

09.056

**Messaggio
concernente la modifica della legge sull'ingegneria genetica
(Proroga della moratoria OGM nell'agricoltura)**

del 1° luglio 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di revisione parziale della legge sull'ingegneria genetica.

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

1° luglio 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La modifica della legge sull'ingegneria genetica proposta dal Consiglio federale con il presente messaggio consiste nel prorogare di altri tre anni la moratoria OGM nell'agricoltura.

La proposta di modifica riguarda l'inserimento di due nuove disposizioni nella legge sull'ingegneria genetica del 21 marzo 2003 (LIG; RS 814.91).

Con la nuova disposizione transitoria nella LIG si vuole prorogare di tre anni, vale a dire fino al 27 novembre 2013, la moratoria per gli organismi geneticamente modificati (OGM) attualmente in vigore nell'agricoltura in conformità all'articolo 197 numero 7 della Costituzione federale (Cost.; RS 101). Con questa proroga il Consiglio federale intende garantire che il programma nazionale di ricerca 59 sui «Vantaggi e rischi dell'immissione nell'ambiente di piante geneticamente modificate» (PNR 59), attualmente in corso, possa proseguire ed essere portato a termine senza eccessive pressioni politiche, e che siano disponibili le basi scientifiche necessarie per qualsiasi decisione riguardante eventuali provvedimenti a livello legislativo in vista della messa in circolazione nell'agricoltura di piante, sementi e animali geneticamente modificati. L'obiettivo è inoltre garantire tempo sufficiente per la necessaria trasposizione dei più recenti risultati della ricerca e per rispondere alle domande ancora in sospeso nell'ambito del diritto in materia di ingegneria genetica. Non da ultimo, il Consiglio federale vuole tener conto del fatto che nel settore alimentare non vi è alcun bisogno urgente di OGM né per l'agricoltura né per i consumatori.

Si vuole inoltre disciplinare a livello di legge il diritto d'opposizione e il diritto di ricorso nell'ambito della procedura di autorizzazione relativa all'immissione sperimentale nell'ambiente di OGM e alla messa in commercio di OGM destinati all'impiego nell'ambiente secondo le disposizioni. Parallelamente va adeguata anche la legge del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb; RS 814.01).

Infine, la sistematica e la terminologia del nuovo sistema di sanzioni secondo la modifica del Codice penale (CP; RS 311.0) entrata in vigore il 1° gennaio 2007 devono essere trasposte alle disposizioni penali della LIG e della LPAmb. Vanno inoltre adeguate le disposizioni penali delle leggi in materia ambientale che non sono ancora allineate con il nuovo sistema penale.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Ingegneria genetica in Svizzera

1.1.1 Ingegneria genetica in sistemi chiusi

In Svizzera, l'ingegneria genetica ha una lunga tradizione. Risalgono agli anni Settanta le prime modifiche genetiche su batteri, eseguite nell'ambito delle scuole universitarie svizzere. Da allora, il numero dei progetti di ricerca con organismi geneticamente modificati (OGM) è andato costantemente aumentando.

In Svizzera, i progetti con OGM vengono registrati sin dai primi anni Ottanta. In origine questo compito era stato conferito, su incarico dell'Accademia svizzera di scienze naturali, alla Commissione Svizzera Interdisciplinare per la Sicurezza nella Ricerca e nelle sue Applicazioni Tecniche (SKBS). Dall'entrata in vigore dell'ordinanza del 25 agosto 1999 sull'impiego confinato (OIconf; RS 814.912) le notifiche e le richieste di autorizzazione per attività con OGM in sistemi chiusi devono essere indirizzate al Centro di contatto «Biotecnologia» della Confederazione.

I dati della SKBS e del Centro di contatto «Biotecnologia» documentano che, approssimativamente dal 1990, in Svizzera è stato eseguito (cfr. n. 3.2) un gran numero di progetti con OGM in sistemi chiusi (laboratori, impianti di produzione, serre ecc.). In questi ultimi anni, al Centro di contatto «Biotecnologia» è pervenuta una media annuale di circa 160 tra notifiche e richieste di autorizzazione per nuove attività con OGM. Dette notifiche e richieste vengono valutate dall'Ufficio federale della sanità pubblica e dall'Ufficio federale dell'ambiente, che procedono alla convalida e all'autorizzazione a condizione che siano soddisfatti tutti i requisiti giuridici. Al momento sono in corso complessivamente oltre 1000 attività che utilizzano OGM nell'ambito di progetti di ricerca, processi di produzione o analisi diagnostiche. La maggior parte di queste attività è concentrata nell'area di Basilea, nei Cantoni di Zurigo e Berna e nella zona del lago Lemano.

1.1.2 Ingegneria genetica nell'ambiente

Rispetto alle numerose attività con OGM in sistemi chiusi, in Svizzera ve ne sono solo poche nell'ambiente, ossia al di fuori di sistemi chiusi. Finora le richieste di autorizzazione per l'immissione sperimentale nell'ambiente di organismi geneticamente modificati sono state sporadiche.

- Nel 2003 è stata autorizzata una richiesta del PF di Zurigo di eseguire – a Lindau (ZH) – un'immissione sperimentale nell'ambiente di frumento geneticamente modificato. L'esperimento è stato effettuato tra il 2004 e il 2005.
- Nel quadro del programma nazionale di ricerca 59 sui «Vantaggi e rischi dell'immissione nell'ambiente di piante geneticamente modificate» (PNR 59), nel 2007 sono state approvate una richiesta del PF di Zurigo e due richieste dell'Università di Zurigo concernenti immissioni sperimentali nell'ambiente, della durata di tre anni, di frumento geneticamente modificato e di piante ibride frumento geneticamente modificato/erba selvatica

(*Aegilops cylindrica*). Queste immissioni sperimentali sono iniziate nel 2008 sul sito di Zurigo-Reckenholz e solo nel 2009 – in ritardo a causa di una protesta – sul sito di Pully VD.

Al momento risulta relativamente esiguo persino il numero di prodotti con OGM la cui messa in commercio è già stata autorizzata. Sono stati autorizzati quattro prodotti con OGM come generi alimentari e foraggi (soia linea 40-3-2, mais Mon 810, mais Bt11 e mais Bt176), un prodotto nel settore farmaceutico (vaccino vivo contro il colera) e due prodotti nel settore veterinario (vaccino contro l'influenza equina e vaccino contro la leucemia felina). Tuttavia, sugli scaffali dei negozi l'offerta di generi alimentari geneticamente modificati è attualmente inesistente e dalla fine del 2007 è cessata l'importazione di foraggio geneticamente modificato.

In Svizzera, agli organi competenti non è finora pervenuta nessuna richiesta di autorizzazione per la messa in commercio di sementi e altro materiale vegetale di moltiplicazione geneticamente modificati né per la messa in commercio di animali geneticamente modificati. Alcuni esemplari di pesci ornamentali geneticamente modificati sono già stati individuati in alcuni commerci zoologici e prontamente ritirati dal commercio per mancata autorizzazione.

1.2 Situazione giuridica attuale

1.2.1 Diritto vigente in materia d'ingegneria genetica

Conformemente all'articolo 120 della Costituzione federale (Cost.), che risale al 1992, l'uomo e l'ambiente sono tutelati dagli abusi dell'ingegneria genetica (cpv. 1). La Confederazione ha il compito di emanare prescrizioni in merito all'utilizzazione del patrimonio genetico ed ereditario di animali, piante e altri organismi, tenendo conto della dignità delle creature e della sicurezza di persone, animali e ambiente, e tutelando la varietà genetica delle specie animali e vegetali (cpv. 2).

In adempimento a questo mandato, il 21 marzo 2003 le Camere federali hanno promulgato la legge sull'ingegneria genetica. In seguito a un decreto del Consiglio federale, la legge è entrata in vigore il 1° gennaio 2004, insieme a vari emendamenti di leggi e ordinanze che disciplinano l'utilizzo di organismi nell'ambiente. Per l'utilizzazione di OGM, la legge sull'ingegneria genetica prevede diversi principi. Conformemente al principio di prevenzione, i rischi e i pregiudizi causati dagli OGM vanno limitati per tempo (art. 2 cpv. 1 LIG). Il principio dei livelli stabilisce che la messa in commercio di un determinato OGM destinato all'impiego nell'ambiente secondo le disposizioni è autorizzata solo se la necessaria familiarità con l'OGM in questione ha potuto essere acquisita dapprima in un sistema chiuso e successivamente mediante immissione sperimentale nell'ambiente e solo se è garantita la biosicurezza (art. 6 LIG). Per vertebrati geneticamente modificati vige inoltre una regolamentazione speciale: la loro procreazione e la loro messa in commercio sono ammesse soltanto a scopi di ricerca, terapia e diagnostica sull'uomo o sull'animale (art. 9 LIG).

Conformemente al principio dei livelli, le attività che prevedono l'utilizzazione di OGM non ancora autorizzati devono essere effettuate in sistemi chiusi (art. 10 cpv. 1 LIG). A seconda della valutazione del rischio che essa comporta, l'attività in questione è subordinata a notifica o autorizzazione (art. 10 cpv. 2 LIG). Dettagli e procedure sono disciplinati nell'ordinanza sull'impiego confinato.

Se i risultati auspicati non possono essere ottenuti mediante esperimenti in sistemi chiusi, gli OGM possono essere immessi nell'ambiente a titolo sperimentale, a condizione che siano garantite la sicurezza dell'uomo, della fauna e dell'ambiente nonché la varietà biologica (art. 6 cpv. 2 LIG). L'immissione sperimentale nell'ambiente richiede l'autorizzazione della Confederazione (art. 11 cpv. 1 LIG). I dettagli e la procedura dell'immissione sono disciplinati nell'ordinanza del 10 settembre 2008 sull'emissione deliberata nell'ambiente (OEDA; RS 814.911), oggetto recentemente di una revisione totale.

L'autorizzazione della Confederazione è infine necessaria anche per la messa in commercio di OGM (art. 12 cpv. 1 LIG), di cui l'ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente disciplina i dettagli e la procedura. L'autorizzazione può essere rilasciata solo se è provato che un determinato OGM non ha ripercussioni indesiderate sull'ambiente, in particolare che non arreca danno a popolazioni di organismi degni di protezione, non provoca l'estinzione involontaria di una specie di organismi, non pregiudica in maniera grave o duratura l'equilibrio delle sostanze nell'ambiente o funzioni importanti dell'ecosistema interessato, e che esso o le sue proprietà non si diffondono in maniera indesiderata (art. 6 cpv. 3 LIG). Al momento della messa in commercio dell'OGM si deve inoltre provvedere affinché la tutela della produzione di prodotti senza OGM e la libera scelta dei consumatori siano garantite in qualsiasi momento (art. 7 e 15–17 LIG).

L'articolo 9 OEDA concretizza già oggi la protezione della produzione di prodotti senza OGM e disciplina a grandi linee alcuni requisiti per la coltivazione di OGM al termine della moratoria. Occorre in particolare rispettare le necessarie distanze tra campi con e senza OGM (cpv. 1 lett. a), adottare misure per evitare perdite di OGM (cpv. 1 lett. c), garantire l'assicurazione della qualità nella messa in commercio di OGM (cpv. 3) e ottemperare ai numerosi obblighi di documentazione (cpv. 1–5). L'utilizzazione diretta e soprattutto la coltivazione di OGM non sono ammesse in spazi vitali e paesaggi particolarmente sensibili o degni di protezione, ovvero zone naturali e paesaggistiche protette conformemente al diritto federale o cantonale, lungo i corsi d'acqua, nei boschi e nelle bandite di caccia (art. 8 OEDA).

1.2.2 Moratoria vigente

Il 28 novembre 2005, sulla base della situazione giuridica descritta qui sopra, Popolo e Cantoni hanno approvato l'articolo 197 numero 7 Cost., secondo cui l'agricoltura svizzera non utilizza organismi geneticamente modificati per un periodo di cinque anni e abroga per la durata di questo periodo parti della legge sull'ingegneria genetica. Fino al 27 novembre 2010 questa moratoria vieta l'importazione e la messa in circolazione:

- di piante, parti di piante e sementi geneticamente modificate e capaci di riprodursi, destinate ad applicazioni agricole, forestali od orticole nell'ambiente, come pure
- di animali geneticamente modificati destinati alla produzione di alimenti e altri prodotti agricoli.

La moratoria non riguarda la ricerca, il che significa che sia gli esperimenti con OGM in sistemi chiusi sia l'immissione sperimentale nell'ambiente di OGM sono ammessi alle condizioni previste dal diritto in materia d'ingegneria genetica.

L'articolo costituzionale non si esprime a riguardo del fatto se in un'agricoltura «esente da ingegneria genetica» anche i foraggi, i fertilizzanti, i prodotti fitosanitari e i medicinali per uso veterinario rientrano nella moratoria. Finora il Consiglio federale lo ha sempre escluso (cfr. il messaggio del 18 agosto 2004 sull'iniziativa popolare «per alimenti provenienti da un'agricoltura esente da ingegneria genetica», FF 2004 4365, in particolare pag. 4369).

Con la moratoria, i promotori dell'iniziativa intendevano anzitutto consentire all'agricoltura svizzera di profilarsi e posizionarsi quale produttrice di prodotti privi di OGM, tener conto dell'atteggiamento di rifiuto della maggioranza della popolazione nei confronti degli alimenti geneticamente modificati e darsi il tempo necessario per acquisire nuove conoscenze scientifiche ed emanare disposizioni ottimali per la tutela dell'agricoltura tradizionale (cfr. messaggio FF 2004 4365, in particolare pag. 4369).

1.3 La nuova normativa proposta (proroga della moratoria)

La moratoria vigente di cui all'articolo 197 numero 7 Cost. deve essere prorogata di tre anni ed essere riportata nella legge sull'ingegneria genetica senza che se ne modifichi la portata materiale (cfr. art. 37a LIG). Il testo della disposizione deve tuttavia essere liberato da punti oscuri e armonizzato con la terminologia nonché la sistematica della legge sull'ingegneria genetica. Occorre segnatamente sostituire il divieto diretto della messa in commercio con un divieto alle competenti autorità di rilasciare autorizzazioni per la messa in commercio di OGM a scopi agricoli, orticoli e forestali (cfr. n. 2.5).

1.4 Motivazione della proroga della moratoria

Il 14 maggio 2008 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di elaborare un messaggio per una modifica della legge sull'ingegneria genetica finalizzata a prorogare di tre anni, vale a dire fino al 27 novembre 2013, la moratoria secondo l'articolo 197 numero 7 Cost.

1.4.1 Conclusione del programma nazionale di ricerca (PNR) 59

Il programma nazionale di ricerca 59 sui «Vantaggi e rischi dell'immissione nell'ambiente di piante geneticamente modificate» (PNR 59) è stato lanciato il 2 dicembre 2005 – poco dopo l'accettazione dell'iniziativa popolare «per alimenti provenienti da un'agricoltura esente da ingegneria genetica» – per colmare le lacune esistenti a livello di conoscenze. Il PNR 59 è stato quindi prontamente avviato (costituzione di un organo direttivo, elaborazione e approvazione del piano esecutivo ecc.). In vista delle discussioni sulla moratoria, per il PNR 59 è stato inoltre previsto di mettere a disposizione dei politici i risultati intermedi del programma in forma

appropriata e a tempo debito, cioè ancora prima che sia pronta la sintesi globale (secondo la pianificazione vigente a metà del 2012).

Le indagini nell'ambito del PNR 59 comprendono una serie di progetti su tematiche quali:

- la *biosicurezza*: ad esempio gli effetti secondari e l'incrocio di fragole OGM, l'ecologia e il flusso di geni di frumento transgenico, gli effetti del mais transgenico su microrganismi nel suolo;
- la *coesistenza*: ad esempio le distanze tra gli OGM e le coltivazioni non modificate geneticamente, i vantaggi e i costi della coltivazione di OGM in Svizzera, la compatibilità tra l'ingegneria genetica e la sostenibilità;
- la *legislazione*: la coesistenza di produzione di piante con e senza ingegneria genetica;
- la *comunicazione*: strutturazione del dialogo con la popolazione, analisi dei motivi alla base dello scetticismo dei consumatori.

Prorogando la moratoria di tre anni il Consiglio federale intende garantire che il PNR 59 possa essere portato a termine senza eccessive pressioni politiche, che siano disponibili – sotto forma di risultati finali – le basi scientifiche necessarie per qualsiasi decisione riguardante eventuali provvedimenti a livello legislativo in vista della messa in circolazione nell'agricoltura di piante, sementi e animali geneticamente modificati e che ci si dia tempo sufficiente per la necessaria trasposizione dei risultati della ricerca scientifica nelle leggi e relative ordinanze.

1.4.2 Elaborazione delle basi giuridiche necessarie

La produzione in agricoltura di organismi geneticamente modificati è subordinata all'adempimento di tutta una serie di condizioni tese a evitare mescolanze indesiderate con i prodotti agricoli convenzionali o biologici, a mantenere distinti i flussi di merci, a garantire informazioni e documentazioni concernenti la coltivazione di OGM nonché la libertà di scelta dei consumatori. Occorre inoltre preservare gli spazi vitali particolarmente sensibili o degni di protezione dall'introduzione di OGM o da possibili incroci tra la flora di questi spazi vitali e gli OGM. Molte di queste condizioni sono spiegate e regolamentate soltanto a grandi linee (art. 9 OEDA) e non nel dettaglio. Dovranno pertanto essere formulate per esteso entro la scadenza della moratoria prorogata ed essere riprese nel diritto federale in materia di ingegneria genetica.

In particolare, per coltivare contemporaneamente OGM e piante agricole tradizionali (coesistenza) occorrono prescrizioni idonee corroborate da basi scientifiche che regolamentino distanze, separazione dei flussi di merci nonché informazioni e documentazioni pertinenti. Sulla base dei risultati del programma nazionale di ricerca (PNR) 59 occorrerà adeguare il disegno del 3 ottobre 2005 dell'ordinanza concernente le misure di coesistenza nella coltivazione di piante geneticamente modificate nonché l'impiego del relativo raccolto (ordinanza sulla coesistenza). Nell'ipotesi che piante geneticamente modificate possano incrociarsi con piante non modificate, le sementi di queste ultime devono a loro volta essere considerate come geneticamente modificate. Tali mescolanze sono in linea di massima indesiderate, pregiudicano la libertà di scelta dei consumatori e in caso di superamento del valore

soglia per l'etichettatura di tracce non intenzionali di OGM possono comportare perdite per gli agricoltori delle aziende agricole biologiche.

In proposito rimane inoltre da chiarire se sia opportuno, una volta scaduta la moratoria, delimitare determinate regioni o zone esenti da ingegneria genetica o da OGM. Va considerata in particolare la situazione giuridica riguardante le zone esenti da ingegneria genetica nei Paesi limitrofi e in altri Stati membri dell'UE. In Svizzera, gli spazi vitali e i paesaggi particolarmente sensibili o degni di protezione sono già oggi protetti dagli OGM in virtù dell'articolo 8 dell'ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente. Ciò interessa le zone naturali e paesaggistiche protette conformemente al diritto federale e cantonale, le acque superficiali e sotterranee incluse le sponde, i boschi e le bandite di caccia. Finora non sono state definite distanze minime generali da rispettare tra una coltivazione OGM e queste zone protette. La delimitazione di altre zone esenti da OGM è ipotizzabile in particolare per salvaguardare la moltiplicazione delle sementi, l'agricoltura biologica o integrata, o altri spazi vitali e paesaggi prossimi allo stato naturale.

Occorre infine esaminare le competenze con riguardo alle normative in materia di coesistenza nonché l'eventuale delimitazione di altre zone esenti da ingegneria genetica. Vanno chiarite in particolare le seguenti questioni: in che misura attribuire ai Cantoni la competenza di emanare regole specifiche sulle distanze in base alle specificità del loro territorio e di delimitare zone esenti da ingegneria genetica; quali basi giuridiche nazionali e internazionali debbano in ciò essere rispettate e se per l'emanazione di regolamentazioni cantonali sulla materia si debba all'occorrenza prevedere una delega di competenze nel diritto federale. A questo proposito si rimanda segnatamente all'articolo 1 capoverso 3 della legge sull'agricoltura del Canton Ticino, in base al quale il Cantone è tenuto – nell'ottica di promuovere la salvaguardia della biodiversità – a vietare l'impiego di OGM nella produzione di generi alimentari, nei foraggi, nella coltivazione e nell'allevamento di bestiame.

1.4.3 Posizione del settore agricolo e dei consumatori

Il Consiglio federale è del parere che nel settore alimentare non vi sia alcun bisogno urgente di OGM né per l'agricoltura né per i consumatori.

Questa valutazione è pienamente suffragata dall'atteggiamento dei gruppi direttamente interessati dalla moratoria. Ad esempio, la Conferenza dei direttori cantonali dell'agricoltura appoggia all'unanimità la proroga della moratoria e tutte le organizzazioni contadine che si sono espresse nell'ambito della consultazione condividono apertamente l'opinione che non vi è alcun bisogno di OGM e che la moratoria finora in vigore non ha arrecato in alcun modo svantaggio all'agricoltura svizzera.

La chiara posizione delle organizzazioni agricole è ulteriormente avvalorata dal rifiuto dei prodotti OGM espresso dalle organizzazioni dei consumatori, per i quali – come indicano alcuni pareri – non solo non esisterebbe alcun bisogno concreto di prodotti OGM, ma la rinuncia a detti prodotti sarebbe considerata addirittura vantaggiosa. I consumatori auspicano alimenti naturali, senza manipolazioni genetiche e di qualità elevata.

1.5 Risultati della procedura di consultazione

1.5.1 Questione fondamentale della proroga della moratoria

Come ci si attendeva, la questione fondamentale della proroga della moratoria costituisce il nocciolo centrale di tutti i pareri. Dalle risposte si capisce che rispetto ai dibattiti precedenti non sono intervenuti cambiamenti sostanziali in quello che è il paradigma ormai noto delle posizioni nei confronti dell'ingegneria genetica.

Il disegno del Consiglio federale riscuote un consenso esplicito da parte dei Cantoni. Tutti i governi cantonali si dicono a favore della proroga della moratoria. Alcuni chiedono tuttavia che per il dopo 2013 non si punti a un'ulteriore proroga, bensì alla definizione di un quadro giuridico duraturo. Il Cantone di Lucerna propone di valutare, in alternativa, l'eventualità di una moratoria di fatto o flessibile in termini di durata.

A favore della proroga della moratoria si schierano infine l'Unione Svizzera dei Contadini e tutte le altre organizzazioni contadine, la totalità delle organizzazioni dei consumatori e delle organizzazioni ambientaliste. Esse precisano che una netta maggioranza della popolazione è a favore di una moratoria a lungo termine e che lo sviluppo all'estero di prodotti OGM sarebbe inevitabilmente contrario agli interessi della strategia di qualità perseguita dalla Svizzera, mentre una moratoria ben si concilierebbe con la politica agricola svizzera. Impensabile dunque sospendere la moratoria senza aver prima individuato una soluzione praticabile al problema relativo alla coesistenza.

La moratoria è invece respinta con fermezza in alcuni pareri espressi dal mondo della ricerca (Accademia svizzera di scienze, Consiglio dei PF, Istituto di biologia vegetale del PF di Zurigo e Istituto di scienze vegetali dell'Università di Zurigo). Essi ritengono infatti sufficientemente severe ed esaustive le disposizioni della legge sull'ingegneria genetica, giudicando pertanto superflua una moratoria. Prorogare la moratoria non significherebbe affatto migliorare la biosicurezza né garantire benefici scientifici o qualsivoglia altro effetto positivo per l'agricoltura o la silvicoltura né tanto meno per i consumatori. Al contrario, una proroga della moratoria si rifletterebbe negativamente sui settori svizzeri della ricerca e delle tecnologie. Secondo l'Accademia svizzera di scienze, questi effetti non sarebbero comprovabili con rilevamenti statistici, ma trasparirebbero puntualmente nel corso dei dibattiti con i gruppi interessati.

Contro la proroga della moratoria si esprime con decisione anche una parte dell'economia, tra cui diverse grandi associazioni economiche (ad es. Economiesuisse, SGCI Chemie Pharma Schweiz, l'organizzazione mantello di tutte le PMI svizzere) e una parte dei produttori di mezzi di produzione e generi alimentari agricoli (ad es. Internutrition, Fial, Verband der Futtermittelfabrikanten). Il loro rifiuto si fonda sulla convinzione che la moratoria è del tutto inutile poiché esistono già le basi scientifiche necessarie alle decisioni e che una procedura di autorizzazione per la messa in commercio di OGM durerebbe indubbiamente più a lungo della proroga prevista. A detta loro, una moratoria non sarebbe per altro compatibile con la Costituzione federale e gli impegni assunti dalla Svizzera a livello internazionale. Si dicono persuasi che nessun divieto servirebbe a garantire la competitività dell'agricoltura svizzera e che proprio in tempi duri per l'economia ogni divieto in materia di tecnologie finirebbe per lanciare un segnale sbagliato. Persino Syngenta,

il più grande produttore svizzero di sementi, reputa la moratoria una mossa sbagliata e una limitazione ingiustificata della libertà economica. L'unione svizzera degli imprenditori si astiene dal prendere posizione, mentre alcune unioni degli imprenditori della Svizzera occidentale si dichiarano a favore di una proroga della moratoria (Centre patronal, Fédération des entreprises romandes). Tra i sostenitori della proroga figurano anche diverse unioni delle arti e mestieri (Federazione dei produttori di cereali, Associazione dei maestri panettieri, Unione Professionale Svizzera per la carne, Gastrosuisse).

Tra i partiti politici si segnalano sostenitori e oppositori. Si dicono contrari alla proroga della moratoria il PLR e l'UDC. Anche il PPD si schiera sostanzialmente contro. Appoggiano la proroga il PS, i Verdi, i Verdi-liberali, il PEV, il PCC e il PCS. Le loro argomentazioni rispecchiano ampiamente quelle delle organizzazioni oppositrici rispettivamente sostenitrici della moratoria.

1.5.2 Durata della proroga della moratoria

Sulla questione della durata della proroga della moratoria non vi è intesa nemmeno tra gli stessi sostenitori della proroga. I Cantoni e alcune organizzazioni agricole (Unione Svizzera dei Contadini) sostengono il disegno del Consiglio federale e reputano giusto prevedere come limite massimo per la moratoria fine novembre del 2013. Le organizzazioni dei consumatori, le associazioni ambientaliste e la maggior parte delle associazioni agricole chiedono invece una moratoria di cinque anni.

I sostenitori di una moratoria quinquennale asseriscono che una moratoria a lungo termine incontra il favore della maggioranza della popolazione e che un dibattito costruttivo sui risultati delle ricerche svolte nell'ambito del PNR 59 richiede un periodo di tempo più lungo di quello proposto (vale a dire fino al 2013). Segnalano che vi è ancora un notevole bisogno di chiarimenti nel settore della coesistenza tra coltivazioni di OGM e produzioni non geneticamente modificate nonché a livello di regolamentazione delle distanze atte a garantire la salvaguardia delle aree naturali protette particolarmente sensibili, e ritengono prematuro attuare il programma di monitoraggio ambientale avviato dalla Confederazione e ancora in fase di costruzione. Secondo loro, la Svizzera sarebbe d'altro canto in ottima compagnia, poiché anche a livello europeo mancherebbe un'intesa sulla questione e molti Stati membri dell'UE starebbero vagliando una clausola di salvaguardia per vietare temporaneamente o definitivamente la coltivazione di OGM.

1.5.3 Altre questioni

Le organizzazioni ambientaliste, dei consumatori e alcune organizzazioni contadine che hanno partecipato alla consultazione chiedono che il diritto di ricorso delle associazioni venga esteso anche all'immissione sperimentale nell'ambiente. Come delineatosi in particolare nell'ultima procedura di autorizzazione per l'immissione sperimentale nell'ambiente nel quadro del PNR 59, le organizzazioni con diritto di ricorso possedevano le competenze necessarie per esaminare e valutare l'immissione sperimentale nell'ambiente.

Le stesse organizzazioni chiedono di estendere anche alle associazioni contadine e dei consumatori la cerchia delle organizzazioni aventi diritto di ricorso nell'ambito

della legge sull'ingegneria genetica, in quanto le decisioni delle autorità relative a fattispecie della LIG non riguarderebbero unicamente l'ambiente, bensì anche l'agricoltura e la silvicoltura nonché gli interessi dei consumatori.

Dal canto loro, gli ambienti della ricerca (Università e PF di Zurigo) auspicano che nella revisione parziale della LIG si tenga conto delle esperienze già fatte in materia di esecuzione. Andrebbe così concretizzata la questione della legittimazione delle parti, poiché spesso i progetti di ricerca subiscono ritardi anche di anni a causa di proteste prive di fondamento, con un conseguente incremento anche notevole dei costi. La LIG non fornirebbe inoltre spunti efficaci per accollare la responsabilità a gruppi ideali che istigano azioni di disturbo o atti vandalici, né prevedrebbe disposizioni penali per prevenire atti vandalici o altre azioni dannose per l'innovazione.

1.6 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

La moratoria vigente in Svizzera – e con essa anche la relativa proroga – non è sostanzialmente conforme al diritto in vigore nella Comunità europea (per maggiori dettagli cfr. n. 5.2.2). Va tuttavia detto che, tra il 1998 e il 2004, anche nella CE viveva in maniera transitoria una moratoria di fatto per l'ammissione di OGM (cfr. messaggio, FF 2004 4365, in particolare pag. 4378). Nella CE l'ammissione e la messa in commercio di OGM, in particolare di piante agricole geneticamente modificate, continuano ad essere motivo di controversia. In tutti i Paesi CE confinanti con la Svizzera, vale a dire Germania, Francia, Italia e Austria, il permesso di coltivazione del mais Bt MON810, che è l'unico OGM rilevante per l'utilizzazione agricola tra quelli ammessi come sementi nella CE, è stato attualmente sospeso, invocando una clausola di salvaguardia prevista nel diritto comunitario e facendo riferimento alle nuove conoscenze scientifiche e al principio di prevenzione. Anche in altri Stati membri della CE tra cui Grecia, Lussemburgo, Polonia e Ungheria, vige attualmente un divieto di coltivazione per il mais Bt MON810. La Commissione europea, nell'ambito di una procedura di comitatologia (procedura di regolamentazione), ha proposto già più volte al Consiglio dei ministri dell'ambiente della CE la sospensione di simili divieti nazionali. Finora queste richieste sono state respinte dal Consiglio a maggioranza qualificata.

1.7 Attuazione

Per la messa in atto della proroga triennale della moratoria non occorrono misure né nuove né speciali. La nuova regolamentazione nella legge sull'ingegneria genetica corrisponde materialmente alla precedente disposizione transitoria della Costituzione federale e prevede che le autorità competenti non possono rilasciare autorizzazioni per la coltivazione di OGM fino al 27 novembre 2013. La proroga della moratoria consente di passare in maniera sicura e senza lacune a un'adeguata regolamentazione a lunga scadenza.

1.8

Iniziative cantonali e interventi parlamentari

La posizione del Consiglio federale è sostenuta dalle iniziative dei Cantoni Ginevra, Berna, Giura e Neuchâtel inoltrate il 2 e 14 maggio e il 18 dicembre 2008. Anche essi chiedono una proroga di almeno tre anni della moratoria, facendo presente in particolare di poter così tener conto della conclusione del PNR 59. I quattro Cantoni ritengono inoltre che la rinuncia alla coltivazione di piante geneticamente modificate sia un fatto positivo, sia dal punto di vista dell'agricoltura che di quello dei consumatori. Con riferimento alle piccole strutture agricole viene soprattutto chiesto più tempo per chiarire la questione della coesistenza fra coltivazioni con OGM e coltivazioni tradizionali.

Il 9 giugno 2008 il gruppo radicale-democratico ha presentato l'interpellanza (08.3291) «Messa in pericolo del sito di ricerca Svizzera causata dalla moratoria Gentech». Secondo l'opinione degli autori dell'interpellanza, la moratoria nell'agricoltura svizzera penalizza notevolmente la ricerca nel settore verde dell'ingegneria genetica. Temono infatti che il potenziale per la ricerca nel settore dell'ingegneria genetica non possa essere valorizzato né conservato a lungo termine. Secondo la sua risposta del 10 settembre 2008, il Consiglio federale non condivide il timore che la moratoria metta in pericolo la ricerca in Svizzera. È anzi convinto che, nel nostro Paese, specialmente la ricerca sui rischi degli OGM ha potuto beneficiare di elevate risorse finanziarie negli ultimi anni (cfr. n. 3.2). Alla scadenza del PNR 59 il Consiglio federale verificherà come poter garantire a lungo termine le conoscenze acquisite.

2

Spiegazioni relative ai singoli articoli

2.1

Art. 12a LIG (nuovo)

Contemporaneamente alla proroga della moratoria, la legge sull'ingegneria genetica deve essere completata con una disposizione sul diritto d'opposizione e sul diritto di ricorso nell'ambito della procedura di autorizzazione per l'immissione sperimentale nell'ambiente di OGM e per la messa in commercio di OGM destinati all'impiego nell'ambiente secondo le disposizioni. Una simile aggiunta era stata sollecitata dal Tribunale federale già nel 2003 e ora si impone a causa del principio di legalità. Non si tratta di una regolamentazione veramente nuova, bensì del passaggio della regolamentazione esistente della procedura d'opposizione (art. 36 cpv. 2 e 3, art. 42 cpv. 2 OEDA) dal livello di ordinanza a quello di legge.

In linea di principio può ricorrere contro una disposizione chi ha partecipato alla procedura precedente o non ha avuto la possibilità di farlo, chi è particolarmente toccato dalla decisione e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 della legge del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa, LPA; RS 172.021), o chi ha qualità di parte (art. 6 LPA). Il fatto che, nell'ambito di una procedura generale di consultazione, qualcuno formuli un parere in merito alla pubblicazione di una richiesta per l'immissione sperimentale nell'ambiente di OGM o per la messa in commercio di OGM destinati all'impiego nell'ambiente secondo le disposizioni (art. 36 cpv. 4 e art. 42 cpv. 3 OEDA) non giustifica l'acquisizione di diritti di parte. La persona interessata deve anzi far valere la sua qualità di parte espressamente e in modo giustificato, per poter in seguito rivendicare diritti di parte e ad esempio presentare reclamo (art. 36 cpv. 3 e art. 42

cpv. 3 OEDA). Le obiezioni devono essere fatte valere già davanti all'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione, ossia il più presto possibile e non solo dinanzi all'autorità di ricorso. L'effetto di esclusione si fonda quindi in primo luogo sulla gestione dei processi. L'esclusione della procedura come norma fondamentale sui diritti e obblighi di persone conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost. non può essere emanata a livello di ordinanza, bensì obbligatoriamente ed esclusivamente sotto forma di legge federale. Che non basta sancire con un'ordinanza l'effetto di esclusione è stato stabilito nella sentenza del 12 marzo 2003 del Tribunale federale sull'immissione sperimentale nell'ambiente di frumento geneticamente modificato a Lindau (ZH) (DTF 129 II 286 296): «Nell'interesse della certezza del diritto e della chiarezza dello svolgimento della procedura, per gli esperimenti d'immissione nell'ambiente sarebbe ragionevole definire mediante un decreto formale una procedura d'opposizione o una procedura particolare di obiezione con effetto di esclusione». Questa constatazione si applica per analogia anche alla messa in circolazione di OGM nell'ambiente secondo le disposizioni, vale a dire la messa in circolazione diretta, cosicché l'effetto di esclusione vale anche per le associazioni cui spetta un diritto di ricorso secondo l'articolo 28 LIG.

Tenuto conto di tutto ciò, è opportuno che le richieste di autorizzazione per l'immissione sperimentale nell'ambiente di OGM e per la messa in commercio di OGM destinati all'impiego nell'ambiente secondo le disposizioni, il termine di opposizione e l'effetto di esclusione siano esplicitamente definiti nella legge sull'ingegneria genetica. Corrispondenti disposizioni di esclusione sono anche contenute in numerose altre leggi federali, ad esempio nell'articolo 62e della legge del 22 dicembre 1916 sulle forze idriche (LUF1; RS 721.80), nell'articolo 27d della legge federale dell'8 marzo 1960 sulle strade nazionali (LSN; RS 725.11) e nell'articolo 37f della legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (LNA; RS 748.0). Non sono interessate dall'effetto di esclusione le procedure di autorizzazione per la messa in commercio di farmaci, alimenti e foraggi geneticamente modificati. In questi settori non viene effettuata nessuna utilizzazione nell'ambiente secondo le disposizioni (cfr. art. 3 cpv. 1 lett. j OEDA) e i documenti relativi alla domanda non devono essere depositati pubblicamente (cfr. art. 42 cpv. 2 OEDA e contrario).

Per quanto riguarda l'estensione del diritto di ricorso delle associazioni all'immissione sperimentale nell'ambiente nonché a favore di organizzazioni contadine e dei consumatori – come auspicano le organizzazioni ambientaliste, dei consumatori e alcune associazioni contadine –, alcune proposte in tal senso sono state respinte in Parlamento in occasione sia della modifica della LPAmb del 21 dicembre 1995 sia dell'emanazione della LIG il 21 marzo 2003. Il Consiglio federale non vede il motivo per cui debbano essere messe in discussione le decisioni del legislatore. D'altro canto, i criteri di legittimazione delle parti per privati sono ampiamente definiti dal diritto amministrativo generale e non hanno quindi bisogno – come chiedono alcuni ambienti della ricerca – di essere concretizzati.

2.2 Art. 15 cpv. 3 LIG

Nelle versioni tedesca e francese viene operata una sostituzione di termini (cpv. 3). La portata materiale della disposizione rimane tuttavia invariata.

2.3

Art. 30 cpv. 2 LIG

Nel diritto agricolo, l'espressione ormai desueta «sostanze ausiliarie» è stata sostituita con «mezzi di produzione» (cfr. art. 158 della legge sull'agricoltura, LAgr; RS 910.1); questa modifica deve essere ripresa anche nell'articolo 30 capoverso 2 LIG. Inoltre, come indicato nel numero 2.2, nelle versioni tedesca e francese è stata operata una sostituzione di termini il termine. La portata materiale della disposizione rimane tuttavia invariata.

2.4

Art. 35 LIG

Le disposizioni penali della LIG devono essere adeguate alla nuova sistematica del Codice penale (cfr. art. 333 cpv. 2 lett. b e c CP). Anziché con carcere o multa, attualmente una violazione viene punita con una pena detentiva sino a tre anni o con pena pecuniaria (cpv. 1). Con il nuovo sistema penale viene equiparata alla misura penale del capoverso 1 anche la misura penale originariamente più severa del capoverso 2 per la messa in pericolo grave dell'uomo, della fauna e dell'ambiente. Il capoverso 2 può pertanto essere soppresso. D'ora in poi, si terrà conto della messa in pericolo grave esclusivamente nell'ambito della commisurazione generale della pena secondo gli articoli 47–51 CP. Infine, per le violazioni commesse per negligenza va comminata soltanto una pena pecuniaria fino a 180 aliquote giornaliere invece della detenzione fino a sei mesi o della multa come finora (cpv. 3).

Contemporaneamente, nella versione tedesca le disposizioni penali della legge sull'ingegneria genetica, ovvero l'articolo 35 capoverso 1 lettere d e g nonché capoverso 3 LIG, sono formulate in maniera non sessista, in linea con la prassi adottata nel presente atto legislativo. Il significato materiale di tali disposizioni rimane uguale.

Quanto alle disposizioni penali sollecitate nella procedura di consultazione per prevenire atti vandalici, il Consiglio federale reputa che le disposizioni specifiche del Codice penale siano sufficienti nell'ottica di una prevenzione generale, in particolare con riguardo alle vie di fatto, al danneggiamento, alla minaccia e alla coazione.

2.5

Art. 37a LIG (nuovo)

La moratoria esistente secondo l'articolo 197 numero 7 Cost. deve essere riportata nella legge sull'ingegneria genetica senza variare la sua portata materiale. Il testo della disposizione deve tuttavia essere liberato da punti oscuri e armonizzato con la terminologia e la sistematica della legge sull'ingegneria genetica. Essendo la moratoria una regolamentazione che dichiara non applicabili per un determinato periodo di tempo alcune disposizioni della legge, la nuova disposizione di legge è inserita nelle disposizioni finali come articolo 37a.

Secondo l'interpretazione incontestata del Consiglio federale (cfr. n. 1.2.2 e messaggio nel FF 2004 4365, in particolare pag. 4369) e secondo la prassi, la moratoria si limita ai divieti menzionati esplicitamente nell'articolo 197 numero 7 lettere a e b Cost. Si può pertanto rinunciare a riprendere nella legge sull'ingegneria genetica il

termine di «agricoltura svizzera esente da ingegneria genetica», che necessita di un'interpretazione.

Nel divieto dell'articolo 197 numero 7 lettera a Cost. viene introdotto anche il concetto di «materiale vegetale di moltiplicazione geneticamente modificato», per operare un chiaro distinguo rispetto ad altri mezzi di produzione agricoli. I mezzi di produzione agricoli determinanti sono elencati nell'articolo 158 capoverso 1 della legge del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (LAgr; RS 910.1). Il termine tecnico «materiale vegetale di moltiplicazione» è descritto nell'articolo 2 lettera a dell'ordinanza sulle sementi del 7 dicembre 1998 (RS 916.151). Esso comprende sementi, tuberiseme, marze per innesto, portainnesti e tutte le altre parti di piante, compresi i materiali fabbricati in vitro destinati alla moltiplicazione, semina, piantagione o ripiantagione. Per prevenire eventuali difficoltà di delimitazione rispetto al termine «utilizzo» dell'articolo 5 capoverso 4 della LIG, anche il termine «utilizzazione» impiegato alla lettera a dell'articolo costituzionale è stato sostituito con il termine «scopo». Nella versione tedesca, «forstwirtschaftlich», termine ormai desueto del diritto forestale, è stato sostituito con il termine «waldwirtschaftlich».

Con la limitazione secondo l'articolo 9 LIG relativa alle modificazioni di vertebrati mediante tecniche d'ingegneria genetica, il divieto dell'articolo 197 numero 7 lettera b Cost. è completamente irrilevante. L'articolo costituzionale, ma non l'articolo 9 LIG, concerne ancora solo gli animali invertebrati che finora non sono stati utilizzati in Svizzera nel settore dell'agricoltura per modificazioni mediante ingegneria genetica, ad esempio i molluschi e le api mellifere (cfr. messaggio FF 2004 4365 4370 segg. e 4375). Nonostante la rilevanza pratica quasi inesistente, il divieto temporaneo della messa in commercio di animali geneticamente modificati nell'agricoltura deve essere tuttavia ripreso nell'articolo 37a LIG per ragioni di completezza.

Si può inoltre rinunciare a menzionare esplicitamente il divieto d'importazione, poiché l'importazione conformemente all'articolo 5 capoverso 5 LIG rientra in ogni caso nella messa in commercio, anch'essa vietata. Rinunciare a un divieto esplicito d'importazione evidenzia inoltre il fatto che la moratoria non riguarda l'importazione di OGM per attività in sistemi chiusi e per esperimenti d'immissione nell'ambiente.

Il divieto diretto della messa in commercio viene infine sostituito con un divieto destinato alle autorità competenti di rilasciare autorizzazioni per la messa in commercio di OGM per gli scopi menzionati, il che è materialmente equivalente. Un divieto di autorizzazione corrisponde alla sistematica della legge sull'ingegneria genetica, che subordina la messa in commercio di OGM all'obbligo di autorizzazione (art. 12) e minaccia pene per la messa in commercio senza autorizzazione (art. 35 cpv. 1 lett. c). Con questa terminologia si garantisce che la violazione della moratoria sia sanzionata secondo un regolamento chiaro, con le disposizioni penali vigenti. Viene pure detto esplicitamente che sia l'eventuale esecuzione di una procedura di autorizzazione durante la moratoria sia il rilascio di un'autorizzazione per il periodo dopo la scadenza della moratoria sono ammessi già prima del 27 novembre 2013. L'idea di introdurre una moratoria puramente di fatto o flessibile in termini di tempo va respinta a causa dell'incertezza giuridica che ne deriverebbe per i diretti interessati.

2.6

Art. 29^d_{bis} LPAmb (nuovo)

Dato che la procedura per le immissioni nell'ambiente o la messa in commercio di organismi patogeni e di piccoli invertebrati originari di altre regioni è strutturata in modo analogo a quella per gli OGM (cfr. art. 36–41 e 42–48 OEDA), la legge sulla protezione dell'ambiente va completata con una disposizione per tali organismi, corrispondente all'articolo 12a LIG (cfr. n. 2.1). Visto l'articolo 29^f capoverso 2 lettera b LPAmb, il Consiglio federale ha dichiarato l'immissione nell'ambiente e la messa in commercio di piccoli invertebrati originari di altre regioni soggette ad autorizzazione (cfr. art. 17 e 25 OEDA), per cui nel nuovo articolo 29^d_{bis} capoverso 1 si deve rinviare direttamente a quella disposizione. Pertanto, anche in questi settori il diritto di opposizione e il diritto di ricorso compreso l'effetto di esclusione nell'ambito della procedura di autorizzazione vanno ora regolamentati a livello di legge.

2.7

Art. 60 e 61 LPAmb

Al contempo, con l'introduzione del nuovo articolo 29^d_{bis} anche le disposizioni penali degli articoli 60 e 61 LPAmb devono essere adeguate alla nuova sistemica del Codice penale (cfr. art. 333 cpv. 2 lett. b e c CP). Attualmente una violazione viene punita non con carcere o multa, ma con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria (art. 60 cpv. 1 LPAmb). Con il nuovo sistema penale, la misura penale originariamente più severa di cui all'articolo 60 capoverso 1 LPAmb volta a punire chi ha causato un pericolo grave viene equiparata alla misura penale di massima di cui al capoverso 1, ragion per cui la qualificazione può essere soppressa. D'ora in poi, la circostanza di un atto che mette in grave pericolo la collettività o l'ambiente verrà considerata esclusivamente nell'ambito della commisurazione generale della pena secondo gli articoli 47–51 CP. Infine, le violazioni commesse per negligenza saranno d'ora in avanti punite soltanto con una pena pecuniaria fino a 180 aliquote giornaliere e non più con la detenzione fino a sei mesi o la multa, come finora (art. 60 cpv. 2 LPAmb).

Per quanto riguarda le trasgressioni, per i reati commessi intenzionalmente vengono d'ora in poi comminate multe fino a un massimo di 20 000 franchi (non più l'arresto o la multa) (art. 61 cpv. 1 LPAmb). Tenuto conto della limitazione tuttora necessaria nei confronti di reati commessi per negligenza e considerate le disposizioni analoghe – ad esempio quelle dell'articolo 43 della legge del 4 ottobre 1991 sulle foreste (LFO; RS 921.0) o dell'articolo 50 della legge del 15 dicembre 2000 sui prodotti chimici (LPChim; RS 813.1) – l'ammontare della multa è appropriato. Per le violazioni dovute a negligenza viene ancora comminata una multa, il cui importo massimo è stato tuttavia modificato con la revisione parziale del CP entrata in vigore il 1° gennaio 1007, passando da 5000 a 10 000 franchi (art. 106 cpv. 1 CP). Il tentativo e la complicità rimangono passibili di pena (art. 61 cpv. 3 LPAmb). Nell'articolo 61a capoverso 1 LPAmb rimane pure invariata la comminazione di multe fino al quintuplo della tassa evasa o a rischio oppure del profitto.

In deroga a quanto disposto finora, ma come è in genere consuetudine oggi nel diritto penale accessorio, negli articoli 60 e 61 LPAmb la sanzione (conseguenza giuridica) deve essere spostata dalla parte finale alla frase introduttiva del capoverso 1. Si tratta di una modifica puramente formale. Le fattispecie penali previste (art. 60 cpv. 1 lett. a–q e art. 61 cpv. 1 lett. a–p) rimangono invariate.

2.8 Art. 70 e 71 LPAc

Le revisioni parziali della LIG e della LPAmb devono essere l'occasione per adeguare tutte le disposizioni penali del diritto ambientale non ancora in linea con il nuovo sistema di pene previsto nel CP. Rimangono da adeguare le leggi federali nelle quali il passaggio dal vecchio al nuovo sistema penale non si limita a una semplice conversione secondo l'articolo 333 CP ed è subordinato a questioni di carattere materiale. Nella legge sulla protezione delle acque bisogna adeguare gli articoli 70 e 71 (cfr. art. 333 cpv. 2 lett. b e c nonché cpv. 3 CP). I reati intenzionali sono oggi puniti non più con la detenzione o la multa, bensì con una pena detentiva fino a tre anni o una pena pecuniaria (art. 70 cpv. 1 LPAc). Per i casi di negligenza è prevista non la detenzione fino a sei mesi o la multa, bensì una pena pecuniaria fino a 180 aliquote giornaliere (art. 70 cpv. 2 LPAc). Per quanto riguarda le contravvenzioni, i reati intenzionali sono ora puniti unicamente con una multa fino a 20 000 franchi e non più con l'arresto (art. 71 cpv. 1 LPAc). Per i casi di negligenza è comminata come in precedenza una multa fino a 10 000 franchi (art. 71 cpv. 2 LPAc in combinato disposto con l'art. 106 cpv. 1 CP). Anche la complicità rimane punibile (art. 71 cpv. 3 LPAc). Infine, le disposizioni in materia di prescrizione devono essere nuovamente armonizzate con l'articolo 109 CP, come già avvenuto dall'entrata in vigore della LPAc fino al 30 settembre 2002. Potendo applicare direttamente l'articolo 109 CP, l'articolo 71 capoverso 4 LPAc può essere abrogato.

2.9 Art. 27a LAgr

Nel diritto agricolo, il termine ormai desueto «sostanze ausiliarie» è stato sostituito con «mezzi di produzione» (cfr. art. 158 LAgr e n. 2.3); questa modifica deve essere ripresa anche nell'articolo 27a LAgr riguardante l'ingegneria genetica, dove non era stata finora presa in considerazione in ragione di doppiioni nella procedura legislativa.

2.10 Art. 16 e 17 LFSP

Sulla base del nuovo sistema delle pene previsto nel Codice penale (art. 333 cpv. 2 lett. c e cpv. 3 CP), nella legge federale sulla pesca del 21 giugno 1991 (LFSP; RS 923.0) i delitti non saranno più puniti con la detenzione fino a sei mesi o la multa, bensì con una pena pecuniaria fino a 180 aliquote giornaliere (art. 16 cpv. 1 LFSP). I reati per negligenza non sono più puniti con l'arresto, e l'importo massimo della multa va di conseguenza alzato a 20 000 franchi (art. 16 cpv. 2 LFSP), affinché la pena prevista sia adeguata in confronto alle contravvenzioni dell'articolo 17 LFSP e alle altre disposizioni del diritto penale ambientale (cfr. n. 2.8). Per le contravvenzioni commesse intenzionalmente è ora comminata una multa fino a 20 000 franchi (e non più l'arresto o la multa) (art. 17 cpv. 1 LFSP). Tra contravvenzioni

intenzionali e contravvenzioni dovute a negligenza è fatta ora una distinzione esplicita (art. 17 cpv. 3 LFSP). Per questa differenziazione esplicita che prevede ora importi massimi di 20 000 franchi per gli atti intenzionali e di 10 000 franchi per gli atti dovuti a negligenza si rimanda alle altre disposizioni del diritto penale ambientale e alla motivazione della comminatoria di pena di cui all'articolo 61 LPAmb (cfr. n. 2.7).

2.11 Modifica dell'ingresso di LPAmb, LPAc e LFSP

In base alla decisione della Commissione di redazione del Parlamento, in occasione delle revisioni parziali occorre adeguare formalmente l'ingresso delle leggi federali emanate prima dell'entrata in vigore della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.). Nel caso specifico si tratta dunque di adeguare gli ingressi della legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), della legge federale sulla protezione delle acque (LPAc) e della legge federale sulla pesca (LFSP). Conformemente alla nuova prassi, nell'ingresso di una legge federale si menzionano unicamente le disposizioni costituzionali attributive di competenze, riprendendo solo i singoli capoversi se esse non riguardano l'intero articolo. Considerando lo scopo e il campo d'applicazione delle leggi federali in questione, sono disposizioni attributive di competenze l'articolo 74 capoverso 1 Cost. per la LPAmb, l'articolo 76 capoversi 2 e 3 Cost. per la LPAc e gli articoli 78 capoverso 4 e 79 Cost. per la LFSP.

3 Ripercussioni della proroga della moratoria

3.1 Ripercussioni politico-economiche

Con la proroga della moratoria, le prescrizioni sulla messa in commercio di OGM destinati all'impiego nell'ambiente secondo le disposizioni restano di fatto abrogate per altri tre anni. Fino al 27 novembre 2013 non possono essere rilasciate autorizzazioni per la messa in commercio a scopi agricoli, forestali od orticoli di materiale di moltiplicazione vegetale geneticamente modificato.

3.1.1 Necessità

La proroga della moratoria crea certezza giuridica in una fase in cui non tutti gli aspetti giuridici sono regolamentati a livello di ordinanza e diversi strumenti in materia di esecuzione non sono ancora disponibili. Nel settore della protezione dell'ambiente, ad esempio, nel 2010 il monitoraggio ambientale sarà appena in fase di sviluppo e non ancora di sperimentazione pratica. Obiettivi, metodi, indicatori e criteri di valutazione di un simile monitoraggio sono ancora tutti da elaborare. Nel settore agricolo, le disposizioni in materia di coesistenza non garantiranno da qui al 2010 una regolamentazione adeguata della salvaguardia dell'agricoltura esente da ingegneria genetica. La messa a punto di criteri e la definizione di distanze minime da altre coltivazioni senza OGM o da zone degne di protezione presuppongono la conoscenza di dati scientifici ed economici. Studi hanno mostrato che coltivazioni estensive di OGM associate a nuove tecniche di coltivazione possono provocare effetti negativi sulla flora campicola concomitante e sulla fauna che dipende da essa

(ad es. coleotteri, uccelli). Si prevede che una volta concluso il programma nazionale di ricerca sui «Vantaggi e rischi dell'immissione nell'ambiente di piante geneticamente modificate» (PNR 59), si saranno acquisite nuove conoscenze e con esse migliori basi decisionali per la regolamentazione di questi settori.

3.1.2 Ripercussioni sui singoli gruppi della società

La proroga della moratoria tocca direttamente e centralmente l'agricoltura svizzera. Stando alle conoscenze attuali, gli agricoltori non saranno penalizzati da una rinuncia di altri tre anni all'ingegneria genetica. Secondo le organizzazioni contadine, una maggioranza degli agricoltori intende rinunciare completamente, almeno per i prossimi anni, all'impiego di OGM. D'altro canto, non vi è attualmente nessuna richiesta di autorizzazione per la messa in commercio di sementi geneticamente modificate, il che significa che nessuna varietà OGM sarà ammessa prima che scada la proroga della moratoria. Le associazioni e le aziende menzionate sopra sostengono di aver tratto vantaggio dalla moratoria in vigore sia sul mercato interno sia nelle esportazioni, poiché essa avrebbe ispirato fiducia nei prodotti svizzeri. Queste considerazioni non sono però avvalorate da dati concreti.

Tra gli ambienti direttamente toccati dalla proroga della moratoria figurano anche i produttori di sementi che vendono OGM. Si tratta di una decina di grandi multinazionali, una delle quali – Syngenta – ha la sede principale in Svizzera. Una proroga della moratoria non comporterebbe per queste aziende perdite economiche significative, poiché nel confronto internazionale il mercato svizzero rappresenta solo una piccola parte. Per Syngenta, tuttavia, il fatto di tener chiuso per altri tre anni il «mercato interno svizzero» non è una scelta felice in termini di immagine. Essa ritiene infatti che una circostanza simile costringerebbe a fornire spiegazioni alle autorità estere e, stando ai dati in suo possesso, andrebbe a svantaggio di questi mercati.

Per il resto, le PMI del settore biotecnologico non sono direttamente interessate da una proroga della moratoria, poiché esse non operano nel settore verde dell'ingegneria genetica. Alcune associazioni e imprese nel settore alimentare (panifici, Unione Professionale Svizzera della Carne, Gastrosuisse) temono invece che la coltivazione di OGM in Svizzera si traduca in un calo della qualità dei loro prodotti e, in una prospettiva più di lungo periodo, nella perdita di clienti scettici nei confronti degli OGM.

I consumatori, dal canto loro, non devono temere conseguenze economiche in caso di proroga della moratoria. Sarà attuata anche in futuro la strategia della qualità adottata dall'agricoltura svizzera e da essi tanto auspicata nei sondaggi. Contemporaneamente, durante la moratoria l'importazione di alimenti OGM autorizzati continua ad essere giuridicamente ammissibile affinché siano in linea di massima possibili offerte alternative con OGM in caso di un cambiamento di opinione.

3.1.3 Ripercussioni sull'economia nazionale

Nel complesso, queste ripercussioni sia positive che negative sulla situazione politico-economica dovute a una proroga della moratoria sono molto contenute e potrebbero bilanciarsi. Nonostante la moratoria, gli uffici competenti continueranno ad accettare ed esaminare richieste di autorizzazione per varietà geneticamente

modificate. Per la durata della moratoria non si potranno invece più rilasciare autorizzazioni per la messa in commercio di OGM.

In un'ottica di lungo periodo, una proroga triennale della moratoria non avrà ripercussioni sull'economia nazionale. Non si prevedono ricadute sulla situazione occupazionale o sull'attrattiva della Svizzera con un impatto sull'economia nazionale.

3.1.4 Alternative normative

Le alternative normative attualmente al vaglio sono sostanzialmente due: rinunciare a una proroga o optare per una proroga di cinque anni della moratoria vigente.

Rinunciando a una proroga, una volta scaduta la moratoria in vigore la messa in commercio di OGM sarà nuovamente soggetta al diritto esistente in materia di ingegneria genetica. Concretamente verrebbero a mancare in particolare una soluzione praticabile sulla coesistenza – che i sostenitori di una proroga ritengono assolutamente indispensabile –, il monitoraggio sugli OGM e una regolamentazione sulle distanze per le zone protette. Per la fine del 2010 non sarebbero tra l'altro disponibili tutti i risultati attesi dal PNR 59. L'articolo 9 OEDA definisce tuttavia già alcuni principi per la protezione della produzione di prodotti non geneticamente modificati. Benché il diritto svizzero in materia d'ingegneria genetica sia tra i più rigidi al mondo anche senza una moratoria e benché sulla base di fonti estere siano già oggi disponibili molte informazioni generali circa l'impiego di OGM in agricoltura, scarseggiano i dati sulla situazione specifica della Svizzera (ad es. sulle dimensioni ridotte del territorio adibito all'agricoltura).

Molti sostenitori di una proroga auspicano esplicitamente una proroga di cinque anni. Rispetto a quanto previsto nell'attuale disegno, una volta presentati i risultati del PNR 59 questa soluzione lascerebbe più tempo per il dibattito pubblico, le discussioni in Parlamento e la successiva elaborazione della complessa e dispendiosa normativa tuttora mancante.

Rispetto alle due alternative menzionate, una moratoria di tre anni ha il vantaggio di concedere una proroga aggiuntiva, ma per quanto possibile corta, durante la quale colmare le lacune legislative messe in evidenza. Una proroga triennale consente inoltre di valutare meglio le ripercussioni politico-economiche di quanto non si possa fare in un'ottica di più lungo termine.

3.1.5 Aspetti pratici dell'esecuzione

La disposizione transitoria prevista nella legge sull'ingegneria genetica non presenta difficoltà esecutive. Nel periodo fino alla scadenza della moratoria la Confederazione non rilascerà autorizzazioni per la coltivazione di OGM nell'ambiente. A prescindere dalla moratoria, si potranno sottoporre richieste di autorizzazione per varietà geneticamente modificate, che verranno esaminate dagli uffici competenti e all'occorrenza approvate in vista del dopo-moratoria.

3.2 Ripercussioni sulla ricerca

Nel suo messaggio del 18 agosto 2004 il Consiglio federale non ha previsto ripercussioni immediate sulla ricerca, non essendo essa direttamente toccata dalla moratoria. Ha invece ritenuto che:

- a livello internazionale il prestigio della Svizzera come polo di ricerca potrebbe risentirne;
- gli investimenti dell'economia nella ricerca potrebbero essere ridotti, e
- le prospettive incerte potrebbero indurre i ricercatori a emigrare e con ciò causare una perdita di conoscenze (FF 2004 4365, in particolare pag. 4375 e segg.).

Non da ultimo, per prevenire nella misura del possibile queste ripercussioni indirette, poco dopo l'inizio della moratoria il Consiglio federale ha lanciato un programma nazionale di ricerca sui «Vantaggi e rischi dell'immissione nell'ambiente di piante geneticamente modificate» (PNR 59). Nella fattispecie, la massima importanza è stata attribuita proprio al fatto che vi siano sufficienti mezzi finanziari a disposizione per promuovere la ricerca nei settori che sono oggetto di discussione pubblica, tra cui le interazioni con l'ambiente, la biosicurezza e la coesistenza. Nel maggio 2007 il Consiglio nazionale per la ricerca ha approvato una serie di progetti sui temi menzionati.

Per tre progetti del PNR 59, all'UFAM sono pervenute richieste di autorizzazione per l'immissione sperimentale nell'ambiente di piante geneticamente modificate. Nel settembre 2007, l'UFAM ha approvato tali richieste e quindi l'immissione sperimentale nell'ambiente di frumento geneticamente modificato e di ibridi frumento/erba selvatica *Aegilops* nelle sedi di Zurigo-Reckenholz e Pully (VD). Nonostante la moratoria nell'agricoltura, per la prima volta in Svizzera vengono quindi eseguite simultaneamente diverse immissioni sperimentali nell'ambiente della durata di tre anni. In modo non del tutto inaspettato, durante l'esecuzione di queste immissioni sperimentali nell'ambiente si sono registrati ritardi e opposizioni (proteste, manifestazioni ecc.), che però non sono imputabili alla moratoria e sono invece una conseguenza dell'atteggiamento di rifiuto di alcune parti della popolazione nei confronti dell'ingegneria genetica nel settore verde.

In Svizzera, la maggior parte delle attività di ricerca nel settore dell'ingegneria genetica è effettuata in sistemi chiusi (laboratori, serre e impianti di produzione). Tutti i progetti di ricerca con organismi geneticamente modificati sono notificati al Centro di contatto «Biotecnologia» della Confederazione ed esaminati dagli uffici federali della sanità pubblica e dell'ambiente. I dati statistici del Centro di contatto «Biotecnologia» della Confederazione (tabella 1) indicano che, dall'inizio della moratoria (anni 2006–2008), il numero delle notifiche con organismi e animali geneticamente modificati (tabella 1 colonna 1) pervenute annualmente è superiore rispetto ai tre precedenti anni. Dall'inizio della moratoria fino alla fine del 2005 anche il numero delle notifiche di progetti di ricerca concernenti piante geneticamente modificate (tabella 1 colonna 2) è leggermente superiore rispetto a quello registrato negli anni precedenti la moratoria. In questo modo, una possibile conseguenza negativa della moratoria sui progetti di ricerca in sistemi chiusi è stata ampiamente compensata con l'aumento negli ultimi anni dei mezzi finanziari messi a disposizione.

Tabella 1

Progetti di ricerca notificati in Svizzera con OGM in sistemi chiusi (numero di notifiche al Centro di contatto «Biotecnologia» della Confederazione; la barra segna l'inizio approssimativo della moratoria)

Anno	Notifiche con microrganismi e animali geneticamente modificati	Notifiche con piante geneticamente modificate
2008	173	15
2007	218	21
2006	217	9
2005	126	9
2004	103	10
2003	120	13
2002	123	5

Negli ambienti della ricerca vi è il timore che una proroga della moratoria possa essere male interpretata dalle giovani leve della scienza e rendere ai loro occhi poco attrattiva la biotecnologia vegetale come ramo scientifico. È opinione condivisa che sia stato giusto lanciare il PNR 59, ma che le aspettative riposte nella ricerca siano eccessive.

Per quanto riguarda la diminuzione, paventata nel 2005 dal Consiglio federale, degli investimenti dell'economia nella ricerca in materia di ingegneria genetica, per il settore della biotecnologia verde non vi sono dati disponibili al pubblico. Secondo i Biotech Report degli anni 2007–2009, gli investimenti complessivi dell'economia per tutti i settori della ricerca in biotecnologia sono saliti da 1533 milioni (nel 2005) a 2070 milioni di franchi (nel 2008).¹ Si presume tuttavia che la quota di investimenti nel settore della biotecnologia verde sia esigua.

3.3 Ripercussioni finanziarie e a livello di personale per Confederazione e Cantoni

Come previsto, la moratoria non ha avuto ripercussioni rilevanti sulle finanze e sul personale di Confederazione e Cantoni. Lo stesso varrà anche per la sua proroga.

¹ Cfr. <http://www2.eycom.ch/media/mediareleases/releases/20090331/de.aspx>

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno di legge non è menzionato né nel messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 597) né nel decreto federale del 18 settembre 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 7469). Solo ad emanazione avvenuta del proprio messaggio sul programma di legislatura, il Consiglio federale ha deciso di chiedere alle Camere federali una proroga di tre anni della moratoria, per i motivi illustrati nel numero 1.4.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità, forma dell'atto

Materialmente il disegno di legge si basa sull'articolo 120 capoverso 1 Cost.: la moratoria si prefigge di proteggere le persone, la loro proprietà e l'ambiente dagli abusi dell'ingegneria genetica. Si tratta di un divieto a tempo determinato e parziale, che riguarda soltanto l'agricoltura e può essere motivato obiettivamente (cfr. in particolare n. 1.4). Proteggere dagli abusi non significa soltanto accertare che gli OGM non siano dannosi per la salute o l'ambiente, ma anche che sia sempre garantita la coesistenza tra produzioni agricole con e senza OGM, proprio per proteggere la proprietà. Contrariamente a una moratoria generale, il disegno di legge non va oltre i limiti della Costituzione federale, che in linea di principio approva l'ingegneria genetica in quanto tale.

Formalmente, il disegno di legge si basa sull'articolo 120 capoverso 2 Cost., che conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sull'utilizzazione del patrimonio genetico ed ereditario di animali, piante e altri organismi. Poiché si tratta di una disposizione normativa importante, la moratoria deve essere promulgata sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 Cost.). In ragione del suo punto di riferimento normativo, ossia il procedimento tecnico dell'ingegneria genetica, la legge sull'ingegneria genetica è il contenitore appropriato per la proroga della moratoria, sancito in origine nella Costituzione in virtù di un'iniziativa popolare. Nel limite del possibile, sulla Costituzione non devono tuttavia gravare regolamentazioni temporanee a corto termine.

Quale divieto triennale di rilasciare autorizzazioni per la messa in commercio a scopi agricoli, forestali od orticoli di materiale di moltiplicazione vegetale geneticamente modificato e di animali geneticamente modificati, la moratoria limita la libertà economica secondo l'articolo 27 Cost. (cfr. messaggio FF 2004 4365 4379). Questa limitazione è ammessa alle condizioni dell'articolo 36 Cost. Con il nuovo articolo 37a LIG viene creata la base legale necessaria per la limitazione dei diritti fondamentali (art. 36 cpv. 1 Cost.). Dato che il divieto è emanato per proteggere l'uomo, la fauna, l'ambiente e la varietà biologica come pure per proteggere la produzione di prodotti senza OGM, vi è un sufficiente interesse pubblico a limitare la libertà economica (art. 36 cpv. 2 Cost.). Questa limitazione è proporzionata dato che il divieto è a tempo determinato e solo parziale (art. 36 cpv. 3 Cost.).

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

5.2.1 Organizzazione mondiale del commercio (OMC)

Il Consiglio federale ha illustrato il rapporto della moratoria con l'arsenale legislativo dell'OMC già nel suo messaggio del 18 agosto 2004 (FF 2004 4365, in particolare pag. 4979 e segg.). È giunto alla conclusione che non è possibile stabilire in modo conclusivo se la moratoria per il materiale di moltiplicazione vegetale geneticamente modificato nell'agricoltura sia compatibile o no con il diritto dell'OMC. Le argomentazioni avanzate sono tuttora pertinenti e non vengono ripetute in questa sede.

Per quando riguarda la controversia legale dell'OMC (WT/DS291-293, European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products), ancora in sospeso nel 2004 ma nel frattempo risolta, tra gli Stati Uniti d'America, il Canada e l'Argentina da un lato e la Comunità europea (CE) dall'altro, il suo risultato non può essere trasposto, in termini assoluti e diretti, alla moratoria svizzera riguardante la coltivazione agricola di OGM. Nel suo rapporto del 29 settembre 2006, il competente gruppo speciale dell'OMC ha constatato due violazioni dell'accordo OMC sull'applicazione di misure relative alla salute e alla legislazione fitosanitaria (Convenzione SPS, appendice 1A.4 sull'Accordo OMC; RS 0.632.20), che contiene anzitutto disposizioni esecutive sull'articolo XX lettera b dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio del 1994 (GATT; RS 0.632.21): da un lato, con la sua moratoria di fatto in materia di ammissione di OGM, alimenti, foraggi e sementi inclusi, la CE ha violato il divieto di ritardo nelle procedure di ammissione (art. 8 e appendice C n. 1 lett. a Convenzione SPS), dall'altro parecchi Stati membri hanno adottato misure di protezione (divieti per singoli prodotti) senza valutare a sufficienza il rischio e senza alcuna corroborazione scientifica (violazione dell'art. 2 n. 2 come pure dell'art. 5 n. 1 e 7 Convenzione SPS). Il competente gruppo speciale dell'OMC ha lasciato esplicitamente in sospeso la questione riguardante l'equivalenza tra prodotti geneticamente modificati e prodotti tradizionali ai sensi dell'articolo III numero 4 GATT.

Nella moratoria svizzera la situazione iniziale è differente, in quanto essa riguarda esclusivamente la messa in commercio, ossia in particolare la coltivazione di materiale di moltiplicazione vegetale geneticamente modificato, e non in generale gli OGM, inclusi alimenti e foraggi. Per quanto riguarda questo settore, non è escluso che durante un periodo limitato di tempo la Svizzera possa invocare legittimamente il principio di prevenzione dell'articolo 5 numero 7 della Convenzione SPS, fino a quando non saranno disponibili le informazioni e i risultati di ricerca supplementari necessari per una valutazione più obiettiva del rischio. Del resto, è ancor adesso possibile – in qualsiasi momento – fare ricerca con gli OGM interessati dalla moratoria in sistemi chiusi e per mezzo di immissioni sperimentali nell'ambiente conformi alle prescrizioni legali vigenti nonché, una volta terminata con successo la fase di ricerca, eseguire la procedura di autorizzazione per l'immissione nell'ambiente a moratoria scaduta.

Per quanto concerne la procedura di notificazione OMC già eseguita, Stati Uniti e Canada hanno espresso preoccupazione per la proroga della moratoria, ammonendo che le procedure di autorizzazione relative agli OGM dovrebbero essere eseguite singolarmente e unicamente sulla base di analisi scientifiche dei rischi, e ciò dovrebbe valere anche per il coinvolgimento dell'opinione pubblica. Il Canada ha

inoltre sottoposto alcune domande sulla probabilità di un'ulteriore proroga della moratoria, sulla possibilità di ulteriori studi una volta terminato il PNR 59 e sulle conseguenze penali della messa in commercio di OGM senza precedente autorizzazione. La Svizzera ha risposto alle domande formulate dai notificanti, ribadendo che la possibilità di eseguire una procedura di autorizzazione sussisterebbe anche per l'intera durata della moratoria e che tuttavia la proroga della moratoria si imporrebbe soprattutto per motivi legati alla certezza del diritto.

5.2.2 Comunità Europea

Come già menzionato nel messaggio del 18 agosto 2004 (FF 2004 4365, in particolare pag. 4378 e segg.) e in questo documento (cfr. n. 1.6), la moratoria svizzera non è conforme al vigente diritto comunitario. La direttiva 2001/18/CE del 12 marzo 2001 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio (direttiva CE sull'emissione; GU L 106 del 17.4.2001, p. 1) prevede decisioni sulla messa in commercio di materiale di moltiplicazione vegetale geneticamente modificato, previo esame caso per caso. Sebbene alcuni Stati membri vietino la messa in commercio di OGM nel territorio soggetto alla loro sovranità (cfr. n. 1.6), dal 2004 nella CE non vige più una moratoria di fatto per l'ammissione di OGM.

In considerazione di questa situazione, la moratoria svizzera potrebbe tuttora essere considerata dalla CE come un ostacolo non tariffario al libero scambio ai sensi dell'articolo 13 dell'accordo di libero scambio del 22 luglio 1972 tra la Svizzera e la Comunità economica europea (RS 0.632.401) (cfr. messaggio FF 2004 4365 4378 segg.). Un simile ostacolo potrebbe tuttavia essere giustificato dal fatto che la Svizzera, dopo che anche diversi Stati membri hanno vietato la coltivazione di sementi geneticamente modificate autorizzate in virtù della clausola di salvaguardia dell'articolo 23 della direttiva CE sull'emissione (cfr. n. 1.6), si avvale dal canto suo della clausola derogatoria dell'articolo 20 dell'accordo di libero scambio del 1972 per tutelare la salute e la vita delle persone, della fauna o della flora.

Infine, nemmeno l'accordo bilaterale del 21 giugno 1999 tra la Confederazione svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (RS 0.916.026.81) è di intralcio a una proroga della moratoria. Secondo l'allegato 6 del suddetto accordo, il commercio bilaterale di sementi è in sostanza liberalizzato, ma le varietà geneticamente modificate sono esplicitamente escluse dalle disposizioni sulla materia (all. 6 art. 5 cpv. 3).

5.2.3 Protocollo di Cartagena

Si deve inoltre tener conto del rapporto tra la moratoria e il protocollo di Cartagena del 29 gennaio 2000 sulla biosicurezza relativo alla Convenzione sulla diversità biologica (RS 0.451.431), che disciplina in prima linea aspetti del trasferimento transfrontaliero di OGM (cfr. messaggio FF 2004 4365 4379). Quale parte contraente, la Svizzera può trattare le domande di autorizzazione per l'importazione di OGM in base al proprio arsenale legislativo, che è compatibile con il protocollo, o secondo una procedura stabilita dal protocollo (cfr. art. 9 n. 2 lett. c e n. 3, art. 10 e art. 14

n. 4). Almeno nell'ambito di quest'ultimo si deve decidere in base a valutazioni scientifiche del rischio, in modo che nel processo decisionale vi sia spazio per tener conto del principio di prevenzione (cfr. art. 1 e 10 n. 6 e appendice III del protocollo). La Svizzera potrebbe invocare queste circostanze nel caso di un divieto d'importazione a tempo determinato, in particolare di sementi.