche le aree di uscita all'aperto più piccole. Inoltre, per le detenzioni di pollame da ingrasso il programma URA (uscita regolare all'aperto degli animali da reddito) è attuabile solo se nelle vicinanze del pollaio sono presenti pascoli appositi, visto che questi animali non possono essere condotti al pascolo come accade per i bovini (la partecipazione del pollame al programma URA è attualmente

dell'8 per cento). Per il programma URA dovrebbero altresì essere impiegate razze diverse, perché è richiesta una durata di vita più lunga degli animali. Per questi motivi, il programma URA non dovrebbe essere obbligatorio per il pollame da ingrasso.

Negli altri ambiti, l'adozione dei requisiti URA come standard minimo nelle «aziende non URA» comporterebbe per esempio i seguenti miglioramenti rispetto ad oggi.

Bovini, cavalli, caprini e ovini:

- uscita all'aperto per almeno 26 giorni al mese in estate e 13 giorni al mese in inverno su un'area di uscita o al pascolo;
- i bovini da ingrasso devono avere accesso permanente a un'area d'uscita a rivestimento duro.

Suini:

- accesso all'aperto per diverse ore al giorno;
- suini da ingrasso con area esterna a rivestimento duro: deve essere possibile l'accesso per diverse ore al giorno;
- durante il periodo dell'allattamento, per almeno 20 giorni le scrofe riproduttrici devono avere la possibilità di stare all'aperto per un'ora.

Pollame da reddito:

- oltre all'accesso a un'area con clima esterno, accesso al pascolo per 5 ore al giorno.

Lettera c:

Per «condizioni di macellazione rispettose degli animali» deve intendersi una macellazione nella quale si eviti con tutti i mezzi possibili e immaginabili l'eventualità che gli animali provino dolore, soffrano, subiscano lesioni o abbiano paura. In particolare il trattamento attento degli animali nei macelli, il corretto stordimento e il dissanguamento pongono elevati requisiti per il personale. «Condizioni di macellazione rispettose degli animali» implicano il fatto che la macellazione venga eseguita da personale qualificato ed esperto, avente dimestichezza con il metodo e la specie animale in questione. Infine, presupposto per condizioni di macellazione rispettose degli animali è anche che gli impianti e gli apparecchi utilizzati per lo stordimento siano appropriati allo scopo, che vengano sottoposti a manutenzione e verifica regolari e che il personale che li utilizza disponga della formazione necessaria. Oltre ai requisiti attuali per la macellazione degli animali, andrebbero quindi stabiliti requisiti più severi per la formazione del personale. Inoltre, l'immissione sul mercato di apparecchiature e dispositivi per lo stordimento andrebbe regolamentata più rigorosamente e sottoposta ad autorizzazione. Dovrebbero essere limitati anche i metodi di stordimento ammissibili (per esempio CO₂).

6.5 Ripercussioni

6.5.1 Ripercussioni finanziarie e sul personale per la Confederazione

Con il messaggio concernente la PA22+, il Consiglio federale ha proposto fra l'altro di sostenere in modo più mirato il benessere degli animali e la salute degli animali da reddito tramite pagamenti diretti e aiuti agli investimenti. Il controprogetto diretto parte da questo punto e ne rafforza l'approccio con un aumento dei requisiti minimi di legge per i quali sono previste appropriate disposizioni transitorie. Un elemento essenziale del controprogetto diretto è che l'aumento del benessere degli animali non dovrebbe essere a spese delle aziende svizzere. I risultati della procedura di consultazione indicano un ampio consenso politico su questo punto.

Il Consiglio federale mira a compensare i costi supplementari e le perdite in termini di reddito per i produttori interessati con pagamenti diretti adeguati o aiuti agli investimenti. Con l'AIR effettuata (cfr. n. 4.3) sono stati analizzati anche gli effetti del controprogetto diretto, arrivando alla conclusione che per soddisfare a breve termine i requisiti vanno previsti costi supplementari per un totale di circa 260–390 milioni di franchi all'anno. Con un periodo transitorio di 25 anni, invece, i costi supplementari effettivi si riducono e ammonterebbero solo a circa 25–40 milioni di franchi all'anno (cfr. tabelle negli allegati 2 e 3). Se il cambiamento strutturale procederà al ritmo attuale è da supporre che nei prossimi 25 anni ci sarà un'ulteriore riduzione delle aziende agricole. A parità di pagamenti diretti, quindi, sarà disponibile più denaro per le singole aziende. I pagamenti diretti annuali della Confederazione ammontano attualmente a 2,8 miliardi di franchi: di questi circa 280 milioni vengono impiegati in modo mirato per il benessere animale, nello specifico 200 milioni per URA e 80 milioni per SSRA. In considerazione di ciò, si può supporre che il controprogetto diretto possa essere attuato senza costi supplementari per la Confederazione, attraverso un'adeguata riallocazione di pagamenti diretti e aiuti finanziari.

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

Già oggi le autorità controllano regolarmente il rispetto delle norme sul benessere degli animali. In tal senso non c'è quindi da aspettarsi alcun onere aggiuntivo.

6.5.3 Ripercussioni per l'economia, la società e l'ambiente

Come menzionato al numero 4.3 e 6.5.1, è stata effettuata un'AIR per valutare l'impatto sia dell'IAI sia del presente controprogetto diretto. Se il controprogetto viene accettato, le misure concrete di attuazione che il Consiglio federale proporrà nel relativo messaggio saranno sottoposte a un'AIR approfondita che fornirà una prima valutazione approssimativa dei possibili effetti del controprogetto diretto. Tuttavia, poiché

le misure di attuazione concrete non sono ancora state definite, attualmente non è ancora possibile valutare l'impatto nel dettaglio.

Nell'ambito dell'AIR sono stati messi al vaglio i seguenti aspetti:

a. Necessità e possibilità di un intervento statale

L'attuale disposizione costituzionale sulla protezione degli animali (art. 80 Cost.) risale agli anni '70. Aspetti quali il benessere degli animali e la libertà di movimento e di uscita all'aperto all'epoca non erano considerati temi centrali. Con la revisione totale della Costituzione federale nel 1999, l'allora articolo 25^{bis} della vecchia Costituzione federale è stato modificato a livello redazionale, ma non nel contenuto. L'attuale legge del 16 dicembre 2005 sulla protezione degli animali si è concentrata sulla dignità e sul benessere degli animali perseguendo un approccio molto più moderno, che tiene anche conto del fatto che dal 2003 gli animali non sono più considerati dalla legge come oggetti (cfr. anche n. 6.4). Il controprogetto diretto all'IAI offre l'opportunità di adeguare l'attuale disposizione costituzionale, basata su un modo di pensare risalente agli anni '70, alle aspettative della società odierna sul modo in cui debbano essere trattati gli animali.

Dal punto di vista economico, il benessere degli animali è un bene pubblico. La detenzione rispettosa degli animali da reddito è una questione generalmente sostenuta dalla società nel suo insieme. Tuttavia, come per ogni bene pubblico, c'è la possibilità di comportarsi in modo opportunistico traendo vantaggio dal benessere degli animali senza partecipare al suo finanziamento, con la conseguenza che esso, tenuto troppo poco in considerazione, sia quindi presente in modo insufficiente sul mercato. Dal punto di vista economico, il benessere degli animali rappresenterebbe quindi un fallimento del mercato. L'obiettivo delle misure secondo l'IAI e il controprogetto è migliorare questa situazione.

b. Possibilità di intervento alternative

Esiste la possibilità di mantenere la disposizione costituzionale esistente e sviluppare ulteriormente il diritto in materia di protezione degli animali esclusivamente a livello legislativo. Tuttavia, questo porterebbe la legislazione ad allontanarsi sempre di più dall'attuale disposizione costituzionale la quale, allo stesso tempo, rifletterebbe sempre meno le aspettative della società.

c. Ripercussioni per i singoli gruppi sociali

Consumatori

I consumatori avrebbero a disposizione una scelta ancora più ampia di prodotti agricoli realizzati in modo sostenibile. Con l'auspicata attuazione senza costi supplementari, non dovrebbe verificarsi un aumento del costo dei prodotti nazionali. Ciò vuol dire che per la stessa cifra i consumatori avrebbero accesso a prodotti migliori in termini di benessere animale.

Produttori

Le misure del controprogetto diretto all'IAI coinvolgono principalmente le aziende agricole detentrici di animali. Secondo l'AIR, una volta scaduto il periodo transitorio,

sono previsti costi supplementari per un totale di circa 25–40 milioni di franchi all’anno, i quali sarebbero sostenuti principalmente dalle aziende che ancora non partecipano ai programmi di benessere animale SSRA e URA. Il grado di coinvolgimento delle aziende dipende dalla categoria di animali (cfr. allegato 1, aggiornato nel 2019).

Se le aziende di detenzione non riescono a compensare questi costi supplementari e le perdite di fatturato attraverso pagamenti diretti o prezzi di vendita più alti, neanche con il controprogetto diretto si può escludere che alcune di esse dovranno convertirsi o chiudere.

Tuttavia, il Consiglio federale mira ad attuare il controprogetto senza costi supplementari per i produttori (cfr. n. 6.5.1). Inoltre, i programmi di incentivazione possono essere ulteriormente sviluppati in linea con i nuovi requisiti minimi di legge e offrire quindi a molte aziende nuove prospettive imprenditoriali.

Importatori

Se i produttori non devono sostenere alcun costo supplementare, non dovrebbe esserci alcun aumento dei costi per i prodotti nazionali e, di conseguenza, neanche ulteriori ripercussioni sugli importatori.

Imprese di costruzioni

Gran parte dei costi sono dovuti a investimenti in nuove stalle, di cui beneficerà l’industria delle costruzioni. È da tener presente, tuttavia, che gran parte dei costi di investimento è inevitabile e non costituisce spese supplementari, bensì rientra nel regolare ciclo di investimenti.

d. Ripercussioni per l’economia generale

Per i prossimi 25 anni si può prevedere che il cambiamento strutturale che già oggi interessa la produzione e la commercializzazione dei prodotti agricoli e le dimensioni delle aziende continui ad avanzare. Se i finanziamenti federali per i pagamenti diretti restano al livello attuale, aumenterà la quota destinata alle singole aziende e ciò, insieme allo sviluppo tecnologico da qui a 25 anni, in linea di principio dovrebbe consentire di mantenere i prezzi dei prodotti agricoli nazionali al livello attuale.

e. Utilità per l’esecuzione

La sfida per l’esecuzione sta nel controllare il rispetto delle nuove prescrizioni per le aziende. Per i controlli in Svizzera possono essere utilizzate le strutture esistenti.

f. Ripercussioni sull’ambiente

I dati attualmente disponibili dimostrano che il miglioramento del benessere degli animali non porta necessariamente a un maggiore impatto sull’ambiente. Decisiva è l’attuazione concreta nelle singole aziende detentrici.

L’AIR mostra che le emissioni di ammoniaca per tutte le categorie di animali non cambiano significativamente rispetto alla situazione attuale. Con il controprogetto, supponendo che il numero di effettivi resti invariato rispetto a oggi, va previsto un aumento di circa il 2,2 per cento.

Considerando le 42 500 tonnellate annue⁴⁶ di emissioni di ammoniaca (NH₃-N⁴⁷) prodotte dal settore agricolo, con il controprogetto ciò corrisponderebbe a un aumento delle emissioni di 900 tonnellate di NH₃-N. Con una popolazione di bestiame ridotta al momento dell'attuazione del controprogetto, gli effetti sarebbero minori. Indipendentemente dal fatto che il controprogetto venga accettato o meno, in futuro sarà importante impedire l'aumento di emissioni con specifiche misure di accompagnamento e monitorarne l'efficacia.

L'effettivo di animali è il fattore determinante per quanto riguarda le emissioni di protossido di azoto e metano. Il controprogetto non ha nessun impatto sul numero degli effettivi e quindi neanche sulle emissioni di metano o di protossido d'azoto.

Esso aumenta i costi ambientali di circa 40 milioni di franchi all'anno; tenendo conto degli effetti inevitabili, tali costi ammontano a circa 5 milioni di franchi all'anno.

6.6 Confronto tra controprogetto diretto e iniziativa

Dal confronto tra controprogetto diretto e IAI emerge quanto segue:

- sia il controprogetto diretto sia l'IAI mirano a un miglioramento significativo del benessere degli animali. Su questo punto, l'IAI va oltre il controprogetto, mentre, al contrario, i costi per l'implementazione del controprogetto sono solo una minima parte di quelli che verrebbero generati dall'implementazione dell'IAI. In concreto: il valore totale della produzione dell'agricoltura svizzera è di 11,4 miliardi di franchi, e quello delle sole derrate alimentari di origine animale è di 5,5 miliardi di franchi. Secondo l'AIR, l'IAI aumenterebbe i costi di produzione delle derrate alimentari di origine animale di circa il 5–20 per cento, il controprogetto di circa l'1 per cento;
- un elemento chiave del controprogetto diretto è che l'aumento del benessere degli animali non dovrebbe essere a spese delle aziende di detenzione svizzere (cfr. n. 6.5.1). Ciò appare realistico in considerazione del cambiamento strutturale che va verso un numero minore di aziende ma di maggiori dimensioni, sviluppi tecnologici, una probabile diminuzione del numero degli effettivi tra 25 anni e la possibilità di ammortizzare gli eventuali costi supplementari sostenuti dai produttori in gran parte attraverso adeguamenti degli aiuti agli investimenti e del sistema dei pagamenti diretti e attraverso altre misure di politica agricola. Visti i costi più elevati dell'IAI, invece, è probabile che i produttori debbano sostenere costi supplementari nel caso in cui venga adottata. L'IAI non affronta questo problema;
- se i costi supplementari per i produttori sono lievi o inesistenti, il controprogetto non dovrebbe portare a un aumento dei prezzi delle derrate alimentari di origine animale, o al massimo solo a un aumento lieve. Al contrario, nel caso dell'adozione dell'IAI ci si deve aspettare un maggior aumento dei prezzi delle derrate alimentari di origine animale;

⁴⁶ Cfr. AIR.

⁴⁷ NH₃-N: quantità di emissioni di azoto (percentuale N) sotto forma di ammoniaca (NH₃).

- in termini di impatto ambientale, l’iniziativa si posiziona leggermente meglio rispetto al controprogetto. Con la riduzione del numero di effettivi prevista dall’IAI, le emissioni diminuirebbero del 2–3 per cento rispetto ad oggi, mentre con il controprogetto ci sarebbe un aumento del 2,2 per cento circa. Inoltre, si può supporre che in caso di adozione dell’IAI, la riduzione del numero di animali sarebbe maggiore rispetto a quella del controprogetto diretto. Di conseguenza, anche la diminuzione delle emissioni di gas serra (ad es. metano) sarebbe maggiore;
- l’emanazione di regolamentazioni delle importazioni ai sensi dell’iniziativa significherebbe che il nostro Paese non sarebbe più in grado di soddisfare i suoi obblighi internazionali, mentre il controprogetto diretto può essere attuato nel rispetto degli obblighi internazionali della Svizzera;
- l’IAI prevede che possano essere importate solo le derrate alimentari di origine animale prodotte secondo i principi delle direttive Bio Suisse 2018 per quanto riguarda gli aspetti della dignità dell’animale (o almeno «equivalenti adeguati», cfr. le spiegazioni relative al cpv. 2 delle disposizioni transitorie sull’iniziativa al n. 3.3). Controllare questo aspetto sarebbe difficile e costoso, soprattutto nel caso di derrate alimentari composte, e comporterebbe un notevole onere amministrativo;
- ancorare lo standard Bio Suisse nella Costituzione è problematico per diverse ragioni: il posto degli standard privati non è la Costituzione; inoltre, le prescrizioni sono troppo dettagliate per quello che è il livello più elevato del sistema normativo. Infine va aggiunto che le regole sono anche troppo statiche e che saranno già superate quando entreranno in vigore dopo il periodo transitorio.

6.7 Aspetti giuridici

6.7.1 Costituzionalità

Secondo l’articolo 139 capoverso 5 Cost., l’Assemblea federale può contrapporre a un’iniziativa popolare un controprogetto. Il Consiglio federale sottopone all’approvazione dell’Assemblea federale un controprogetto diretto con la richiesta di sottoporlo, insieme all’IAI, al voto del Popolo e dei Cantoni e con la raccomandazione di accettarlo. Se l’IAI non viene ritirata, il controprogetto viene sottoposto al voto del Popolo e dei Cantoni insieme all’IAI secondo la procedura di cui all’articolo 139b Cost.

6.7.2 Forma dell’atto

Il Consiglio federale sottopone il controprogetto all’iniziativa popolare all’Assemblea federale sotto forma di decreto federale secondo gli articoli 97 capoverso 1 lettera a 101 LParl.

6.7.3 Subordinazione al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. le disposizioni che prevedono una spesa unica di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. La tematica sarà affrontata nel messaggio del Consiglio federale sulla sua attuazione nel caso in cui il controprogetto diretto venga approvato con la votazione popolare. Le misure concrete vengono innanzitutto sottoposte a una AIR approfondita; solo in seguito ad essa è possibile stimare la spesa esatta.

6.7.4 Compatibilità del controprogetto con gli obblighi internazionali della Svizzera

Contrariamente all'IAI, il controprogetto diretto può essere attuato in conformità con gli obblighi internazionali, visto che in particolare si rinuncia ai regolamenti di importazione richiesti nell'IAI.

Allegato 1

Statistica dei contributi URA e SSRA 2019

In cifre

Quota senza contributi URA 2019			Quota senza contributi SSRA 2019		
Specie animale	UBG	Aziende*	Specie animale	UBG	Aziende*
Bovini	148 476	4 899	Bovini	373 529	15 188
Equini	7 108	2 808	Equini	24 742	7 999
Caprini	2 526	2 730	Caprini	6 302	4 580
Ovini	4 576	1 919			
Suini	77 484	3 070	Suini	49 865	2 877
Pollame da reddito	44 335	10 070	Pollame da reddito	4 933	9 735
Cervi	337	73	Conigli	214	599
Bisonti	128	7			
Totale	284 970	5 440	Tutte le specie animali	459 585	16 291

In percentuale

Quota senza contributi URA 2019			Quota senza contributi SSRA 2019		
Specie animale	UBG	Aziende*	Specie animale	UBG	Aziende*
Bovini	16 %	14 %	Bovini	41 %	44 %
Equini	20 %	28 %	Equini	80 %	80 %
Caprini	21 %	46 %	Caprini	55 %	77 %
Ovini	12 %	26 %			
Suini	49 %	49 %	Suini	32 %	46 %
Pollame da reddito	58 %	78 %	Pollame da reddito	7 %	76 %
Cervi	25 %	29 %	Conigli	27 %	85 %
Bisonti	35 %	44 %			
Totale	23 %	14 %	Tutte le specie animali	39 %	42 %

* Base: aziende che hanno diritto ai pagamenti diretti e dispongono delle rispettive specie animali.

Fonte: UFAG

Allegato 2

Costi dell'IAI e del controprogetto⁴⁸

Misura	Specie animale	IAI		Controprogetto	
		Aziende interessate [Numero]	Costi* [Mio. fr./a]	Aziende interessate [Numero]	Costi* [Mio. fr./a]
Ricovero e cura rispettosi degli animali, accesso a spazi esterni	Galline ovaiole	a)	bassi	100	bassi
	Polli da ingrasso		d) Da 390 a 580	non rilevante	—
	Suini		Da 70 a 100	b) 3 000 c) 2 900	Da 30 a 50
	Vacche da latte		Da 440 a 660	b) 6 600 c) 17 800	Da 170 a 250
	Bovini		Da 210 a 310	b) 7 300 c) 11 800	Da 60 a 90
Totale		n.q.	Da 1 100 a 1 650	e)	Da 260 a 390
Effettivi massimi f)	Galline ovaiole	900	g) Da 160 a 250		
	Polli da ingrasso		110		
Effettivo max 2,5 UBGF per ettaro	Tutte le specie animali	h) 2 400 risp. 200	i) 250		
Totale		900	Da 520 a 610		
Costi totali			Da 1 620 a 2 260		Da 260 a 390
Costi inevitabili j)			Dal 50 % al 75 %		90 %
Costi totali (meno i costi inevitabili e verso la fine del periodo transitorio)		n.q.	Da 410 a 1 130	n.q.	Da 25 a 40

* Valore superiore: costi stimati per l'attuazione immediata. Valore inferiore: costi stimati meno un terzo dei costi a causa di diversi fattori di influenza.

n.q. = non quantificabile

- a) Non è stato possibile calcolare il numero di aziende interessate, ma è maggiore di quelle interessate dal controprogetto.
- b) Non ancora conformi ai criteri del programma URA.
- c) Non ancora conformi ai criteri del programma SSRA.
- d) Compresa la conversione a razze di polli a crescita più lenta.
- e) Il numero non è stato quantificato. Non è possibile sommare i valori singoli (sovrapposizioni dovute ad aziende di detenzione di specie di animali diverse).

⁴⁸ I calcoli si riferiscono ai costi supplementari prima della fine del periodo transitorio di 25 anni. Prima di esso i costi supplementari sono notevolmente inferiori.

- f) Le aziende avicole aprono nuove sedi per mantenere effettivi dello stesso numero.
- g) Dei 250 milioni di franchi, 160 milioni di franchi sono attribuibili a nuovi metodi di produzione e 90 milioni di franchi a investimenti aggiuntivi (dati forniti ad Aviforum).
- h) Delle 2400 aziende, 200 sono fortemente interessate.
- i) Perdita di fatturato dovuta alla riduzione degli effettivi.
- j) Sono considerati costi inevitabili i costi che sarebbero stati sostenuti comunque (in particolare i costi per investimenti all'interno di un ciclo di investimenti regolare).

Tabella INFRAS

*Allegato 3***Costi annuali delle aziende e costi ambientali dell'IAI e del controprogetto⁴⁹**

	IAI	Controprogetto
	Costi [mio. fr./anno]	Costi [mio. fr./anno]
Costi totali aziende	Da 1 620 a 2 260	Da 260 a 390
Costi totali ambiente	Da -110 a -280	40
Netto (arrotondato)**	Da 1 340 a 2 150	Da 300 a 430
Effetti inevitabili*	Dal 50 % al 75 %	90 %
Netto** (meno i costi inevitabili e verso la fine del periodo transitorio)	Da 340 a 1 080	Da 30 a 45

* Si considerano effetti inevitabili i costi e i benefici che dovrebbero essere affrontati comunque.

** Gli intervalli sono stati derivati in una logica minimo-massimo. Per esempio: 1620-280 milioni di franchi = 1340 milioni di franchi. Sottraendo il 75 % dei costi inevitabili si ottengono 340 milioni di franchi.

Tabella INFRAS

⁴⁹ I calcoli si riferiscono ai costi supplementari prima della fine del periodo transitorio di 25 anni. Prima di esso i costi supplementari sono notevolmente inferiori.