



16.073

**Messaggio  
concernente l'iniziativa popolare «Per derrate alimentari  
sane, prodotte nel rispetto dell'ambiente e in modo equo  
(Iniziativa per alimenti equi)»**

del 26 ottobre 2016

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Per derrate alimentari sane, prodotte nel rispetto dell'ambiente e in modo equo (Iniziativa per alimenti equi)» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

26 ottobre 2016

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione,  
Johann N. Schneider-Ammann  
Il cancelliere della Confederazione,  
Walter Thurnherr

---

## Compendio

*L'iniziativa popolare «Per derrate alimentari sane, prodotte nel rispetto dell'ambiente e in modo equo (Iniziativa per alimenti equi)» chiede una concorrenza leale nel settore delle derrate alimentari e una globalizzazione più giusta. Il Consiglio federale la respinge perché la Costituzione vigente soddisfa già le richieste dell'iniziativa e perché quest'ultima, oltre ad essere contraria agli impegni internazionali della Svizzera, sarebbe di difficile esecuzione.*

### **Contenuto dell'iniziativa**

*Il 26 novembre 2015 è stata presentata l'iniziativa «Per alimenti equi». Essa chiede che la Confederazione rafforzi l'offerta di derrate alimentari di buona qualità e sicure, prodotte nel rispetto dell'ambiente e delle risorse, degli animali e di condizioni di lavoro eque. Lo stesso dovrebbe valere per i prodotti importati. Si ridurrebbero così le ripercussioni del trasporto e del deposito sull'ambiente e lo spreco di alimenti.*

### **Pregi e difetti dell'iniziativa**

*Il Consiglio federale comprende le ragioni dell'iniziativa e persegue obiettivi analoghi, in virtù della legislazione vigente e di quella in corso di elaborazione, nei relativi ambiti concernenti la produzione nazionale di derrate alimentari. Non sono dunque necessarie ulteriori basi costituzionali. In riferimento alla produzione nazionale, gran parte delle richieste presentate dall'iniziativa è già soddisfatta oppure vi sono sforzi in corso nella direzione da essa auspicata.*

*È invece problematica la richiesta per cui i prodotti agricoli importati utilizzati come derrate alimentari devono soddisfare in linea di massima le esigenze previste dall'iniziativa. In linea di principio, ci sarebbe necessità di intervento anche per le derrate alimentari importate. Una parte essenziale dell'impatto ambientale riconducibile all'alimentazione in Svizzera si verifica all'estero: la Svizzera si impegna pertanto a intraprendere sforzi per ridurre l'impatto ambientale causato dalle derrate alimentari importate.*

*L'approccio della presente iniziativa al problema è tuttavia in conflitto con la politica commerciale nazionale e internazionale e con gli impegni della Svizzera nei confronti dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), dell'UE e degli Stati con cui essa ha stipulato accordi di libero scambio. Si creerebbero nuovi ostacoli al commercio e sarebbero a rischio i vantaggi di cui la Svizzera gode attualmente grazie ai suoi accordi internazionali. Estremamente problematica sarebbe inoltre l'esecuzione delle rispettive disposizioni: a tale proposito sarebbe necessario creare e sviluppare sistemi di controllo completamente nuovi, complessi e costosi. Questa necessità, insieme al fatto che potrebbero essere importate soltanto derrate alimentari che soddisfano gli standard richiesti dal comitato, avrebbe un forte impatto sui prezzi. Pertanto, l'iniziativa è problematica anche in riferimento alla questione della Svizzera come Paese dai prezzi elevati.*

---

***Proposta del Consiglio federale***

*Con il presente messaggio il Consiglio federale propone alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Per derrate alimentari sane, prodotte nel rispetto dell'ambiente e in modo equo (Iniziativa per alimenti equi)», senza opporle un controprogetto diretto o indiretto.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>7480</b>
<b>1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa</b>	<b>7483</b>
1.1 Testo dell'iniziativa	7483
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	7484
1.3 Validità	7484
<b>2 Genesi dell'iniziativa</b>	<b>7485</b>
<b>3 Scopi e tenore dell'iniziativa</b>	<b>7485</b>
3.1 Scopi dell'iniziativa	7485
3.2 Tenore della normativa proposta	7486
3.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa	7486
<b>4 Il contesto legale nei settori interessati dall'iniziativa</b>	<b>7491</b>
4.1 Derrate alimentari	7491
4.2 Protezione degli animali	7492
4.3 Agricoltura	7493
4.4 Legge sulla protezione delle acque e dell'ambiente, legge sul CO <sub>2</sub>	7494
<b>5 Contesto politico dell'iniziativa</b>	<b>7495</b>
5.1 Iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare»	7496
5.2 Iniziativa popolare «Per la sovranità alimentare. L'agricoltura riguarda noi tutti»	7496
<b>6 Valutazione dell'iniziativa</b>	<b>7497</b>
6.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa	7497
6.1.1 Richieste attuate o che verranno attuate	7497
6.1.2 Richieste non attuate o attuate solo parzialmente	7501
6.1.3 Necessità di ulteriori disposizioni costituzionali	7503
6.2 Relazione tra l'iniziativa e gli impegni internazionali della Svizzera	7505
6.2.1 Diritto dell'OMC	7505
6.2.2 Accordi bilaterali con l'UE	7507
6.2.3 Accordi con altre parti	7509
6.3 Ripercussioni in caso di accettazione	7509
6.4 Pregi e difetti dell'iniziativa	7511
<b>7 Conclusioni</b>	<b>7512</b>
<b>Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Per derrate alimentari sane, prodotte nel rispetto dell'ambiente e in modo equo (Iniziativa per alimenti equi)» (Disegno)</b>	<b>7513</b>

---

## Messaggio

### **1                   Aspetti formali e validità dell'iniziativa**

#### **1.1                 Testo dell'iniziativa**

L'iniziativa «Per alimenti equi» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale<sup>1</sup> è modificata come segue:

*Art. 104a*       Derrate alimentari

<sup>1</sup> La Confederazione rafforza l'offerta di derrate alimentari di buona qualità e sicure, prodotte nel rispetto dell'ambiente e delle risorse, degli animali e di condizioni di lavoro eque. Stabilisce le esigenze in materia di produzione e trasformazione.

<sup>2</sup> Assicura che i prodotti agricoli importati utilizzati come derrate alimentari soddisfino in linea di massima almeno le esigenze previste nel capoverso 1; persegue questo obiettivo per le derrate alimentari altamente trasformate, le derrate alimentari composte e gli alimenti per animali. Privilegia i prodotti importati provenienti dal commercio equo e dalle aziende contadine che coltivano il suolo.

<sup>3</sup> Provvede affinché siano ridotte le ripercussioni negative del trasporto e del deposito di derrate alimentari e alimenti per animali sull'ambiente e sul clima.

<sup>4</sup> Le competenze e i compiti della Confederazione sono in particolare i seguenti:

- a. emana prescrizioni sull'autorizzazione di derrate alimentari e alimenti per animali, nonché sulla dichiarazione del loro modo di produzione e di trasformazione;
- b. può disciplinare l'attribuzione di contingenti doganali e graduare dazi all'importazione;
- c. può concludere convenzioni vincolanti sugli obiettivi con il settore alimentare, in particolare con importatori e commercio al dettaglio;
- d. promuove la trasformazione e la commercializzazione di derrate alimentari provenienti dalla produzione regionale e stagionale;
- e. prende provvedimenti per limitare lo spreco di derrate alimentari.

<sup>5</sup> Il Consiglio federale fissa obiettivi a medio e lungo termine e riferisce periodicamente sul loro raggiungimento. Se tali obiettivi non sono raggiunti prende provvedimenti supplementari o rafforza gli obiettivi già fissati.

*Art. 197 n. 12<sup>2</sup>*

### *12. Disposizione transitoria dell'articolo 104a (Derrate alimentari)*

Se entro tre anni dall'accettazione dell'articolo 104a da parte del Popolo e dei Cantoni non è entrata in vigore una legge d'esecuzione, il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione mediante ordinanza.

## **1.2 Riuscita formale e termini di trattazione**

L'iniziativa «Per alimenti equi» è stata sottoposta a esame preliminare<sup>3</sup> dalla Cancelleria federale il 27 maggio 2014 e depositata il 26 novembre 2015 con le firme necessarie.

Con decisione dell'8 dicembre 2015 la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 105 540 firme valide<sup>4</sup>.

L'iniziativa è presentata sotto forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale non presenta alcun controprogetto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002<sup>5</sup> sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve quindi presentare un disegno di decreto federale e il relativo messaggio entro il 26 novembre 2016. Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito all'iniziativa popolare entro il 26 maggio 2019.

## **1.3 Validità**

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)<sup>6</sup>:

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

<sup>2</sup> Il numero definitivo di questa disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

<sup>3</sup> FF **2014** 3171

<sup>4</sup> FF **2015** 7715

<sup>5</sup> RS **171.10**

<sup>6</sup> RS **101**

## 2 Genesi dell'iniziativa

L'iniziativa «Per alimenti equi» è stata lanciata da un comitato d'iniziativa guidato dal Partito dei Verdi svizzeri. Secondo le argomentazioni del comitato d'iniziativa<sup>7</sup>, il libero scambio conduce a un dumping ambientale e sociale. La Svizzera importa circa la metà delle proprie derrate alimentari: sul mercato finirebbero così anche alimenti di produzione industriale di massa fabbricati con metodi non consentiti in Svizzera oppure che causano gravi problemi ambientali. Sempre secondo le argomentazioni dell'iniziativa, tali derrate alimentari sarebbero disponibili a basso prezzo sui mercati mondiali perché prodotte a spese dell'uomo, degli animali e dell'ambiente. Le pratiche di produzione industriale basate su estese monoculture, allevamenti intensivi e sostanze chimiche ridurrebbero la fertilità del terreno e la biodiversità a livello mondiale. Anche le condizioni di vita e di lavoro delle persone impiegate sarebbero in parte estremamente precarie. La concorrenza a basso costo nell'industria agroalimentare condurrebbe al dumping ecologico e sociale e metterebbe in pericolo i progressi finora raggiunti in fatto di qualità delle derrate alimentari. Questo a scapito dei contadini così come dei consumatori. Il Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) in programma tra UE e USA minaccia di acutizzare ulteriormente la situazione.

## 3 Scopi e tenore dell'iniziativa

### 3.1 Scopi dell'iniziativa

Il comitato d'iniziativa è dell'opinione che il commercio globale di derrate alimentari necessiti di chiare linee guida per gli aspetti ecologici e sociali<sup>8</sup>. L'iniziativa «Per alimenti equi» punta a una concorrenza leale e una globalizzazione più giusta, richiedendo per le derrate alimentari importate gli stessi standard di quelle prodotte in Svizzera:

1. in Svizzera dovrebbero poter essere messe in vendita in linea di principio soltanto le derrate alimentari prodotte almeno secondo le norme ambientali e di protezione degli animali qui vigenti nonché nel rispetto di condizioni di lavoro eque. Non dovrebbero poter essere importati carne da allevamenti intensivi, uova di batteria e verdura raccolta da persone con un guadagno esiguo o vittime di avvelenamento a causa dei pesticidi.
2. I prodotti da agricoltura naturale e contadina, da commercio equo e gli articoli di produzione e trasformazione regionali e stagionali dovrebbero ottenere vantaggi commerciali. Si dovrebbero ridurre le ripercussioni di trasporto e deposito sull'ambiente e lo spreco di derrate alimentari. Allo stesso modo dovrebbe essere migliorata la trasparenza per i consumatori.

<sup>7</sup> Per le argomentazioni si consulti: [www.gruene.ch](http://www.gruene.ch) > Kampagnen > Fair-Food-Initiative > Downloads > Argumentarium (stato: 27 maggio 2014, disponibile solo in francese e in tedesco).

<sup>8</sup> Fonte: cfr. nota a piè di pagina 7.

L'iniziativa «per alimenti equi» mira alla nascita di un mercato equo per le derrate alimentari prodotte in maniera sostenibile. Ciò creerebbe un valore aggiunto per i produttori, i consumatori, l'ambiente e la società, sia in Svizzera sia nei luoghi che producono cibo per il nostro Paese.

### 3.2 Tenore della normativa proposta

Secondo il commento del comitato d'iniziativa al testo dell'iniziativa<sup>9</sup>, questa mira a creare un articolo completo sugli alimenti, attualmente citati nella Costituzione federale soltanto nell'articolo 104 sull'agricoltura e nell'articolo 118 sulla protezione della salute. Entrambi gli articoli coprono esclusivamente aspetti specifici degli alimenti: la loro fabbricazione nell'agricoltura e la protezione della salute.

Il nuovo articolo della Costituzione si riferisce, con un approccio globale, anche ad altri ambiti giuridici che trovano applicazione nella produzione di prodotti agricoli e di derrate alimentari trasformate, in particolare la legislazione in materia di protezione degli animali, il diritto doganale, quello sulla protezione dell'ambiente e delle acque, le prescrizioni per la protezione della natura e del paesaggio e il diritto del lavoro. In questi ambiti vengono già attuati sforzi che vanno nella direzione auspicata dal comitato d'iniziativa (cfr. n. 6).

### 3.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa

Sia l'iniziativa «Per alimenti equi» sia quella «Per la sicurezza alimentare» prevedono l'introduzione di un nuovo articolo 104a nella Costituzione federale. In caso di accettazione delle due iniziative popolari da parte del Popolo e dei Cantoni, i numeri di articolo dovranno essere adattati dalla Cancelleria federale in modo tale che le nuove disposizioni costituzionali rechino i numeri di articolo 104a e 104b.

#### *Art. 104a cpv. 1*

Il capoverso 1 del testo dell'iniziativa è da intendersi come mandato generale alla Confederazione di rafforzare l'offerta di derrate alimentari di buona qualità e sicure, prodotte nel rispetto dell'ambiente e delle risorse, degli animali e di condizioni di lavoro eque. A questo proposito essa deve stabilire requisiti per la produzione e la trasformazione.

Il termine «rafforzare» necessita di interpretazione: dalle argomentazioni non è chiaro se con esso si intende che i requisiti debbano essere incrementati continuamente con il tempo. In questa direzione va tuttavia l'indicazione contenuta nel commento all'articolo 104a capoverso 1 del testo dell'iniziativa, secondo cui gli

<sup>9</sup> Per il commento si consulti: [www.gruene.ch](http://www.gruene.ch) > Kampagnen > Fair-Food-Initiative > Downloads > Erläuterungen (stato: 27 maggio 2014, disponibile solo in francese e in tedesco).

standard per la produzione integrata (PI) possono servire a breve e medio termine per fissare i requisiti, ma a lungo termine occorre raggiungere lo standard bio<sup>10</sup>.

Per quanto riguarda il termine «offerta» si presume che esso si riferisca a tutte le derrate alimentari che i consumatori possono acquistare in Svizzera. È irrilevante se queste siano importate o no.

Il termine «qualità» non figura al momento né nella legge del 9 ottobre 1992<sup>11</sup> sulle derrate alimentari (LDerr) ancora in vigore né nella legge del 20 giugno 2014<sup>12</sup> sulle derrate alimentari approvata ma non ancora entrata in vigore. Viene utilizzato, tuttavia, nell'articolo 104 capoverso 3 lettera c Cost. ed è la base per la strategia della qualità in ambito agricolo<sup>13</sup>. Secondo il n. 2.2.1 del messaggio del Consiglio federale del 1° febbraio 2012<sup>14</sup> concernente l'evoluzione della politica agricola negli anni 2014–2017 (Politica agricola 2014–2017), il termine «qualità» contempla la qualità dei prodotti nel senso più ampio, ma anche gli aspetti del metodo di produzione (p. es. produzione integrata [PI], bio, benessere degli animali) e la qualità dei processi. Per metodo di produzione s'intende soprattutto la qualità della produzione nell'azienda agricola, mentre per qualità dei processi s'intende la qualità dei processi di fabbricazione e di distribuzione lungo l'intera filiera del valore aggiunto, ivi compresi il relativo controllo e la garanzia della qualità. Per la produzione sostenibile e i processi è essenziale utilizzare in modo efficiente le risorse naturali come l'energia e l'acqua. La sicurezza delle derrate alimentari è fondamentale per la loro qualità.

In riferimento alle espressioni «prodotte nel rispetto dell'ambiente e delle risorse», «degli animali» e «di condizioni di lavoro eque», nel suo commento il comitato d'iniziativa rimanda agli obiettivi ambientali per l'agricoltura della Confederazione dell'anno 2008<sup>15</sup> che interessano contemporaneamente diverse leggi (legge del 29 aprile 1998<sup>16</sup> sull'agricoltura [LAgr], legge del 24 gennaio 1991<sup>17</sup> sulla protezione delle acque, legge del 7 ottobre 1983<sup>18</sup> sulla protezione dell'ambiente, legge del 1° luglio 1966<sup>19</sup> sulla protezione della natura e del paesaggio, legge del 23 dicembre 2011<sup>20</sup> sul CO<sub>2</sub>), agli standard del diritto vigente in materia di protezione degli animali e a quelli dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) che ha definito in otto convenzioni le norme fondamentali sul lavoro. Queste includono il divieto del lavoro forzato e del lavoro minorile, l'uguaglianza di retribuzione tra uomo e donna e il diritto di associazione per chi lavora nel settore agricolo. Per il reddito dei contadini si applica come riferimento, secondo il comitato d'iniziativa, l'articolo 5

10 Fonte: cfr. nota a piè di pagina 9.

11 RS **817.0**

12 FF **2014** 4409

13 Per i dettagli relativi alla strategia della qualità si veda [www.ufag.admin.ch](http://www.ufag.admin.ch) > strategia della qualità.

14 FF **2012** 1757

15 Per gli obiettivi ambientali nell'agricoltura (Umweltziele Landwirtschaft, disponibili solo in tedesco e francese) si veda: [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Publikationen, Medien > Publikationen > Biodiversität > Umweltziele Landwirtschaft.

16 RS **910.1**

17 RS **814.20**

18 RS **814.01**

19 RS **451**

20 RS **641.71**

LAgr: i salari dovrebbero essere comparabili a quelli della rimanente popolazione attiva della stessa regione.<sup>21</sup>

In virtù del capoverso 1, secondo periodo, la Confederazione dovrebbe stabilire le esigenze in materia di produzione e trasformazione delle derrate alimentari. Secondo il commento del comitato d'iniziativa tali esigenze dovrebbero riguardare la qualità, la sicurezza alimentare, la protezione dell'ambiente e degli animali e le condizioni di lavoro ed essere valide sia per la produzione in Svizzera sia per i prodotti importati<sup>22</sup>. Inoltre essi dovrebbero soddisfare in linea di massima almeno le disposizioni di legge attualmente vigenti. Ciò tuttavia non emerge dal testo dell'iniziativa.

#### *Art. 104a cpv. 2*

Il testo distingue tra i prodotti agricoli importati, da un lato, e le derrate alimentari altamente trasformate, le derrate alimentari composte e gli alimenti per animali, dall'altro.

Il termine «prodotti agricoli» proviene dalla legge sull'agricoltura e con esso si intendono i prodotti agricoli valorizzabili derivanti dalla coltivazione vegetale e dalla tenuta di animali da reddito. Dalla distinzione delle derrate alimentari altamente trasformate e composte prevista dall'iniziativa si deduce che il termine «prodotti agricoli» include le derrate alimentari non trasformate e leggermente trasformate.

Per i prodotti agricoli importati (p. es. derrate alimentari non trasformate o solo leggermente trasformate come cereali, frutta e verdura e materie prime leggermente trasformate come farina, latte o vino) la Confederazione dovrebbe assicurare che queste soddisfino in linea di massima almeno le esigenze previste dal capoverso 1. Questa formulazione ammette delle eccezioni. Stando al suo commento, il comitato d'iniziativa intende continuare ad ammettere casi speciali come la carne kosher o halal, già oggi previsti dalla legislazione.

Per le derrate alimentari trasformate e composte e per gli alimenti per animali soddisfare le esigenze previste dal capoverso 1 ed effettuare controlli al riguardo è più complesso e impegnativo. Per tale motivo, per questi prodotti si deve prevedere un'attuazione meno vincolante con l'utilizzo del verbo «perseguire l'obiettivo».

Infine la Confederazione dovrebbe privilegiare i prodotti importati provenienti dal commercio equo e dalle aziende contadine che coltivano il suolo. Secondo il comitato d'iniziativa questa disposizione è diretta contro le importazioni di prodotti da agricoltura industriale con monoculture e allevamenti intensivi.

#### *Art. 104a cpv. 3*

La Confederazione deve provvedere affinché siano ridotte le ripercussioni negative del trasporto e del deposito di derrate alimentari e alimenti per animali sull'ambiente e sul clima. Secondo il commento del comitato d'iniziativa, la produzione regionale e stagionale di derrate alimentari contribuisce enormemente a questo scopo.

<sup>21</sup> Fonte: cfr. nota a piè di pagina 9.

<sup>22</sup> Fonte: cfr. nota a piè di pagina 9.

*Art. 104a cpv. 4*

Il capoverso 4 menziona diverse competenze e compiti attribuiti alla Confederazione. In quanto non esaustivo, l'elenco concede ampio spazio di manovra alla Confederazione.

*Let. a*

Con «emanare prescrizioni sull'autorizzazione di prodotti» si possono intendere sia prescrizioni create per via giuridica sia prescrizioni che prevedono una procedura d'omologazione come un'autorizzazione. Dal commento del comitato d'iniziativa si deduce che per omologazioni si intendono in primo luogo autorizzazioni, visto che si spiega che le procedure di autorizzazione sono uno strumento comunemente utilizzato per assicurare il rispetto delle disposizioni vigenti per l'immissione sul mercato di un prodotto.

Per quanto concerne la caratterizzazione delle derrate alimentari e degli alimenti per animali, il testo dell'iniziativa richiede la dichiarazione della modalità di produzione e di trasformazione. Se il termine «produzione» è da intendersi in maniera analoga all'utilizzo di questo termine nel secondo periodo del capoverso 1, come si suppone, esso comprende anche riferimenti alla qualità, alla sicurezza, alla protezione dell'ambiente e degli animali e alle condizioni di lavoro.

*Let. b*

Con questa competenza dovrebbe essere data alla Confederazione la possibilità di decidere la modulazione dei tassi doganali e i contingenti nell'ambito della gestione delle importazioni, con l'obiettivo di attuare le disposizioni dei capoversi 1–3. Secondo le argomentazioni del comitato d'iniziativa non si tratterebbe di introdurre ulteriori dazi, ma di garantire privilegi doganali alle derrate alimentari prodotte in maniera «equa» come inteso dall'iniziativa.

*Let. c*

La Confederazione dovrebbe ottenere, per esempio, la competenza di obbligare gli importatori o il commercio al dettaglio ad adattare, entro un determinato periodo, una certa quantità della loro offerta di derrate alimentari alle esigenze concordate. La formulazione scelta lascia alla Confederazione un ampio margine di manovra per questi accordi. Allo stesso modo resta aperta la questione di quali provvedimenti debbano essere presi in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi concordati. Si suppone che in tali casi debba attivarsi il legislatore<sup>23</sup>.

Poiché viene citata soltanto l'industria alimentare, si deve supporre che tale competenza non si applichi all'industria degli alimenti per animali. Tuttavia, visto che l'elenco dei possibili provvedimenti al capoverso 4 non è esaustivo, anche questo punto resta poco chiaro.

*Let. d*

Con questa disposizione il comitato d'iniziativa mira alla promozione di derrate alimentari provenienti dalla produzione stagionale e regionale poiché presentano il

<sup>23</sup> Fonte: cfr. nota a piè di pagina 9.

miglior bilancio ecologico. Come possibile provvedimento vengono indicati una tassa d'incentivazione sul CO<sub>2</sub> o un'etichetta energetica<sup>24</sup>.

Secondo il commento del comitato dell'iniziativa, si dovrebbero poter promuovere in particolare le aziende regionali quali macellerie, aziende di trasformazione del latte, frantoi e mulini. Tale promozione non dovrebbe essere principalmente economica, ma in forma di sostegno nella ricerca di immobili e nella messa a disposizione di immobili o crediti a condizioni vantaggiose.

Il testo dell'iniziativa limita la promozione delle derrate alimentari regionali e stagionali alla trasformazione e commercializzazione; non contempla invece la produzione di derrate alimentari regionali e stagionali. Anche a questo proposito si deve tuttavia supporre che l'elenco non esaustivo delle misure al capoverso 4 consentirebbe di promuovere anche la produzione di derrate alimentari regionali e stagionali.

*Let. e*

Con questa disposizione si affida alla Confederazione la competenza di prendere provvedimenti di qualunque tipo per limitare lo spreco di derrate alimentari. Tali provvedimenti possono riguardare per esempio la produzione agricola, il commercio, i consumatori o anche l'industria alimentare. Sono ipotizzabili per esempio prescrizioni sulla dimensione delle confezioni delle derrate alimentari, sulla conservabilità o sul loro utilizzo una volta scaduta la data di conservabilità.

*Art. 104a cpv. 5*

Non è chiaro a cosa si riferiscano gli obiettivi che il Consiglio federale deve fissare. Secondo le argomentazioni del comitato dell'iniziativa il Consiglio federale dovrebbe fissare un orizzonte temporale per il raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 104a cpv. 1 per le derrate alimentari trasformate e composte e controllare che l'attuazione avvenga entro i termini stabiliti. Esso dovrebbe inoltre poter scegliere una tempistica differenziata per le diverse fasi di trasformazione o a seconda della composizione. In linea di principio i prodotti agricoli non sarebbero interessati da questo articolo, visto che per essi gli obiettivi dell'iniziativa dovrebbero essere attuati in maniera vincolante a partire dall'entrata in vigore della nuova disposizione costituzionale.

Dal testo del capoverso 5 non emergono tali limitazioni: esso attribuisce al Consiglio federale un margine di manovra illimitato per la determinazione degli obiettivi.

*Art. 197 n. 12*

Con questa disposizione si intende contrastare un eventuale ritardo dell'applicazione dell'iniziativa. La legge d'esecuzione deve entrare in vigore entro tre anni dall'accettazione dell'articolo. Nel caso contrario, il Consiglio federale deve emanare le disposizioni d'esecuzione mediante ordinanza.

<sup>24</sup> Fonte: cfr. nota a piè di pagina 9.

Disposizioni di questo tipo sono state ripetutamente utilizzate nelle iniziative popolari negli ultimi tempi (p. es. nell'iniziativa approvata «Contro le retribuzioni abusive»<sup>25</sup> o nell'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa»<sup>26</sup>).

## 4 Il contesto legale nei settori interessati dall'iniziativa

L'iniziativa intende obbligare la Confederazione a svolgere attività nei settori da essa menzionati. Per poter valutare in quale misura, in caso di accettazione dell'iniziativa, sarebbe necessario intervenire, si procede qui di seguito a un'analisi del contesto legale illustrando quali basi costituzionali sussistono già nei diversi settori e quali sforzi concreti sono già in corso o in programma nella direzione auspicata dall'iniziativa sulla base di tali basi costituzionali.

### 4.1 Derrate alimentari

#### *Basi costituzionali esistenti*

Le disposizioni costituzionali pertinenti per la legislazione sulle derrate alimentari sono l'articolo 97 Cost. (Protezione dei consumatori) e l'articolo 118 Cost. (Protezione della salute). L'articolo 97 Cost. consente alla Confederazione di prendere provvedimenti a tutela dei consumatori e di regolamentare la protezione dagli inganni. L'articolo 118 Cost. conferisce alla Confederazione la competenza di garantire la sicurezza delle derrate alimentari mediante atti legislativi.

#### *Diritto vigente, sforzi intrapresi e in programma*

Il diritto sulle derrate alimentari contiene disposizioni per la tutela dei consumatori da derrate alimentari e oggetti d'uso pericolosi per la salute e, inoltre, regola l'osservanza dei principi dell'igiene nel contatto con le derrate alimentari e la protezione dagli inganni. Ciò include anche le prescrizioni in materia di caratterizzazione.

Il 20 giugno 2014 il Parlamento ha approvato la nuova legge sulle derrate alimentari, che contempla per la prima volta esplicitamente il principio precauzionale. Le ordinanze relative alla nuova legge sulle derrate alimentari sono attualmente in revisione e dovrebbero portare gli standard di sicurezza allo stato attuale della scienza e della tecnica e creare le condizioni quadro perché la Svizzera possa partecipare al sistema della sicurezza alimentare dell'UE. Inoltre si prevede di introdurre disposizioni sulla caratterizzazione più trasparenti, per esempio riguardo all'obbligo di indicare i valori nutritivi o la provenienza delle derrate alimentari.

Anche la legge federale del 5 ottobre 1990<sup>27</sup> sull'informazione dei consumatori (LIC) è applicabile al campo delle derrate alimentari. Essa permette inoltre convenzioni di diritto privato sulle dichiarazioni riguardanti la produzione e la trasformazione. Le organizzazioni dell'economia e dei consumatori interessate possono con-

<sup>25</sup> RU 2013 1303

<sup>26</sup> RU 2014 1391

<sup>27</sup> RS 944.0

cordare l'elenco delle merci e le relative modalità di dichiarazione. Se entro congruo termine non è stato raggiunto un accordo oppure l'accordo è adempiuto in modo insufficiente, il Consiglio federale può disciplinare la dichiarazione mediante ordinanza.

Va infine sottolineato che il 1° gennaio 2017 entrerà in vigore la modifica del 21 giugno 2013<sup>28</sup> della legge federale del 28 agosto 1992<sup>29</sup> sulla protezione dei marchi e delle indicazioni di provenienza (LPM) e l'ordinanza del 2 settembre 2015<sup>30</sup> sull'utilizzo di indicazioni di provenienza svizzere per le derrate alimentari (OIPSDA) (progetto Swissness). Queste nuove disposizioni rafforzeranno la protezione delle denominazioni di provenienza svizzera e chiariranno ai consumatori quali esigenze è necessario soddisfare se si vuole indicare in etichetta la provenienza svizzera di una derrata alimentare.

## 4.2 Protezione degli animali

### *Basi costituzionali esistenti*

Le disposizioni costituzionali pertinenti per la legislazione sulla protezione degli animali sono l'articolo 80 Cost. (Protezione degli animali) e 120 Cost. (Ingegneria genetica in ambito non umano). L'articolo 80 capoverso 1 Cost. incarica la Confederazione di emanare prescrizioni per la protezione degli animali, in particolare di regolamentare l'importazione di animali e di prodotti animali (art. 80 cpv. 2 lett. d Cost.).

### *Diritto vigente, sforzi intrapresi e in programma*

La legislazione svizzera in materia di protezione degli animali ha lo scopo di proteggere nel senso più ampio la dignità e il benessere dell'animale. 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. 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. Maltrattare e trascurare gli animali o affaticarli inutilmente è vietato dagli articoli 1 e 4 della legge del 16 dicembre 2005<sup>31</sup> sulla protezione degli animali (LPAn).

Sulla base dell'articolo 14 capoverso 1 LPAn, per motivi inerenti alla protezione degli animali, il Consiglio federale può vincolare a determinate condizioni, limitare o vietare l'importazione, il transito e l'esportazione di animali e di prodotti animali.

Finora il Consiglio federale si è sempre opposto a divieti di importazione di prodotti animali per motivi di protezione degli animali, da un lato sulla base degli impegni internazionali della Svizzera (nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio [OMC] e accordi di libero scambio) e dall'altro perché ritiene che i divieti di importazione siano meno efficaci rispetto all'intervento, in seno agli organismi

<sup>28</sup> RU 2015 3631

<sup>29</sup> RS 232.11

<sup>30</sup> RU 2015 3659 [non ancora in vigore, numero RS non ancora assegnato]

<sup>31</sup> RS 455

internazionali rilevanti, allo scopo di eliminare a lungo termine situazioni irrispettose della protezione degli animali nei Paesi di origine. Inoltre il Consiglio federale punta a consolidare il senso di responsabilità degli operatori del mercato.

### 4.3 Agricoltura

#### *Basi costituzionali esistenti*

L'articolo 104 Cost. contiene le disposizioni costituzionali centrali per la politica agricola. Il capoverso 1 indica gli obiettivi: la Confederazione provvede, tra l'altro, affinché l'agricoltura contribuisca efficacemente a salvaguardare le basi vitali naturali e il paesaggio rurale tramite una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato. Elemento centrale della politica agricola sono i pagamenti diretti. Secondo l'articolo 104 capoverso 3 lettera a, questi sono erogati a condizione che sia fornita la prova che le esigenze ecologiche siano rispettate. La lettera b incarica la Confederazione della promozione di forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente e degli animali. Secondo la lettera c, la Confederazione emana prescrizioni concernenti la dichiarazione relativa alla provenienza, la qualità, i metodi di produzione e i procedimenti di trasformazione delle derrate alimentari, mentre la lettera d incarica la Confederazione della protezione dell'ambiente dai danni dovuti all'utilizzazione eccessiva di fertilizzanti, prodotti chimici e altre sostanze ausiliarie. La lettera e conferisce alla Confederazione la competenza di promuovere la ricerca, la consulenza e la formazione agricole e di versare contributi d'investimento. Rilevante nel contesto dell'iniziativa «Per alimenti equi» è anche l'articolo 104 capoverso 2, che vincola la promozione da parte della Confederazione alle aziende contadine che coltivano il suolo. L'articolo 133 Cost. costituisce una base costituzionale per la riscossione di dazi e concede al legislatore un margine di manovra molto ampio.

#### *Diritto vigente, sforzi intrapresi e in programma*

La Costituzione mette a disposizione della Confederazione gli strumenti per attuare standard minimi e per promuovere una produzione agricola sostenibile e di alta qualità. Sulla base dell'articolo 14 LAgr, il Consiglio federale ha emanato prescrizioni sulla caratterizzazione dei prodotti agricoli e dei relativi prodotti trasformati. Queste riguardano per esempio i prodotti fabbricati secondo determinati procedimenti (p. es. prodotti bio) oppure che si distinguono per la loro origine (p. es. prodotti provenienti dalle montagne).

Il Consiglio federale ha istituito un registro delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche (art. 16 e 16b LAgr).

Inoltre i prodotti agricoli e i relativi prodotti trasformati possono essere muniti di indicazioni su caratteristiche o metodi di produzione conformi a determinate prescrizioni (p. es. produzione rispettosa dell'ambiente) (art. 16a LAgr).

Va inoltre menzionato che sulla base dell'articolo 18 LAgr il Consiglio federale deve emanare prescrizioni relative alla dichiarazione dei prodotti ottenuti mediante metodi vietati in Svizzera. Secondo tale disposizione ha la possibilità di aumentare i

dazi all'importazione o vietare l'importazione di determinati prodotti. In virtù dei suoi obblighi internazionali, la Confederazione, tuttavia, fa uso di tale competenza solo con prudenza (obbligo di dichiarazione per la carne prodotta con sostanze per aumentare la prestazione degli animali e per la carne di conigli domestici e le uova la cui produzione non rispetta i requisiti per la detenzione degli animali di cui alla legislazione sulla protezione degli animali).

#### **4.4                    Legge sulla protezione delle acque e dell'ambiente, legge sul CO<sub>2</sub>**

##### *Basi costituzionali esistenti*

Le disposizioni costituzionali determinanti per la protezione dell'ambiente e delle acque sono sancite dagli articoli 74 e 76 Cost.

L'articolo 74 capoverso 1 e 2 Cost. autorizza e obbliga il legislatore federale a emanare prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti e ad adoperarsi per impedire tali effetti. Il termine «effetti» deve essere qui inteso nel suo senso più ampio. Esso comprende non soltanto le immissioni in senso proprio, ma anche altre alterazioni negative, per esempio del clima. La competenza si riferisce in linea di principio a tutte le misure necessarie per raggiungere la protezione dell'ambiente e vale, quindi, anche per le misure volte a ridurre le ripercussioni negative del trasporto e del deposito di derrate alimentari e alimenti per animali sull'ambiente e sul clima.

Il legislatore può scegliere con quali strumenti legislativi adempiere a questo compito. In questo modo oltre ai classici obblighi e divieti di polizia può introdurre anche strumenti o sovvenzioni di mercato oppure concordare con aziende e organizzazioni dell'economia gli obiettivi e i relativi termini di scadenza.

L'articolo 74 Cost. serve anche come base di competenza per poter porre determinati requisiti all'importazione di prodotti coltivati e fabbricati all'estero, e ciò in combinato disposto con l'articolo 54 capoverso 2 Cost. che menziona espressamente la salvaguardia delle basi naturali della vita come scopo della politica estera svizzera.

L'articolo 76 capoversi 1 e 3 Cost. prescrive che nell'ambito delle sue competenze la Confederazione provvede alla protezione delle risorse idriche ed emana prescrizioni sulla protezione delle acque. La protezione delle risorse idriche come obiettivo normativo si riferisce a qualunque tipo di danno apportato alle acque dall'attività umana. Tale protezione qualitativa delle acque include, oltre alle contaminazioni, anche tutte le altre alterazioni nocive di natura fisica, chimica o biologica delle acque.

##### *Diritto vigente, sforzi intrapresi e in programma*

L'8 marzo 2013 il Consiglio federale ha approvato il piano d'azione «Economia verde» con 27 misure<sup>32</sup>. Una delle priorità del piano d'azione è ridurre lo sfrutta-

<sup>32</sup> Per il piano d'azione si veda: [www.ufam.admin.ch](http://www.ufam.admin.ch) > Economia > Informazioni per gli specialisti > Economia verde.

mento di risorse nei settori del consumo e della produzione. Visto che più della metà degli effetti dannosi sull'ambiente riconducibili al consumo in Svizzera è causata all'estero (p. es. durante la produzione di materie prime quali soia, olio di palma o caffè), il piano d'azione mira a un utilizzo sostenibile e rispettoso delle risorse naturali sia in Svizzera sia all'estero.

Il 20 aprile 2016 il Consiglio federale ha preso atto del rapporto «Grüne Wirtschaft – Massnahmen des Bundes für eine ressourcenschonende, zukunftsfähige Schweiz» che traccia un bilancio dell'attuazione del piano d'azione «Economia verde» e comprende provvedimenti per rafforzare e sviluppare gli sforzi volontari per la protezione delle risorse.

Per stabilire per quali materie prime siano auspicabili in maniera prioritaria misure volontarie, la Confederazione ha elaborato e discusso con gli attori coinvolti diverse analisi (di mercato, di copertura del mercato tramite standard di sostenibilità, di rilevanza) sulle materie prime trasformate in Svizzera. Sono state riconosciute come materie prime con elevata necessità d'intervento dal punto di vista ecologico la soia, l'olio di palma, il cacao, il caffè, il pesce, la torba e il cotone. Nell'ottobre 2015 è stato organizzato un workshop con gli attori coinvolti (aziende, associazioni, organizzazioni non governative, amministrazioni) sui possibili provvedimenti successivi per attuare misure volontarie per queste materie prime. Il dialogo continua.

Nel disegno di controprogetto indiretto del Consiglio federale sull'iniziativa popolare «Per un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse (economia verde)»<sup>33</sup> presentato nel messaggio del 12 febbraio 2014<sup>34</sup> la Confederazione avrebbe ottenuto nell'articolo 41a capoverso 2 lettera b LPAmb la competenza di concordare direttamente con le aziende e le organizzazioni economiche obiettivi e scadenze. In quella sede era indiscusso che un tale strumento potesse essere emanato in virtù delle basi costituzionali esistenti. Nella sessione invernale 2015 il Parlamento si è però opposto a un controprogetto indiretto. In virtù dell'articolo 41a LPAmb la Confederazione può continuare a promuovere la conclusione di accordi settoriali solo fissando obiettivi e scadenze. La base legale per cui la Confederazione stessa può figurare come partner delle trattative dovrebbe essere ancora creata.

## 5 Contesto politico dell'iniziativa

Attualmente sono pendenti altre due iniziative popolari che hanno come oggetto la produzione di derrate alimentari. Le loro richieste vanno in parte oltre a quelle dell'iniziativa «Per alimenti equi» e in parte coincidono con esse. Tutte e tre le iniziative hanno in comune l'obiettivo di introdurre nella Costituzione federale un nuovo articolo trasversale per una produzione di derrate alimentari sufficiente e sostenibile.

<sup>33</sup> FF 2011 1967

<sup>34</sup> FF 2014 1627

## 5.1 Iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare»

L'iniziativa «Per la sicurezza alimentare»<sup>35</sup>, lanciata dall'Unione svizzera dei contadini, intende rafforzare l'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari di produzione indigena variata e sostenibile; a questo scopo propone misure efficaci in particolare contro la perdita di terre coltivate e volte ad attuare una strategia in materia di qualità. Le motivazioni alla base sono l'aumento della popolazione, la diminuzione dei terreni fertili e la paura che l'attuale politica agricola possa indebolire la produzione agricola in Svizzera.

Come l'iniziativa «Per alimenti equi», anche l'iniziativa «Per la sicurezza alimentare» intende promuovere la produzione di derrate alimentari di maggior qualità e una produzione sostenibile.

Nel nostro messaggio del 24 giugno 2015<sup>36</sup> raccomandiamo di respingere l'iniziativa senza opporle un controprogetto diretto o indiretto e non vediamo alcuna necessità d'intervento a livello costituzionale. Inoltre deploriamo il fatto che ci si concentri solo sul rafforzamento della produzione interna, invece di attuare un approccio globale che comprenda anche l'accesso ai mercati agricoli internazionali.

## 5.2 Iniziativa popolare «Per la sovranità alimentare. L'agricoltura riguarda noi tutti»

L'iniziativa popolare «Per la sovranità alimentare. L'agricoltura riguarda noi tutti»<sup>37</sup> del sindacato agricolo Uniterre chiede che l'approvvigionamento in derrate alimentari indigene e in alimenti indigeni per animali sia preponderante e la loro produzione preservi le risorse naturali. Per il raggiungimento di questi obiettivi dovrebbero essere presi provvedimenti per favorire l'aumento della popolazione attiva nell'agricoltura e rafforzare le strutture regionali di trasformazione, di stoccaggio e di commercializzazione. Inoltre la Confederazione dovrebbe riscuotere dazi sull'importazione di prodotti agricoli e derrate alimentari e regolamentare il volume di tali importazioni. Essa non dovrebbe accordare alcuna sovvenzione all'esportazione di prodotti agricoli.

Le due iniziative «Per la sovranità alimentare. L'agricoltura riguarda noi tutti» e «Per alimenti equi» perseguono l'obiettivo comune di una produzione nel rispetto dell'ambiente e delle risorse, tra cui anche il rispetto verso gli animali, la protezione di confine contro importazioni non conformi alle disposizioni svizzere e condizioni di lavoro eque.

Le firme raccolte sono state depositate il 30 marzo 2016 alla Cancelleria federale. Con 108 680 firme valide, l'iniziativa è formalmente riuscita<sup>38</sup>.

35 FF 2014 901

36 FF 2015 4749

37 FF 2014 5855

38 FF 2016 3293

## **6 Valutazione dell'iniziativa**

### **6.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa**

Di seguito vengono commentati gli scopi dell'iniziativa e si dimostra in che modo questi vanno oltre gli attuali sforzi del Consiglio federale. Inoltre, si illustra dove ci sarebbe eventualmente necessità d'intervento. Infine si analizza in quali ambiti le richieste del comitato d'iniziativa possono essere attuate con il diritto vigente e in quali ambiti sono invece necessarie ulteriori basi costituzionali.

#### **6.1.1 Richieste attuate o che verranno attuate**

##### *Art. 104a cpv. 1*

Il Consiglio federale persegue, sulla base della legislazione vigente, scopi analoghi a quelli del comitato d'iniziativa. Per quanto concerne il rafforzamento dell'offerta di derrate alimentari di buona qualità e sicure, prodotte nel rispetto dell'ambiente e delle risorse, degli animali e di condizioni di lavoro eque, il Consiglio federale ha finora adottato misure nei seguenti ambiti:

##### *Derrate alimentari*

Per il Consiglio federale e il Parlamento è già di grande importanza garantire la sicurezza delle derrate alimentari, indipendentemente dal fatto che esse siano prodotte in Svizzera o importate. Ne sono espressione sia il diritto in materia di derrate alimentari vigente sia quello nuovo, basato sulla legge federale del 20 giugno 2014<sup>39</sup> sulle derrate alimentari non ancora entrata in vigore. Le discussioni sull'elaborazione del nuovo diritto in materia di derrate alimentari hanno dimostrato che è difficile trovare consensi a livello politico rispetto alle nuove regolamentazioni, che vanno oltre il diritto vigente. Anche in caso di approvazione dell'iniziativa, in questo settore sarebbero da prevedere discussioni controverse.

Alla richiesta del comitato dell'iniziativa di regolamentare in maniera più severa le esigenze in materia di qualità delle derrate alimentari si risponde già oggi con l'adeguamento, a scadenza regolare, del diritto sulle derrate alimentari in base allo stato attuale della scienza e della tecnica.

##### *Protezione degli animali*

In questo ambito il Consiglio federale ha fissato proprie norme di qualità indipendenti da quelle internazionali. Ne è espressione il diritto vigente in materia di protezione degli animali.

##### *Agricoltura*

In riferimento a condizioni di lavoro eque, l'articolo 5 LAgr fissa lo scopo di permettere alle aziende con una gestione ecologicamente sostenibile e redditizia di conseguire in media su vari anni redditi comparabili a quelli della rimanente popola-

<sup>39</sup> FF 2014 4409

zione attiva della stessa regione. Se i redditi calano notevolmente sotto questo livello, il Consiglio federale deve prendere provvedimenti di durata limitata per migliorare la situazione.

In virtù dell'articolo 11 LAgr, la Confederazione sostiene già provvedimenti collettivi di produttori, trasformatori, commercianti ed eventualmente consumatori, che contribuiscono a migliorare o a garantire la qualità e la sostenibilità. In tale contesto già oggi si sostengono iniziative regionali di commercializzazione da parte di agricoltori e consumatori. In virtù dell'articolo 12 LAgr la Confederazione sostiene anche in maniera sussidiaria la promozione dello smercio di prodotti regionali.

#### *Protezione dell'ambiente e delle acque*

Degni di nota in questo contesto sono, nello specifico, il piano d'azione «Economia verde» adottato dal Consiglio federale e il rapporto «Grüne Wirtschaft – Massnahmen des Bundes für eine ressourcenschonende, zukunftsfähige Schweiz»<sup>40</sup> (cfr. n. 4.4). Con provvedimenti mirati, la Confederazione ha migliorato le basi per un'economia verde, sostenendo l'impegno delle aziende e della società e ha anche creato una rete nazionale per la promozione dell'efficienza delle risorse nelle aziende (Reffnet.ch).

Inoltre, il Consiglio federale ha affrontato il tema dello spreco alimentare (Food Waste) e sensibilizzato a tale proposito un'ampia fetta di opinione pubblica. In collaborazione con il mondo dell'economia e della scienza e con la società, vuole rafforzare e sviluppare ulteriormente l'impegno volontario per il rispetto delle risorse promuovendo le iniziative esistenti e rendendo meglio utilizzabili le informazioni e le basi a disposizione.

I provvedimenti nel rapporto «Economia verde» («Grüne Wirtschaft») indicheranno alla Confederazione nei prossimi quattro anni la strada verso una Svizzera sostenibile e rispettosa delle risorse. L'impegno degli attori coinvolti è sostenuto senza ulteriore regolamentazione: è fondamentale per il successo il dialogo tra economia, scienza, società e settore pubblico.

Di grande importanza sono anche gli «Obiettivi ambientali per l'agricoltura» pubblicati nel 2008 dall'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) e dall'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) ed elaborati a partire dalle basi giuridiche vigenti. Il monitoraggio sugli effetti raggiunti spetta alla Confederazione, che rende conto delle misure attuate nei rapporti agricoli annuali.

Si deve menzionare, inoltre, che il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) di elaborare un piano d'azione per la riduzione del rischio e l'utilizzo sostenibile dei prodotti fitosanitari in collaborazione con il Dipartimento federale dell'interno (DFI) e con il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni.

<sup>40</sup> Per il rapporto si veda [www.ufam.admin.ch](http://www.ufam.admin.ch) > Temi A-Z > Economia verde > Il mandato politico > Bericht an den Bundesrat: Grüne Wirtschaft (in lingua tedesca; in italiano è disponibile il documento Rapporto Economia verde: Riassunto e prospettive).

ni (DATEC)<sup>41</sup>. Il piano d'azione dovrà fissare obiettivi e misure per la riduzione del rischio e l'utilizzo sostenibile dei prodotti fitosanitari.

#### *Art. 104a cpv. 2*

La richiesta di far sì che i prodotti agricoli importati utilizzati come derrate alimentari debbano soddisfare in linea di massima almeno le esigenze svizzere e di perseguire questo obiettivo anche per le derrate alimentari altamente trasformate, le derrate alimentari composte e gli alimenti per animali è giuridicamente problematica a causa degli accordi internazionali conclusi dalla Svizzera in questo settore (v. anche n. 6.2). D'altro canto, visto che una parte essenziale dell'impatto ambientale riconducibile all'alimentazione in Svizzera è causato all'estero, la Svizzera ha la responsabilità di intraprendere sforzi per ridurre l'impatto ambientale causato dalle derrate alimentari importate. Pertanto, la Confederazione ha già intrapreso azioni che vanno nella direzione auspicata dall'iniziativa, e ciò anche privilegiando i prodotti importati provenienti dal commercio equo e dalle aziende contadine che coltivano il suolo.

#### *Derrate alimentari*

In virtù dell'articolo 2 capoverso 3 LDerr, per le derrate alimentari importate sono applicabili le medesime disposizioni valide per quelle prodotte in Svizzera, purché non siano in contrasto con impegni assunti in virtù di convenzioni internazionali.

#### *Protezione degli animali*

In virtù dell'articolo 14 capoverso 1 LPAn, per motivi inerenti alla protezione degli animali il Consiglio federale può già oggi vincolare a determinate condizioni, limitare o vietare l'importazione, il transito e l'esportazione di animali e di prodotti animali (cfr. n. 4.2).

#### *Agricoltura*

In virtù dell'articolo 18 LAgr, il Consiglio federale ha la possibilità di aumentare i dazi all'importazione di prodotti ottenuti mediante metodi vietati in Svizzera o di vietare determinati prodotti (cfr. n. 4.3).

#### *Imposte*

La Confederazione adotta già oggi misure al confine per rendere possibile, in via preferenziale, l'immissione sul mercato di prodotti realizzati in maniera sostenibile (p. es. tassazione preferenziale di carburanti bio).

#### *Sforzi intersettoriali*

La Confederazione intraprende già oggi anche all'estero sforzi per raggiungere gli obiettivi dell'iniziativa, da un lato tramite la conclusione di accordi ambientali multilaterali (per esempio sul clima, l'acqua, i boschi ecc.) e di accordi nell'ambito

<sup>41</sup> Per il progetto di piano d'azione si veda: [www.ufag.admin.ch](http://www.ufag.admin.ch) > Temi > Mezzi di produzione > Prodotti fitosanitari > Piano d'azione per la riduzione del rischio e l'utilizzo sostenibile dei prodotti fitosanitari.

dell'OIL, dall'altro favorisce processi e metodi di produzione sostenibili nell'ambito della collaborazione allo sviluppo economico. La Confederazione si impegna nella direzione auspicata dai promotori dell'iniziativa anche nella discussione in seno agli accordi commerciali internazionali, per esempio con la negoziazione di accordi internazionali di bioequivalenza e l'inserimento di capitoli sulla sostenibilità o della protezione delle indicazioni d'origine geografica negli accordi di libero scambio.

Anche in seno all'OMC, la Svizzera si impegna affinché si tenga maggiormente conto di questioni sociali e ambientali nel sistema commerciale internazionale. In questo contesto è anche interessata a mettere in discussione gli attuali criteri dell'OMC per il rilascio di prescrizioni che riguardano tali questioni<sup>42</sup>.

Infine, va sottolineato che il Consiglio federale si impegna a livello internazionale anche per sistemi alimentari sostenibili: per esempio, la Svizzera si occupa della codirezione, insieme al Sudafrica, al WWF e all'ONG olandese per lo sviluppo Hivos, del programma 10YFP sui sistemi alimentari sostenibili<sup>43</sup>.

#### *Art. 104a cpv. 3*

In virtù dell'articolo 104a capoverso 3 la Confederazione deve provvedere affinché siano ridotte le ripercussioni negative del trasporto e del deposito di derrate alimentari e alimenti per animali sull'ambiente e sul clima.

Oggi un contributo concreto alla riduzione delle ripercussioni negative del trasporto è fornito dalla LPAmb e dall'ordinanza del 16 dicembre 1985<sup>44</sup> contro l'inquinamento atmosferico (OIA<sub>t</sub>) nonché dalle legislazioni in materia di circolazione stradale, navigazione aerea, navigazione interna e ferrovie. Tale contributo si limita, tuttavia, al traffico in Svizzera.

Secondo l'OIA<sub>t</sub> le emissioni devono essere limitate preventivamente secondo le relative legislazioni nella maggior misura possibile dal punto di vista tecnico e dell'esercizio e sopportabile sotto il profilo economico (obbligo di riduzione al minimo). L'allegato 1 OIA<sub>t</sub> concretizza questo obbligo di riduzione al minimo per la fuliggine di diesel.

In riferimento ai depositi e alle serre, si rimanda alla tassa sul CO<sub>2</sub> riscossa sui combustibili fossili e introdotta nel 2008. Questa subisce un aumento se gli obiettivi del Consiglio federale sul CO<sub>2</sub> non sono raggiunti<sup>45</sup>.

È da menzionare, infine, anche l'articolo 14 capoverso 1 lettera f LAgr, inserito nella LAgr nell'ambito della politica agricola 2014–2017, che rende possibile una caratterizzazione per i prodotti fabbricati in maniera sostenibile con standard che superano quelli fissati dalla legge. In concreto, i prodotti caratterizzati come «sostenibili» devono soddisfare i requisiti di tutte e tre le dimensioni della sostenibilità

<sup>42</sup> Si vedano a tale proposito le spiegazioni al n. 6.2.1 sull'osservanza di processi e metodi di produzione sotto l'aspetto della non discriminazione delle merci.

<sup>43</sup> Per i dettagli si veda: [www.ufag.admin.ch](http://www.ufag.admin.ch) > Temi > Affari internazionali > FAO > Progetti sostenuti dalla Svizzera.

<sup>44</sup> RS **814.318.142.1**

<sup>45</sup> Per le informazioni di approfondimento si veda: [www.ufam.admin.ch](http://www.ufam.admin.ch) > Temi A-Z > Clima > Informazioni per gli specialisti > Politica climatica > Tassa sul CO<sub>2</sub> > Riscossione.

(aspetto economico, sociale, ecologico). In questo modo da un lato si intendono stimolare gli attori economici a mettere a punto iniziative nel settore, dall'altro si mira a combattere l'abuso di caratterizzazioni che indicano la sostenibilità dei prodotti agricoli.

*Art. 104a cpv. 4*

Per la problematica dello spreco di derrate alimentari un gruppo di progetto composto di rappresentanti dell'UFAG, dell'UFAM, dell'Ufficio federale per la sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV) e della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), in dialogo con il settore e le organizzazioni della società civile, ha elaborato soluzioni concrete nell'ambito del piano d'azione «Economia verde». Nel progetto «Alimentazione che preservi maggiormente le risorse naturali», anch'esso parte del piano d'azione «Economia verde», sono coinvolti tutti gli attori della catena del valore.

## **6.1.2 Richieste non attuate o attuate solo parzialmente**

*Art. 104a cpv. 1*

*Derrate alimentari*

Il diritto sulle derrate alimentari non prevede alcun obbligo di omologazione per le derrate alimentari importate. E esso, comunque, non è neanche necessario, visto che la LDerr stabilisce già oggi che le derrate alimentari importate devono soddisfare le disposizioni del diritto alimentare svizzero (art. 2 cpv. 3 LDerr). Ciò varrebbe anche se entrasse in vigore il TTIP tra UE e USA. Si potrebbe discutere di una deroga a tale principio solo se la Svizzera concludesse un accordo corrispondente con le parti contrattuali, accordo che necessiterebbe, tuttavia, dell'approvazione del Parlamento.

*Agricoltura*

Nonostante l'articolo 5 LAgr, esiste ancora una differenza tra i redditi agricoli e quelli non agricoli, anche se è diminuita. Se nel periodo 1995/97 nell'agricoltura il profitto del lavoro per unità di manodopera familiare era inferiore di circa il 50 per cento rispetto al salario comparabile, negli anni 2011/13 lo scarto è sceso al 35 per cento<sup>46</sup>.

*Protezione dell'ambiente e delle acque*

Il piano d'azione «Economia verde» e gli «Obiettivi ambientali per l'agricoltura» non sono stati ancora completamente attuati, ma gli sforzi al riguardo sono tutt'ora in corso. Dopo il rifiuto della revisione della LPAmb come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Economia verde», è necessaria soprattutto l'attuazione di

<sup>46</sup> Si veda il n. 1.1 del messaggio del Consiglio federale del 18 maggio 2016 concernente un decreto federale che stanziava mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2018–2021, FF 2016 3961.

misure volontarie per raggiungere progressi efficaci per il piano d'azione «Economia verde».

*Art. 104a cpv. 2*

*Derrate alimentari*

La richiesta del comitato d'iniziativa di far sì che le derrate alimentari importate soddisfino in linea di massima almeno le esigenze svizzere oppure di perseguire tale obiettivo è attuata solo in parte dalla LDerr. L'articolo 2 capoverso 3 LDerr precisa, infatti, che gli accordi internazionali hanno la precedenza. Il diritto sulle derrate alimentari è dunque concepito in maniera tale da essere compatibile con tali accordi. La produzione di carne con l'utilizzo di sostanze per aumentare le prestazioni degli animali, per esempio, è vietata in Svizzera. Tuttavia, se il *Codex Alimentarius* prevede un valore massimo per i residui, questi vengono tollerati nella carne importata destinata al mercato svizzero, se non superano il limite massimo previsto dal Codex. L'utilizzare di sostanze per aumentare le prestazioni degli animali vietate dal diritto svizzero deve essere in ogni caso dichiarato (art. 2 cpv. 1 dell'ordinanza del 26 novembre 2003<sup>47</sup> sulle dichiarazioni agricole).

Il principio «Cassis de Dijon» permette la circolazione sul mercato svizzero di derrate alimentari conformi alle prescrizioni del diritto dell'UE/SEE oppure, in caso di mancata o incompleta armonizzazione nell'UE/SEE, a quelle di uno Stato dell'UE/SEE dove sono regolarmente in circolazione. Se non soddisfano le prescrizioni tecniche svizzere, necessitano di un'autorizzazione dell'USAV. Secondo il comitato d'iniziativa, questo principio non è compatibile con la linea seguita dall'iniziativa e deve essere abolito per le derrate alimentari. Tuttavia, nell'ambito della trattazione dell'iniziativa parlamentare Bourgeois 10.538 «Legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio. Escludere le derrate alimentari dal campo d'applicazione del principio Cassis de Dijon», il Parlamento si è rifiutato di escludere le derrate alimentari da questo principio.

*Divieto di importazione per i prodotti che non soddisfano gli standard svizzeri*

Come già detto più volte, sulla base dell'articolo 18 capoverso 1 LAgr il Consiglio federale deve emanare prescrizioni relative alla dichiarazione dei prodotti ottenuti mediante metodi vietati in Svizzera. Su tale base legale, può aumentarne i dazi all'importazione o vietarne l'importazione. Il presupposto è che non siano violati gli obblighi internazionali. È vietata l'importazione di prodotti fabbricati con metodi di produzione non autorizzati per motivi di protezione della vita o della salute di persone, animali o piante e di protezione dell'ambiente (art. 18 cpv. 2 LAgr). La differenza tra la situazione legale vigente e la richiesta dei promotori dell'iniziativa è che non soltanto i metodi di produzione vietati in Svizzera, ma anche quelli non conformi alle norme svizzere possono legittimare legalmente un divieto di importazione, e questo indipendentemente dal grado di mancata conformità.

In questo modo si crea un conflitto tra gli obblighi assunti dalla Svizzera in seno all'OMC. A tale proposito va osservato che il regime di importazione applicato dalla

<sup>47</sup> RS 916.51

Svizzera deve essere in ogni caso utilizzabile allo stesso modo per tutti gli Stati membri dell'OMC. Il riferimento alle norme svizzere specifiche contraddice gli obblighi sul piano del diritto internazionale del commercio, secondo cui prodotti analoghi in concorrenza tra loro non possono essere trattati diversamente al momento dell'importazione. Come menzionato nel n. 6.2.1, secondo il diritto vigente dell'OMC, i requisiti posti ai processi o ai metodi di produzione che non si ripercuotono sulle caratteristiche fisiche del prodotto non sono un valido criterio di differenziazione dei prodotti. Inoltre, la Svizzera è vincolata al rispetto del diritto dell'OMC anche in riferimento all'applicazione di «norme di qualità» (tra le altre l'accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie<sup>48</sup> e l'accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi<sup>49</sup>). Le divergenze dalle norme internazionali devono essere giustificabili. L'ammissibilità di provvedimenti che limitano il commercio è soggetta a severi requisiti.

#### *Art. 104a cpv. 3*

Una riduzione significativa delle ripercussioni del trasporto e del deposito di derrate alimentari e alimenti per animali sull'ambiente e sul clima si può raggiungere solo se i consumatori cominciano a non acquistare più derrate alimentari o mangimi con un bilancio ambientale negativo. Nell'ambito dei lavori per il piano d'azione «Economia verde» si dovrebbero perciò migliorare le basi per la valutazione ecologica e le informazioni fornite dalle aziende sugli aspetti ecologici dei prodotti e dell'offerta di prodotti e rafforzare l'innovazione.

Per poter attuare un'economia verde sono fondamentali, oltre al miglioramento delle condizioni quadro, anche misure volontarie da parte delle aziende. Secondo il piano d'azione «Economia verde», l'obiettivo è fare in modo che l'economia contribuisca con misure su base volontaria a ridurre in maniera sostanziale il carico ambientale dei prodotti durante l'intero ciclo di vita. Tramite misure volontarie, inoltre, l'economia può rendere trasparente nei riguardi della popolazione e della politica il proprio impegno per la conservazione delle risorse e i propri progressi.

### **6.1.3 Necessità di ulteriori disposizioni costituzionali**

#### *Art. 104a cpv. 1*

Le basi costituzionali nel settore delle derrate alimentari, dell'agricoltura, della protezione degli animali e della protezione dei lavoratori sono sufficienti già oggi per attuare le richieste di cui all'articolo 104a capoverso 1 dell'iniziativa. Non sussiste pertanto alcuna necessità di intervento a livello costituzionale. La richiesta non è stata ancora soddisfatta da un lato perché l'attuazione delle misure pertinenti richiede del tempo e, dall'altro, perché la politica ha opposto resistenza a questi sforzi. Ne è espressione, per esempio, il fatto che nel dicembre 2015 il Parlamento

<sup>48</sup> Allegato 1A.4 dell'accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, RS **0.632.20**.

<sup>49</sup> Allegato 1A.6 dell'accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio RS **0.632.20**.

abbia respinto il controprogetto indiretto del Consiglio federale all'iniziativa popolare «Per un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse (Economia verde)».

#### *Art. 104a cpv. 2*

Se le richieste dell'articolo 104a capoverso 2 attualmente non vengono messe in atto non è perché manchino le basi costituzionali, ma perché il Parlamento e il Consiglio federale perseguono un'altra politica o perché sono in contrasto con gli impegni internazionali della Svizzera. Anche per tale motivo non è necessario intervenire sul piano costituzionale.

#### *Art. 104a cpv. 3*

A livello costituzionale esistono le disposizioni necessarie per attuare le richieste dell'iniziativa. Non è dunque necessario intervenire. Ciò che manca sono le relative basi a livello di legge. Se finora non sono state create, è anche perché una parte dei progetti presentati in questo contesto non godeva della maggioranza politica (v. n. 6.1.1).

#### *Art. 104a cpv. 4*

Il capoverso 4 contiene una serie di competenze e compiti che la Confederazione può assumersi per attuare le richieste di cui ai capoversi 1–3 dell'articolo 104a. Si è già parlato ampiamente degli sforzi intrapresi dalla Confederazione in questo ambito (n. 6.1.1). Le disposizioni costituzionali vigenti sarebbero già sufficienti per permettere al legislatore di legiferare ampiamente nella direzione auspicata dal comitato d'iniziativa, ma finora questa non è sempre stata la sua volontà (p. es.: regolamentazione dell'indicazione di origine degli ingredienti delle derrate alimentari nella nuova legge sulle derrate alimentari<sup>50</sup>, controprogetto indiretto del Consiglio federale all'iniziativa popolare «Per un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse (Economia verde)»<sup>51</sup>, introduzione di una riforma fiscale ecologica<sup>52</sup>, introduzione di un'etichetta sul CO<sub>2</sub> per le derrate alimentari<sup>53</sup>). I compiti e le competenze menzionati nell'articolo 104a capoverso 4 non vanno dunque oltre quanto previsto dal diritto vigente se danno alla Confederazione la competenza regolamentativa nell'ambito di una disposizione potestativa, ma solo nella misura in cui le conferiscono l'incarico specifico di prendere provvedimenti. Ciò accade in particolare con l'emanazione di prescrizioni sull'autorizzazione di derrate alimentari e alimenti per animali, nonché sulla dichiarazione del loro modo di produzione e di trasformazione (lett. a), con la promozione della trasformazione e della commercializzazione di derrate alimentari provenienti dalla produzione regionale e stagionale (lett. d) e con l'adozione di provvedimenti di qualunque tipo per limitare lo spreco di derrate alimentari (lett. e). In tutti questi settori la Confedera-

<sup>50</sup> Per i dettagli sulle deliberazioni si veda [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Attività parlamentare > 11.034.

<sup>51</sup> Cfr. nota a piè di pagina 34.

<sup>52</sup> 06.3190 Mozione Studer Heiner. Riforma fiscale ecologica

<sup>53</sup> 07.431 Iniziativa parlamentare Kohler Pierre. Etichetta CO<sub>2</sub> per le derrate alimentari

zione è comunque già attiva (cfr. n. 6.1.1). Anche in riferimento all'articolo 104a capoverso 4 non sussiste alcuna necessità d'intervento a livello costituzionale.

### *Art. 104a cpv. 5*

La Costituzione incarica già ora il Consiglio federale di definire i fini e i mezzi della propria politica di governo. Inoltre il Consiglio federale ha anche il mandato di pianificare e coordinare le attività dello Stato (art. 180 Cost). Ciò include anche provvedimenti nel caso in cui questi obiettivi non possano essere raggiunti. A tale proposito non è necessaria un'ulteriore base costituzionale.

## **6.2 Relazione tra l'iniziativa e gli impegni internazionali della Svizzera**

### **6.2.1 Diritto dell'OMC**

Il diritto commerciale internazionale (diritto dell'OMC, in particolare l'Accordo generale del 30 ottobre 1947<sup>54</sup>, GATT) si basa sul principio della non discriminazione (trattamento della nazione più favorita e trattamento nazionale). Esso prevede il divieto per i 164 membri del GATT di discriminare le merci di uno Stato terzo rispetto a merci congeneri nazionali.

In virtù del diritto dell'OMC, il carattere congenere delle merci si determina in base alle seguenti proprietà del prodotto: a) caratteristiche fisiche, b) possibilità di utilizzo finale, c) attitudini e abitudini dei consumatori e d) classificazione della tariffa doganale.

Concretamente l'utilizzo dei criteri significa ad esempio che un membro dell'OMC può scegliere tra frutta nazionale ed estera in base all'utilizzo o meno di prodotti fitosanitari se la natura della frutta si rispecchia sotto forma di residui di prodotti fitosanitari, quindi di una caratteristica del prodotto. Secondo l'attuale diritto dell'OMC, tuttavia, i requisiti posti ai processi o ai metodi di produzione (non product-related Production and Process Methods, npr PPM), che al contrario dell'esempio sopra indicato non si ripercuotono sulle caratteristiche fisiche del prodotto (p. es. il salario del raccoglitore), non sono un valido criterio di comparazione. Le misure relative ai PPM che riguardano soltanto l'importazione di prodotti o che nella pratica peggiorano le condizioni concorrenziali di prodotti importati rispetto alle derrate alimentari svizzere violano il diritto commerciale internazionale (cfr. art. I, III e XI GATT, art. 2.1 e 2.2 dell'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi<sup>55</sup> e art. 4.2 dell'Accordo dell'OMC sull'agricoltura<sup>56</sup>).

L'iniziativa chiede una differenziazione sistematica delle derrate alimentari sulla base dei *metodi* di produzione (rispetto dell'ambiente e delle risorse, degli animali e condizioni di lavoro eque), che non si ripercuotono sulle caratteristiche dei prodotti.

<sup>54</sup> RS **0.632.21**

<sup>55</sup> Cfr. nota a piè di pagina 49.

<sup>56</sup> RS **0.632.20**

Nel singolo caso, sulla base della clausola di eccezione per proteggere la salute delle persone e degli animali oppure la conservazione dei vegetali o dei prodotti naturali esauribili (art. XX lett. b e g GATT), è possibile giustificare differenze a svantaggio dei prodotti importati in relazione ai criteri dei npr PPM. I requisiti per tali eccezioni sono tuttavia elevati. Da un lato perché uno Stato, 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 dall'altro perché si tratta anche di provvedimenti in settori in cui finora non esistono standard riconosciuti a livello internazionale. Non esiste un consenso internazionale su definizioni quali «rispettoso dell'ambiente e delle risorse, degli animali e di condizioni di lavoro eque». Anche appellandosi alla clausola d'eccezione, i provvedimenti per attuare tali esigenze per i prodotti importati non potrebbero determinare né una discriminazione arbitraria o ingiustificata tra i Paesi con le stesse condizioni né una restrizione dissimulata al commercio mondiale. A causa dell'obiettivo dichiarato del comitato d'iniziativa di proteggere anche l'agricoltura contadina, la Svizzera avrebbe grosse difficoltà a confutare il sospetto di protezionismo in caso di controversie.

Per giustificare la violazione del diritto dell'OMC, prima di stabilire provvedimenti unilaterali la Svizzera dovrebbe condurre adeguati colloqui con tutti gli Stati d'origine interessati<sup>57</sup>. In caso di controversia, dovrebbe dimostrare che agli Stati d'origine, per esempio, di verdura importata sono state proposte trattative per un contratto sui controlli da effettuare o sull'autorizzazione di controlli da parte delle autorità svizzere e spiegare perché ciò non è stato possibile. Allo stesso modo si dovrebbe poter motivare perché tali colloqui sono stati condotti solo con alcuni Stati. A causa della mancanza di disponibilità a cooperare da parte degli Stati interessati, potrebbe essere difficile concludere i relativi contratti.

L'iniziativa potrebbe essere attuata in maniera conforme all'OMC se nell'attuazione si ci basasse su standard internazionali riconosciuti secondo il diritto dell'OMC come quelli del Codex Alimentarius o dell'Ufficio internazionale delle epizootie per le misure di polizia sanitaria<sup>58</sup>. Il materiale messo a disposizione dal comitato d'iniziativa, le argomentazioni e il commento all'iniziativa non inducono a concludere che in questo modo si potrebbero attuare i requisiti dell'iniziativa, visto che si menziona esplicitamente che in Svizzera dovrebbero poter essere messe in vendita in linea di principio soltanto le derrate alimentari prodotte almeno secondo gli standard ecologici e sociali qui vigenti<sup>59</sup> e che per esempio nei settori delle derrate alimentari, della protezione dei marchi e in quello della protezione dell'ambiente e degli animali gli standard svizzeri specifici esistenti o auspicati dovrebbero fungere da parametro anche per le importazioni<sup>60</sup>.

In linea di principio, si dovrebbe tener conto del fatto che in caso di rinuncia agli standard internazionali si imporrebbero sempre più interessi commerciali particolari

<sup>57</sup> Appellate Body Report, United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AB/R.

<sup>58</sup> Cfr. note a piè di pagina 48 e 49. Per il riconoscimento di tale standard si veda Appellate Body Report, European Communities – Trade Description of Sardines, WT/DS 231.

<sup>59</sup> Pag. 1 delle argomentazioni (nota a piè di pagina 7).

<sup>60</sup> Pag. 3 del commento (nota a piè di pagina 9).

mascherati da obiettivi lodevoli. Non a caso proprio i Paesi in sviluppo con interessi nell'esportazione agricola si oppongono ai requisiti riguardanti i PPM che non riguardano le caratteristiche fisiche del prodotto. L'adattamento dei metodi di produzione ai requisiti dello Stato di destinazione di prodotti esportati è spesso legata a oneri e costi supplementari, in particolare se mercati di destinazione diversi impongono requisiti diversi. Esattamente per questo motivo la percezione di commercio equo di prodotti agricoli varia notevolmente.

In questo contesto, in merito all'iniziativa è altrettanto problematico che il divieto o il fatto di ostacolare l'importazione di prodotti agricoli che non soddisfano gli standard svizzeri produca di fatto un effetto extraterritoriale. Tali requisiti potrebbero facilmente essere considerati un ostacolo al commercio e una discriminazione eccessivi. A giusto titolo, le norme commerciali multilaterali in linea di principio potrebbero ostacolare procedure unilaterali di limitazione del commercio, visto che altrimenti le grandi potenze economiche potrebbero di fatto imporre le loro preferenze politiche al resto del mondo. Ciò metterebbe in discussione anche la sovranità della Svizzera nelle questioni di politica ambientale e sociale. Ci sono poi dubbi sulla possibilità di avviare con un onere ragionevole la verifica dei fatti che si svolgono all'estero derivante dall'attuazione dell'iniziativa (cfr. n. 6.3 e 6.4). La Svizzera approva e sostiene perciò anche tutti gli sforzi per la creazione di «standard di sostenibilità internazionali».

Per i motivi sopracitati e considerati gli interessi di altri Stati nell'esportazione (la Svizzera è un importatore netto di derrate alimentari) la probabilità di conflitti commerciali in caso di accettazione dell'iniziativa è molto elevata. In ragione delle implicazioni sistemiche dell'iniziativa per il diritto OMC non è possibile escludere che anche Stati con interessi irrilevanti nell'esportazione agricola avanzino rivendicazioni nei confronti della Svizzera. Nel caso probabile in cui dovesse perdere una simile causa, la Svizzera dovrebbe revocare i provvedimenti attuativi. In caso contrario gli accusatori sarebbero autorizzati a introdurre compensazioni, con conseguenze negative per l'economia svizzera.

## **6.2.2                    Accordi bilaterali con l'UE**

### *Accordi di libero scambio*

Le disposizioni di importazione per i prodotti agricoli trasformati disciplinati dal protocollo n. 2 dell'Accordo del 22 luglio 1972<sup>61</sup> tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (Accordo di libero scambio, ALS) sono soggette alle disposizioni dell'ALS. Nel suo campo di applicazione, oltre all'introduzione di nuove restrizioni quantitative all'importazione e di misure di effetto equivalente (art. 13 cpv. 1 ALS), essa vieta anche l'introduzione di nuovi dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di misure di effetto equivalente ai dazi doganali (art. 3, 6 e 7 ALS). Il divieto di discriminazione (art. 18 ALS) vieta inoltre ogni misura o pratica di carattere fiscale interna che stabilisca, direttamente o indirettamente, una discriminazione tra i prodotti di libero scambio.

<sup>61</sup> RS 0.632.401

In particolare rispetto alla possibilità prevista dall'articolo 104a capoverso 4 lettera b di attribuzione di contingenti doganali e di graduazione di dazi all'importazione previsti, si pone la questione della loro conciliabilità con i principi di base dell'ALS sopra menzionati. Presupponendo per le importazioni una produzione conforme ai metodi di produzione nazionali e agli standard di protezione degli animali, ambientali e sociali, sussiste la possibilità che queste misure possano essere considerate dall'UE discriminanti nei confronti dei loro produttori. In realtà l'articolo 20 ALS lascia impregiudicate misure giustificate, per esempio, «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». Ma anche qualora sia soddisfatta la disposizione vincolante di un interesse pubblico importante, per giustificare le misure basate sull'articolo 104a si dovrebbe comunque anche dimostrare che sono proporzionali (quindi sia adatte sia necessarie) per raggiungere l'interesse pubblico auspicato. Esse non dovrebbero inoltre causare una discriminazione arbitraria o una limitazione celata al commercio. In questo senso l'articolo 20 ALS è formulato in maniera analoga all'articolo XX GATT. Le spiegazioni al n. 6.2.1 valgono quindi anche per l'ALS<sup>62</sup>.

#### *Accordo agricolo bilaterale*

L'Accordo del 21 giugno 1999<sup>63</sup> tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea e sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo) include determinate derrate alimentari e metodi di produzione (tra gli altri, prodotti da agricoltura biologica, mangimi, 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. Qualora le norme di protezione degli animali e i requisiti ai metodi di produzione e alla qualità delle derrate alimentari auspicati, che si basano sull'articolo 104a, divergano in maniera sostanziale dalle disposizioni europee, sarebbero in conflitto con l'equivalenza sancita dagli allegati 5, 7, 9 e 11 dell'Accordo 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. L'attuazione dell'iniziativa «Per alimenti equi» dovrebbe perciò avvenire in considerazione del quadro creato da tale Accordo. Lo spazio di manovra per ulteriori esigenze sarebbe dunque limitato. L'attuazione dell'iniziativa secondo le proposte formulate dal comitato nelle relative argomentazioni<sup>64</sup> e nel commento all'iniziativa<sup>65</sup> potrebbe portare alla denuncia dell'Accordo agricolo. Rilevante in questo contesto è anche il fatto che i Bilaterali I (incluso l'Accordo agricolo) sono collegati tra loro dalla clausola ghiottina: se uno degli accordi viene denunciato, anche gli altri perdono automaticamente la loro validità.

<sup>62</sup> V. messaggio del Consiglio federale del 16 agosto 1972 all'Assemblea federale concernente l'approvazione degli accordi tra la Svizzera e le Comunità europee, FF 1972 II 437, 482.

<sup>63</sup> RS **0.916.026.81**

<sup>64</sup> Cfr. nota a piè di pagina 7.

<sup>65</sup> Cfr. nota a piè di pagina 9.

*Accordi futuri*

Sia il Consiglio federale sia la Commissione europea hanno adottato un mandato negoziale per intraprendere trattative nel settore della sicurezza alimentare. Un accordo corrispondente presuppone, tuttavia, che per le derrate alimentari valgano requisiti analoghi sia in Svizzera che nell'UE. Se questi si discostano tra loro, la conclusione di un accordo per la sicurezza alimentare non è realistica. In questo modo si metterebbero in gioco i vantaggi per la protezione della salute dei consumatori svizzeri derivanti da un tale accordo.

**6.2.3 Accordi con altre parti**

Attualmente la Svizzera dispone di 28 accordi di libero scambio con 38 partner extra-UE e non appartenenti all'Associazione europea di libero scambio (AELS). Gli accordi con Guatemala, Georgia e Filippine sono stati conclusi e sono ora sottoposti alle procedure interne di approvazione. Altri nove accordi di libero scambio sono attualmente oggetto di trattative.

Tutti questi accordi di libero scambio contengono obblighi di accesso al mercato per i prodotti agricoli trasformati e non trasformati. Gli accordi si basano, inoltre, sulle disposizioni determinanti del diritto OMC, quindi le spiegazioni al n. 6.2.1 sono in linea di principio rilevanti anche per questi accordi. Nell'ambito di questa iniziativa è in particolare importante l'obbligo del trattamento nazionale incluso negli accordi di libero scambio.

Anche in questo contesto le misure proposte dall'iniziativa sarebbero perciò problematiche. Pure nei diversi accordi di libero scambio vi sarebbe il pericolo che nell'ambito delle procedure previste di risoluzione delle controversie un partner dell'accordo possa avanzare rivendicazioni nei confronti della Svizzera.

**6.3 Ripercussioni in caso di accettazione**

L'accettazione dell'iniziativa avrebbe ripercussioni concrete in particolare nei seguenti ambiti.

- Entro tre anni dall'accettazione dell'iniziativa, in Svizzera potrebbero avere accesso al mercato solo derrate alimentari prodotte «in modo equo».
- Dall'entrata in vigore delle disposizioni per l'attuazione dell'iniziativa, il commercio dovrebbe garantire che le derrate alimentari e i mangimi importati in Svizzera rispettino le eventuali nuove prescrizioni svizzere. All'estero sarebbe necessario sviluppare adeguati sistemi di controllo.
- L'esecuzione ufficiale dovrebbe poter verificare a quali condizioni sono stati realmente prodotti all'estero le derrate alimentari e i mangimi destinati alla Svizzera e se questi rispettano le disposizioni svizzere, cosa che sarebbe difficile, se non impossibile, da attuare. 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, si avrebbe un enorme onere amministrativo e non si potrebbe garantire che quanto dichiarato nei documenti corrisponda sempre alla realtà. Il rispetto delle condizioni andrebbe garantito tramite controlli nel Paese di provenienza. A tale scopo dovrebbero essere conclusi trattati internazionali sui controlli da effettuare e sull'autorizzazione di controlli da parte delle autorità svizzere.

- Le agevolazioni doganali dovrebbero essere legate agli standard di produzione e le derrate alimentari di produzione sostenibile, per esempio dall'agricoltura contadina o dal commercio equo, dovrebbero essere incentivate con dazi inferiori.
- Allo stesso modo, dovrebbe essere incentivata la trasformazione e commercializzazione di derrate alimentari provenienti dalla produzione regionale e stagionale.
- Il principio «Cassis de Dijon» dovrebbe essere soppresso (cfr. n. 6.1.2).
- Lo sviluppo di un apparato di certificazione, il maggior onere di controllo delle aziende al momento dell'importazione e il fatto che potrebbero essere importate soltanto derrate alimentari «prodotte in maniera equa» ai sensi dell'iniziativa si ripercuoterebbero sui prezzi. Siccome in questo modo aumenterebbe la domanda di prodotti svizzeri, potrebbero crescere anche i loro prezzi.
- Dal punto di vista fiscale, si presuppone che si discuterà di ulteriori sovvenzioni federali, in particolare per la promozione della trasformazione e commercializzazione di derrate alimentari provenienti dalla produzione regionale e stagionale ai sensi dell'articolo 104a capoverso 4 lettera d e anche per ottenere condizioni di lavoro eque (salari) ai sensi del capoverso 1. In virtù del capoverso 4 lettera b si deve inoltre partire dal presupposto che con la graduazione dei dazi all'importazione vi sarebbero minori entrate per la Confederazione.

Se l'iniziativa venisse accettata, entro tre anni il Parlamento dovrebbe emanare disposizioni che impediscono l'importazione di prodotti agricoli utilizzati come derrate alimentari e non conformi agli standard svizzeri. Qualora non lo facesse, sarebbe il Consiglio federale a dover emanare tali disposizioni (cfr. le disposizioni transitorie nell'art. 197 n. 12 Cost.). Data la complessità e l'ampiezza delle normative, questa scadenza di tre anni è troppo breve e quindi non è improbabile che il nostro Collegio si troverebbe a dover approvare ordinanze di carattere transitorio. Considerando il margine di attuazione, dovremmo attuare delle scelte fondamentali che avrebbero un carattere solo provvisorio. La regolamentazione a livello di ordinanza potrebbe avere come conseguenza una fase di incertezza del diritto se il legislatore restasse a lungo inattivo. L'incertezza del diritto potrebbe avere ripercussioni non solo sulle cerchie economiche interessate, ma anche complicare la posizione della Svizzera sul piano internazionale, per esempio in caso di trattative contrattuali.

## 6.4 Prego e difetti dell'iniziativa

Il nostro Collegio condivide, nell'ottica degli obiettivi perseguiti, le richieste avanzate con l'iniziativa «Per alimenti equi». In Svizzera vi è un ampio consenso sul fatto che le derrate alimentari e i mangimi immessi sul mercato siano prodotti nel modo più equo possibile e osservando tutti gli aspetti citati nell'iniziativa. E lo dimostra anche il fatto che la Costituzione federale soddisfa già tutte le richieste presentate dall'iniziativa. La domanda è tuttavia con quanta determinazione e rapidità si possano realizzare queste richieste. Come risulta dalle spiegazioni fornite sinora, vi sono dei limiti. La Svizzera si è sempre impegnata a favore di standard armonizzati e trasparenti in ambito alimentare, accettati e utilizzati internazionalmente.

Gli obiettivi sanciti nella Costituzione federale non si riferiscono però solo ad aspetti importanti per la produzione equa di derrate alimentari. Per il nostro Paese è altrettanto importante, ad esempio, che anche in futuro la popolazione meno benestante possa provvedere alla sua sussistenza con i mezzi previsti. Di centrale importanza è poi che l'economia trovi condizioni quadro tali da permetterle di sostenere la concorrenza nazionale e internazionale. Per poter compiere progressi in questi ambiti è necessario procedere con scrupolo ed equilibrio. Promuovendo a breve termine e in modo sproporzionato solo una parte degli obiettivi sanciti dalla Costituzione vi sarebbe il pericolo di uno squilibrio nel sistema esistente. Va notato tra l'altro che diverse richieste perseguite dall'iniziativa sono già state oggetto di discussione in Parlamento negli scorsi anni, senza ottenere una maggioranza (v. n. 6.1.3).

L'iniziativa va valutata in modo critico anche in considerazione del fatto che la Svizzera costituisce un'«isola dei prezzi elevati», dato che introducendo nuovi ostacoli al commercio potrebbero essere importati solo alimenti «di alta qualità». Ciò si ripercuoterebbe sui prezzi già alti delle derrate alimentari nel nostro Paese e limiterebbe notevolmente la libertà di scelta dei consumatori.

Una significativa carenza dell'iniziativa consiste nella difficile eseguibilità. L'introduzione di un sistema di certificazione non è una via percorribile (cfr. n. 6.3). Dal canto suo, nel rapporto esplicativo il comitato d'iniziativa accenna all'introduzione di un obbligo di autorizzazione. Se con ciò si intende che per ogni importazione di derrate alimentari è prima necessario ottenere un'autorizzazione con la quale le autorità svizzere dovrebbero verificare il rispetto degli standard svizzeri in materia di sicurezza delle derrate alimentari, protezione degli animali, agricoltura, protezione dell'ambiente e dei lavoratori, risulta chiaro che le importazioni di merci dall'estero in Svizzera praticamente cesserebbero. Il rilascio di tali autorizzazioni necessiterebbe di tempo e della possibilità per le autorità svizzere di verificare la presenza delle condizioni necessarie per ottenere le autorizzazioni, ma questo sarebbe quasi impossibile. A ciò si aggiunge il fatto che l'introduzione di un tale sistema di autorizzazione genererebbe un immenso onere, soprattutto finanziario.

Non va infine dimenticato che eventuali misure di ritorsione dei partner commerciali della Svizzera nell'ambito del diritto OMC potrebbero avere conseguenze anche sulle esportazioni di merci dal nostro Paese.

## 7 Conclusioni

Dalle spiegazioni di cui sopra derivano le conclusioni esposte qui appresso.

- Una modifica della Costituzione non è necessaria per realizzare gli obiettivi dell’iniziativa.
- Lo sviluppo delle legislazioni, delle misure e delle iniziative nei singoli ambiti (politica agricola, politica ambientale internazionale, sostegno a ecolabel privati, collaborazione allo sviluppo economico, piano d’azione e rapporto approfondito «Economia verde») va già oggi nella stessa direzione auspicata dall’iniziativa. Sta avvenendo però passo dopo passo e in armonia con ciò che è politicamente ed economicamente possibile.
- Già oggi la Confederazione dispone di strumenti efficaci (collaborazione internazionale, dichiarazioni dei prodotti ecc.) per promuovere a livello nazionale e internazionale una produzione agricola socialmente equa ed ecologica. Inoltre, diversi operatori del mercato offrono già oggi prodotti caratterizzati con marchi privati che documentano il rispetto delle norme svizzere. L’ampiezza dell’offerta di questo genere di prodotti dipende dai comportamenti di acquisto dei consumatori. Il vantaggio di tali marchi privati è che così si continua a garantire sia la libertà di scelta che l’osservanza degli impegni internazionali della Svizzera.
- La richiesta che i prodotti agricoli importati utilizzati come derrate alimentari debbano soddisfare le richieste formulate dal comitato d’iniziativa<sup>66</sup> è in conflitto con la politica commerciale nazionale e internazionale e con gli impegni della Svizzera nei confronti dell’OMC, dell’UE e degli Stati con cui ha concluso accordi di libero scambio. Ciò metterebbe a rischio i vantaggi di cui oggi la Svizzera gode grazie agli accordi internazionali che ha concluso.
- Per l’esecuzione sarebbe particolarmente difficile verificare se i prodotti agricoli importati rispettano realmente tutti i requisiti dell’iniziativa.
- L’attuazione dell’iniziativa potrebbe pesare sulle finanze federali (ulteriori sovvenzioni, minori entrate derivanti dai dazi).
- L’accettazione dell’iniziativa porterebbe a un rincaro nel segmento dei prodotti agricoli e delle derrate alimentari non prodotti secondo le richieste dell’iniziativa, aggravio che colpirebbe non solo l’economia ma anche i consumatori.
- Dubitiamo che sia possibile compensare una riduzione dell’offerta dei prodotti importati con un’offerta nazionale a prezzi ragionevoli.

Proponiamo perciò alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l’iniziativa popolare «Per derrate alimentari sane, prodotte nel rispetto dell’ambiente e in modo equo (Iniziativa per alimenti equi)», senza opporle un controprogetto diretto o indiretto.

<sup>66</sup> Cfr. note a piè di pagina 7 e 9.