Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2024
www.fedlex.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

24.094

Messaggio concernente la modifica della legge sull'agricoltura (Indennizzo in caso di divorzio)

del 6 dicembre 2024

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo il disegno di una modifica della legge sull'agricoltura[1].

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2021 M 19.3445 Indennizzo adeguato per i coniugi e i partner in unione domestica registrata di agricoltori in caso di divorzio (N 1.6.2021, Gruppo BD; S 30.9.2021)

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

6 dicembre 2024

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola Amherd
Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

1 FF **2024** 3139

Compendio

Con il presente messaggio il Consiglio federale presenta una proposta per attuare la mozione 19.3445 Gruppo BD «Indennizzo adeguato per i coniugi e i partner in unione domestica registrata di agricoltori in caso di divorzio», consistente nell'istituire una nuova condizione per la concessione di aiuti finanziari per miglioramenti strutturali individuali. La modifica della legge sull'agricoltura mira a proteggere i coniugi o i partner registrati di agricoltori dalle conseguenze negative di un divorzio o di uno scioglimento dell'unione domestica registrata.

Situazione iniziale

Il 30 settembre 2021 il Consiglio degli Stati, in qualità di seconda Camera, ha trasmesso al Consiglio federale la mozione 19.3445 Gruppo BD «Indennizzo adeguato per i coniugi e i partner in unione domestica registrata di agricoltori in caso di divorzio». Essa chiede al Consiglio federale di elaborare una proposta di legge che garantisca ai coniugi e ai partner registrati di agricoltori un indennizzo adeguato per il loro lavoro in caso di divorzio.

Il Consiglio federale ha elaborato un progetto in tal senso e ha svolto una consultazione in merito dal 26 settembre 2023 al 12 gennaio 2024. Dall'esame dei pareri pervenuti emerge un quadro molto eterogeneo.

Contenuto del progetto

Il progetto mira a proteggere i coniugi o i partner registrati di agricoltori che collaborano nell'azienda dalle conseguenze negative di un divorzio o di uno scioglimento dell'unione domestica registrata.

La proposta di attuazione, elaborata in collaborazione con rappresentanti del settore agricolo, prevede concretamente che nella concessione di aiuti finanziari per i miglioramenti strutturali individuali venga introdotta una nuova condizione per i capiazienda sposati o in unione domestica registrata, ossia l'obbligo di una consulenza congiunta allo scopo di chiarire la situazione in materia di regime dei beni e di definire le modalità della collaborazione e/o la prova del pagamento di un salario in contanti oppure di una quota del reddito.

Per adempiere la richiesta della mozione sono sufficienti le norme del Codice civile, già applicabili a tutti i settori in virtù del diritto vigente. È però probabile che, nella pratica, le disposizioni non siano sufficientemente conosciute e attuate. Il messaggio illustra le alternative esaminate e i motivi per cui sono state scartate, nonché le disposizioni speciali in materia di assicurazioni sociali che si applicano ai coniugi che collaborano nell'agricoltura. Poiché la situazione finanziaria in caso di divorzio dipende in modo determinante dalla possibilità o meno di far valere un diritto alle prestazioni delle assicurazioni sociali, è importante conoscere queste disposizioni speciali e le loro conseguenze.

Risultati della consultazione

In sede di consultazione l'introduzione di una nuova condizione per la concessione di aiuti finanziari per miglioramenti strutturali individuali ha dato adito a pareri contrastanti. Mentre 14 Cantoni, 3 partiti (Alleanza del Centro, PSS, I Verdi), 2 associazioni mantello nazionali dell'economia (Unione svizzera dei contadini [USC], Unione sindacale svizzera [USS]) e altre 13 organizzazioni sostengono la proposta, 12 Cantoni, un partito (UDC), il Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB) e altre 15 organizzazioni la respingono. Le critiche, le riserve e i dubbi, espressi peraltro anche da molte cerchie favorevoli, vertono soprattutto sul fatto che la proposta è incentrata sulla regione di montagna dove le condizioni di produzione difficili richiedono più che altrove l'adozione di provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali. Le aziende nella regione di montagna risultano quindi interessate in misura sproporzionata dalla nuova normativa. Ha inoltre suscitato forti critiche anche l'enorme aumento dell'onere amministrativo che risulterebbe a tutti i livelli, peraltro in contrasto con l'orientamento della politica agricola verso una semplificazione amministrativa.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Problematica e necessità di agire

L'8 maggio 2019 il Gruppo del Partito borghese-democratico (Gruppo BD, oggi: Gruppo del Centro) ha depositato al Consiglio nazionale la mozione 19.3445 «Indennizzo adeguato per i coniugi e i partner in unione domestica registrata di agricoltori in caso di divorzio». Nella motivazione sosteneva che molti coniugi o partner registrati, pur collaborando nell'azienda agricola, non possono praticamente partecipare all'azienda per motivi di diritto fondiario rurale e spesso, in caso di divorzio, si ritrovano quindi nell'indigenza.

Nel suo parere sulla mozione il Consiglio federale afferma di essere consapevole del fatto che nell'agricoltura un caso di divorzio può condurre a gravi difficoltà finanziarie. Tuttavia ritiene che le proposte concrete contenute nella mozione siano difficilmente applicabili nella pratica e quasi impossibili da controllare. Ad esempio, sarebbe difficile verificare a posteriori se sia stato effettivamente versato un salario in contanti e spetterebbe al giudice esprimersi sul diritto a un indennizzo adeguato. È in particolare per questi motivi che il Consiglio federale aveva proposto di respingere la mozione. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno tuttavia deciso diversamente, accogliendo la mozione, rispettivamente, il 1° giugno 2021 e il 30 settembre 2021.

Mandato del Parlamento

La mozione 19.3445 chiede al Consiglio federale di elaborare una proposta di legge che garantisca ai coniugi e ai partner registrati di agricoltori un indennizzo adeguato per il loro lavoro in caso di divorzio.

Secondo il testo della mozione 19.3445, la richiesta va adempiuta introducendo nella legge l'obbligo di indennizzare la collaborazione prestata. In quest'ottica, nella mozione vengono presentate due soluzioni: la prima consiste nel garantire un reddito regolare da attività lucrativa durante il matrimonio, la seconda nel sancire l'obbligo di versare un indennizzo adeguato in caso di divorzio.

È stato quindi elaborato un avamprogetto che riprendeva la proposta di attuazione presentata dai rappresentanti del settore agricolo (Unione svizzera dei contadini [USC] e Unione svizzera delle donne contadine e rurali [USDCR]).

Obiettivo del progetto

Al fine di proteggere il coniuge o il partner registrato che collabora nell'azienda dalle conseguenze negative di un divorzio o di uno scioglimento dell'unione domestica registrata viene introdotta una nuova condizione per la concessione di aiuti finanziari per miglioramenti strutturali individuali.

Nella concessione di aiuti finanziari per miglioramenti strutturali individuali, per i capiazienda sposati o in unione domestica registrata si prevede pertanto di introdurre a livello di ordinanza una nuova condizione, ossia l'obbligo di una consulenza congiunta allo scopo di chiarire la situazione in materia di regime dei beni e definire le modalità della collaborazione e/o la prova del pagamento di un salario in contanti oppure di una quota del reddito.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Per elaborare il progetto da porre in consultazione sono state esaminate le basi legali esistenti, sono state vagliate nuove possibili disposizioni ed è stata analizzata la situazione particolare dell'agricoltura per quanto concerne le assicurazioni sociali.

Basi legali esistenti nel Codice civile

Il Codice civile (CC)[2] contiene le disposizioni determinanti relative al diritto di famiglia, ai diritti e ai doveri dei coniugi, al divorzio e alle conseguenze che ne derivano. Nel caso delle unioni domestiche registrate si applica la legge del 18 giugno 2004[3] sull'unione domestica registrata (LUD).

Spesso la gestione di un'azienda contadina a conduzione familiare si fonda sulla collaborazione tra i coniugi. Per questo motivo è particolarmente importante che anche i coniugi attivi in ambito agricolo stipulino un contratto. L'articolo 168 CC sancisce che ciascun coniuge può liberamente concludere negozi giuridici con l'altro. Pertanto, il diritto vigente prevede già la possibilità per i coniugi di concordare la corresponsione di un reddito per il coniuge che collabora nell'azienda.

Anche per quanto riguarda il versamento di un indennizzo adeguato in caso di divorzio per il lavoro prestato nell'azienda il diritto vigente prevede già disposizioni che si applicano a tutte le coppie sposate: i coniugi che non hanno stipulato un contratto possono far valere un diritto derivante dal diritto di famiglia (art. 165 CC); segnatamente il coniuge che ha collaborato nella professione o nell'impresa dell'altro in misura notevolmente superiore al contributo che gli incombe per il mantenimento della famiglia ha diritto a un'equa indennità (art. 165 cpv. 1 CC).

In relazione agli articoli 212 e 213 CC occorre far riferimento alle disposizioni previste per l'azienda agricola nel diritto matrimoniale vigente: nel quadro della liquidazione del regime dei beni, i beni vengono sì stimati secondo il valore di reddito, ma tale valore d'imputazione può essere adeguatamente aumentato se circostanze speciali, come per esempio i bisogni di sostentamento dell'altro coniuge, lo giustificano.

Con la mozione 22.4253 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) «Disgiungere il diritto fondiario rurale dalla PA22+», il Consiglio federale è incaricato di elaborare entro la fine del 2025 un progetto di revisione parziale della legge federale del 4 ottobre 1991[4] sul diritto fondiario rurale (LDFR) allo scopo, fra l'altro, di rafforzare la posizione dei coniugi.

2 RS **210**
3 RS **211.231**
4 RS **211.412.11**

Il diritto vigente prevede già le seguenti norme giuridiche che consentono di attuare la mozione 19.3445:

- da un lato, i coniugi e i partner registrati sono liberi di disciplinare contrattualmente la collaborazione di un coniuge o di un partner registrato nell'azienda e di concordare la corresponsione di un reddito da attività lucrativa nel quadro di un contratto;
- dall'altro lato, in caso di divorzio e in mancanza di disposizioni contrattuali, i coniugi o i partner registrati possono far valere il diritto a un'equa indennità per la loro collaborazione nell'azienda se la prestazione è notevolmente superiore al contributo che incombe loro per il mantenimento della famiglia.

Le disposizioni previste dal CC tengono pertanto già sufficientemente in considerazione le richieste della mozione e lasciano ai coniugi anche la libertà d'azione necessaria per disciplinare la loro situazione finanziaria concreta. Nello specifico, è già possibile far valere il diritto di cui all'articolo 165 CC. Le norme previste dal CC si applicano a tutti i coniugi e a tutti i settori, dunque anche al settore agricolo.

Alla luce di quanto precede, una modifica del CC non è ritenuta né necessaria né opportuna. È probabile, tuttavia, che le disposizioni vigenti non siano sufficientemente conosciute e attuate nella pratica. È quindi importante che i coniugi e i partner registrati siano a conoscenza delle possibilità esistenti così da poter scegliere la soluzione migliore per tutelare i propri interessi.

Disposizione nel titolo settimo *a* della legge sull'agricoltura («Altre disposizioni»)

Un'alternativa esaminata, ma scartata, consisteva nel formulare un articolo generale nel titolo settimo *a* («Altre disposizioni») della legge del 29 aprile 1998[5] sull'agricoltura (LAgr). Si sarebbe potuto ad esempio emanare una disposizione comune su nuove condizioni relative sia ai pagamenti diretti sia ai miglioramenti strutturali in sostituzione dell'articolo 70*a* capoverso 1 lettera i LAgr recentemente adottato dal Parlamento (prova di una copertura assicurativa in caso di malattia e infortunio come condizione per i pagamenti diretti) e del progetto concernente la modifica dell'articolo 89 LAgr (condizione per aiuti finanziari per i miglioramenti strutturali individuali) oggetto del presente messaggio. Una norma generica di questo tipo avrebbe potuto contemplare un regime sanzionatorio generale da applicare in caso di infrazione. Avrebbe inoltre avuto il vantaggio di interessare in ugual misura un numero maggiore di persone, dal momento che non avrebbe creato disparità sulla base del numero di unità standard di manodopera (USM) dell'azienda o del comportamento in materia di investimenti.

Questa alternativa presenta tuttavia diversi svantaggi: un articolo della LAgr formulato in maniera generica avrebbe sostanzialmente un valore simbolico e per i Cantoni comporterebbe notevoli difficoltà a livello di esecuzione e controllo. Un regime sanzionatorio è opportuno e attuabile soltanto in relazione a strumenti di promozione concreti (pagamenti diretti, provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali). Il Consiglio federale ritiene altresì che non sia opportuno proporre una nuova solu-

5 RS **910.1**

zione a livello di legge a così breve distanza dall'adozione della modifica della LAgr del 16 giugno 2023[6] sulla Politica agricola a partire dal 2022 (PA22+) e quindi dall'introduzione, nell'articolo 70*a* capoverso 1 lettera i LAgr, della prova di una copertura assicurativa in caso di malattia e infortunio come condizione per i pagamenti diretti.

Disposizione nel titolo quarto della legge sull'agricoltura («Misure sociali collaterali»)

Un'ulteriore variante esaminata consisteva nell'introdurre una nuova disposizione nel titolo quarto LAgr («Misure sociali collaterali»), tuttavia scartata per i motivi illustrati di seguito.

In primo luogo, il titolo quarto era stato inserito per sostenere le aziende agricole che, al passaggio dalla politica di sostegno dei prezzi al sistema dei pagamenti diretti, avrebbero potuto trovarsi in difficoltà finanziarie.[7] Questo scopo si evince dagli articoli 78–86 LAgr, i quali peraltro vincolano la concessione di aiuti finanziari alla condizione di disporre di almeno 1,0 USM (cfr. art. 80 cpv. 1 lett. a LAgr), analogamente ai provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali.

In secondo luogo, soltanto poche aziende usufruiscono della misura sociale collaterale «Aiuti per la conduzione aziendale»; nel 2023 sono state 207. Una disposizione nel titolo quarto LAgr avrebbe dunque interessato un numero troppo esiguo di aziende e pertanto si è deciso di scartare anche questa alternativa.

Excursus – Posizione speciale in materia di assicurazioni sociali dei coniugi che collaborano nell'agricoltura

Poiché la situazione finanziaria in caso di divorzio dipende in modo determinante dalla possibilità o meno di far valere un diritto alle prestazioni delle assicurazioni sociali, è particolarmente importante conoscere la posizione speciale in materia di assicurazioni sociali dei coniugi che collaborano nell'agricoltura.

La portata dei propri diritti dipende dalla copertura assicurativa che, a sua volta, varia a seconda dello statuto in base al diritto delle assicurazioni sociali. I lavoratori indipendenti e le persone che non percepiscono un reddito da attività lucrativa, ad esempio, sono assoggettati soltanto agli obblighi assicurativi dell'assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS), dell'assicurazione invalidità (AI) e dell'indennità per perdita di guadagno (IPG) nonché dell'assicurazione malattie. I lavoratori indipendenti hanno altresì la possibilità di assicurarsi su base volontaria per la previdenza professionale e contro la perdita di guadagno in caso di infortunio, ma non hanno accesso all'assicurazione contro la disoccupazione (AD). I lavoratori dipendenti, invece, godono di una copertura assicurativa completa contro i rischi sociali summenzionati.

A questo riguardo l'agricoltura rappresenta un caso speciale: in virtù di disposizioni eccezionali particolari, i familiari che collaborano nell'azienda e che, percependo un salario, sono considerati lavoratori dipendenti dal profilo delle assicurazioni sociali, sono equiparati ai lavoratori indipendenti e non sono assoggettati a tutte le assicura-

6 RU **2024** 623 (FF **2023** 1527)
7 Cfr. Roland Norer*, Kommentar zum Landwirtschaftsgesetz*, Berna, 2019, pagg. 663–664, § 3 ad art. 78 LAgr.

zioni obbligatorie per i salariati. Per i coniugi che collaborano nell'azienda e percepiscono un salario si applicano segnatamente le disposizioni speciali seguenti.

Previdenza professionale: il coniuge collaboratore del capoazienda in agricoltura è esonerato dall'obbligo assicurativo nella previdenza professionale (art. 1*j* cpv. 1 lett. e n. 1 dell'ordinanza del 18 aprile 1984[8] sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità).

Assegni familiari nell'agricoltura: secondo l'articolo 1 capoverso 2 dell'ordinanza dell'11 novembre 1952[9] sugli assegni familiari nell'agricoltura, il coniuge collaboratore del capoazienda non è considerato un lavoratore agricolo. Pertanto, dal suo salario non vengono detratti contributi per la Cassa di compensazione per gli assegni familiari.

Assicurazione contro gli infortuni: anche nel caso in cui percepiscono un salario in contanti, per prassi i coniugi nell'agricoltura rientrano nelle eccezioni all'obbligo assicurativo previste nell'articolo 2 capoverso 1 lettera a dell'ordinanza del 20 dicembre 1982[10] sull'assicurazione contro gli infortuni.

Assicurazione contro la disoccupazione: i familiari collaboratori del capoazienda sono esonerati dall'obbligo di versamento dei contributi AD (art. 2 cpv. 2 lett. b legge del 25 giugno 1982[11] sull'assicurazione contro la disoccupazione [LADI]). Nella pratica questa disposizione viene applicata anche al coniuge del capoazienda nell'agricoltura. Di conseguenza, in caso di divorzio esso ha diritto soltanto al massimo a 90 indennità giornaliere sulla base di un importo forfettario (art. 14 cpv. 2 e art. 27 cpv. 4 LADI).

Da alcuni anni, grazie alla maggiore sensibilizzazione all'importanza di disporre di una copertura finanziaria e sociale e anche al conseguente effetto positivo sull'onere fiscale, la percentuale di donne che percepiscono un salario per il proprio lavoro in azienda è in costante aumento. Attualmente circa il 66 per cento[12] delle mogli di capiazienda attive in aziende agricole percepiscono un salario o sono considerate lavoratrici indipendenti. È quindi lecito chiedersi in che misura le disposizioni speciali citate siano ancora giustificate.

Dal punto di vista giuridico le disposizioni speciali vigenti sono problematiche nei casi in cui si basano soltanto su una prassi amministrativa e non sono sorrette da norme esplicite. Vi è infatti il rischio che un tribunale dichiari illegale la prassi corrente, con eventuali pesanti conseguenze finanziarie. È il caso dell'AD e dell'assicurazione contro gli infortuni. L'attuale situazione può comportare incertezza giuridica.

Opzione scelta

Per adempiere il mandato del Parlamento, si propone di modificare l'articolo 89 nel titolo quinto LAgr «Miglioramenti strutturali». Questa soluzione si basa su una pro-

8 RS **831.441.1**
9 RS **836.11**
10 RS **832.202**
11 RS **837.0**
12 Ufficio federale di statistica (2021), Censimento delle aziende agricole 2020 – Rilevazione supplementare, consultabile all'indirizzo www.bfs.admin.ch >«Statistiken finden» > «Land- und Forstwirtschaft» > «Landwirtschaftliche Betriebszählung – Zusatzerhebung» (solo in tedesco e francese).

posta formulata dal settore agricolo (USC, USDCR). In primo luogo si è quindi valutato se le basi legali nella LAgr fossero sufficienti per un'attuazione a livello di ordinanza.

Dalla valutazione giuridica è però emerso che occorreva istituire una disposizione di legge esplicita, la quale preveda che per i miglioramenti strutturali individuali il Consiglio federale possa stabilire delle condizioni che garantiscano che i coniugi e i partner registrati che collaborano nell'azienda siano protetti dalle conseguenze negative di un divorzio o di uno scioglimento dell'unione domestica registrata.

La disposizione di legge (titolo quinto LAgr: art. 89 cpv. 4 D-LAgr) è quindi una clausola di delega tesa a consentire di attuare la mozione a livello di ordinanza. Secondo la proposta di attuazione della categoria, la disposizione va attuata in un secondo momento nell'ordinanza del 2 novembre 2022[13] sui miglioramenti strutturali (OMSt) come segue: nella concessione di aiuti finanziari per miglioramenti strutturali individuali, per i capiazienda sposati o in unione domestica registrata viene introdotta una nuova condizione, ovvero l'obbligo di una consulenza congiunta da parte di uno specialista qualificato allo scopo di chiarire la situazione in materia di regime dei beni e di definire le modalità della collaborazione e/o la prova del pagamento di un salario in contanti oppure di una quota del reddito.

La prova va fornita mediante un'autodichiarazione senza formalismi amministrativi, che dovrà essere firmata da entrambi i coniugi o partner registrati. Se del caso le due condizioni dovranno essere adempiute anche cumulativamente, per esempio a partire da un determinato importo dell'investimento.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 24 gennaio 2024[14] sul programma di legislatura 2023–2027 né nel decreto federale del 6 giugno 2024[15] sul programma di legislatura 2023–2027. È una conseguenza diretta dell'approvazione, da parte del Parlamento, della mozione 19.3445.

La norma proposta rientra nell'ambito della Strategia Parità 2030[16] adottata dal Consiglio federale il 28 aprile 2021. Si tratta della prima strategia nazionale della Confederazione volta a promuovere in modo mirato la parità di genere ed è incentrata su quattro temi: la promozione della parità nella vita professionale, la migliore conciliabilità tra lavoro e famiglia, la prevenzione della violenza e la lotta alla discriminazione. La Strategia Parità 2030 viene messa a punto con un piano d'azione dettagliato e costantemente aggiornato.

13 RS **913.1**
14 FF **2024** 525
15 FF **2024** 1440
16 La strategia è consultabile all'indirizzo www.parita2030.ch/it.

1.4 Intervento parlamentare

Con il presente disegno il Consiglio federale adempie la richiesta della mozione 19.3445 Gruppo BD «Indennizzo adeguato per i coniugi e i partner in unione domestica registrata di agricoltori in caso di divorzio». Propone pertanto di toglierla dal ruolo.

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

2.1 Procedura di consultazione

Il Consiglio federale ha svolto una consultazione sull'avamprogetto della modifica della LAgr dal 26 settembre 2023 al 12 gennaio 2024. Complessivamente sono pervenuti 61 pareri. Si sono pronunciati 26 Cantoni, quattro partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, un'associazione mantello nazionale per le regioni di montagna, due associazioni mantello nazionali dell'economia nonché 28 rappresentanti di altre cerchie interessate, di cui 24 dell'agricoltura e della filiera alimentare e 4 organizzazioni femminili.[17]

2.2 Riassunto dei risultati della procedura di consultazione

In sede di consultazione la nuova condizione per la concessione di aiuti finanziari per miglioramenti strutturali individuali è stata accolta in modo controverso. Fra i 61 partecipanti che si sono espressi, 29 hanno formulato critiche in parte anche molto dure o hanno respinto il progetto, mentre gli altri 32 hanno dato il loro sostegno, alcuni incondizionatamente ed altri esprimendo dubbi o richiedendo determinate modifiche.

Il progetto ha ottenuto il sostegno di 14 Cantoni (ZH, SZ, OW, NW, ZG, FR, SO, SH, AR, VD, VS, NE, GE, JU), 3 partiti (Alleanza del Centro, I Verdi, PSS), 2 associazioni mantello nazionali dell'economia (USC, USS) e altre 13 cerchie interessate, di cui 4 organizzazioni femminili, che considerano la modifica proposta un passo nella giusta direzione. Molti di essi sono tuttavia scettici e hanno espresso anche dei dubbi, in particolare perché la modifica proposta concerne unicamente le coppie di capiazienda che presentano una domanda per realizzare miglioramenti strutturali individuali. Lo strumento dell'autodichiarazione proposto è ritenuto adeguato per contenere l'onere amministrativo. Numerosi fautori del progetto sottolineano che grazie alle misure di sensibilizzazione e informazione già messe in atto la situazione per quanto concerne la copertura sociale e finanziaria dei coniugi sta migliorando.

17 La documentazione per la consultazione, i pareri e il rapporto sui risultati sono consultabili all'indirizzo www.fedlex.admin.ch/it/home > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2023 > DEFR > Procedura di consultazione 2023/59.

Il progetto è stato respinto da 12 Cantoni (BE, LU, UR, GL, BS, BL, AI, SG, GR, AG, TG, TI), un partito (UDC), dal Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB) e da altri 15 rappresentanti delle cerchie interessate del settore agricolo. Le motivazioni addotte sono da ricondurre in particolare al fatto che la misura proposta si applicherebbe solo in caso di miglioramenti strutturali. Viene aspramente criticato anche l'onere amministrativo aggiuntivo per le aziende interessate e per le autorità esecutive. Alcuni partecipanti alla consultazione sottolineano inoltre che il diritto vigente offre possibilità sufficienti e di comprovata efficacia. Diverse cerchie chiedono di attuare la mozione abrogando o modificando le disposizioni speciali in materia di assicurazioni sociali applicabili all'agricoltura poiché le ritengono anacronistiche.

2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione e posizione del Consiglio federale

Dai risultati della consultazione emerge chiaramente che la proposta di attuazione è controversa: non vi è consenso e i pareri sono in generale molto eterogenei.

In linea di principio, un'esigua maggioranza, anche dei Cantoni, si è espressa a favore della nuova condizione in caso di concessione di aiuti finanziari per miglioramenti strutturali individuali. Tuttavia, anche molte di queste cerchie favorevoli hanno espresso riserve e dubbi.

Il progetto comporta una serie di svantaggi di un certo rilievo. In particolare occorre tenere conto di quanto segue:

- il CC offre già una base legale sufficiente per attuare la richiesta della mozione (cfr. n. 1.2);
- la complessità e l'onere amministrativo sono chiaramente sproporzionati rispetto all'impatto limitato della misura. Occorre evitare un'evoluzione in questo senso soprattutto anche alla luce dei numerosi interventi parlamentari depositati in materia di politica agricola;[18]
- vengono già messe in atto misure di sensibilizzazione e informazione per migliorare la copertura sociale e finanziaria dei partner degli agricoltori e la loro efficacia è comprovata (cfr. n. 1.2);
- con la PA22+ è stata introdotta nell'articolo 70*a* capoverso 1 lettera i LAgr la copertura assicurativa in caso di malattia e infortunio come nuova condizione per i pagamenti diretti. Questa disposizione e la sua attuazione nell'ordinanza del 23 ottobre 2013[19] sui pagamenti diretti entrerà in vigore a partire dal 1° gennaio 2027. La copertura finanziaria dei coniugi e dei partner registrati che collaborano nell'azienda ne risulterà rafforzata;

18 Cfr. p.es. Mo. 23.4212 Müller Leo «Sgravare le famiglie contadine in maniera credibile nella politica agricola»; Mo. 24.3020 Page «Basta soffocare gli agricoltori con controlli e burocrazia!»; Mo. 24.3068 Freymond «Riduzione dell'onere amministrativo nell'agricoltura. Passare dalle parole ai fatti!».

19 RS **910.13**

– la questione del rafforzamento della posizione dei coniugi è affrontata nella revisione parziale della LDFR in attuazione della mozione 22.4253 CET-S «Disgiungere il diritto fondiario rurale dalla PA22+»;
– la Politica agricola a partire dal 2030 (PA30+) sarà incentrata sullo sviluppo sociale ed economico delle aziende agricole. I relativi lavori sono stati avviati dopo l'approvazione del rapporto del Consiglio federale del 22 giugno 2022[20] «Futuro orientamento della politica agricola» in adempimento dei postulati 20.3931 CET-S e 21.3015 CET-N.

Dal momento che in sede di consultazione la modifica della LAgr proposta non è stata sostanzialmente messa in discussione, si rinuncia ad apportare modifiche materiali al disegno di atto normativo (D-LAgr) rispetto all'avamprogetto.

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Né i Paesi confinanti con la Svizzera né l'Unione europea dispongono di una normativa paragonabile in caso di concessione di aiuti finanziari per miglioramenti strutturali individuali.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

La mozione 19.3445 chiede al Consiglio federale di elaborare una proposta di legge che garantisca ai coniugi e ai partner registrati di agricoltori un indennizzo adeguato per il loro lavoro in caso di divorzio. La mozione è stata accolta da entrambe le Camere.

Per attuare la mozione viene proposta l'introduzione di una nuova disposizione nella LAgr (art. 89 cpv. 4 D-LAgr)[21], secondo la quale il Consiglio federale può definire le condizioni necessarie a garantire che i coniugi e i partner registrati che collaborano nell'azienda siano protetti dalle conseguenze negative di un divorzio o di uno scioglimento dell'unione domestica registrata. L'attuazione avverrà nel modo seguente: in caso di concessione di aiuti finanziari per miglioramenti strutturali, i capiazienda sposati o in unione domestica registrata avranno l'obbligo di richiedere una consulenza congiunta allo scopo di chiarire la situazione in materia di regime dei beni e di definire le modalità della collaborazione oppure di fornire la prova del versamento di un salario in contanti o di una quota del reddito.

20 Il rapporto è consultabile all'indirizzo www.parlament.ch > 20.3931 > Rapporto in adempimento dell'intervento parlamentare.
21 Art. 89 cpv. 3 LAgr introdotto con la modifica della LAgr del 16 giugno 2023 (FF **2023** 1527), ma non ancora entrato in vigore.

La normativa proposta è da intendersi a mo' di complemento dell'obbligo di una copertura assicurativa in caso di malattia e infortunio a livello dei pagamenti diretti (art. 70*a* cpv. 1 lett. i LAgr).

4.2 Compatibilità tra compiti e finanze

Il progetto non ha ripercussioni sui compiti e sulle finanze (cfr. n. 6.1).

4.3 Attuazione

Con la normativa proposta, le condizioni per la concessione di aiuti finanziari per miglioramenti strutturali individuali assumeranno anche una valenza sociale allo scopo di proteggere i coniugi e i partner registrati.

L'attuazione avverrà introducendo un obbligo di autodichiarazione nell'OMSt al fine di indurre la coppia a esaminare approfonditamente la propria situazione e a richiedere una consulenza. Il richiedente e il proprio partner confermeranno così di essersi fatti un quadro completo delle conseguenze dell'investimento pianificato, che le opportunità prevalgono e che la copertura finanziaria è garantita. Nel contempo viene altresì richiesto di dichiarare se al partner è versato un salario in contanti per la sua collaborazione in azienda. L'autodichiarazione firmata da entrambe le parti diventa la condizione di fondo per presentare una domanda di aiuti finanziari della Confederazione.

L'esame della sopportabilità e dell'economicità e la valutazione dei rischi del progetto edilizio non dovrebbero subire modifiche, così come non viene introdotta una procedura onerosa dal profilo amministrativo.

5 Commento all'articolo

5.1 Legge sull'agricoltura

Art. 89 cpv. 4

Siccome la base legale proposta per introdurre la nuova condizione prevista si riallaccia alle condizioni per la concessione di aiuti finanziari per miglioramenti strutturali individuali, si propone di modificare l'articolo 89 LAgr. Prevedendo una norma di delega si conferisce al Consiglio federale la competenza di definire come impostare esattamente la condizione nell'OMSt. Sempre nell'OMSt verranno definiti nel dettaglio i criteri concreti per l'autodichiarazione.

I miglioramenti strutturali sono disciplinati nel titolo quinto LAgr. L'articolo 87 LAgr elenca gli obiettivi perseguiti con la concessione di aiuti finanziari (contributi a fondo perso e crediti di investimento esenti da interessi e rimborsabili). La concessione è vincolata a diverse condizioni, segnatamente: dimensioni minime dell'azienda, sopravvivenza a lungo termine dell'azienda, finanziamento e sopportabilità dell'investimento nonché formazione adeguata. L'OMSt contiene le disposizioni di esecuzione dettagliate relative alle condizioni per la concessione dei singoli aiuti finanziari.

Nel quadro degli aiuti finanziari per i miglioramenti strutturali individuali si sostengono ad esempio investimenti che, soprattutto nel settore della costruzione di edifici di economia rurale, possono essere ingenti. In questi casi già oggi è richiesto un calcolo accurato del finanziamento e della sopportabilità. Con la valutazione della sopportabilità, ovvero l'esame dell'economicità e dei rischi, si cerca di delineare la situazione futura anche se non è possibile anticiparla. Il sostegno della Confederazione e del Cantone è concesso in via sussidiaria al finanziamento proprio che si può ragionevolmente pretendere dal richiedente. Il calcolo si basa principalmente su considerazione di natura economica relative agli investimenti e ai costi che ne derivano. Ai fini dell'esame delle domande viene valutato se, tenendo conto del consumo privato e della previsione del rischio, l'investimento sia sopportabile per la famiglia contadina. Nel valutare i rischi si è sinora tenuto conto solo parzialmente degli aspetti economici e sociali legati alle condizioni personali dei coniugi o partner registrati.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

La nuova normativa potrebbe comportare un lieve calo delle domande di aiuti finanziari per miglioramenti strutturali individuali perché singole aziende non adempiranno più le nuove condizioni. Queste ripercussioni finanziarie dovrebbero tuttavia essere molto contenute. Si ipotizza inoltre che la richiesta di miglioramenti strutturali continuerà a rimanere alta e pertanto i fondi iscritti a tale scopo nel preventivo dell'Ufficio federale dell'agricoltura dovrebbero venir esauriti anche in caso di un lieve calo delle domande: i fondi eventualmente liberati verrebbero impiegati per finanziare i progetti rinviati per mancanza di risorse.

La verifica a campione delle autodichiarazioni e l'ottenimento dei documenti necessari comportano per la Confederazione un onere aggiuntivo minimo per il personale nell'ambito dell'alta vigilanza basata sui rischi, cui è possibile far fronte con le risorse esistenti.

La concretizzazione a livello di ordinanza della normativa proposta e il sostegno all'esecuzione implicano un onere aggiuntivo per un periodo limitato, che potrà essere assorbito con le risorse personali disponibili.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Essendo responsabili dell'esecuzione dell'OMSt, i Cantoni sarebbero tenuti anche a verificare l'adempimento della nuova condizione. È importante che gli ulteriori criteri di entrata nel merito vengano applicati in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. Per approntare le basi necessarie a tal fine i Cantoni dovranno far fronte per un breve periodo a un onere aggiuntivo. Come spesso accade in casi simili, l'introduzione di nuove norme comporterà costi aggiuntivi in materia di informazione.

Benché si sia optato per una soluzione semplice basata sull'autodichiarazione, l'esame delle domande comporterà un aumento dei costi del personale. L'adempimento e la veridicità dell'autodichiarazione saranno oggetto di verifiche a campione in funzione del rischio. La nuova normativa interessa in particolare la regione di montagna, dove confluiscono gran parte degli aiuti finanziari per i miglioramenti strutturali.

6.3 Ripercussioni sull'economia e sulle imprese

La normativa proposta non ha ripercussioni di rilievo sull'economia. Nel settore primario, per i coniugi e i partner registrati di capiazienda aumenta la sicurezza di disporre di una base finanziaria sufficiente in caso di divorzio. Vengono pertanto ulteriormente rafforzati gli sviluppi positivi compiuti in questi ultimi anni nell'ambito della copertura sociale e finanziaria.

La normativa proposta comporterà un onere amministrativo aggiuntivo per le imprese e per le aziende agricole che presentano una domanda per realizzare miglioramenti strutturali individuali, soprattutto nella regione di montagna. I provvedimenti nell'ambito dei miglioramenti strutturali compensano in particolare le condizioni di produzione difficili che caratterizzano questa zona. Potrebbero esserci alcuni richiedenti che non adempiono più le nuove condizioni. Il numero di aziende agricole interessate dipenderà da come verrà impostata esattamente la normativa a livello di ordinanza.

Nel complesso l'onere amministrativo in relazione alle domande per i miglioramenti strutturali individuali nell'agricoltura aumenterà. Infatti, a prescindere dall'autodichiarazione, in futuro al momento dei controlli i richiedenti dovranno essere in grado di presentare le prove di una consulenza o del pagamento di un salario o di una quota del reddito. Indicazioni false o fallaci comporteranno l'adozione di misure sostitutive o la restituzione degli aiuti finanziari della Confederazione.

6.4 Ripercussioni sulla società

La normativa proposta ha ripercussioni indirette sulla società: rafforzando la posizione dei coniugi e dei partner che collaborano nell'agricoltura nell'eventualità di un divorzio aumenterà anche la sensibilizzazione sulle conseguenze negative di un divorzio o di uno scioglimento dell'unione domestica registrata.

La normativa proposta, intesa come condizione per la concessione di aiuti finanziari per miglioramenti strutturali individuali, comporta un rafforzamento della posizione dei coniugi e dei partner che collaborano nell'agricoltura e consente di promuovere la parità di genere nel settore primario.

6.5 Ripercussioni sull'ambiente e altre ripercussioni

La normativa proposta non ha ripercussioni dirette sull'ambiente e non sono da attendersi neanche altre ripercussioni.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

La modifica si basa sull'articolo 104 della Costituzione federale (Cost.)[22], che conferisce alla Confederazione competenze e compiti nell'ambito della politica agricola. La frase introduttiva dell'articolo 104 capoverso 1 Cost., in particolare, incarica la Confederazione di provvedere affinché l'agricoltura rispetti i requisiti della produzione ecologicamente sostenibile. La sostenibilità comprende tre dimensioni: economica, ecologica e sociale.[23] Quest'ultima può essere soddisfatta soltanto se un numero sufficientemente alto di persone è attivo nell'agricoltura.[24] Migliorare la sicurezza finanziaria dei coniugi che collaborano nell'azienda familiare è in linea con questo obiettivo.

I compiti di cui all'articolo 104 Cost. vengono adempiuti anche tramite lo strumento dei miglioramenti strutturali (contributi e crediti di investimento). La Confederazione ha emanato disposizioni specifiche in tale ambito (titolo quinto LAgr). Onde consentire un impiego degli aiuti finanziari opportuno, efficace e conforme alla legge, la Confederazione vincola già oggi la concessione di contributi e di crediti di investimento a una serie di condizioni (p.es. dimensioni minime dell'azienda, sopravvivenza a lungo termine dell'azienda, finanziamento e sopportabilità dell'investimento, nonché formazione adeguata). La modifica della LAgr qui proposta consentirà al Consiglio federale di stabilire nuove condizioni oltre alle numerose già esistenti. La modifica è in linea con gli obiettivi dell'articolo 104 Cost.

Occorre aggiungere che il progetto solleva dubbi di fondo per quanto concerne la costituzionalità. A causa della condizione relativa alle dimensioni minime dell'azienda e del fatto che i miglioramenti strutturali si rivolgono soprattutto ad aziende nella regione di montagna, si rischia che troppi coniugi di capiazienda di altre regioni vengano esclusi dalla nuova normativa. La mozione 19.3445 è però incentrata su tutti i coniugi e i partner registrati nelle aziende agricole e pertanto la soluzione prospettata consente di attuarla soltanto parzialmente. La normativa prevista nell'OMSt comporta una disparità di trattamento non soltanto all'interno dell'agricoltura, bensì anche tra i coniugi e i partner registrati di aziende familiari contadine e quelli di aziende familiari non contadine, nonostante queste ultime siano esposte a rischi simili.

22 RS **101**
23 Cfr. Messaggio del 12 febbraio 2020 concernente l'evoluzione della politica agricola a partire dal 2022 (PA22+), FF **2020** 3567, in particolare 3785.
24 Klaus Vallender et al., *Sankt Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung*, Zurigo, 2014, pag. 1915, § 6 ad art. 104 cpv. 1 Cost.; Bernhard Waldmann et al., *Basler Kommentar Bundesverfassung*, Basilea, 2015, § 22 ad art. 104 cpv. 1 Cost.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

CEDAW

Lo strumento internazionale più importante in materia di parità di genere è la Convenzione delle Nazioni Unite del 18 dicembre 1979[25] sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW), ratificata dalla Svizzera nel 1997. La ratifica comporta l'obbligo di presentare regolarmente lo stato di attuazione. I rapporti vengono sottoposti al Comitato CEDAW delle Nazioni Unite, che riconosce i progressi compiuti e formula raccomandazioni per meglio attuare la Convenzione. L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo svolge un ruolo di primo piano nella redazione dei rapporti.

Secondo la CEDAW, le donne nell'agricoltura appartengono ai gruppi di donne sfavorite ed emarginate. Pertanto ogni rapporto contiene informazioni riguardo la loro situazione. Il 1° novembre 2020, nel quadro del sesto rapporto periodico, il Consiglio federale ha adottato le risposte della Svizzera alle domande della «List of Issues»[26]. Anche le raccomandazioni più recenti del 31 ottobre 2022 del Comitato CEDAW[27] riguardano le donne nell'agricoltura.

CSW

La Commissione delle Nazioni Unite sulla condizione delle donne (CSW) è l'organo globale internazionale più importante che si occupa esclusivamente della promozione della parità di genere e del rafforzamento del ruolo della donna. In quanto commissione del Consiglio economico e sociale (ECOSOC), è stata istituita da quest'ultimo con la risoluzione n. 11 (II) del 21 giugno 1946. La CSW svolge un ruolo importante nel promuovere i diritti delle donne, nel documentare la loro realtà di vita in tutto il mondo e nell'elaborare standard globali per la parità di genere e il rafforzamento del ruolo della donna.

Durante la riunione della Commissione, che si svolge ogni anno presso la sede principale dell'ONU a New York e dura due settimane, si incontrano rappresentanti degli Stati membri dell'ONU, di organizzazioni della società civile e di istituzioni dell'ONU. Ogni anno l'accento viene posto su un tema specifico. Il tema prioritario del 2018 è stato «L'emancipazione delle donne nelle zone rurali».

25 RS **0.108**

26 Consultabile all'indirizzo www.ebg.admin.ch/it > Uguaglianza tra donna e uomo > Pubblicazioni uguaglianza di genere > CEDAW > CEDAW – «Antworten der Schweiz auf die Fragen in der List of Issues im Hinblick auf den Sechsten periodischen Bericht» (disponibile in tedesco e francese).

27 Consultabile all'indirizzo www.ebg.admin.ch/it > Uguaglianza tra donna e uomo > Pubblicazioni uguaglianza di genere > CEDAW > CEDAW – «Abschliessende Bemerkungen zum Sechsten periodischen Bericht der Schweiz» (disponibile in tedesco e francese).

Obiettivi di sviluppo sostenibile

Gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals) sono il quadro di riferimento per lo sviluppo globale sostenibile[28]: i 17 obiettivi e i rispettivi 169 sottobiettivi rappresentano il fulcro dell'Agenda 2030, il quadro in vigore a livello globale dal 2016 per gli sforzi nazionali e internazionali volti a trovare una soluzione comune alle grandi sfide mondiali. Di questi 17 obiettivi, il numero 5 è incentrato in particolare sulla garanzia delle pari opportunità tra uomini e donne.

Riassumendo si può affermare che la normativa proposta è compatibile con i vari impegni (giuridici e politici) internazionali della Svizzera, segnatamente nel quadro della CEDAW, della CSW e degli Obiettivi di sviluppo sostenibile.

7.3 Forma dell'atto

Il progetto contiene un'importante norma di diritto che, conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., deve essere emanata sotto forma di legge federale.

7.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa.

7.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Il progetto non riguarda né la ripartizione né l'adempimento dei compiti da parte della Confederazione e dei Cantoni.

7.6 Conformità alla legge sui sussidi

Il progetto non riguarda la legislazione sui sussidi.

7.7 Delega di competenze legislative

L'articolo 89 capoverso 4 D-LAgr delega nuove competenze legislative al Consiglio federale, il quale potrà definire le condizioni concrete che il richiedente di aiuti finanziari per miglioramenti strutturali individuali deve adempiere affinché il coniuge o il partner registrato che collabora nell'azienda sia protetto dalle conseguenze negative di un divorzio o di uno scioglimento dell'unione domestica registrata.

28 Consultabile all'indirizzo: www.eda.admin.ch/agenda2030/it/home.html > Agenda 2030 e OSS > 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile.

7.8 Protezione dei dati

Il progetto non ha ripercussioni sulla protezione dei dati.

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2024
www.fedlex.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

Disegno

Legge federale sull'agricoltura

(Legge sull'agricoltura, LAgr)

Modifica del …

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 6 dicembre 2024[1],
decreta:

I

La legge del 29 aprile 1998[2] sull'agricoltura è modificata come segue:

Art. 89 cpv. 4

4 Può stabilire le condizioni che il richiedente deve adempiere affinché il coniuge o il partner registrato che collabora nell'azienda sia protetto dalle conseguenze negative di un divorzio o di uno scioglimento dell'unione domestica registrata.

II

1 La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

2 Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

1 FF **2024** 3138
2 RS **910.1**