

02.439

**Iniziativa parlamentare
Derrate alimentari. Modificare l'etichettatura
per evidenziare le caratteristiche di produzione locali**

**Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi
del Consiglio nazionale**

del 14 settembre 2004

Egregi presidente e consiglieri,

con il presente rapporto, vi sottoponiamo un progetto di modifica della legge federale del 29 aprile 1998¹ sull'agricoltura.

Contemporaneamente, in virtù dell'articolo 112 capoverso 3 della legge federale del 13 dicembre 2002² sul Parlamento, il Consiglio federale è invitato a esprimere il proprio parere.

La Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale propone di modificare la legge sull'agricoltura nel senso della proposta.

14 settembre 2004

In nome della Commissione:

Il presidente, Fulvio Pelli

¹ RS 910.1
² RS 171.10

Compendio

Il 21 giugno 2002 il consigliere nazionale Melchior Ehrler ha depositato un'iniziativa parlamentare (02.439 Derrate alimentari. Modificare l'etichettatura per evidenziare le caratteristiche di produzione locali) chiedendo che le derrate alimentari indigene, che in virtù delle prescrizioni legali soddisfano esigenze più severe rispetto ai prodotti d'importazione simili (per es. produzione ecologica, detenzione degli animali particolarmente rispettosa delle loro esigenze, o sicurezza delle derrate alimentari), possano essere adeguatamente contrassegnate e evidenziate.

Il 17 febbraio 2003, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha proposto di dar seguito all'iniziativa. L'11 dicembre 2003, il Consiglio nazionale ha approvato tale proposta.

L'iniziativa è stata trasmessa alla CET-N per l'elaborazione di un progetto. Il 23 agosto e il 14 settembre 2004 la CET-N ha deliberato in merito al progetto citato, elaborato dall'Ufficio federale della sanità pubblica in collaborazione con l'Ufficio federale di veterinaria, il Segretariato di Stato dell'economia e l'Ufficio federale del consumo.

Lo scopo del presente rapporto è di sottoporre al Parlamento una proposta volta al chiarimento della situazione giuridica circa l'evidenziazione delle caratteristiche delle derrate alimentari. Dopo aver vagliato diverse varianti, la Commissione, con 20 voti contro 0 e 2 astensioni, chiede al Consiglio di completare la legge sull'agricoltura (LAgri) con un nuovo articolo 16a.

Rapporto

1

Genesi

Il 21 giugno 2002 il consigliere nazionale Ehrler ha depositato un'iniziativa parlamentare (02.439 Derrate alimentari. Modificare l'etichettatura per evidenziare le caratteristiche di produzione locali) chiedendo che le derrate alimentari indigene, che in virtù delle prescrizioni legali soddisfano esigenze più severe rispetto ai prodotti d'importazione simili (per es. produzione ecologica, detenzione degli animali particolarmente rispettosa delle loro esigenze o sicurezza delle derrate alimentari), possano essere adeguatamente caratterizzate e evidenziate.

L'iniziativa si fonda sul fatto che spesso la legislazione svizzera sulla produzione delle derrate alimentari è più esigente della normativa di altri Paesi. Ciò può suscitare una corrispondente necessità di informarsi da parte dei consumatori e – se l'informazione non è fornita – causare un eventuale svantaggio per i prodotti indigeni sotto il profilo della competitività. È incontestato che le elevate esigenze legali svizzere sulla produzione delle derrate alimentari contribuiscono alla buona reputazione dei prodotti. Queste condizioni quadro, tuttavia, influiscono anche sulla competitività della produzione indigena, che deve essere rafforzata in vista della progressiva apertura del mercato. L'iniziativa intende quindi compensare, almeno parzialmente, gli svantaggi concorrenziali relativi al prezzo.

La legislazione sulle derrate alimentari ammette, in sostanza, l'indicazione dei metodi di produzione, delle corrispondenti prescrizioni legali o delle caratteristiche di un prodotto derivanti da tali metodi di produzione. È invece vietato, ai sensi dell'articolo 19 capoverso 1 lettera b dell'ordinanza del 1° marzo 1995 sulle derrate alimentari (ODerr, RS 817.02) fornire indicazioni con le quali viene fatto credere che una derrata alimentare possieda caratteristiche particolari, allorché queste sono comunque proprie di tutte le derrate alimentari identiche. Secondo la prassi attuale di esecuzione, sono considerate tali, per esempio, le indicazioni sull'adempienza delle esigenze legali.

Nella pratica, la distinzione tra queste indicazioni – che sono vietate nella misura in cui prodotti analoghi presentino le stesse caratteristiche – e quelle che invece apportano ai consumatori un complemento di informazione si rivela difficile (cfr. esempi nell'Allegato 1). La formulazione dell'articolo 19 capoverso 1 lettera b ODerr lascia spazio a un vasto margine d'interpretazione. L'incertezza del diritto che ne deriva ha generato, nel commercio di generi alimentari, una certa riluttanza a fare allusione alle condizioni quadro legali di fabbricazione e di produzione delle derrate alimentari. Perciò, nel suo parere sulla presente iniziativa, l'amministrazione federale si è già pronunciata favorevolmente circa la necessità di precisare l'articolo 19 capoverso 1 lettera b ODerr e di specificare che le indicazioni sulle prescrizioni di fabbricazioni di un prodotto alimentare devono essere ammesse. Ciò dovrebbe agevolare la delicata ponderazione tra la legittima necessità d'informarsi dei consumatori e gli interessi della protezione contro gli inganni.

Il 17 febbraio 2003, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha proposto di dare seguito all'iniziativa, e il Consiglio nazionale ha approvato tale decisione l'11 dicembre 2003³. L'iniziativa è stata trasmessa alla CET-N per l'elaborazione di un progetto. Il 23 agosto e il 14 settembre 2004 la CET-N ha deliberato in merito al progetto citato, elaborato dall'Ufficio federale della sanità pubblica in collaborazione con l'Ufficio federale di veterinaria, il Segretario di Stato dell'economia e l'Ufficio federale del consumo.

Dopo aver esaminato diverse varianti, la Commissione, con 20 voti contro 0 e 2 astensioni, propone al Consiglio di completare la legge sull'agricoltura (LAgr) con un nuovo articolo 16a. Tale articolo prescrive esplicitamente che i prodotti agricoli possono essere contrassegnati con indicazioni sulle caratteristiche o i metodi di produzione che adempiono le prescrizioni legali (per es. produzione ecologica, certificazione di prestazioni ecologiche o detenzione degli animali particolarmente rispettosa delle loro esigenze) o con indicazioni su tali prescrizioni. Queste indicazioni sulle condizioni quadro legali della produzione e della fabbricazione delle derrate alimentari devono essere facoltative.

2 Principi fondamentali della proposta

2.1 Modifica della legge sull'agricoltura

La CET propone di modificare la legge sull'agricoltura come segue:

Art. 16a (nuovo) Indicazione delle caratteristiche e dei metodi di produzione

¹ I prodotti agricoli e i prodotti lavorati possono essere muniti di indicazioni sulle caratteristiche o i metodi di produzione che adempiono le prescrizioni legali (produzione ecologica, certificazione di prestazioni ecologiche o detenzione degli animali particolarmente rispettosa delle loro esigenze) o di indicazioni su tali prescrizioni.

² Le indicazioni devono, segnatamente, essere conformi alle prescrizioni sulla protezione contro gli inganni della legislazione sulle derrate alimentari.

Integrando questi principi a livello di legge nel diritto agricolo si stabilisce esplicitamente che i prodotti agricoli possono essere muniti di indicazioni che vantano, per esempio, il rispetto dell'ambiente o della protezione degli animali. Questo nuovo articolo rientra nelle disposizioni sull'etichettatura ai sensi del titolo secondo, sezione 2 della legge sull'agricoltura. La disposizione è formulata in termini generici e non è quindi limitata alle sole derrate alimentari indigene. Non si tiene conto dell'indicazione sulla sicurezza delle derrate alimentari contenuta nell'iniziativa, perché è evidente che sono immesse nel commercio solo derrate alimentari sicure ai sensi della legislazione sulle derrate alimentari (che si applica sia ai prodotti indigeni, sia a quelli d'importazione) e conformi alle disposizioni sui mezzi di produzioni agricoli e sulla salute degli animali.

³ Boll. uff. 2003 N 1961

Le indicazioni circa le condizioni quadro legali di produzione e di fabbricazione delle derrate alimentari devono essere facoltative. Non insorge quindi un obbligo di dichiarazione, come stipulato, per esempio, nell'articolo 18 della legge sull'agricoltura (LAgr).

Il capoverso 2 rinvia al divieto di inganno secondo la legislazione sulle derrate alimentari. Si assicura così il mantenimento della protezione contro l'inganno, poiché, in virtù dell'articolo 16a nuovo, le indicazioni in questione sono ammesse solo nei limiti di tale divieto.

Se determinate derrate alimentari d'importazione sono fabbricate secondo metodi di produzione vietati in Svizzera, i prodotti indigeni possono essere evidenziati mediante indicazioni che vantano le particolari prescrizioni vigenti in Svizzera (per es. «I vitelli da ingrasso svizzeri sono detenuti in stalle a stabulazione libera con lettiera»). Questi sono tuttavia i limiti dell'evidenziazione; sarebbe in effetti ingannevole pretendere che i prodotti in questione hanno caratteristiche particolari anche rispetto a prodotti svizzeri analoghi della stessa categoria, allorché non è così. Per esempio, l'indicazione «La carne di vitello contrassegnata con la label xy proviene da animali detenuti in stalle a stabulazione libera con lettiera» sarebbe ingannevole perché in Svizzera è proibito tenere legati i vitelli ed è prescritto un settore di riposo provvisto di lettiera; tutta la carne di vitello svizzera proviene quindi da animali detenuti in stalle a stabulazione libera con lettiera.

Eventuali indicazioni ingannevoli devono essere contestate, come in passato, presso gli organi cantonali di controllo delle derrate alimentari. Poiché il rischio di inganno può essere determinato solo in base ai fatti, il principio dell'ammissibilità di queste indicazioni è fissato a livello di legge.

La proposta modifica della legge sull'agricoltura (LAgr) è compatibile con un eventuale complemento dell'ordinanza sulle derrate alimentari che sarebbe applicabile anche in settori che esulano da quello della LAgr (per es: succo d'arancia «senza aggiunta di zucchero», cfr. Allegato 1).

2.2 Valutazione succinta delle varianti esaminate

La modifica della legge sull'agricoltura proposta dalla Commissione è stata selezionata, dopo discussione approfondita, fra tre varianti.

1. Modifica della LAgr: la regolamentazione attraverso la LAgr soddisfa pienamente le preoccupazioni degli autori dell'iniziativa, secondo i quali la crescente liberalizzazione dei mercati richiede che i prodotti agricoli siano distribuiti corredati da informazioni sulle loro caratteristiche particolari e le prescrizioni di produzione. Si tratta inoltre di una misura non discriminatoria: le indicazioni vantanti le caratteristiche particolari o le prescrizioni di produzione nel Paese d'origine sono ammesse anche per i prodotti di importazione. Il gran numero di prescrizioni che regolano ogni stadio della produzione e della lavorazione, nonché le diverse attese dei consumatori presentano esigenze elevate sotto il profilo della dichiarazione e dell'attuazione unitaria. A tal fine, la presente modifica della LAgr costituisce una chiara base giuridica.

2. Modifica della legge federale del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (LDerr, RS 817.0): anche una modifica della LDerr soddisferebbe pienamente le esigenze degli autori dell'iniziativa. Avrebbe inoltre il vantaggio di condensare in un solo strumento le prescrizioni sulla dichiarazione nel settore alimentare. La LDerr deve altresì garantire in maniera generale la protezione della salute e contro l'inganno.
3. Rinuncia a una modifica di legge e regolamentazione attraverso l'ODerr: in sostanza, le esigenze degli autori dell'iniziativa sarebbero soddisfatte anche da una precisazione del divieto di inganno di cui all'articolo 19 ODerr.

Nell'ambito dei dibattiti della Commissione, la proposta di prendere atto dei lavori preliminari e di togliere di ruolo l'iniziativa è stata respinta con 15 voti contro 6. Gli autori della proposta ritengono che la sicurezza delle derrate alimentari e la protezione dei consumatori contro l'inganno siano gli obiettivi prioritari della legislazione e danno grande importanza all'obbligo di dichiarazione (per es. in materia di organismi geneticamente modificati). Altre *label*, a carattere prevalentemente pubblicitario, non farebbero che confondere i consumatori, e non contribuirebbero alla loro protezione.

Nel voto sulle varianti, la variante 1 è stata preferita con 15 voti contro 7. Secondo la maggioranza della Commissione, la soluzione scelta istituisce una chiara base giuridica e soddisfa la legittima necessità di informarsi dei consumatori. Grazie all'evidenziazione, la loro preferenza potrebbe portarsi sui prodotti svizzeri, la cui eccellente qualità è garantita da una normativa particolarmente esigente. Si compenserebbe così un possibile svantaggio per l'agricoltura e si creerebbe una capacità di differenziazione in materia di prodotti agricoli. Una minoranza della Commissione si è pronunciata in favore della variante 3, che consentirebbe di raggiungere l'obiettivo riconosciuto senza modifiche di legge e snellirebbe la legislazione.

Nel voto sull'insieme, la Commissione ha approvato la modifica della LAgr con 20 voti contro 0 e 2 astensioni.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

La modifica di legge proposta dal presente rapporto, come pure un'eventuale modifica dell'ordinanza sulle derrate alimentari, non comporta alcuna ripercussione finanziaria o sull'effettivo del personale per la Confederazione.

3.2 Capacità d'esecuzione

Le modifiche proposte apportano una precisazione della situazione giuridica e accrescono la certezza del diritto. Facilitano quindi l'applicazione della legislazione sulle derrate alimentari e, in particolare, sulla protezione contro l'inganno da parte degli organi di esecuzione cantonali. Non si prevedono oneri supplementari, perché si tratta unicamente di precisare la situazione giuridica rispetto a dichiarazioni ammesse già oggi e non di introdurne di nuove.

In virtù dell'articolo 97 capoverso 1 della Costituzione federale, la Confederazione prende provvedimenti a tutela dei consumatori. In applicazione di questa disposizione, l'articolo 18 della legge sulle derrate alimentari prescrive che la qualità pubblicizzata, come anche tutte le altre indicazioni sulla derrata alimentare, devono corrispondere ai fatti.

Esempi concreti

Esempio 1: succo d'arancia «senza aggiunta di zucchero»

Con decisione del 15 gennaio 2004, il Tribunale federale ha respinto un ricorso amministrativo del DFI concernente il succo d'arancia con l'indicazione «100 % naturale» e «senza aggiunta di zucchero». L'autorità cantonale di controllo delle derrate alimentari competente e il DFI partivano dal principio che l'indicazione «senza aggiunta di zucchero» fosse una constatazione ovvia e che non dovesse essere particolarmente vantata, poiché, secondo le disposizioni del diritto delle derrate alimentari, l'aggiunta di zucchero è ammessa solo se esplicitamente indicata. Sostenevano inoltre che in un succo d'arancia qualificato «100 % naturale», l'aggiunta di zucchero è automaticamente inammissibile, perché l'indicazione «senza aggiunta di zucchero» lascerebbe intendere che il succo d'arancia in questione possieda caratteristiche particolari, mentre tutti i succhi d'arancia comparabili (ovvero con l'indicazione «100 % naturale») presentano le stesse caratteristiche. I consumatori sarebbero così ingannati, nella misura in cui potrebbero credere, in ragione di questa indicazione, di acquistare un succo d'arancia speciale, allorché ciò non è vero.

In sintesi, il Tribunale federale ha così motivato la sua decisione: da un punto di vista strettamente formale, l'indicazione «senza aggiunta di zucchero» sulla confezione del succo d'arancia in questione viola il divieto d'inganno, segnatamente le disposizioni dell'articolo 19 capoverso 1 lettera b dell'ordinanza sulle derrate alimentari (ODerr). Nella fattispecie, tuttavia, è opportuno non perdere di vista la legittima necessità dei consumatori di informarsi. Per questi ultimi, infatti, può essere importante sapere se un prodotto presentato come succo di frutta sia puro al naturale oppure addizionato di zucchero. Il consumatore medio non conosce le disposizioni dell'ordinanza sulle derrate alimentari e non è in grado di trarre immediatamente le giuste conclusioni circa l'eventuale aggiunta di zucchero in base alla denominazione di un prodotto e alla dichiarazione della composizione della derrata.

Da questo punto di vista, l'indicazione litigiosa serve in primo luogo a una migliore informazione dei consumatori su una questione non priva di rilevanza per la decisione di acquisto.

Dalla motivazione del Tribunale federale si deduce che, in singoli casi, occorre ponderare il rischio di inganno rispetto alla necessità di informarsi dei consumatori.

Esempio 2: «Formaggio prodotto con latte ottenuto da mucche che possono muoversi regolarmente»

In un comunicato stampa della Protezione Svizzera degli Animali PSA del 9 settembre 2003 e in un servizio di Kassensturz del settembre 2003 si è rimproverato ai produttori di Grana Padano di praticare l'allevamento dei bovini in maniera non conforme alle norme svizzere sulla protezione degli animali. La Protezione svizzera degli animali e la consigliera di stato Simonetta Sommaruga, presidente della Fon-

dazione per la protezione dei consumatori, hanno richiesto misure contro la commercializzazione in Svizzera di Grana Padano, prodotto con metodi vietati e, in particolare, una dichiarazione pertinente, in virtù dell'articolo 18 della legge sull'agricoltura.

L'Amministrazione ha esaminato la questione e, nel suo rapporto⁴, è giunta alla seguente conclusione: in Svizzera, prescrizioni sul Grana Padano avrebbero solo un effetto di breve durata, perché i fornitori italiani e gli importatori si organizzerebbero in modo da sottrarsi all'obbligo di dichiarazione, adempiendo i corrispondenti requisiti di certificazione. Inoltre, in ragione della parità di trattamento, una prescrizione di dichiarazione per un solo tipo di formaggio sarebbe difficilmente legittimabile. Si renderebbe quindi necessario estenderla a tutti i formaggi d'importazione. Ci si dovrebbero allora aspettare anche misure di ritorsione a diversi livelli. Vista la difficile congiuntura del mercato, i relativi rischi sarebbero molto elevati per la Svizzera, quale Paese esportatore di formaggi. Nel caso specifico, quindi, a lunga scadenza l'emanazione di prescrizioni di dichiarazione secondo l'ODAgr avrebbe scarse probabilità di successo.

Invece, secondo le conclusioni del rapporto, la cosiddetta «dichiarazione positiva» delle caratteristiche sarebbe particolarmente indicata per il raggiungimento degli scopi prefissi – informazione dei consumatori e protezione dei produttori da svantaggi sotto il profilo della competitività. Tuttavia, il rapporto stabilisce anche che la dichiarazione positiva delle caratteristiche è possibile solo se non viola il divieto di inganno. In materia sussiste ancora un bisogno di chiarificazione che sarebbe soddisfatto grazie alle presenti proposte.

⁴ «Deklarationsvorschriften für Importkäse oder Auslobung von positiven Eigenschaften von Schweizer Käse bei unterschiedlichen Tierschutzvorschriften?», UFAG, 31 marzo 2004.

«Suisse Qualité» / «Suisse Garantie»: un problema d'attualità

Qui di seguito un esempio concreto che ha suscitato numerose discussioni. Nella fattispecie si tratta di una dichiarazione di provenienza in forma di marchio depositato, ma l'esempio illustra l'incertezza del diritto che può insorgere a proposito della dichiarazione dei prodotti agricoli.

La denominazione di provenienza è fondamentale per l'agricoltura svizzera. Il futuro sarà caratterizzato da una maggiore apertura dei mercati, da una riduzione della protezione delle frontiere e da una più forte concorrenza da parte di prodotti esteri. A maggior ragione è dunque importante contrassegnare chiaramente i prodotti svizzeri e preservarne l'affidabilità mediante severi controlli.

L'agricoltura svizzera introduce una denominazione di provenienza comune e unitaria per i prodotti agricoli indigeni: il marchio «Suisse Garantie» indica la provenienza svizzera (territorio doganale svizzero compreso il Liechtenstein), stabilisce chiare esigenze di produzione e di lavorazione e garantisce un sistema di controllo e di certificazione continuo e indipendente. «Suisse Garantie» soddisfa i bisogni dei consumatori, come dimostrato da diversi sondaggi rappresentativi.

Il marchio «Suisse Garantie» è il frutto di un processo di lunga lena tra organizzazioni dell'agricoltura, dei consumatori e autorità cantonali di esecuzione nel settore delle derrate alimentari. Inizialmente, gli interessati si proponevano di creare un marchio «Suisse Qualité» volto a garantire, in particolare, le elevate esigenze vigenti in Svizzera in materia di produzione ecologica, allevamento rispettoso della protezione degli animali o sicurezza delle derrate alimentari. Questa iniziativa è fallita in ragione dell'opposizione dell'Ufficio federale della sanità pubblica e dei chimici cantonali, secondo i quali il rispetto di tali esigenze era sottinteso, poiché si tratta, di fatto, delle esigenze minime legali.

Per sottrarsi a questa critica, i promotori dell'iniziativa hanno allora optato per la denominazione «Suisse Garantie». Dalle esperienze fatte, tuttavia, anche con questo marchio sussistono ancora alcune incertezze del diritto che potrebbero essere eliminate grazie alle modifiche proposte dal presente rapporto.

