

Revisione parziale della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG)

Rapporto esplicativo

Compendio

Per ostacoli tecnici al commercio si intendono le limitazioni della circolazione transfrontaliera delle merci riconducibili a differenti prescrizioni sui prodotti o ad una diversa applicazione di queste ultime, come pure – ad esempio – alla necessità di ripetere esami o omologazioni di prodotti. Considerata la fitta rete di interrelazioni che, sul piano internazionale, caratterizza la Svizzera, i costi economici globali di tali limitazioni sono considerevoli.

A partire dagli anni novanta, il Consiglio federale ha seguito due strategie per l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio: l'armonizzazione autonoma delle prescrizioni svizzere con il diritto comunitario e la conclusione di accordi internazionali relativi al reciproco accesso al mercato. Sotto questo profilo, l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio nei confronti della CE ha svolto un ruolo di primo piano, in particolare con i due accordi stipulati nel quadro dei Bilaterali I concernenti il reciproco riconoscimento delle valutazioni della conformità e il commercio di prodotti agricoli. Entrambe le strategie trovano conferma nella legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC).

Con la presente revisione, il principio "Cassis de Dijon" si somma al ventaglio di strumenti per la rimozione degli ostacoli tecnici al commercio. Il principio "Cassis de Dijon" deriva da una decisione della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) del 1979, relativa all'immissione sul mercato in Germania dell'omonimo liquore francese, e contribuisce alla realizzazione del mercato interno. Secondo tale principio, i prodotti importati da uno Stato della CE e fabbricati conformemente alle prescrizioni nazionali dello Stato di esportazione, di norma possono essere immessi in commercio in tutta la CE. Le limitazioni alla circolazione delle merci sono concesse soltanto se dettate da interessi pubblici preponderanti.

La presente revisione della LOTC mira a consentire, in linea di principio, ai prodotti legalmente immessi in commercio nella CE o nel SEE di circolare liberamente anche in Svizzera, senza ulteriori controlli: sia grazie all'armonizzazione delle prescrizioni svizzere sui prodotti con il diritto comunitario, sia in virtù di un accordo bilaterale con la CE o delle nuove disposizioni relative all'applicazione in Svizzera del principio "Cassis de Dijon" contemplate dalla LOTC. Analogamente a quanto avviene nella CE, anche in Svizzera le deroghe saranno possibili unicamente se dirette al perseguimento di interessi pubblici preponderanti secondo l'articolo 4 LOTC, come ad esempio la protezione della salute, dell'ambiente o dei consumatori. I prodotti che, essendo oggetto di tali deroghe, non hanno accesso al mercato svizzero, saranno registrati in elenchi specifici.

La revisione della LOTC mira al rafforzamento della competitività interna nonché alla diminuzione dei costi a carico delle imprese e dei prezzi al consumo. Soltanto consentendo alla Svizzera di approfittare senza limitazioni dell'elevata efficienza di produzione dei lotti destinati al mercato europeo, sarà possibile raggiungere gradualmente il livello di prezzi e di offerta auspicato dai consumatori, necessario per rendere competitiva sul piano internazionale la nostra industria di esportazione. Nel contempo, in relazione alla promozione della competitività, tale principio dovrebbe consolidare l'effetto riscontrato con la già riveduta legge sui cartelli e la legge sul mercato interno. Per questa ragione, la revisione della LOTC è stata inclusa, come provvedimento supplementare, nel pacchetto di misure per una politica di crescita varato dal Consiglio federale. In generale, in applicazione del principio "Cassis de Dijon" potranno ad esempio accedere liberamente al mercato svizzero le seguenti categorie di prodotti, importanti per le economie domestiche: la maggior parte delle derrate alimentari, i prodotti cosmetici, i prodotti tessili, le biciclette nonché i sistemi di allarme antincendio e antintrusione.

Il presente progetto di revisione della LOTC prevede inoltre che anche i fabbricanti svizzeri possano fabbricare e smerciare in Svizzera i loro prodotti conformemente alle prescrizioni vigenti nella CE, se questi ultimi sono stati legalmente immessi in commercio nello Stato CE di cui soddisfano le prescrizioni. Con questa misura, diretta a rafforzare la produttività

svizzera e impedire una discriminazione a livello nazionale, si vuole garantire che in futuro i fabbricanti svizzeri possano produrre per l'intero mercato europeo attenendosi alle prescrizioni di un solo Paese, e che possano immettere in commercio i loro prodotti in Svizzera alle medesime condizioni dei loro concorrenti della CE o del SEE. Le imprese che producono soltanto per il mercato regionale o nazionale e che non esportano sul mercato europeo possono - analogamente a quanto prevede il diritto vigente negli Stati membri della CE - comunque continuare a vendere i loro prodotti in Svizzera adempiendo però esclusivamente alle prescrizioni nazionali.

Così come avviene nella CE, anche in Svizzera il principio "Cassis de Dijon" integra quello dell'armonizzazione delle prescrizioni nazionali con il diritto comunitario, senza sostituirsi ad esso. Il processo di armonizzazione delle prescrizioni svizzere sui prodotti con il diritto CE continuerà perciò a svolgere un ruolo importante. Nel quadro della revisione della LOTC, vengono esaminate le attuali divergenze tra il diritto svizzero in materia di prodotti e il diritto comunitario vigente. Esse sono dunque oggetto di discussione nell'ambito della procedura di consultazione. Nelle intenzioni del Consiglio federale, in futuro tali divergenze dovranno essere ammesse in base a criteri ancora più restrittivi, vale a dire soltanto se saranno indispensabili per la tutela di interessi pubblici preponderanti. Il Consiglio federale deciderà in merito sulla base dei risultati della procedura di consultazione e le modifiche di legge eventualmente necessarie – salve le poche eccezioni espressamente indicate nella documentazione – verranno presentate con il messaggio concernente la revisione della LOTC.

Parallelamente alla revisione della LOTC, il Consiglio federale si prefigge di sviluppare e estendere a nuovi settori gli accordi conclusi con la CE per l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio. Per non compromettere il mantenimento e l'ulteriore sviluppo degli accordi stipulati con la CE, è opportuno che il principio "Cassis de Dijon" trovi applicazione soltanto nei settori in cui le prescrizioni svizzere sui prodotti non sono state armonizzate con quelle comunitarie. Se le prescrizioni sui prodotti svizzere sono armonizzate con quelle comunitarie o del SEE, non vi è alcuna necessità di accrescere l'apertura del mercato mediante il principio "Cassis de Dijon". Infatti, considerato che i prodotti conformi alla legislazione CE in virtù dell'armonizzazione del diritto svizzero con quello comunitario soddisfano automaticamente anche le prescrizioni svizzere e che le prove di conformità estere (risultati di esami, ispezioni e certificazioni) possono, in base all'articolo 18 capoverso 2 LOTC, essere riconosciute anche senza un accordo internazionale, l'accesso di simili prodotti al mercato svizzero è già comunque garantito.

Tuttavia, visto che la CE, contrariamente alla Svizzera, riconosce le valutazioni della conformità estere soltanto se è stato stipulato un accordo in tal senso. Gli accordi con la CE in materia di reciproco accesso al mercato sono di fondamentale importanza per l'economia svizzera d'esportazione. Se l'apertura unilaterale del mercato svizzero valesse nei confronti di tutti i prodotti comunitari, in futuro, nei settori in cui la legislazione svizzera è armonizzata con quella comunitaria, la CE meno interesse a disciplinare l'accesso al mercato mediante accordi. Per questa ragione, il Consiglio federale deve poter sospendere l'applicazione del principio "Cassis de Dijon" nel caso in ciò sia necessario per la tutela degli interessi svizzeri in materia di politica economica esterna.

Sommario

- 1 In generale**
 - 1.1 Contesto**
 - 1.2 Ostacoli tecnici al commercio**
 - 1.3 Rimozione di ostacoli tecnici al commercio**
 - 1.3.1 Rimozione di ostacoli tecnici al commercio nella CE e nel SEE
 - 1.3.2 Rimozione di ostacoli tecnici al commercio in Svizzera
 - 1.3.2.1 La legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC)
 - 1.3.2.2 Armonizzazione autonoma
 - 1.3.2.3 Accordi con la CE per la rimozione di ostacoli tecnici al commercio
 - 1.4 Il principio "Cassis de Dijon" nella CE**
 - 1.5 Scopo della revisione della LOTC**
 - 1.6 Rapporto tra la revisione della LOTC e altre revisioni di leggi e negoziati**
- 2 In dettaglio**
 - 2.1 Preambolo**
 - 2.2 Capitolo 1: Scopo, campo d'applicazione e definizioni**
 - 2.2.1 Articolo 1: Scopo e oggetto
 - 2.2.2 Articolo 2: Campo d'applicazione
 - 2.2.3 Articolo 3: Definizioni
 - 2.3 Capitolo 2: Adozione di prescrizioni tecniche**
 - 2.3.1 Articolo 4: Elaborazione di prescrizioni tecniche in generale
 - 2.3.2 Articolo 4a (nuovo): Elaborazione delle prescrizioni tecniche per quanto riguarda l'informazione sui prodotti
 - 2.3.3 Articolo 5: Elaborazione delle prescrizioni tecniche per quanto riguarda le procedure
 - 2.3.4 Articolo 5a (nuovo): Elaborazione delle prescrizioni tecniche per quanto riguarda la messa in servizio, l'installazione e l'impiego
 - 2.4 Capitolo 3: Competenze e compiti del Consiglio federale**
 - 2.4.1 Articolo 10: Accredimento
 - 2.4.2 Articolo 11: Normazione
 - 2.4.3 Articolo 14: Conclusione di accordi internazionali
 - 2.5 Capitolo 3a (nuovo): Accesso al mercato**
 - 2.5.1 Articolo 16a: Principio
 - 2.5.2 Articolo 16b: Apertura unilaterale del mercato
 - 2.5.2.1 Articolo 16b capoverso 1
 - 2.5.2.2 Articolo 16b capoverso 2
 - 2.5.2.3 Articolo 16b capoverso 3
 - 2.5.3 Articolo 16c: Misure volte a impedire la discriminazione a livello nazionale
 - 2.5.4 Articolo 16d: Informazione sui prodotti

2.6	Capitolo 4: Diritti e doveri delle persone interessate
	Sezione 1: Prove necessarie
2.6.1	Articolo 17: Principio
2.6.2	Articolo 18: Prova per prodotti offerti, immessi in commercio o messi in servizio ai sensi dell'articolo 16a capoverso 1
2.6.3	Articolo 18a (nuovo): Prova per prodotti offerti, immessi in commercio o messi in servizio ai sensi dell'articolo 16b capoverso 1 lettere a e b oppure ai sensi dell'articolo 16c
2.6.4	Articolo 18b (nuovo): Prova per prodotti offerti, immessi in commercio o messi in servizio ai sensi dell'articolo 16b capoverso 1 lettera c
2.7	Capitolo 4: Diritti e doveri delle persone interessate
	Sezione 2: Sorveglianza del mercato
2.7.1	Articolo 19: Competenze degli organi di sorveglianza del mercato
2.7.2	Articolo 20: Esecuzione della sorveglianza del mercato
2.7.3	Articolo 20a (nuovo): Procedura per stabilire le deroghe all'articolo 16b capoverso 1 e all'articolo 16c capoverso 1
2.7.4	Articolo 20b (nuovo): Rimedi giuridici
2.8	Capitolo 4: Diritti e doveri delle persone interessate
	Sezione 3: Assistenza amministrativa
2.9	Capitolo 5: Disposizioni penali
2.9.1	Articolo 23: Falsificazioni
2.9.2	Articoli 24 e 25: False attestazioni e conseguimento fraudolento di una falsa attestazione
2.9.3	Articolo 26: Uso di certificati falsi o inesatti
2.9.4	Articolo 27: Documenti esteri
2.9.5	Articolo 28: Rilascio illegittimo di dichiarazioni di conformità, apposizione e uso non autorizzato di marchi di conformità come pure rilascio illegittimo di dichiarazioni attestanti la legale immissione in commercio all'estero
2.9.6	Articoli 29 e 30: Vantaggi pecuniari illeciti e perseguimento penale
2.10	Capitolo 6: Disposizioni finali
2.10.1	Articolo 31: Prescrizioni d'esecuzione
2.10.2	Articolo 31a (nuovo): Esecuzione
2.10.3	Articolo 31b (nuovo): Rapporto
2.10.4	Articolo 32: Referendum ed entrata in vigore
3	Effetti
3.1	Effetti in materia di personale e finanze per la Confederazione e i Cantoni
3.1.1	Effetti in materia di personale e finanze per la Confederazione
3.1.2	Effetti in materia di personale e finanze per i Cantoni
3.2	Effetti economici, ecologici e sociali
3.2.1	Necessità del progetto
3.2.2	Effetti per i singoli attori economici
3.2.2.1	Importanza delle prescrizioni tecniche e degli altri fattori che determinano i prezzi secondo grandi categorie di prodotti
3.2.2.2	Importanza degli ostacoli tecnici al commercio per i consumatori, i fabbricanti e il commercio
3.2.3	Effetti per l'economia generale
3.2.4	Effetti per il livello di protezione delle consumatrici e dei consumatori
3.2.5	Effetti per l'ambiente
3.2.6	Alternative

3.2.7 Idoneità all'attuazione

3.3 Rapporto con il diritto europeo e con gli obblighi internazionali della Svizzera

3.4 Costituzionalità

1 In generale

1.1 Contesto

Dal 2004 sono stati presentati diversi interventi parlamentari inerenti all'area tematica delle prescrizioni svizzere sui prodotti, degli ostacoli tecnici al commercio e del principio "Cassis de Dijon":

Il *postulato Leuthard (04.3390)* incarica il Consiglio federale di esaminare le questioni seguenti e di presentare un rapporto al riguardo:

- cosa comporterebbe per i prezzi svizzeri e il mercato interno l'introduzione del principio "Cassis de Dijon" e quali sarebbero le conseguenze, secondo il Consiglio federale, per i consumatori e le PMI?
- il suddetto principio dovrebbe essere introdotto unilateralmente oppure su una base di reciprocità con l'UE?
- come valuta il Consiglio federale la differenza tra la normativa svizzera e quella dell'UE (ad es. per i frigoriferi o i mobili da cucina)?

L'*interpellanza Bühler (05.3054)* pone la questione relativa alle conseguenze dell'introduzione del principio "Cassis de Dijon" sotto il profilo dell'accresciuta concorrenza nei vari settori economici nonché della riduzione dei costi e dei prezzi al consumo, chiedendo al Consiglio federale di presentare entro la fine del terzo trimestre del 2005 un rapporto sull'impatto economico dell'applicazione di tale principio.

L'*interpellanza Sommaruga (05.3116)* chiede in quali categorie (beni di consumo, materie ausiliarie dell'agricoltura, medicinali) sussistono differenze tra la legislazione dell'Unione europea e quella svizzera, nonché quali di queste differenze comportano un'effettiva e importante riduzione del livello di protezione.

Con il *postulato 05.3122*, il Gruppo socialista invita il Consiglio federale a sottoporre al Parlamento un rapporto nel quale siano illustrate le disposizioni non tariffali che ostacolano lo scambio di merci con l'estero e contribuiscono all'aumento dei prezzi in Svizzera.

La *mozione Hess (04.3473)* auspica una revisione parziale della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC)¹ tale da creare condizioni giuridiche che:

- consentano il riconoscimento in Svizzera delle prescrizioni tecniche in vigore nell'UE o nello Spazio economico europeo (SEE);
- in linea di principio, permettano l'ammissione in Svizzera dei prodotti liberamente circolanti all'interno dell'UE o del SEE;
- siano definite esplicitamente al livello legislativo le divergenze specifiche a questa regola.

In relazione all'introduzione unilaterale del principio "Cassis de Dijon" nei rapporti con l'UE, il *postulato Baumann (06.3151)*, incarica il Consiglio federale di pubblicare un elenco completo delle prescrizioni svizzere che verrebbero abrogate in seguito all'applicazione di detta regolamentazione oppure che dovrebbero essere osservate dai fabbricanti svizzeri ma non dai fabbricanti dei prodotti importati conformemente alla legislazione in questione.

Il 4 maggio 2005, il Consiglio federale ha organizzato un incontro per discutere la tematica dell'applicazione del principio "Cassis de Dijon" in Svizzera. In tale occasione, ha dichiarato di essere favorevole ad un'apertura unilaterale del mercato svizzero ai prodotti della CE, nei settori in cui le prescrizioni tecniche vigenti in Svizzera differiscono da quelle della CE.

¹ RS 946.51

Il 25 maggio 2005, il Consiglio federale ha preso una decisione relativa alla modifica della LOTC ai fini dell'applicazione del principio "Cassis de Dijon", richiesta dalla mozione Hess e ciò nel senso della discussione del 4 maggio 2005. Il 2 giugno 2005 e il 15 marzo 2006 la mozione in questione è stata accolta dal Consiglio degli Stati rispettivamente dal Consiglio nazionale.

Il 23 settembre 2005, in adempimento del postulato Leuthard il Consiglio federale ha approvato un rapporto concernente la tematica del "Cassis de Dijon"² illustrando quali sarebbero stati i passi successivamente intrapresi per una revisione della LOTC.

Il presente rapporto esplicativo, redatto per la consultazione relativa alla revisione della LOTC, è suddiviso in tre parti. Nella prima parte, di carattere generale, viene approfondita la tematica degli ostacoli tecnici al commercio. Successivamente, sono illustrate le misure per la rimozione di tali ostacoli messe in atto a livello svizzero, soprattutto nel quadro della LOTC. Seguono la situazione relativa al principio "Cassis de Dijon" nella CE e, da ultimo, i contenuti della revisione della LOTC.

Nella seconda parte vengono presentate dettagliatamente le previste modifiche della LOTC.

Gli aspetti trattati nella terza parte sono i seguenti: gli effetti in materia di personale e finanze della presente revisione per la Confederazione e i Cantoni; le conseguenze sul piano economico, ecologico e sociale; il rapporto con il diritto internazionale ed europeo; la costituzionalità.

Nel quadro della presente revisione vengono pure esaminate le divergenze tra le prescrizioni sui prodotti svizzere e il diritto vigente nella CE o nel SEE. Esse sono oggetto del documento intitolato "Esame delle divergenze tra la legislazione svizzera in materia di prodotti e il diritto vigente nella CE" e parte integrante della consultazione. Quando saranno disponibili i risultati della procedura di consultazione, il Consiglio federale deciderà quali divergenze debbano essere mantenute e quali, invece, soppresse; le eventuali modifiche da apportare alla legge – salve alcune eccezioni espressamente indicate nella documentazione della procedura di consultazione – saranno presentate con il messaggio concernente la revisione della LOTC. I criteri seguiti dal Consiglio federale nella presa in considerazione delle divergenze dal diritto della CE saranno ancora più restrittivi: dovranno essere indispensabili per la tutela di interessi pubblici preponderanti ai sensi dell'articolo 4.

1.2 Ostacoli tecnici al commercio

Le prescrizioni tecniche possono essere definite come regole di diritto emanate dallo Stato. Promulgando queste prescrizioni, il legislatore esige che i prodotti rispettino determinate caratteristiche tecniche o qualitative per poter essere offerti, immessi sul mercato, messi in servizio, utilizzati o smaltiti. Le esigenze riguardano ad esempio la produzione, la composizione, la dimensione, il peso, la forma, le prestazioni, il consumo di energia, le emissioni, l'etichettatura o l'imballaggio di un prodotto. Le prescrizioni possono inoltre esigere che il prodotto sia controllato secondo determinate procedure, che ne sia valutata la conformità, che sia registrato presso un'autorità o omologato da quest'ultima per essere immesso sul mercato.

Emanando prescrizioni tecniche, gli Stati si prefiggono di regola obiettivi legittimi, non legati direttamente a questioni di politica commerciale. Essi mirano segnatamente alla protezione

² Il rapporto può essere consultato sul seguente sito Internet:
<http://www.seco.admin.ch/news/00650/index.html?lang=it>.

della sicurezza e della salute dei consumatori e dei lavoratori nonché alla protezione dell'ambiente naturale. Tuttavia, le prescrizioni tecniche possono anche avere l'effetto di ostacolare gli scambi di prodotti o addirittura di proteggere gli interessi economici nazionali dalla concorrenza estera.

Un ostacolo tecnico al commercio nasce allorché un fabbricante, il cui prodotto soddisfa tutte le prescrizioni tecniche richieste per il mercato A, non può accedere al mercato B poiché si pongono altre esigenze, oppure sono applicate esigenze identiche ma in modo diverso, oppure gli esami, le valutazioni della conformità, le registrazioni o le omologazioni effettuati nel Paese A non sono riconosciuti nel Paese B.

All'articolo 3 lettera b LOTC, le prescrizioni tecniche sono definite nel modo seguente:

"le norme giuridicamente vincolanti il cui rispetto costituisce la condizione secondo la quale i prodotti possono essere offerti, immessi in commercio, messi in servizio, utilizzati o smaltiti e che riguardano segnatamente:

- 1. la composizione, le caratteristiche, l'imballaggio, l'etichettatura o il marchio di conformità dei prodotti,*
- 2. la produzione, il trasporto o l'immagazzinamento dei prodotti,*
- 3. gli esami, la valutazione della conformità, la registrazione, l'omologazione o la procedura per ottenere il marchio di conformità."*

Di conseguenza, le seguenti prescrizioni non corrispondono alla definizione di cui sopra:

- disposizioni penali, tasse d'incentivazione, tasse di smaltimento anticipate ai sensi della legge sulla protezione dell'ambiente, dazi, imposta sul valore aggiunto;
- altri esempi possono riguardare la protezione della proprietà intellettuale, le denominazioni di origine, l'indicazione geografica nonché la questione inerente all'esaurimento dei diritti di proprietà intellettuale;
- prescrizioni non riguardanti prodotti; una merce è considerata prodotto ai sensi della LOTC se può essere oggetto di compravendita³.

1.3 Rimozione di ostacoli tecnici al commercio

A livello mondiale, la CE è indubbiamente lo spazio economico in cui la rimozione degli ostacoli tecnici al commercio è più avanzata. Qui di seguito, dapprima viene presentata la strategia adottata dall'UE allo scopo di eliminare gli ostacoli tecnici al commercio; successivamente viene illustrata quella svizzera.

1.3.1 Rimozione di ostacoli tecnici al commercio nella CE e nel SEE

La libera circolazione delle merci costituisce un principio cardine del mercato interno, in base al quale tutte le restrizioni nazionali alla circolazione dei beni all'interno della CE devono essere eliminate.

Molti ostacoli al commercio sono stati rimossi nel quadro dell'armonizzazione comunitaria: per mezzo di direttive, le prescrizioni sui prodotti vengono uniformate e, successivamente, gli

³ Ad es., gli impianti fissi (secondo l'allegato 1 dell'ordinanza del 23 dicembre 1999 sulla protezione dalle radiazioni non ionizzanti, ORNI; RS 814.710) non sono prodotti poiché non possono essere importati o esportati come un tutto. I rifiuti non sono considerati prodotti se, conformemente all'articolo 7 capoverso 6 della legge sulla protezione dell'ambiente (RS 814.01), per rifiuti si intendono soltanto cose mobili delle quali il detentore si libera (senza alcuna contropartita in denaro) o che devono essere smaltite nell'interesse pubblico (i rifiuti non vengono immessi in commercio bensì eliminati). Inoltre, i rifiuti pericolosi ai sensi della Convenzione di Basilea del 22 marzo 1989 (RS 0.814.05) non sono prodotti.

Stati membri devono trasporle nelle rispettive legislazioni nazionali. Quando questa procedura è giunta al termine, e la direttiva corrispondente è entrata in vigore, le medesime disposizioni, di fatto uniformate, si applicano ai prodotti in questione su tutto il mercato interno (si tratta del cosiddetto "*settore armonizzato*").

Per i prodotti che non sono oggetto dell'armonizzazione comunitaria valgono gli articoli 28, 29 e 30 del trattato CE, che – ad eccezione dei casi di cui all'articolo 30 – vietano le restrizioni alla circolazione delle merci tra gli Stati membri.

Su queste disposizioni si fonda pure il principio del riconoscimento reciproco, secondo cui in tutti i settori che – a livello comunitario – non sono armonizzati o non lo sono completamente, tutti gli Stati membri sono tenuti ad accettare sul loro territorio i prodotti fabbricati o legalmente immessi in commercio in un altro Stato membro dell'UE. L'applicazione di tale principio può, in particolare, essere contestata dagli Stati membri soltanto nei casi in cui in particolare la pubblica sicurezza, la salute o l'ambiente vengano messi in pericolo. Inoltre, le misure restrittive attuate in simili casi devono rispondere a principi di necessità e proporzionalità⁴. Nella CE, i settori in cui le legislazioni variano da Stato a Stato e detto principio trova applicazione, sono denominati "*settore non armonizzato*".

Con l'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE), questa regolamentazione è stata estesa anche agli Stati dell'AELS che hanno aderito al SEE.

1.3.2 Rimozione di ostacoli tecnici al commercio in Svizzera

Con il rifiuto dell'Accordo SEE, per la Svizzera il problema degli ostacoli tecnici al commercio ha assunto una nuova dimensione. I principali partner commerciali del nostro Paese hanno invece rimosso buona parte di queste limitazioni. Il Consiglio federale ha reagito con la messa a punto di due strategie: l'armonizzazione autonoma delle prescrizioni svizzere con quelle del diritto comunitario e la conclusione di accordi con la CE finalizzati all'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio. Entrambe le strategie sono radicate nella legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC).

1.3.2.1 La legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC)

La LOTC – adottata nel quadro del programma di rivitalizzazione dell'economia svizzera ed entrata in vigore il 1° luglio 1996 – ha lo scopo di eliminare, in misura del possibile, gli ostacoli al commercio esistenti e di impedire che le prescrizioni tecniche elaborate dagli uffici ed emanate dal Consiglio federale ne creino di nuovi. Si tratta di una legge quadro, che contempla principi validi in generale e applicabili in tutti i singoli settori contemplati dalla vasta legislazione svizzera relativa ai prodotti, allo scopo di impedire la formazione di ostacoli tecnici al commercio inutili in ogni fase e ad ogni livello della preparazione, dell'adozione e dell'attuazione di prescrizioni sui prodotti.

Una prima categoria di disposizioni (capitolo 2, articoli 4, 5 e 6) è indirizzata ai poteri federali a cui spetta l'emanazione di leggi o ordinanze. Dette disposizioni comprendono i principi da osservare durante l'elaborazione, l'adozione e la modificazione di prescrizioni sui prodotti. Queste prescrizioni fissano le condizioni alle quali i prodotti possono essere offerti, immessi in commercio, messi in servizio, impiegati o smaltiti; comprendono in particolare regole riguardanti la composizione, le caratteristiche, l'imballaggio, l'etichettatura, la fabbricazione, il trasporto, l'immagazzinamento, gli esami, la valutazione della conformità, la registrazione e l'omologazione dei prodotti.

⁴ Si tratta del cosiddetto principio "Cassis de Dijon": tale denominazione deriva da una decisione di principio adottata dalla Corte di giustizia; per maggiori dettagli a questo proposito, si veda il punto 1.4.

Secondo l'articolo 4, le prescrizioni tecniche sono formulate in modo da non costituire ostacoli tecnici al commercio. A tale scopo esse sono elaborate in modo da essere compatibili con quelle dei principali partner commerciali della Svizzera ovvero, di norma, con quelle della CE. Deroghe a tale principio sono ammissibili, secondo l'articolo 4 capoversi 3 e 4, soltanto qualora siano rese necessarie da interessi pubblici preponderanti quali in particolare la tutela della salute, dell'ambiente o dei consumatori⁵. Per i cittadini, questa prima categoria di disposizioni non comporta diritti o doveri.

Mediante l'istituzione e la delega di competenze come pure la definizione di procedure, una seconda categoria di disposizioni (capitolo 3, articoli 7-16; capitolo 4, sezione 2, articoli 19-22) mira a creare in Svizzera le condizioni per ovviare in modo globale, efficace e flessibile agli ostacoli tecnici al commercio. Anche queste disposizioni sono rivolte soprattutto alle autorità.

La terza categoria di disposizioni (capitolo 4, articoli 17 e 18; capitolo 5, articoli 23-30) è invece indirizzata a tutti i soggetti giuridici: essa infatti comprende principi in materia di conformità alle prescrizioni sui prodotti, riguardanti anche le relative prove, e sanzioni penali da applicare in caso di violazione di tali prescrizioni.

1.3.2.2 Armonizzazione autonoma

Per quanto concerne il "*settore armonizzato*" a livello comunitario⁶, il legislatore può ridurre gli ostacoli tecnici al commercio tra Svizzera e Stati della CE o del SEE adeguando la legislazione svizzera sui prodotti a quella vigente nella CE, in misura tale da evitare le incompatibilità. È dal 1992 – anno del progetto Eurolex – che il Consiglio federale persegue costantemente tale obiettivo. Ciò nonostante, attualmente sussistono ancora numerose divergenze rispetto al diritto vigente nella CE. Esse sono riportate nel documento relativo all'esame delle divergenze tra la normativa svizzera in materia di prodotti e il diritto vigente nella CE. Nel quadro della revisione della LOTC, il Consiglio federale intende proseguire l'adeguamento della legislazione svizzera in materia di prodotti a quella comunitaria, ammettendo in futuro le divergenze rispetto a quest'ultima soltanto in base a criteri ancora più restrittivi, quando cioè esse sono indispensabili per la tutela di interessi pubblici preponderanti.

1.3.2.3 Accordi con la CE per la rimozione di ostacoli tecnici al commercio

Nel quadro degli accordi settoriali del 1999 tra Svizzera e Comunità europea ("Bilaterali I"), mediante vari strumenti di carattere internazionale sono state create le basi per la reciproca rimozione degli ostacoli tecnici al commercio. In particolare, si tratta dell'*Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (Mutual Recognition Agreement; MRA)*⁷ nel settore dei prodotti industriali, e dell'*Accordo sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo)*⁸.

⁵ Costituiscono interessi ai sensi dell'articolo 4 capoverso 3 lettera a la protezione:

- a. della moralità, dell'ordine e della sicurezza pubblici;
- b. della vita e della salute dell'uomo, degli animali e delle piante;
- c. dell'ambiente naturale;
- d. della sicurezza sul posto di lavoro;
- e. dei consumatori e della lealtà nelle transazioni commerciali;
- f. del patrimonio culturale nazionale;
- g. della proprietà.

⁶ Si veda il punto 1.3.1.

⁷ RS 0.946.526.81

⁸ RS 0.916.026.81

L'MRA prevede il riconoscimento reciproco delle valutazioni della conformità (esami, certificazioni, ispezioni) e, in parte, anche delle omologazioni dei prodotti in quindici settori – allo stato attuale – del ramo industriale⁹. Se l'accordo equipara le prescrizioni svizzere a quelle comunitarie, la valutazione della conformità di un prodotto da parte di un unico organismo competente, riconosciuto dall'accordo, è sufficiente per la sua commercializzazione sia sul mercato svizzero, sia su quello comunitario. Pertanto, non è più necessaria una doppia valutazione della conformità – secondo le prescrizioni svizzere e secondo le prescrizioni CE. Negli altri settori contemplati dall'accordo, in cui le prescrizioni svizzere differiscono da quelle comunitarie, continuano ad essere richieste due valutazioni della conformità: una effettuata secondo il diritto svizzero, l'altra secondo la normativa CE; tuttavia, entrambe possono essere stilate da un organismo di valutazione svizzero o da uno comunitario. Invece, per esportare verso la CE prodotti di settori non compresi nell'accordo, continua ad essere necessaria una valutazione della conformità effettuata da un organismo comunitario.

L'Accordo agricolo migliora il reciproco accesso ai mercati di Svizzera e CE: non solo mediante concessioni tariffali, bensì anche con l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio in numerosi ambiti del settore agricolo¹⁰. In gran parte, ciò avviene grazie al mutuo riconoscimento dell'equivalenza delle legislazioni e la conseguente cessazione dell'obbligo di presentare certificati. Anche il mutuo riconoscimento dei requisiti di polizia sanitaria o di protezione delle specie vegetali (certificati sanitari, controlli ufficiali, ecc.) oppure delle attestazioni di qualità, facilita il reciproco accesso ai mercati.

1.4 Il principio "Cassis de Dijon" nella CE

Il cosiddetto principio "Cassis de Dijon" è stato stabilito nel 1979 dalla Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE), in una decisione riguardante l'immissione sul mercato tedesco dell'omonimo liquore francese. In seguito, conformemente agli articoli 28 e 30 (ex art. 30 e 36) del trattato CE, sia la CGCE sia la Commissione europea si sono attenute a questa giurisprudenza. Nel caso in cui le prescrizioni non siano state armonizzate a livello comunitario, secondo detto principio vale quanto segue: i prodotti importati da uno Stato membro della CE e fabbricati conformemente alle prescrizioni nazionali dello Stato di esportazione, di norma possono essere immessi in commercio in tutta la CE. Le limitazioni alla circolazione delle merci sono concesse soltanto se dettate da interessi pubblici preponderanti. Il principio "Cassis de Dijon" integra il processo di armonizzazione delle prescrizioni giuridiche nazionali, senza sostituirsi ad esso. Nell'applicazione di tale principio, le autorità nazionali degli Stati membri devono inoltre tenere conto delle interpretazioni della CGCE e della Commissione europea.

Nella CE, il principio "Cassis de Dijon"¹¹ è applicato già da più di venticinque anni ed è oggetto sia di una vasta giurisprudenza, sia di verifiche attente e costanti da parte della Commissione europea. Quest'ultima ha emanato diverse comunicazioni¹² e rapporti¹³ allo scopo di garantirne una corretta applicazione a livello nazionale.

⁹ Macchine, dispositivi di protezione individuale, giocattoli, dispositivi medici, apparecchi a gas e caldaie, apparecchi a pressione, apparecchiature radio e apparecchiature terminali di telecomunicazione, apparecchi e sistemi destinati a essere utilizzati in atmosfera potenzialmente esplosiva, materiale elettrico e compatibilità elettromagnetica, macchine e materiali per cantieri, strumenti di misura e imballaggi preconfezionati, veicoli a motore, trattori agricoli o forestali, buona pratica di laboratorio (*good laboratory practice* GLP), ispezioni della buona pratica di fabbricazione (*good manufacturing practice*, GMP) e certificazione dei medicinali.

¹⁰ Prodotti fitosanitari, alimenti per animali, sementi, prodotti vitivinicoli, bevande spiritose e bevande aromatizzate a base di vino, prodotti di produzione biologica, prodotti ortofruttili, animali e prodotti di origine animale (ad es. formaggi)

¹¹ Nella CE il principio "Cassis de Dijon" viene denominato anche "principio di mutuo riconoscimento".

¹² Comunicazione della Commissione sulle conseguenze della sentenza emessa dalla Corte di giustizia delle Comunità europee il 20 febbraio 1979 nella causa 120/78 («Cassis de Dijon»), Gazzetta ufficiale n. C 256 del 3 ottobre 1980, pag. 2;

Conformemente ad una regola fondamentale del diritto comunitario, un prodotto fruisce del diritto di libera circolazione delle merci, stabilito dal trattato CE. Il diritto fondamentale della libera circolazione dei prodotti non è però un diritto assoluto: il mutuo riconoscimento tra Stati CE è condizionato dal diritto di scrutinio che il Paese d'importazione può esercitare sull'equivalenza tra il livello di protezione garantito dal prodotto in questione e quello perseguito dalle prescrizioni nazionali. Il diritto di scrutinio deve basarsi su criteri oggettivi, non discriminatori e resi noti in anticipo, in modo da circoscrivere l'esercizio del potere discrezionale delle autorità nazionali, affinché non sia usato in modo arbitrario.

Devono quindi essere criteri debitamente pubblicizzati o facilmente accessibili. Il procedimento per esercitare il diritto di scrutinio deve comunque essere sempre, per quanto possibile, breve, efficace e poco oneroso. In linea di massima non vi possono essere controlli sistematici nel Paese d'importazione prima dell'immissione in commercio. Il Paese d'importazione di norma può quindi esaminare la conformità di un prodotto alle proprie prescrizioni tecniche solo nel corso di un'ispezione nel quadro delle proprie attività di sorveglianza del mercato, e cioè dopo l'immissione sul mercato nazionale. Una procedura di previa autorizzazione all'immissione sul mercato nazionale del Paese d'importazione può essere ammessa solo a condizioni molto rigorose¹⁴.

1.5 Scopo della revisione della LOTC

Con la presente revisione, il principio "Cassis de Dijon" si somma al ventaglio di strumenti per impedire la formazione di ostacoli tecnici al commercio. In particolare, a tale scopo è stato aggiunto un nuovo capitolo (capitolo 3a), relativo all'accesso al mercato.

La presente revisione mira a consentire, in linea di principio, ai prodotti legalmente immessi in commercio nella CE o nel SEE di circolare liberamente anche in Svizzera, senza ulteriori controlli: sia grazie all'armonizzazione delle prescrizioni svizzere sui prodotti con la legislazione comunitaria, sia in virtù di accordi con la CE o delle nuove disposizioni relative all'applicazione in Svizzera del principio "Cassis de Dijon" contemplate dalla LOTC. Analogamente a quanto avviene nella CE, anche in Svizzera le deroghe saranno possibili unicamente se dirette al perseguimento di interessi pubblici preponderanti secondo l'articolo 4 LOTC, come ad esempio la protezione della salute, dell'ambiente o dei consumatori. I prodotti che, essendo oggetto di tali deroghe, non hanno accesso al mercato svizzero, saranno registrati in elenchi specifici.

L'adozione del principio "Cassis de Dijon" costituisce un ulteriore strumento per la rimozione degli ostacoli tecnici al commercio. Soltanto consentendo alla Svizzera di approfittare senza limitazioni dell'elevata efficienza di produzione dei lotti destinati al mercato europeo, sarà possibile raggiungere gradualmente il livello di prezzi e di offerta auspicato dai consumatori, necessario per rendere competitiva sul piano internazionale la nostra industria di esportazione. Questo nuovo strumento integra la strategia seguita finora dal Consiglio federale, allo scopo di contribuire al rafforzamento della competitività interna e alla diminuzione dei costi a carico delle imprese e dei prezzi al consumo. Nel contempo, gli effetti

Comunicazione interpretativa della Commissione — Agevolare l'accesso di prodotti al mercato di un altro Stato membro: applicazione pratica del mutuo riconoscimento; Gazzetta ufficiale n. C 265 del 4 novembre 2003, pag. 2;
¹³ Secondo rapporto biennale sull'applicazione del principio di riconoscimento reciproco nel mercato interno del 23 luglio 2002; COM/2002/0419

¹⁴ Nella sentenza del 22 gennaio 2002 (Canal Satélite Digital SL contro Administración General del Estado, in presenza di Distribuidora de Televisión Digital SA (DTS), causa C-390/99, Racc. 2002, pag. I-607), la Corte di giustizia ha chiaramente ricordato che una procedura di previa autorizzazione costituisce una restrizione alla libera circolazione delle merci. Pertanto, per poter risultare giustificata con riguardo alle dette libertà fondamentali, una siffatta normativa deve perseguire un motivo di interesse generale riconosciuto dal diritto comunitario e rispettare il principio di proporzionalità, vale a dire essere idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il suo raggiungimento.

in termini di promozione della concorrenza prodotti dalla riveduta legge sui cartelli¹⁵ e dalla legge sul mercato interno¹⁶ verranno ulteriormente rafforzati. Per questa ragione, la revisione della LOTC è stata inclusa, come provvedimento supplementare, nel pacchetto di misure per una politica di crescita varato dal Consiglio federale. In generale, in applicazione del principio "Cassis de Dijon" potranno ad esempio accedere liberamente al mercato svizzero le seguenti categorie di prodotti, importanti per le economie domestiche: la maggior parte delle derrate alimentari, i prodotti cosmetici, i prodotti tessili, le biciclette nonché i sistemi di allarme antincendio e antintrusione.

Il presente progetto di revisione della LOTC prevede inoltre che anche i fabbricanti svizzeri possano fabbricare e smerciare in Svizzera i loro prodotti conformemente alle prescrizioni vigenti nella CE, se questi ultimi sono stati legalmente immessi in commercio nello Stato CE di cui soddisfano le prescrizioni. Con questa misura, diretta a rafforzare la produttività svizzera e impedire una discriminazione a livello nazionale, si vuole garantire che in futuro i fabbricanti possano produrre per l'intero mercato europeo attenendosi alle prescrizioni di un solo Paese, e che possano immettere in commercio i loro prodotti in Svizzera alle medesime condizioni dei loro concorrenti della CE o del SEE. Le imprese che producono soltanto per il mercato regionale o nazionale e che non esportano sul mercato europeo possono comunque continuare a vendere i loro prodotti in Svizzera adempiendo esclusivamente alle prescrizioni nazionali, analogamente a quanto prevede il diritto vigente negli Stati membri della CE.

Così come avviene nella CE, anche in Svizzera il principio "Cassis de Dijon" integra quello dell'armonizzazione delle prescrizioni nazionali con il diritto comunitario, senza sostituirsi ad esso. Il processo di armonizzazione delle prescrizioni svizzere sui prodotti con il diritto CE continuerà a svolgere un ruolo importante. Nel quadro della revisione della LOTC, vengono esaminate le attuali divergenze tra il diritto svizzero in materia di prodotti e la legislazione comunitaria vigente. Esse sono oggetto di discussione nell'ambito della procedura di consultazione. Nelle intenzioni del Consiglio federale, in futuro tali divergenze dovranno essere ammesse in base a criteri ancora più restrittivi, vale a dire soltanto se saranno indispensabili per la tutela di interessi pubblici preponderanti. Il Consiglio federale deciderà in merito quando potrà disporre dei risultati della procedura di consultazione e le modifiche di legge eventualmente necessarie – salve le poche eccezioni espressamente indicate nella documentazione – verranno presentate con il messaggio concernente la revisione della LOTC.

Anche in relazione ai vigenti accordi con la CE in materia di rimozione degli ostacoli tecnici al commercio – così come ne sono stati conclusi nel quadro dei Bilaterali I – il principio "Cassis de Dijon" riveste un ruolo integrativo e non sostitutivo. Perciò, parallelamente alla revisione della LOTC, è necessario proseguire gli sforzi per estendere tali accordi con la CE a nuovi settori.

Per non compromettere il mantenimento e l'ulteriore sviluppo degli accordi stipulati con la CE, come pure la stipulazione di nuovi accordi, è opportuno che il principio "Cassis de Dijon" trovi applicazione soltanto nei settori in cui le prescrizioni svizzere sui prodotti non sono state armonizzate con quelle comunitarie.

Se le prescrizioni sui prodotti svizzere sono armonizzate con quelle della CE o del SEE, non vi è alcuna necessità di accrescere l'apertura del mercato mediante il principio "Cassis de Dijon". Infatti, considerato che i prodotti conformi alla legislazione della CE in virtù dell'armonizzazione del diritto svizzero con quello comunitario soddisfano automaticamente anche le prescrizioni svizzere e che le prove di conformità estere (risultati di esami, ispezioni e certificazioni) possono, in base all'articolo 18 capoverso 2 LOTC, essere riconosciute

¹⁵ RS 251

¹⁶ RS 943.02

anche senza un accordo internazionale, l'accesso di simili prodotti al mercato svizzero è già comunque garantito.

Tuttavia, visto che la CE, contrariamente alla Svizzera, riconosce le valutazioni della conformità estere soltanto se è stato stipulato un accordo di in tal senso, gli accordi con la CE in materia di reciproco accesso al mercato sono di fondamentale importanza per l'economia svizzera d'esportazione. Se l'apertura unilaterale del mercato svizzero valesse nei confronti di tutti i prodotti comunitari, in futuro, nei settori in cui la legislazione svizzera è armonizzata con quella comunitaria, la CE meno interesse a disciplinare l'accesso al mercato mediante accordi. Per questa ragione, il Consiglio federale deve poter sospendere l'applicazione del principio "Cassis de Dijon" nel caso in ciò sia necessario per la tutela degli interessi svizzeri in materia di politica economica esterna.

1.6 Rapporto tra la revisione della LOTC e altre revisioni di leggi e negoziati

Considerato che sia la legge sul mercato interno – riveduta il 16 dicembre 2005 – sia la LOTC riveduta disciplinano l'accesso dei prodotti al mercato, diventa necessario definire il rapporto tra questi due atti normativi. In caso di disposizioni contrastanti, relative alle misure attuate dagli organi di sorveglianza del mercato o all'effetto giuridico di queste ultime, vale il principio della prevalenza delle più recenti su quelle precedenti e, dunque, della LOTC riveduta rispetto all'altra legge. Allo stato attuale, simili contrasti non sussistono.

Attualmente sono in corso i lavori di revisione della legge federale sulla sicurezza delle installazioni e degli apparecchi tecnici (LSIT)¹⁷, allo scopo di farne una legge generale sulla sicurezza dei prodotti ampliandone il campo d'applicazione. Tale revisione si svolge sotto la guida del DFE, che provvede ad uno stretto coordinamento di entrambi i progetti.

Peraltro sono pure in corso colloqui tra Svizzera e CE relativi ad una collaborazione più stretta nei settori della valutazione e gestione dei rischi, della sorveglianza del mercato e dell'informazione pubblica riguardo alla protezione della salute e dei consumatori. I colloqui suddetti vertono, tra l'altro, sulla partecipazione della Svizzera ad istituzioni della CE attive nell'ambito della protezione della salute e dei consumatori: l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), il Programma d'azione comunitario nel settore della tutela della salute (2007-2013), come pure diversi sistemi di scambio d'informazioni e di allarme esistenti in questo settore. Questa collaborazione con la CE faciliterebbe notevolmente anche l'applicazione del principio "Cassis de Dijon" in Svizzera nei settori interessati.

Parallelamente alla revisione della LOTC, il Consiglio federale si prefigge di sviluppare e estendere a nuovi settori gli accordi conclusi con la CE per l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio. Si sta valutando la possibilità di concludere un accordo di libero scambio tra la Svizzera e la CE in materia di prodotti agricoli e derrate alimentari, comprendente una regolamentazione contrattuale del principio "Cassis de Dijon". La consultazione degli ambienti svizzeri interessati e i sondaggi presso la Commissione europea hanno evidenziato un interesse di principio a proseguire le esplorazioni relative a un possibile accordo di libero scambio tra la Svizzera e la CE in materia di prodotti agricoli e derrate alimentari. Sulla base di questi risultati, il Consiglio federale ha deciso di intraprendere colloqui esplorativi con la CE. Riguardo all'opportunità di negoziare la conclusione di un accordo bilaterale di libero scambio nel settore dei prodotti agricoli e delle derrate alimentari, il Consiglio federale deciderà in base all'esito di detti colloqui e ad ulteriori chiarimenti. Affinché l'economia svizzera ottenga il migliore accesso possibile al mercato europeo e per evitare eventuali problemi legati alla discriminazione dei produttori a livello nazionale, bisogna in principio dare la precedenza a un'eliminazione reciproca degli ostacoli tecnici al commercio. Al fine dell'elaborazione del messaggio relativo alla revisione della

¹⁷ RS 819.1

LOTG, questi due progetti saranno riadattati l'uno all'altro dopo la chiusura della procedura di consultazione, alla luce delle conoscenze di cui si disporrà. Il Consiglio federale è d'avviso che le discussioni in vista di un eventuale regolamentazione contrattuale di un riconoscimento mutuo nel settore dei prodotti agricoli e delle derrate alimentari non dovrebbero tuttavia ostacolare una rapida attuazione della presente revisione della LOTG negli altri settori.

Una regolamentazione del principio "Cassis de Dijon" basata sulla reciprocità avrebbe il vantaggio di garantire all'industria svizzera d'esportazione un accesso al mercato della CE nel settore non armonizzato in seno alla CE sulla base di un accordo e permetterebbe di evitare i problemi d'esecuzione legati alle disposizioni tendendo ad evitare una discriminazione dei produttori svizzeri. La Svizzera dovrebbe in ogni caso recepire la totalità dell'attuale legislazione sui prodotti armonizzata al livello CE e probabilmente anche i suoi sviluppi ulteriori. Le divergenze rispetto al diritto comunitario armonizzato dovrebbero essere regolate nell'ambito di un accordo. Nel caso in cui una soluzione contrattuale dovesse prevedere anche un'abolizione dei controlli alla frontiera tra la Svizzera e la CE, questo vantaggio avrebbe però per conseguenza di limitare il margine di libertà nei confronti degli Stati terzi in questo settore.

L'introduzione unilaterale del principio "Cassis de Dijon" avrebbe tuttavia il vantaggio di pottere essere attuata più rapidamente ed essere adattata ai bisogni specifici della Svizzera. Il margine di libertà relativo al mantenimento delle divergenze esistenti rispetto al settore armonizzato come anche alle deroghe al principio "Cassis de Dijon" nel settore non armonizzato sarebbe più grande. Per di più, la Svizzera potrebbe fare marcia in dietro su tutto o parte dell'apertura unilaterale. Tuttavia questa soluzione richiede delle risorse più importanti in materia d'esecuzione e non permette di assicurare un accesso al mercato nel settore armonizzato. Tutte le deroghe e divergenze ridurrebbero l'effetto positivo del progetto di eliminazione degli ostacoli al commercio. Per di più, un'abolizione dei controlli alla frontiera non sarebbe possibile.

Sintesi delle modifiche fondamentali

La presente revisione si prefigge di dotare la LOTC di un'ulteriore linea direttrice. Finora si trattava di una legge comprendente disposizioni relative alla preparazione, all'adozione e alla modifica di prescrizioni tecniche, allo scopo di evitare la formazione di inutili ostacoli al commercio e di rimuovere quelli esistenti. Ora viene completata con un nuovo capitolo (capitolo 3a), concernente l'accesso dei prodotti al mercato.

Ad esempio, nel nuovo articolo 16a viene stabilito il principio secondo cui in Svizzera è possibile l'offerta, l'immissione in commercio e la messa in servizio dei prodotti che soddisfano le prescrizioni tecniche svizzere, o il cui accesso al mercato è disciplinato da accordi internazionali. Con l'articolo 16b – in cui è sancito il principio "Cassis de Dijon" – ai prodotti non conformi alle prescrizioni tecniche svizzere viene ora concessa una possibilità alternativa di accedere al mercato del nostro Paese.

La presente revisione della LOTC mira a consentire, in linea di principio, ai prodotti legalmente immessi in commercio nella CE o nel SEE di circolare liberamente anche in Svizzera, senza ulteriori controlli: sia grazie all'armonizzazione delle prescrizioni svizzere sui prodotti con la legislazione comunitaria, sia in virtù di accordi bilaterali o delle nuove disposizioni relative all'applicazione in Svizzera del principio "Cassis de Dijon" contemplate dalla LOTC.

È previsto che anche i prodotti che soddisfano le prescrizioni di Stati non facenti parte del SEE possano essere immessi sul mercato svizzero. Così come già avviene nei confronti della CE, anche rispetto a Stati terzi l'esistenza di un accordo relativo al riconoscimento reciproco delle valutazioni della conformità in almeno un settore costituisce il presupposto di base per l'applicazione del principio "Cassis de Dijon".

Il principio "Cassis de Dijon" non si applica ai prodotti soggetti ad omologazione, come pure ai prodotti per i quali vige un divieto d'importazione o che richiedono un'autorizzazione preliminare d'importazione.

Nel quadro di questa revisione è inoltre necessario stabilire le deroghe generali al futuro principio "Cassis de Dijon". L'elenco 1 del documento intitolato "esame delle divergenze tra la legislazione svizzera sui prodotti e il diritto vigente nella CE" comprende le deroghe generali al principio "Cassis de Dijon" richieste dai competenti uffici federali. Il Consiglio federale deciderà in merito alle deroghe richieste quando potrà disporre dei risultati della procedura di consultazione e le modifiche di legge eventualmente necessarie – salve le poche eccezioni espressamente indicate nella documentazione – verranno presentate con il messaggio concernente la revisione della LOTC. Il Consiglio federale intende autorizzare le deroghe attenendosi a criteri ancora più restrittivi, vale a dire soltanto quando siano indispensabili alla tutela di interessi pubblici preponderanti ai sensi dell'articolo 4 LOTC.

È necessario distinguere tra queste deroghe generali al principio "Cassis de Dijon" e le deroghe relative a singoli casi, che – analogamente alla prassi seguita nell'UE – possono essere disposte dalle autorità competenti nel quadro della sorveglianza del mercato. In relazione a tale attività degli organi di sorveglianza del mercato nei settori in cui di norma il principio "Cassis de Dijon" trova applicazione, occorre creare le basi legali necessarie ad un suo svolgimento uniforme in tutta la Svizzera (articolo 20a).

I prodotti che, per le ragioni suddette, non avranno accesso al mercato svizzero in virtù del principio "Cassis de Dijon", saranno registrati in elenchi specifici.

Allo scopo di evitare una penalizzazione dei fabbricanti svizzeri, anche questi ultimi devono poter realizzare e immettere in commercio i loro prodotti in Svizzera conformemente alle prescrizioni CE o, nei settori non ancora armonizzati a livello comunitario, secondo le prescrizioni nazionali adottate da singoli Stati della CE o del SEE, purché detti prodotti siano legalmente in circolazione anche negli Stati di cui soddisfano le prescrizioni (articolo 16c).

Trascorsi cinque anni dall'entrata in vigore della revisione della LOTC, il Consiglio federale presenterà un rapporto alle Camere federali concernente le esperienze maturate con le disposizioni rivedute (articolo 31b). Nel caso in cui un partner commerciale non garantisca ai prodotti svizzeri l'accesso al mercato oppure quest'ultimo risulti ostacolato, il Consiglio federale deve poter sospendere l'applicazione del principio "Cassis de Dijon" per tutti o per alcuni prodotti importati in Svizzera da detto partner commerciale. Nella sua decisione esso prende in considerazione gli interessi svizzeri in materia di economia e di politica economica esterna (articolo 16b capoverso 3).

Oltre al nuovo capitolo 3a concernente l'accesso al mercato, gli attuali principi in materia di elaborazione, adozione e modificazione di prescrizioni tecniche sono integrati da disposizioni relative all'informazione sui prodotti (articolo 4a), alla procedura di omologazione per l'immissione in commercio di prodotti (incluse disposizioni inerenti ad una procedura di omologazione semplificata per prodotti già omologati all'estero conformemente a prescrizioni equivalenti; articolo 5), come pure alla messa in servizio, all'installazione e all'impiego di prodotti (articolo 5a). Si tratta di aspetti che, in passato, sono stati la causa più frequente di ostacoli tecnici al commercio.

Accanto ad alcuni piccoli adeguamenti, anche gli articoli 10 (accreditamento) e 11 (normazione) sono stati aggiornati, alla luce degli sviluppi avvenuti a livello europeo in tali ambiti dall'entrata in vigore della LOTC.

2.1 Preambolo

La LOTC è stata emanata quando ancora vigeva la Costituzione federale del 1874: è pertanto necessario adeguarne il preambolo alla Costituzione federale del 18 aprile 1999. Gli articoli 54 (affari esteri) e 101 (politica economica esterna) della nuova Costituzione corrispondono, nella versione del 1874, a competenze della Confederazione previste implicitamente in relazione agli affari esteri; l'articolo 95 (attività economica privata) della versione attuale della Costituzione equivale all'articolo 31bis capoversi 1 e 2 della versione del 1874; da ultimo, l'articolo 123 (diritto penale) corrisponde all'articolo 64bis della Costituzione federale del 1874. L'articolo 94 Cost., concernente i principi dell'ordinamento economico, ora viene inserito nel preambolo.

2.2 Capitolo 1: Scopo, campo d'applicazione e definizioni

2.2.1 Articolo 1: Scopo e oggetto

Finora, scopo della LOTC era impedire la formazione di ostacoli tecnici al commercio nei settori di competenza della Confederazione, ridurli o rimuoverli (articolo 1 capoverso 1). Si trattava perciò di una legge comprendente soprattutto disposizioni relative all'elaborazione, all'adozione e alla modificazione di prescrizioni tecniche; alle competenze ed ai compiti del Consiglio federale; ai diritti e ai doveri generali delle persone interessate e alle disposizioni penali d'applicazione generale (articolo 1 capoverso 2).

La presente revisione si prefigge di dotare la LOTC di un'ulteriore linea direttrice. Infatti, un nuovo capitolo 3a regola l'accesso al mercato dei prodotti offerti, immessi in commercio o messi in servizio conformemente a prescrizioni tecniche svizzere o estere. Occorre pertanto integrare l'elenco di cui al capoverso 2 con una nuova lettera c "principi per l'accesso dei prodotti al mercato". L'attuale lettera c "diritti e doveri generali delle persone interessate e disposizioni penali d'applicazione generale" diventa di conseguenza una nuova lettera d.

2.2.2 Articolo 2: Campo d'applicazione

L'articolo 2 definisce il rapporto della LOTC – in quanto normativa quadro orizzontale – con la legislazione settoriale della Confederazione vigente in materia di prodotti. Per legislazione settoriale si intende l'insieme di leggi federali, decreti federali ed ordinanze comprendenti prescrizioni relative a determinati prodotti, categorie di prodotti o tematiche inerenti ai prodotti, in particolare per quanto attiene all'immissione in commercio.

La regolamentazione vigente enuncia al capoverso 1 il principio secondo cui la LOTC si applica a tutti i settori nei quali la Confederazione emana prescrizioni tecniche. Inoltre, l'attuale articolo 2 capoverso 2 prevede che le disposizioni emanate a livello di legge (leggi federali e decreti federali di obbligatorietà generale) – che vanno oltre la LOTC o che vi derogano – oppure i trattati internazionali siano prevalenti rispetto alla LOTC. Viceversa, quest'ultima è prevalente nei confronti delle ordinanze settoriali, a condizione che le deroghe in esse contenute non siano già espressamente previste nelle rispettive leggi settoriali.

Con la revisione totale della Costituzione federale, l'atto in forma di decreto federale d'obbligatorietà generale, basato sulla Costituzione federale del 1874, è stato abrogato. Di conseguenza, è necessario adeguare l'articolo 2 capoverso 2, stralciando il riferimento ai decreti federali d'obbligatorietà generale.

Nel contempo, l'articolo 2 capoverso 2 viene completato con la disposizione relativa all'indicazione esplicita delle deroghe al principio "Cassis de Dijon" (vale a dire le deroghe all'articolo 16b capoverso 1) nelle corrispondenti leggi federali. Si possono ipotizzare formulazioni di questo tipo: "La seguente disposizione costituisce una deroga ai sensi dell'articolo 16b capoverso 2 LOTC; di conseguenza, l'articolo 16b capoverso 1 LOTC non è applicabile". Se una disposizione non viene esplicitamente indicata in una legge settoriale come deroga ai sensi dell'articolo 16b capoverso 2, il principio "Cassis de Dijon" (articolo 16b capoverso 1) è applicabile. La medesima disposizione vale per le deroghe alle misure volte ad impedire la discriminazione nazionale (vale a dire deroghe all'articolo 16c capoverso 1)¹⁸.

In merito a due disposizioni – l'articolo 3 (definizioni) e l'articolo 19 (sorveglianza del mercato) – il capoverso 3 prevede inoltre, derogando al capoverso 2, che le prescrizioni settoriali siano prevalenti in generale. In altri termini, in questi casi la prevalenza spetta alla normativa specifica anche se la deroga risulta soltanto a livello di ordinanza.

2.2.3 Articolo 3: Definizioni

L'articolo 3 comprende una serie di definizioni che rimangono immutate.

Soltanto le lettere d e p sono integrate (lettera d) rispettivamente modificate (lettera p). Inoltre, alla lettera q viene aggiunta una nuova definizione: l'informazione sui prodotti.

¹⁸ Per maggiori dettagli, si vedano i punti 2.5.2.2 e 2.5.3.

La lettera d definisce l'immissione in commercio, vale a dire il trasferimento o la consegna a titolo oneroso di un prodotto. Considerato che il diritto nazionale si applica unicamente a fatti e persone in Svizzera, al momento dell'immissione in commercio il domicilio, la sede, la dimora o il luogo di soggiorno di cedente e destinatario del prodotto devono essere nel nostro Paese, e la cessione del prodotto deve avvenire sul territorio svizzero. Se un prodotto viene importato, la prima cessione dall'importatore al destinatario costituisce un'immissione in commercio. Affinché in futuro anche le importazioni dirette a scopo professionale siano comprese dalla normativa, la definizione in esame viene completata in modo che la messa in servizio a scopo professionale sia equiparata all'immissione in commercio se non è stata preceduta da quest'ultima.

Riguardo all'attività statale di organi di controllo di cui all'articolo 3 lettera p – intesa a garantire che i prodotti offerti, immessi in commercio o messi in servizio soddisfino le prescrizioni tecniche – viene introdotta una piccola modifica. Infatti, tale attività non viene più designata "controllo a posteriori", bensì – analogamente a quanto avviene già da lungo tempo nella CE e nel SEE – "sorveglianza del mercato". Nell'attuale versione della LOTC, l'espressione "sorveglianza del mercato" compare già nel titolo della sezione 2 del capitolo 4. Considerato che da quando la LOTC è entrata in vigore, l'espressione in uso a livello internazionale "sorveglianza del mercato" viene utilizzata correntemente anche in Svizzera, tale adeguamento terminologico s'impone; tanto più che il termine adottato finora – controlli a posteriori – era fonte di malintesi nei rapporti di collaborazione con i partner esteri. Approfittando di tale modifica, la versione tedesca del testo viene adeguata a quella francese e italiana, aggiungendo a "*in Verkehr gebrachte oder in Betrieb genommene Produkte*" l'espressione "*angebotene Produkte*".

Inoltre, viene aggiunta una nuova definizione all'elenco: alla lettera q viene introdotta l'"informazione sui prodotti": Si tratta di indicazioni e di marchi vincolanti, prescritti da regole contemplate dall'ordinamento giuridico statale. Indicazioni e marchi facoltativi (*label*) non rientrano in questa definizione.

Le indicazioni e i marchi vincolanti, parte dell'informazione sui prodotti, sono definiti mediante un elenco non esaustivo. A tale riguardo, sono segnatamente menzionati l'etichettatura, le diciture apposte sull'imballaggio, i fogli illustrativi, le istruzioni per l'uso, i manuali per gli utenti e le schede di sicurezza.

Come già illustrato nelle spiegazioni relative all'articolo 2, le definizioni di cui all'articolo 3 non godono di alcuna prevalenza giuridica nei confronti delle definizioni derogatorie delle prescrizioni federali relative ai singoli settori. Nell'ambito delle prescrizioni sui prodotti, caratterizzate da un elevato contenuto tecnico, le definizioni svolgono un ruolo importante: tuttavia, nella normativa settoriale non è raro che esse vengano stabilite in dettaglio soltanto a livello di ordinanza. Se, a tale riguardo, la prevalenza spettasse alle definizioni della LOTC, ciò potrebbe ripercuotersi negativamente sul funzionamento del sistema di regolamentazione settoriale interessato.

2.3 Capitolo 2: Adozione di prescrizioni tecniche

L'intento principale della LOTC, enunciato all'articolo 1, consiste nell'impedire la formazione di ostacoli tecnici al commercio. A tale proposito, un ruolo importante viene svolto dai principi concernenti l'adozione di prescrizioni sui prodotti ai sensi del capitolo 2. Gli attuali articoli 4 (elaborazione di prescrizioni tecniche in generale) e 5 (elaborazione delle prescrizioni tecniche per quanto riguarda le procedure) sono completati da due nuovi articoli, in cui viene regolamentata l'elaborazione delle prescrizioni tecniche per quanto riguarda l'informazione sui prodotti (art. 4a, nuovo) come pure l'elaborazione delle prescrizioni tecniche per quanto riguarda la messa in servizio, l'installazione e l'impiego (art. 5a, nuovo). Rimane immutato soltanto l'articolo 6, concernente l'informazione e la consultazione a livello internazionale.

2.3.1 Articolo 4: Elaborazione di prescrizioni tecniche in generale

Oggetto dell'articolo 4 è l'adozione di prescrizioni tecniche in generale: esso è perciò indirizzato ai poteri a cui spetta l'emanazione di leggi ed ordinanze. Secondo il principio enunciato all'articolo 4 capoverso 1 LOTC, le prescrizioni tecniche sono formulate in modo da non costituire ostacoli tecnici al commercio. A tale scopo, conformemente al capoverso 2 esse sono elaborate in modo da essere compatibili con quelle dei principali partner commerciali della Svizzera. A causa del forte grado di interrelazione che caratterizza il settore economico, le prescrizioni della CE e del SEE svolgono un ruolo di primo piano. Tuttavia, in determinati casi ciò può valere anche per le regolamentazioni vigenti in altri Stati, come ad es. gli Stati Uniti o il Giappone.

Secondo il capoverso 3, deroghe a tale principio sono ammissibili soltanto qualora siano rese necessarie da interessi pubblici preponderanti (cpv. 3 lett. a). Inoltre, nel caso di regolamentazioni speciali nazionali è necessario evitare qualsiasi discriminazione arbitraria nei confronti di prodotti esteri, e le misure a tutela dell'interesse pubblico non possono costituire una restrizione dissimulata degli scambi (cpv. 3 lett. b). La presente revisione consente di stabilire esplicitamente nella LOTC il principio di proporzionalità, sul quale – già nella normativa vigente – sono basate le attività dello Stato. Ciò avviene alla nuova lettera b del capoverso 3. Però, trattandosi di un principio fondamentale già vigente – esso compare all'articolo 5 capoverso 2 della Costituzione federale – l'aggiunta in questione non comporta alcun cambiamento di fatto. Si tratta soltanto di un adeguamento alla riveduta legge sul mercato interno. Il capoverso 4 comprende un elenco esaustivo degli interessi pubblici; questi ultimi non sono oggetto della presente revisione.

2.3.2 Articolo 4a (nuovo): Elaborazione delle prescrizioni tecniche per quanto riguarda l'informazione sui prodotti

Oggetto dell'articolo 4a è l'elaborazione di prescrizioni tecniche per quanto riguarda l'informazione sui prodotti: esso è indirizzato ai poteri a cui spetta l'adozione di leggi ed ordinanze, come pure ai servizi incaricati della preparazione, dell'adozione, dell'interpretazione o della modifica di prescrizioni tecniche.

Parte delle attuali prescrizioni concernenti l'informazione sui prodotti sono estese e dettagliate. Benché secondo l'articolo 4 capoverso 2 anche le prescrizioni in materia di informazione sui prodotti – prescrizioni tecniche ai sensi dell'articolo 3 lettera b – devono essere elaborate in modo da essere compatibili con quelle dei principali partner commerciali della Svizzera, sussistono numerose divergenze alla normativa CE che non ottemperano all'articolo 4 capoversi 3 e 4. Nella pratica, ciò ha portato alla formazione di numerosi ostacoli tecnici al commercio. Come confermato da un sondaggio effettuato dalla Commissione della concorrenza, attualmente la maggior parte degli ostacoli tecnici al commercio è riconducibile alle prescrizioni in materia di marchi. A ciò ha contribuito anche il fatto che tali prescrizioni sono state interpretate ed applicate estensivamente da numerosi organi d'esecuzione e autorità giudiziarie¹⁹. L'articolo 4a mira a stabilire dei principi per l'adozione di prescrizioni tecniche, al fine di garantire che le prescrizioni in materia di informazione sui prodotti non determinino inutili ostacoli tecnici al commercio.

Al capoverso 1 viene stabilito il principio secondo cui l'informazione sui prodotti deve essere redatta in almeno una lingua ufficiale svizzera. Ciò corrisponde all'attuale normativa in materia di derrate alimentari²⁰. Il capoverso 1 ha lo scopo di facilitare il commercio nelle diverse regioni linguistiche della Svizzera. Ad esempio, secondo detto capoverso è possibile

¹⁹ Questa problematica verrà esaminata più approfonditamente nelle spiegazioni relative all'articolo 5 capoverso 1 lettera d (punto 2.3.3) e all'articolo 20a capoverso 2 (punto 2.7.3).

²⁰ Secondo l'ordinanza sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (RS 817.02, articoli 26 e 27) le indicazioni devono "essere redatte in almeno una lingua ufficiale".

importare prodotti dall'Italia in Ticino, senza che l'informazione sui prodotti debba essere tradotta nelle altre lingue ufficiali.

La legge non stabilisce quale lingua debba essere utilizzata in una determinata regione. Una simile prescrizione determinerebbe un onere amministrativo enorme e, nella pratica, sarebbe pressoché inapplicabile. Si parte dal presupposto che, in generale, l'informazione sui prodotti sia redatta nella lingua della regione in cui avviene la vendita dei prodotti in questione. In definitiva, la decisione relativa alla(e) lingua(e) in cui tradurre le informazioni va presa in base alla domanda e alla vendita.

Il capoverso 2 disciplina le deroghe al capoverso 1. Nei casi contemplati alla lettera a, le prescrizioni tecniche possono prevedere disposizioni più esigenti rispetto al requisito di almeno una lingua ufficiale: ad esempio, esse possono richiedere che le avvertenze e gli avvisi di sicurezza siano redatti in più di una lingua ufficiale svizzera. Nei casi di cui alle lettere b-d, è possibile rinunciare al requisito di almeno una lingua ufficiale: la lettera b prevede che l'informazione sui prodotti possa essere redatta in un'altra lingua se le prescrizioni tecniche lo prevedono. Dette prescrizioni tecniche possono essere contenute in leggi od ordinanze, come pure in direttive interpretative. La lettera c consente l'impiego di espressioni in lingua straniera (ad esempio l'espressione "*made in*") e di simboli, a condizione che l'informazione destinata ai consumatori rimanga di facile comprensione²¹. Inoltre, secondo la lettera d, considerate le difficoltà che spesso si incontrano nella traduzione delle indicazioni di provenienza protetta, queste ultime possono comparire nella lingua del Paese di provenienza. Le indicazioni di provenienza comprendono le denominazioni di origine protetta (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP)²², come pure le indicazioni protette del settore vinicolo.

Secondo il capoverso 3, le prescrizioni tecniche possono richiedere che prima dell'immissione in commercio l'informazione sui prodotti venga completata con l'indicazione del fabbricante (svizzero o estero, nel caso di prodotti importati). Nelle relative prescrizioni tecniche viene stabilita la modalità di apposizione dell'indicazione. L'indicazione supplementare di una persona responsabile in Svizzera (ad es.: l'importatore svizzero) può essere richiesta unicamente nel caso di prodotti soggetti ad autorizzazione oppure di prodotti chimici soggetti a registrazione o notifica (articolo 4a capoverso 3 lettere a e b). Senza questa indicazione, l'attuazione correrebbe il rischio di risultare eccessivamente gravosa. Inoltre, nel caso dei prodotti chimici diventerebbe praticamente impossibile ottemperare all'obbligo di notifica relativo al registro dei prodotti, utilizzato soprattutto dal Centro d'informazione tossicologica nei casi d'emergenza.

2.3.3 Articolo 5: Elaborazione delle prescrizioni tecniche per quanto riguarda le procedure

Oggetto dell'articolo 5 è l'elaborazione delle prescrizioni tecniche per quanto riguarda le procedure. Gli attuali capoversi 1 e 2 rimangono immutati. Essi vengono tuttavia completati con tre nuove disposizioni concernenti la procedura di omologazione (capoverso 1 lettera c, capoverso 1 lettera d, nonché capoverso 3).

Da diverse inchieste risulta che anche l'omologazione dei prodotti viene considerata da più parti un inutile ostacolo al commercio. In particolare, risulta difficile comprendere la necessità di procedere ad un'ulteriore omologazione in Svizzera dei prodotti già omologati all'estero. Tuttavia, sotto il profilo formale è assolutamente corretto – conformemente a quanto previsto

²¹ Corrisponde alla giurisprudenza europea. Vedi CGCE, causa C-85/94, sentenza Piageme/Peeters, 1995.

²² Queste indicazioni di provenienza sono definite nell'ordinanza sulla protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli e dei prodotti agricoli trasformati (RS 910.12).

dalle prescrizioni estere e svizzere – che le autorità nazionali competenti esaminino ed autorizzino i prodotti soggetti ad omologazione prima della loro immissione in commercio.

Considerato che dai prodotti soggetti ad omologazione potrebbe derivare una messa in pericolo della vita e della salute di persone, animali o piante, come pure dell'ambiente, ragioni cautelari impongono un esame delle decisioni di omologazione adottate da autorità estere. Il riconoscimento di omologazioni estere presuppone di norma una regolamentazione internazionale che, tra le altre cose, disciplini la collaborazione tra autorità e lo scambio di informazioni riservate. Senza conoscere i motivi delle decisioni adottate all'estero sarebbe, ad esempio, impossibile garantire la sorveglianza del mercato necessaria all'impiego sicuro dei medicinali. Oltre a ciò, il rilevamento e la valutazione dei rischi legati all'uso non sono indipendenti dalla valutazione dei rischi effettuata nell'ambito della procedura di omologazione. Però, visto che non è possibile concludere con tutti gli Stati, o per ogni prodotto soggetto ad omologazione, un accordo di mutuo riconoscimento delle omologazioni, il capoverso 1 lettera c prevede una procedura semplificata per i prodotti già omologati all'estero conformemente a prescrizioni equivalenti. L'espressione "omologati conformemente a prescrizioni equivalenti" significa che viene garantito un livello di protezione equivalente degli interessi pubblici di cui all'articolo 4 capoverso 4. Consentendo a questi prodotti di beneficiare di tale semplificazione, è possibile evitare una procedura di omologazione completa. La valutazione dei rischi e la decisione delle autorità svizzere devono tener conto dei risultati ottenuti dalle autorità estere in materia di omologazione. Nel quadro di una procedura di omologazione semplificata si tratta in particolare di garantire che le autorità svizzere dispongano di un dossier completo, comprendente tutte le informazioni necessarie, affinché – in caso di problemi in relazione all'impiego o all'eliminazione di un prodotto – sia loro possibile attuare rapidamente e in ogni momento le misure opportune.

La lettera d prevede che nell'ambito della procedura di omologazione semplificata non si possa richiedere alcuna modifica dell'informazione sui prodotti, se quest'ultima soddisfa le prescrizioni tecniche di un Paese della CE o del SEE. Sono fatte salve, tuttavia, le disposizioni di cui all'articolo 4a. Ciò poiché di norma, l'informazione sui prodotti conforme alle prescrizioni CE, o di uno Stato della CE o del SEE assicura un grado di tutela degli interessi pubblici equivalente a quello derivante da un'informazione sui prodotti conforme alle prescrizioni svizzere. Tale disposizione mira ad evitare che i prodotti soggetti ad omologazione debbano essere riconfezionati o rietichettati senza che ciò sia strettamente necessario dal punto di vista della protezione dell'interesse pubblico o vantaggioso per i consumatori.

In rapporto alla libera circolazione delle merci, gli obblighi di omologazione costituiscono un onere importante: per questa ragione, le procedure di omologazione devono essere regolate nella normativa federale e limitate ai casi in cui esse siano necessarie per la tutela di interessi pubblici preponderanti ai sensi dell'articolo 4 capoversi 3 e 4, e nei quali l'adozione di misure meno incisive – come una valutazione della conformità effettuata da terzi – non consentirebbe di raggiungere un sufficiente grado di protezione. Il capoverso 3 mira ad evitare che, in mancanza di una disposizione di diritto federale, l'immissione in commercio di prodotti possa essere assoggettata ad omologazione, come in parte è chiaramente avvenuto per gli apparecchi da allacciare alla rete di distribuzione di acqua, gas o elettricità. Simili impedimenti agli scambi vanno eliminati. Infatti, per garantire la conformità degli apparecchi in questione alle prescrizioni e ai requisiti tecnici attuali, ora è possibile intervenire in modo da ostacolare il commercio in misura minore: ad esempio, valendosi della prova costituita da una dichiarazione del fabbricante oppure, se del caso, di un esame di conformità effettuato da terzi.

2.3.4 Articolo 5a (nuovo): Elaborazione delle prescrizioni tecniche per quanto riguarda la messa in servizio, l'installazione e l'impiego

Il nuovo articolo 5a disciplina l'elaborazione delle prescrizioni tecniche per quanto riguarda la messa in servizio, l'installazione e l'impiego di prodotti (ad esempio le prescrizioni relative al funzionamento o alla manutenzione). A tale riguardo, per analogia a quanto previsto nella CE, viene stabilito il principio secondo cui le prescrizioni tecniche concernenti il funzionamento, la manutenzione o l'assistenza non possono essere in contrasto con le prescrizioni relative all'immissione sul mercato o alla fabbricazione di un certo prodotto, poiché altrimenti costituirebbero un ostacolo tecnico al commercio.

Ciò vale anche per le direttive e le raccomandazioni che disciplinano la messa in servizio, l'installazione o l'impiego. In futuro, esse non saranno applicabili se in contrasto con l'articolo 5a.

Allo stesso modo, gli organi di controllo competenti in materia di messa in servizio, installazione o impiego di prodotti non possono disporre alcuna misura che comporti una modifica a posteriori di prodotti legalmente immessi in commercio.

Sono invece ammesse prescrizioni per la messa in servizio, l'installazione o l'impiego di un prodotto, purché non richiedano alcuna modifica costruttiva di prodotti legalmente immessi in commercio.

Sono perciò consentite prescrizioni relative alla limitazione della vendita di medicinali soggetti a prescrizione medica, oppure di bevande alcoliche o di prodotti chimici pericolosi a minorenni, poiché tali limitazioni fondamentalmente non interessano l'immissione in commercio di prodotti. Anche la limitazione dell'impiego è ammessa: ad esempio per permettere, nel settore della costruzione, l'utilizzazione di prodotti edili solamente se adatti o di strumenti di lavoro adeguati in seno alle imprese. Riguardo alla reazione al fuoco o all'isolamento fonico, non possono sussistere divergenze tra le eventuali classi di prestazione, previste nelle prescrizioni per l'immissione in commercio, e quelle contemplate dalle prescrizioni d'impiego.

Questa nuova disposizione lascia fondamentalmente immutate le competenze cantonali in materia di messa in servizio, installazione ed impiego di prodotti. L'esercizio di tali competenze da parte dei Cantoni deve tuttavia essere conforme alla disposizione in questione.

2.4 Capitolo 3: Competenze e compiti del Consiglio federale

2.4.1 Articolo 10: Accreditamento

Attualmente, sulla scorta dell'esperienza maturata in venti anni, la CE sta sottoponendo il cosiddetto "nuovo approccio" in materia di armonizzazione tecnica²³ ad una verifica

²³ Nell'UE, le direttive sui prodotti vengono adottate secondo il cosiddetto "New and Global Approach". Si tratta di una concezione fondata sugli elementi seguenti:

- le prescrizioni tecniche (direttive) definiscono unicamente i più importanti requisiti di un prodotto;
- possono essere immessi in commercio soltanto i prodotti che soddisfano tali requisiti;
- si suppone la conformità ai requisiti più importanti quando il prodotto soddisfa norme armonizzate, pubblicate nella Gazzetta ufficiale della CE;
- per la prova della conformità ai requisiti più importanti, il fabbricante può ricorrere ad un ventaglio di differenti procedure di valutazione della conformità, a seconda del potenziale di rischio che caratterizza il prodotto in questione;
- se una procedura di valutazione della conformità prevede la partecipazione di un organo indipendente, quest'ultimo deve essere designato da uno Stato membro ed essere notificato come tale presso la Commissione della CE; detti organi vengono denominati "notified bodies";

approfondita. A questo proposito, si prevede inoltre di creare un'esplicita base giuridica per l'accreditamento²⁴ nel quadro del diritto comunitario e di rafforzare la collaborazione tra CE, AELS ed EA (*European Accreditation Cooperation*), l'organizzazione mantello degli organi nazionali di accreditamento. In futuro, la CE e l'AELS intendono, tra l'altro, incaricare l'EA di elaborare direttive e raccomandazioni per garantire l'uniformità procedurale in relazione all'accREDITAMENTO e alla designazione degli organi di valutazione della conformità, in particolare nel settore disciplinato giuridicamente. Il capoverso 3 pone le basi giuridiche affinché anche la Svizzera possa contribuire allo svolgimento di tali compiti nell'ambito dell'accREDITAMENTO. La formulazione è analoga a quella adottata all'attuale articolo 11, relativo alla normazione.

2.4.2 Articolo 11: Normazione

La CE intende comprendere nel nuovo approccio, inizialmente limitato all'armonizzazione tecnica, anche la legislazione in materia di servizi. Pure nel settore delle direttive ambientali è previsto un maggiore ricorso a norme elaborate, su incarico di CE ed AELS, da organismi europei di normazione. Per questo motivo, è necessario estendere la base giuridica relativa alla partecipazione finanziaria a tali attività, formulata all'articolo 11, per consentire l'adempimento di tutti i mandati concernenti l'elaborazione delle norme a cui si deve fare riferimento nelle prescrizioni. Questo tipo di normativa – frutto della nuova concezione, in cui il legislatore si limita a definire le esigenze basilari, facendo riferimento alla concretizzazione

-
- a dipendenza del settore in questione, l'esito positivo della procedura di valutazione della conformità consente l'apposizione della marcatura CE;

Le norme armonizzate costituiscono un elemento cardine della concezione "New and Global Approach". Per norme armonizzate si intendono le norme elaborate dagli organi europei di normazione (CEN, CENELEC, ETSI) sulla base di un mandato della Commissione della CE. I riferimenti relativi alle norme armonizzate (ad es. titolo e numero) vengono pubblicati nella Gazzetta ufficiale della CE.

²⁴ Per garantire la conformità dei prodotti ai requisiti stabiliti nelle prescrizioni tecniche – ad esempio a tutela di salute e ambiente – lo Stato prescrive prescrizioni supplementari, relative alla prova del rispetto delle esigenze di legge. Di queste cosiddette **procedure di valutazione della conformità** fanno parte, in particolare, esami, ispezioni, certificazioni e omologazioni. Il legislatore decide sulla base del potenziale di rischio legato ai prodotti oggetto di tali procedure. Può trattarsi di una procedura di autocontrollo (ad es.: macchine), di una valutazione effettuata da organi riconosciuti dalle autorità (ad es.: attrezzature a pressione) o di un'omologazione da parte dello Stato (ad es.: medicinali).

Il mancato riconoscimento all'estero delle procedure di valutazione della conformità effettuate in Svizzera è un ostacolo al commercio molto diffuso.

L'accREDITAMENTO rappresenta un importante strumento per la rimozione di questo tipo di ostacoli tecnici al commercio. Mediante l'accREDITAMENTO vengono valutate e attestate formalmente le competenze tecnico-scientifiche degli organi preposti alla valutazione della conformità, in base a criteri riconosciuti a livello internazionale (norme della serie EN 45000 e ISO 17000). L'accREDITAMENTO comprova un determinato livello di competenza, riconosciuto sul piano internazionale. Ciò contribuisce considerevolmente alla credibilità dei certificati di conformità rilasciati da questi organi e al consenso nei loro confronti, promuovendo a livello internazionale il riconoscimento delle valutazioni di conformità.

Inoltre, l'accREDITAMENTO è un ottimo mezzo per l'attuazione di accordi internazionali di mutuo riconoscimento delle valutazioni della conformità (in inglese: *Mutual Recognition Agreements*, MRA). Gli organi di valutazione della conformità che intendono ottenere un riconoscimento nel quadro di un MRA, devono soddisfare determinati requisiti in materia di competenze specifiche e capacità operativa. L'accREDITAMENTO semplifica la procedura di riconoscimento poiché presuppone la presentazione di una prova della conformità a tali requisiti.

Il funzionamento di un sistema internazionale di accREDITAMENTO dipende soprattutto dalla competenza specifica e dalle modalità operative dei singoli organi nazionali di accREDITAMENTO. Il valore dell'accREDITAMENTO deve essere uguale, indipendentemente dal Paese in cui viene effettuato. A questo scopo, vengono creati i presupposti affinché rapporti e certificati siano riconosciuti a livello internazionale.

di norme – non esonera soltanto l'amministrazione dal compito di elaborare regolamentazioni estese e dettagliate, bensì promuove nel contempo l'innovazione. Infatti, anche se il rispetto delle norme comporta l'adempimento delle prescrizioni, il fabbricante ha sempre la possibilità di provare di aver ottenuto in altro modo la conformità dei prodotti.

2.4.3 Articolo 14: Conclusione di accordi internazionali

La modifica del capoverso 1 lettera e è una conseguenza degli adeguamenti proposti in relazione agli articoli 10 e 11.

2.5 Capitolo 3a (nuovo): Accesso al mercato

La modifica della LOTC verte sul nuovo capitolo 3a, relativo all'accesso al mercato. Questo capitolo comprende quattro articoli: il 16a, in cui sono formulati principi concernenti l'accesso al mercato; il 16b, riguardante l'apertura unilaterale del mercato; il 16c, sulle misure per evitare la discriminazione nazionale; il 16d, relativo all'informazione sui prodotti.

2.5.1 Articolo 16a: Principio

Nel nuovo articolo 16a viene stabilito il principio secondo cui in Svizzera è possibile l'offerta, l'immissione in commercio²⁵ e la messa in servizio²⁶ dei prodotti che soddisfano le prescrizioni tecniche svizzere (lettera a), o il cui accesso al mercato è disciplinato da accordi internazionali (lettera b). Benché il principio enunciato alla lettera a finora nella LOTC non fosse esplicitato, esso corrisponde al diritto vigente in quanto espressione del principio di territorialità. Formulando esplicitamente il principio in questione si intende specificare che l'offerta e l'immissione in commercio di prodotti devono, in primo luogo, ottemperare alle prescrizioni tecniche svizzere.

Anche il principio sancito alla lettera b non comporta alcun cambiamento rispetto al diritto vigente. Tuttavia, considerato che tale principio viene stabilito all'articolo 16a, e vista la struttura sistematica dell'intero capitolo 3a, la conclusione di accordi relativi all'accesso al mercato risulta prevalente nei confronti dell'apertura unilaterale del mercato, così come prevista dall'articolo 16b.

Alla lettera b non viene specificato il contenuto di detti accordi internazionali. Possono essere accordi di mutuo riconoscimento delle valutazioni di conformità oppure accordi di equivalenza – in cui viene riconosciuta l'equivalenza delle prescrizioni tecniche delle parti contraenti – così come ne sono stati sottoscritti nel quadro degli accordi settoriali tra la Svizzera e la Comunità europea del 1999 ("Bilaterali I"; Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità; Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli [accordo agricolo])²⁷. Tuttavia, la lettera b non si riferisce unicamente agli accordi esistenti. Sono considerati anche gli accordi in cui viene concesso l'accesso al mercato nonostante le prescrizioni tecniche non siano equivalenti: ad esempio, accordi che stabiliscono la reciproca applicazione del principio "Cassis de Dijon".

²⁵ Per immissione in commercio si intende, ai sensi dell'articolo 3 lettera d, il trasferimento o la consegna a titolo oneroso o gratuito di un prodotto.

²⁶ Per messa in servizio si intende, ai sensi dell'articolo 3 lettera e, la prima utilizzazione di un prodotto da parte degli utenti finali. Quest'ultima è rilevante soprattutto per i settori in cui l'immissione in commercio non è regolamentata.

²⁷ Si veda anche il punto 1.3.2.3.

2.5.2 Articolo 16b: Apertura unilaterale del mercato

Con l'articolo 16b capoverso 1, il principio "Cassis de Dijon" viene inserito nell'ordinamento giuridico svizzero. Esso rappresenta una possibilità alternativa di accesso al mercato svizzero per i prodotti che non beneficiano di tale diritto ai sensi dell'articolo 16a. La revisione della LOTC consente, in linea di principio, ai prodotti legalmente immessi in commercio nella CE o nel SEE di circolare liberamente anche in Svizzera, senza ulteriori controlli: sia grazie all'armonizzazione delle prescrizioni svizzere sui prodotti con la normativa comunitaria, sia in virtù di accordi con la CE o delle nuove disposizioni relative all'applicazione in Svizzera del principio "Cassis de Dijon" contemplate dalla LOTC. Al capoverso 2 sono indicati i casi in cui il principio "Cassis de Dijon" non trova applicazione. Analogamente a quanto avviene nella CE, anche in Svizzera le deroghe saranno possibili unicamente se dirette al perseguimento di interessi pubblici preponderanti secondo l'articolo 4 LOTC, come ad esempio la protezione della salute, dell'ambiente o dei consumatori. I prodotti che, essendo oggetto di tali deroghe, non hanno accesso al mercato svizzero, saranno registrati in elenchi specifici. Il capoverso 3 attribuisce al Consiglio federale la competenza di sospendere l'applicazione del principio "Cassis de Dijon" qualora ciò sia necessario per la tutela degli interessi svizzeri in materia di politica economica esterna.

2.5.2.1 Articolo 16b capoverso 1

Il capoverso 1 stabilisce i presupposti giuridici dell'applicazione del principio "Cassis de Dijon".

Come già illustrato precedentemente, il principio "Cassis de Dijon" è stato concepito come regolamentazione complementare nei confronti dei prodotti che non possono accedere al mercato svizzero ai sensi dell'articolo 16a. È il caso dei prodotti non conformi alle prescrizioni tecniche svizzere non contemplati da un accordo internazionale concernente l'accesso al mercato. Di conseguenza, la frase introduttiva del capoverso 1 limita l'apertura unilaterale del mercato ai casi per i quali sussistono divergenze tra le prescrizioni svizzere e quelle della CE oppure del SEE, e l'accesso al mercato non viene regolato da accordi internazionali.

Perciò, nei settori in cui le prescrizioni tecniche svizzere sono state armonizzate con quelle della CE, l'apertura unilaterale del mercato non viene attuata.²⁸ La scelta di limitare l'applicazione al settore non armonizzato si fonda su due motivi:

Se le prescrizioni sui prodotti svizzere sono armonizzate con quelle comunitarie o del SEE, non vi è alcuna necessità di accrescere l'apertura del mercato mediante il principio "Cassis de Dijon". Infatti, considerato che i prodotti conformi alla legislazione CE in virtù dell'armonizzazione del diritto svizzero con quello comunitario soddisfano automaticamente anche le prescrizioni svizzere e che le prove di conformità estere (risultati di esami, ispezioni e certificazioni) possono, in base all'articolo 18 capoverso 2 LOTC, essere riconosciute anche senza un accordo internazionale, l'accesso di simili prodotti al mercato svizzero è già comunque garantito. Inoltre, la limitazione di cui sopra mira a garantire che gli attuali accordi con la CE, relativi al reciproco accesso al mercato, restino in vigore e vengano estesi ad altri settori. Se l'apertura unilaterale del mercato svizzero valesse nei confronti di tutti i prodotti comunitari, nei settori in cui la legislazione svizzera è armonizzata con quella comunitaria la CE avrebbe meno interesse a disciplinare l'accesso al mercato mediante accordi.

In relazione all'apertura unilaterale del mercato si distinguono tre casi differenti, disciplinati dalle lettere a), b) e c):

²⁸ Il compito di stabilire se vi siano divergenze tra le prescrizioni tecniche della Svizzera e quelle della CE o del SEE spetta alle competenti autorità svizzere.

La lettera a) riguarda i prodotti le cui prescrizioni sono armonizzate a livello comunitario; la lettera b) i prodotti le cui prescrizioni a livello comunitario non sono armonizzate o non lo sono completamente; e la lettera c) vale per i prodotti di altri Stati.

Per ognuno di questi tre casi sono illustrate le condizioni necessarie all'ottenimento del libero accesso al mercato svizzero in virtù del principio "Cassis de Dijon".

Lettera a) le prescrizioni sui prodotti sono armonizzate a livello comunitario:

In questo caso il prodotto deve in primo luogo essere conforme alle prescrizioni tecniche della CE; secondariamente, deve essere stato legalmente immesso in commercio in uno Stato membro della CE o del SEE. L'adempimento di tali condizioni è definito all'articolo 18a.

Lettera b) le prescrizioni sui prodotti non sono armonizzate a livello comunitario o non lo sono completamente:

Se nella CE le prescrizioni sui prodotti non sono armonizzate o non lo sono completamente, il libero accesso al mercato svizzero è consentito a due condizioni: la prima è che il prodotto soddisfi le prescrizioni tecniche di uno Stato membro della CE o del SEE; la seconda è che il prodotto sia stato legalmente immesso in commercio nello Stato in questione. L'adempimento di tali condizioni è pure definito all'articolo 18a.

Le lettere a) e b) valgono sia per le merci fabbricate e legalmente immesse in commercio in uno Stato membro della CE o del SEE, sia per le merci di altri Stati, conformi alle prescrizioni tecniche di uno Stato della CE o del SEE e legalmente immesse in commercio nello spazio CE o SEE²⁹.

Nei confronti delle le merci comunitarie o del SEE, il principio "Cassis de Dijon" costituisce un complemento agli accordi stipulati da Svizzera e CE in materia di mutuo riconoscimento delle valutazioni della conformità³⁰. Simili accordi contribuiscono a creare un rapporto di fiducia tra i partner commerciali interessati, condizione necessaria all'introduzione del principio "Cassis de Dijon".

Lettera c) prodotti di altri Stati

La lettera c) consente l'estensione del principio di apertura unilaterale del mercato ai partner commerciali con cui la Svizzera ha concluso accordi di mutuo riconoscimento della valutazione della conformità. Nel caso di tali accordi, si può trattare di accordi internazionali veri e propri oppure di strumenti di cooperazione stipulati tra autorità (i cosiddetti Memoranda of Understanding). L'esistenza, in almeno un settore, di un accordo di mutuo riconoscimento delle valutazioni della conformità costituisce un presupposto fondamentale per l'apertura unilaterale del mercato in altri settori, non compresi dall'accordo. Attualmente, tali accordi sono stati conclusi con i seguenti partner commerciali: Canada (Mutual Recognition Agreement), Giappone (Memorandum of Understanding), USA (Memorandum of Understanding) e Australia (Memorandum of Understanding).

²⁹ I prodotti importati nella CE da Paesi terzi vanno considerati "legalmente immessi in commercio" se si trovano "in libera pratica" in uno Stato membro. Ai sensi dell'articolo 24 del trattato istitutivo della Comunità europea, sono "in libera pratica in uno Stato membro" i prodotti provenienti da Paesi terzi per i quali siano state adempiute in tale Stato le formalità d'importazione e riscossi i dazi doganali e le tasse di effetti equivalenti esigibili e che non abbiano beneficiato di un ristorno totale o parziale di tali dazi o tasse. Dal momento in cui dette condizioni sono soddisfatte, il prodotto proveniente da un Paese terzo può essere equiparato ai prodotti originari della Comunità e beneficia della libera circolazione delle merci tra gli Stati membri (art. 23 cpv. 2 del trattato istitutivo della CE), e dunque anche dell'applicazione del principio "Cassis de Dijon".

³⁰ Ciò vale in parte anche per l'accordo sul commercio di prodotti agricoli (accordo agricolo).

Adottando il principio "Cassis de Dijon" anche nei confronti di altri partner commerciali ai sensi della lettera c), la Svizzera adempie ai propri obblighi relativi al trattamento della nazione più favorita contrattati nel quadro dell'OMC³¹.

Affinché possano accedere al mercato svizzero, i prodotti degli Stati in esame devono essere conformi alle prescrizioni tecniche ivi vigenti, che devono essere equivalenti a quelle svizzere; inoltre, essi devono essere stati fabbricati e legalmente immessi in commercio in tali Stati. Diversamente dalle lettere a) e b), la lettera c) prevede, come esigenza supplementare, che i prodotti siano stati fabbricati nello Stato in questione.

2.5.2.2 Articolo 16b capoverso 2

I casi in cui il principio "Cassis de Dijon" non trova applicazione sono elencati al capoverso 2. Si tratta di prodotti oggetto di deroghe legali (lettera a) e di prodotti soggetti a omologazione (lettera b). Sono inoltre da menzionare i prodotti che necessitano di un'autorizzazione preliminare d'importazione o che sono soggetti ad un divieto d'importazione.

Deroghe legali al principio "Cassis de Dijon" (lettera a)

Deroghe generali al principio "Cassis de Dijon", stabilite allo scopo di tutelare interessi pubblici, sono possibili a condizione di soddisfare i requisiti di cui all'articolo 4 capoversi 3 e 4.

La seconda frase dell'articolo 2 capoverso 2 prevede che tali deroghe generali vengano disciplinate dalla legislazione settoriale corrispondente, dove sono da indicare espressamente come tali. Ciò può avvenire sia a livello di legge federale, sia nelle ordinanze del Consiglio federale. Si possono ipotizzare formulazioni di questo tipo: "La seguente disposizione costituisce una deroga ai sensi dell'articolo 16b capoverso 2 LOTC; di conseguenza, l'articolo 16b capoverso 1 LOTC non è applicabile". L'elenco 1 del documento intitolato "esame delle divergenze tra la legislazione svizzera sui prodotti e il diritto vigente nella CE" comprende le deroghe generali al principio "Cassis de Dijon" richieste dai competenti uffici federali. Il Consiglio federale valuterà tali richieste una volta a conoscenza dei risultati della consultazione. I criteri seguiti dal Consiglio federale nella presa in considerazione di deroghe saranno molto restrittivi: dovranno essere indispensabili per la tutela di interessi pubblici preponderanti ai sensi dell'articolo 4 capoverso 4.

Salve poche eccezioni espressamente indicate nella documentazione della procedura di consultazione, le deroghe da disciplinare a livello di legge – mediante una formulazione come quella sopra indicata – risulteranno nella revisione della LOTC come "modifiche del diritto vigente". Le deroghe da disciplinare a livello di ordinanza del Consiglio federale verranno stabilite da quest'ultimo entro l'entrata in vigore della revisione della LOTC. Riguardo a tutte le divergenze della legislazione settoriale svizzera rispetto al diritto vigente nella CE o nel SEE non confermate nel quadro del presente progetto, prevale l'articolo 16b capoverso 1, secondo il principio della prevalenza delle disposizioni più recenti su quelle precedenti.

Prodotti soggetti a omologazione e sostanze soggette a registrazione secondo la legislazione in materia di prodotti chimici (lettera b).

Considerato che le procedure di omologazione concernono soprattutto prodotti con un elevato potenziale di rischio per la vita e la salute dell'uomo e degli animali o per l'ambiente,

³¹ Il principio del trattamento della nazione più favorita (*most-favoured-nation*, MFN) obbliga alla parità di trattamento di tutti i membri dell'OMC: se un membro dell'OMC concede una facilitazione commerciale ad un Paese terzo, essa spetta anche ad ogni altro membro dell'OMC.

conformemente alla lettera b tali prodotti sono esclusi dall'applicazione del principio "Cassis de Dijon". Se l'apertura del mercato svizzero valesse anche per i prodotti soggetti ad omologazione, le autorità svizzere in materia di sorveglianza del mercato non disporrebbero delle informazioni raccolte ai fini dell'omologazione. Ciò renderebbe il loro compito considerevolmente più difficile, quando non impossibile. Di conseguenza, i prodotti soggetti ad omologazione non possono beneficiare del libero accesso al mercato secondo il principio "Cassis de Dijon". L'articolo 5 capoverso 1 lettera c prevede invece procedure di omologazione semplificate nei confronti dei prodotti già omologati all'estero secondo prescrizioni equivalenti³². Anche nella CE, il principio "Cassis de Dijon" non si applica ai prodotti soggetti ad omologazione: per molti prodotti (ad es. pesticidi, biocidi, la maggior parte dei medicinali) è addirittura necessaria un'omologazione in ogni singolo Stato CE.

Per ragioni analoghe, sono pure esclusi dall'apertura unilaterale del mercato i prodotti soggetti a registrazione secondo la legislazione in materia di prodotti chimici.

Prodotti soggetti ad un divieto d'importazione o che necessitano di un'autorizzazione preliminare d'importazione.

Per singoli prodotti, la legislazione svizzera prevede il divieto d'importazione o richiede un'autorizzazione preliminare d'importazione. A tale proposito, possono essere ad esempio citati i divieti d'importazione basati sull'articolo 24 capoverso 2 della legge sulle epizootie³³, sull'articolo 3 capoverso 2 lettere b e c dell'ordinanza concernente l'importazione, il transito e l'esportazione di animali e prodotti animali³⁴ o sull'articolo 2 della legge federale sull'applicazione di sanzioni internazionali³⁵ oppure le autorizzazioni preliminari d'importazione secondo la legge sul materiale bellico³⁶ o la legge sul controllo dei beni a duplice impiego³⁷. Si tratta di misure previste da leggi federali, ordinanze del Consiglio federale, ordinanze dipartimentali oppure ordinanze degli uffici (ad es. i divieti d'importazione di prodotti a base di pollame provenienti da determinati Paesi, emanati dell'Ufficio federale di veterinaria in relazione alla lotta contro l'influenza aviaria). Affinché tali divieti e obblighi di autorizzazione non vengano elusi, il principio "Cassis de Dijon" non viene applicato ai prodotti in questione.

I servizi competenti stileranno elenchi relativi a queste tre categorie di prodotti, per i quali il principio "Cassis de Dijon" non trova applicazione (le cosiddette "liste negative"). Trattandosi di strumenti attuativi, essi verranno costantemente aggiornati e resi disponibili, in forma adeguata, per le cerchie interessate (autorità o privati)³⁸.

2.5.2.3 Articolo 16b capoverso 3

Il capoverso 3 autorizza il Consiglio federale a sospendere l'applicazione del principio "Cassis de Dijon" qualora ciò sia necessario per la tutela degli interessi svizzeri in materia di politica economica esterna. Nel caso in cui un partner commerciale non garantisca ai prodotti svizzeri l'accesso al mercato oppure quest'ultimo risulti eccessivamente ostacolato, il Consiglio federale può disporre che l'applicazione del principio "Cassis de Dijon" venga sospesa per tutti o per alcuni prodotti importati in Svizzera da detto partner commerciale. Questa disposizione permetterebbe, ad esempio, di escludere dall'apertura unilaterale del mercato prodotti o settori per i quali è auspicata o non è stata realizzata una regolamentazione internazionale dell'accesso al mercato. Nella sua decisione esso prende in

³² Si vedano anche le spiegazioni relative all'articolo 5 al punto 2.3.3.

³³ RS 916.40

³⁴ RS 916.443.11

³⁵ RS 946.231

³⁶ RS 514.51

³⁷ RS 946.202

³⁸ Si vedano anche le spiegazioni relative all'articolo 31a al punto 2.10.2.

considerazione gli interessi svizzeri in materia di economia e di politica economica esterna. Inoltre, la disposizione suddetta va considerata un indice dell'elevata importanza che continua a rivestire, in relazione all'economia di esportazione, la conclusione di accordi concernenti il reciproco accesso al mercato.

2.5.3 Articolo 16c: Misure volte a impedire la discriminazione a livello nazionale

Allo scopo di evitare una penalizzazione dei fabbricanti svizzeri, è necessario consentire loro di offrire, immettere in commercio e mettere in servizio anche in Svizzera i prodotti destinati all'esportazione verso uno Stato membro della CE o del SEE. Così gli esportatori svizzeri possono operare alle medesime condizioni dei loro concorrenti della CE o del SEE: questi, in base al principio "Cassis de Dijon", hanno la possibilità di esportare i loro prodotti – fabbricati conformemente alle prescrizioni tecniche del Paese d'origine – negli altri Stati membri della CE e del SEE, nonché in Svizzera, in virtù del nuovo articolo 16b capoverso 1 LOTC.

A tale riguardo, occorre distinguere il caso in cui le prescrizioni sui prodotti sono armonizzate a livello comunitario e la produzione è conforme a tali prescrizioni – i prodotti svizzeri vanno immessi legalmente sul mercato di uno Stato membro della CE (lettera a) – dal caso in cui, invece, a livello comunitario le prescrizioni sui prodotti non sono armonizzate o non lo sono completamente, e i prodotti vengono fabbricati conformemente alle prescrizioni nazionali di uno Stato membro della CE o del SEE – i prodotti sono da immettere legalmente sul mercato di quest'ultimo (lettera b).

A prevenzione degli abusi, occorre che i fabbricanti svizzeri siano attivi anche sul mercato dei Paesi in questione, dove i loro prodotti devono essere legalmente immessi in commercio. Ciò non significa però, che un prodotto debba essere dapprima esportato per poter essere in seguito reimportato e immesso in commercio in Svizzera. È sufficiente che i prodotti della serie corrispondente, o di una precedente ed analoga, siano stati immessi in commercio nello Stato in questione. Tuttavia – è necessario chiarirlo – non basta che i prodotti vengano esportati soltanto a scopo di immagazzinamento: essi devono giungere effettivamente ai loro consumatori finali, affinché la legislazione svizzera non venga elusa tramite esportazioni abusive. La legale immissione in commercio all'estero deve essere verificata nel quadro della sorveglianza del mercato. L'articolo 18a riguarda le prove da presentare in occasione di detti controlli³⁹. Eventuali dichiarazioni non conformi vengono punite secondo l'articolo 28.

Ciò vale anche per lo sfruttamento abusivo di questa possibilità. L'offerta o l'immissione in commercio in Svizzera di prodotti fabbricati secondo le prescrizioni di un altro Stato, senza che essi siano stati realmente e legalmente immessi in commercio in detto Stato, viene perseguita secondo le disposizioni penali contemplate dalla normativa settoriale interessata, in quanto violazione delle prescrizioni svizzere sui prodotti.

È necessario precisare che la possibilità, anche per il mercato interno, di produrre secondo le prescrizioni CE oppure – in mancanza di armonizzazione o qualora quest'ultima sia soltanto parziale – secondo le prescrizioni di uno Stato membro della CE o del SEE, si riferisce esclusivamente alle prescrizioni tecniche ai sensi dell'articolo 3 lettera b. Sono considerate tali, in particolare, le regole concernenti in primo luogo la composizione, le caratteristiche, l'imballaggio, l'etichettatura oppure il marchio di conformità; secondariamente, la fabbricazione, il trasporto oppure l'immagazzinamento; in terzo luogo, l'esame, la valutazione della conformità, la registrazione, l'omologazione o la procedura di ottenimento dell'marchio di conformità dei prodotti. Non sono invece interessate, ad es., le prescrizioni

³⁹ Si veda anche il punto 2.6.3.

fiscali come pure le prescrizioni ambientali, o quelle concernenti il posto di lavoro, non riferite ai prodotti⁴⁰.

Le misure volte a impedire la discriminazione nazionale valgono soltanto per i prodotti soggetti al principio "Cassis de Dijon" (vale a dire prodotti ai sensi dell'art. 16b cpv. 1). Di conseguenza, i fabbricanti svizzeri non possono avvalersi di queste misure se il principio "Cassis de Dijon" non viene applicato ad un prodotto comunitario o del SEE identico al loro (capoverso 2, prima frase). Le considerazioni di cui al punto 2.5.2.2 si applicano per analogia. Ulteriori deroghe alle misure suddette sono consentite soltanto se soddisfano le esigenze di cui all'articolo 4 capoversi 3 e 4 e devono essere stabilite in leggi federali o ordinanze del Consiglio federale (capoverso 2, seconda frase). Ad esempio, la legge federale sulla protezione degli animali può prevedere, in deroga all'articolo 16c capoverso 1 LOTC, che le relative disposizioni in materia di produzione di derrate alimentari di origine animale vengano rispettate. Pertanto, la produzione di foie-gras e di carne kosher o halal continuerebbe ad essere vietata.

2.5.4 Articolo 16d: Informazione sui prodotti

In pratica, risulta che la maggior parte degli ostacoli tecnici al commercio sono riconducibili a diverse prescrizioni inerenti all'informazione sui prodotti. Perciò, il nuovo articolo 16d concerne l'informazione sui prodotti che, in virtù del principio "Cassis de Dijon" (articolo 16b capoverso 1) o delle misure volte a impedire la discriminazione nazionale (articolo 16c capoverso 1), vengono offerti, immessi in commercio o messi in servizio in Svizzera.

Per i prodotti che hanno accesso al mercato svizzero in virtù del principio "Cassis de Dijon" (art. 16b cpv. 1), conformemente all'articolo 16d capoverso 1 viene considerata sufficiente l'informazione secondo le prescrizioni tecniche a cui i prodotti sono conformi. Restano riservate le esigenze di cui all'articolo 4a relative alla lingua ufficiale svizzera e all'indicazione del fabbricante o di una persona responsabile in Svizzera⁴¹. Ciò vale anche per prodotti offerti, immessi in commercio o messi in servizio in virtù delle misure volte a impedire la discriminazione a livello nazionale (articolo 16c capoverso 1).

Tale disposizione si basa sulla considerazione che, di norma, l'informazione sui prodotti secondo le prescrizioni comunitarie – o di uno Stato membro della CE o del SEE – garantisce una tutela degli interessi pubblici identica a quella secondo le prescrizioni svizzere. Lo stesso vale per le prescrizioni equivalenti alle prescrizioni tecniche svizzere secondo l'articolo 16b capoverso 1 lettera c.

In caso diverso, e se interessi pubblici secondo l'articolo 4 capoversi 3 e 4 richiedono prescrizioni derogatorie o supplementari, è possibile l'introduzione di deroghe. Tuttavia, riguardo alla protezione dei consumatori e alla lealtà nelle transazioni commerciali è necessario procedere con un'interpretazione più restrittiva rispetto al passato. Modifiche dell'informazione sui prodotti sono da richiedere unicamente se ciò comporta un effettivo vantaggio per i consumatori. Inoltre, le deroghe devono sempre essere proporzionate e non possono costituire né un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata degli scambi⁴².

Va precisato che le indicazioni di provenienza e le denominazioni di origine registrate in Svizzera⁴³ verranno protette anche dopo l'introduzione del principio "Cassis de Dijon". Si tratta di indicazioni relative a prodotti originari di una determinata area geografica, con

⁴⁰ Si veda anche il punto 1.2.

⁴¹ L'informazione sui prodotti soggetti ad omologazione è disciplinata dall'articolo 5 capoverso 1 lettera d.

⁴² Si vedano anche le spiegazioni relative all'articolo 20a capoverso 2 al punto 2.7.3.

⁴³ Ai sensi dell'ordinanza sulla protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli e dei prodotti agricoli trasformati (RS 910.12).

caratteristiche legate a tale origine. In quest'ambito, il livello di protezione in Svizzera equivale a quello comunitario. Né a livello comunitario, né in Svizzera il principio "Cassis de Dijon" impedirebbe l'attuazione di misure per la tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche⁴⁴. Il fatto che in Svizzera e nella CE siano registrate denominazioni di origine e indicazioni geografiche differenti non è in contrasto con la loro protezione in Svizzera. Conformemente al principio di territorialità, le indicazioni geografiche e le denominazioni di origine sottostanno al diritto del Paese in cui viene richiesta la protezione. Perciò, la protezione è conforme al diritto del Paese d'importazione nonché alle circostanze concrete e alla prassi vigente in tale Paese⁴⁵.

I fabbricanti svizzeri che si avvalgono delle misure volte a impedire la discriminazione nazionale ai sensi dell'articolo 16c, non possono dichiarare "prodotto svizzero" la loro merce, poiché ciò potrebbe certamente disorientare i consumatori. Se, in un caso simile, un fabbricante indicasse la Svizzera come Paese di produzione egli – come previsto dall'articolo 16d capoverso 2 – sarebbe tenuto ad indicare anche le prescrizioni estere a cui il prodotto è conforme.

2.6 Capitolo 4: Diritti e doveri delle persone interessate

Sezione 1: Prove necessarie

Gli articoli 17, 18, 18a e 18b concernono le prove da presentare in relazione all'offerta, all'immissione in commercio e alla messa in servizio di prodotti.

L'articolo 17 disciplina la questione inerente a *chi è tenuto, nei confronti di chi, e in quale caso* a fornire una prova. Gli articoli 18, 18a e 18b stabiliscono quale prova debba essere prodotta. A tale riguardo, sussistono tre possibilità: prodotti che soddisfano le prescrizioni svizzere o il cui accesso al mercato è regolato da accordi internazionali (articolo 18); prodotti conformi alle prescrizioni tecniche della CE o di uno Stato membro della CE o del SEE (articolo 18a); prodotti che soddisfano le prescrizioni di un altro Stato (articolo 18b). In ognuno di questi tre casi, sono definite le prove da presentare riguardo a conformità, legale immissione in commercio all'estero, equivalenza tra prescrizioni tecniche estere e diritto svizzero, come pure alla prova d'origine. La procedura comprendente la presentazione di queste prove è illustrata nelle spiegazioni relative agli articoli 19 e 20a.

2.6.1 Articolo 17: Principio

Il primo aspetto – *chi è tenuto a presentare la prova* – viene definito al capoverso 1 conformemente all'attuale disposizione, secondo cui chi offre, immette in commercio o mette in servizio un prodotto deve essere in grado di fornire la prova in questione. Altre persone – in particolare, l'acquirente o l'utilizzatore del prodotto – non sono soggette a tale obbligo. Responsabili dell'immissione in commercio del prodotto possono essere il fabbricante in Svizzera, l'importatore o il distributore. Diversamente dall'attuale regolamentazione, tale principio non si applica più soltanto alla prova di conformità, bensì anche a tutte le altre prove considerate dalla presente sezione (prova della legale immissione in commercio all'estero, prova dell'equivalenza tra le prescrizioni estere e il diritto svizzero, prova d'origine).

⁴⁴ Corrisponde alla giurisprudenza europea. Vedi CGCE, causa C-87/97; Artt. 30 e 36 del Trattato CE - Regolamento (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari). Vedi anche la direttiva 70/50/CEE della Commissione, del 22 dicembre 1969, che trova la sua fonte normativa nel disposto dell'articolo 33 paragrafo 7, del Trattato, relativa alla soppressione delle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative non contemplate da altre disposizioni prese in virtù del Trattato CEE (articolo 2, capoverso 3, lettera s).

⁴⁵ Corrisponde alla giurisprudenza europea. Vedi CGCE, causa C-3/91; Convenzione franco-spagnola sulla protezione delle indicazioni di provenienza delle denominazioni di origine – compatibilità con le norme sulla libera circolazione delle merci, 1992.

Il capoverso 2 mantiene inalterata l'attuale regolamentazione delle deroghe relative alla ripetuta immissione in commercio di un prodotto che non abbia subito modifiche, nonché all'immissione in commercio di prodotti fabbricati in serie. Coerentemente con quanto previsto dal capoverso 1, le due deroghe summenzionate non valgono soltanto per la prova di conformità, bensì anche per le altre prove.

Spesso, prima di giungere al consumatore finale, i prodotti passano attraverso le diverse fasi di una filiera di vendita. Un esempio tipico, a tale proposito, è rappresentato da importatori, grossisti e commercianti al dettaglio. In base alla definizione di cui all'articolo 3 lettera d, ogni fase del processo di vendita corrisponde ad una nuova immissione in commercio, e di conseguenza ogni volta il prodotto deve risultare conforme. A questo proposito, chi immette in commercio il prodotto è tenuto, su richiesta, a presentare la necessaria documentazione. Tuttavia, secondo l'articolo 17 capoverso 2 lettera a, vi può essere liberazione dall'onere della prova qualora sia possibile ottenere le informazioni necessarie da chi opera a monte della filiera di vendita.

La disposizione in questione, ad esempio, libera i commercianti al dettaglio dall'obbligo di disporre in prima persona di tutti i documenti necessari. D'altra parte, il solo riferimento a precedenti immissioni in commercio non li può esonerare dalla responsabilità relativa alla messa in vendita di prodotti conformi. In particolare, se non è possibile reperire le necessarie informazioni risalendo la filiera di vendita (ad esempio, ricorrendo all'importatore generale), l'obbligo di presentare la prova spetta alla persona interessata. Inoltre, occorre che il prodotto non subisca modifiche lungo le diverse fasi del processo di vendita: se, ad esempio, una macchina viene danneggiata durante il suo trasporto dal fabbricante al commerciante, al primo è possibile richiedere una prova di conformità soltanto riguardo ad aspetti non interessati dal danneggiamento.

Va precisato che tale disposizione non ha alcun effetto sull'obbligo di controllo autonomo definito all'articolo 23 della legge sulle derrate alimentari⁴⁶, applicabile incondizionatamente ad ogni fase della produzione e dello smercio.

Oggetto del capoverso 2 lettera b sono i prodotti fabbricati in serie. La presenza di tale fattispecie viene stabilita sulla base delle circostanze concrete. Soprattutto nel caso dei beni d'investimento o dei beni di consumo di lunga durata – come ad esempio i veicoli a motore – normalmente l'appartenenza ad una determinata serie dovrebbe essere senz'altro documentabile. Viene liberato dall'onere di presentare un'ulteriore prova di conformità chi, immettendo un tale prodotto in commercio, può in buona fede presumere che esemplari della medesima serie siano già stati legalmente immessi in commercio. Sotto il profilo della normativa in materia di prodotti, in questo caso è sufficiente che egli possa provare l'identità della serie.

Anche la questione inerente a *in quale caso e nei confronti di chi* sia necessario produrre una prova è disciplinata dal capoverso 1; in particolare, essa dipende dalla richiesta degli organi di sorveglianza del mercato. A tale proposito, va rilevato che prima dell'immissione in commercio di un prodotto normalmente non avviene nessuna verifica della sua conformità ai requisiti relativi all'offerta o all'immissione in commercio (a meno che non sussistano fondati elementi di dubbio al riguardo); si procede diversamente soltanto nel caso dei prodotti soggetti ad omologazione. Altrettanto dicasi dei controlli al confine (status quo). Così come già attualmente, i controlli avvengono nel quadro della sorveglianza del mercato, solitamente mediante campionatura. Tuttavia è supponibile che, all'occorrenza, i controlli possano essere effettuati anche secondo altri criteri. Le prove necessarie sono dunque da presentare su richiesta agli organi di sorveglianza del mercato.

⁴⁶ RS 817.0

Quanto precede non esonera chi immette in commercio i prodotti dall'obbligo di ottemperare alle condizioni oggetto della prova, necessarie per accedere al mercato secondo l'articolo 16b, già al momento dell'immissione in commercio.

Il capoverso 3 stabilisce che la prova venga presentata in una lingua ufficiale svizzera o in inglese. Tuttavia, il fatto di poter redigere la prova anche in inglese non può indurre a supporre che anche la relativa procedura amministrativa possa svolgersi in tale lingua. In linea di principio, quest'ultima si svolge in una lingua ufficiale svizzera.

2.6.2 Articolo 18: Prova per prodotti offerti, immessi in commercio o messi in servizio ai sensi dell'articolo 16a

L'articolo 18 concerne le prove da presentare per prodotti offerti, immessi in commercio o messi in servizio ai sensi dell'articolo 16a (prodotti conformi alle prescrizioni tecniche svizzere o il cui accesso al mercato è regolato da accordi internazionali).

Nel caso di prodotti offerti, immessi in commercio o messi in servizio secondo le prescrizioni svizzere è sufficiente la prova di conformità. Ai sensi dell'articolo 3 lettera g, per conformità di un prodotto si intende il suo adempimento di prescrizioni o norme tecniche. Un prodotto immesso in commercio risulta "conforme", quando ottempera a tutte le prescrizioni applicabili, ad esempio in relazione a composizione, prestazioni, etichettatura, imballaggio, fabbricazione, esame oppure valutazione della conformità.

La necessità e, se del caso, la modalità della prova di conformità sono disciplinate dalla normativa settoriale.

Pur essendo di norma necessaria la prova di conformità, in alcuni settori essa non viene richiesta al momento dell'immissione in commercio. Ad esempio, solitamente nel caso delle derrate alimentari la conformità alle prescrizioni applicabili non viene stabilita mediante la presentazione di una documentazione, bensì tramite controlli per campionatura del prodotto.

Nella maggior parte dei casi, tuttavia, le legislazioni settoriali esigono la presentazione della prova di conformità. A tale proposito, è necessario distinguere tra valutazione della conformità, certificato di conformità e dichiarazione di conformità.

Secondo l'articolo 3 lettera h, per valutazione della conformità si intende l'esame sistematico inteso a stabilire in che misura un prodotto o le condizioni di produzione, di trasporto o di immagazzinamento soddisfano prescrizioni o norme tecniche. La normativa settoriale può prevedere che la valutazione della conformità venga effettuata dal fabbricante: quest'ultimo conferma mediante una dichiarazione di conformità ai sensi dell'articolo 3 lettera k⁴⁷ che il prodotto soddisfa tutte le prescrizioni determinanti. La normativa settoriale può anche stabilire che la valutazione della conformità sia affidata a terzi e attestata mediante un certificato di conformità ai sensi dell'articolo 3 lettera i⁴⁸.

I capoversi 1, 2 e 3 riguardano la valutazione della conformità da parte di terzi e non subiscono alcuna modifica. Soltanto al capoverso 1 è stato aggiunto un rimando all'articolo 16a e il capoverso 3 è stato adattato sotto il profilo redazionale.

Per i prodotti il cui accesso al mercato è regolato da accordi internazionali, sono determinanti le disposizioni del relativo accordo.

⁴⁷ *Dichiarazione di conformità*: il documento stilato dalla persona responsabile della conformità con il quale si attesta la conformità.

⁴⁸ *Certificato di conformità*: il documento stilato da un organismo di valutazione della conformità che attesta la conformità.

2.6.3 Articolo 18a (nuovo): Prova per prodotti offerti, immessi in commercio o messi in servizio ai sensi dell'articolo 16b capoverso 1 lettere a e b oppure ai sensi dell'articolo 16c

L'articolo 18a concerne le prove da produrre nel caso di prodotti offerti, immessi in commercio o messi in servizio in virtù del principio "Cassis de Dijon" (articolo 16b capoverso 1 lettere a e b) o delle misure volte a impedire la discriminazione nazionale (articolo 16c)⁴⁹. Le prove da addurre devono soddisfare le condizioni stabilite in dette disposizioni.

Il capoverso 1 prevede che per i prodotti offerti, immessi in commercio o messi in servizio ai sensi dell'articolo 16b capoverso 1 lettere a e b oppure ai sensi dell'articolo 16c sia necessario provare la loro legale immissione in commercio nello Stato membro della CE o del SEE in questione. Ha valore di prova la dichiarazione, da parte della persona responsabile – si tratta di un'autodichiarazione – della conformità del prodotto alle prescrizioni tecniche della CE o di uno Stato membro della CE o del SEE e della sua legale immissione in commercio nella CE o in detto Stato. La dichiarazione concerne pertanto sia la legale immissione in commercio all'estero, sia la conformità. Deve essere presentata in forma scritta, senza ulteriori condizioni formali. Può consistere in un documento appositamente redatto, come pure essere parte di un altro documento, ad esempio una fattura. La dichiarazione deve contenere un riferimento alle prescrizioni tecniche determinanti al fine dell'immissione in commercio, a cui il prodotto è conforme. False dichiarazioni vengono punite conformemente all'articolo 28.

Se le prescrizioni tecniche dello Stato CE o SEE in questione richiedono una prova di conformità è necessario presentare anche una dichiarazione di conformità o un certificato di conformità secondo tali prescrizioni (articolo 18a, terza frase del capoverso 2).

Nelle spiegazioni relative agli articoli 19 e 20a viene illustrata più dettagliatamente la presentazione di tali prove.

2.6.4 Articolo 18b (nuovo): Prova per prodotti offerti, immessi in commercio o messi in servizio ai sensi dell'articolo 16b capoverso 1 lettera c

Analogamente all'articolo precedente, l'articolo 18b concerne le prove da presentare per prodotti di uno Stato non appartenente né alla CE né al SEE, offerti, immessi in commercio o messi in servizio in virtù del principio "Cassis de Dijon"(art. 16b cpv. 1 lett. c)⁵⁰.

Secondo il capoverso 1, per i prodotti in questione è necessario provare ai sensi dell'articolo 18a che essi sono già stati legalmente immessi in commercio in uno Stato della CE o del SEE. Tale disposizione tiene conto del fatto che buona parte dei prodotti provenienti da Stati non appartenenti né alla CE, né al SEE non vengono importati soltanto in Svizzera, bensì giungono anche sul mercato della CE o del SEE. Sulla base di questa considerazione, viene prevista la possibilità di provare che i prodotti di Stati terzi sono già stati legalmente immessi in commercio in uno Stato membro della CE o del SEE.

Tuttavia, considerato che non tutti i prodotti provenienti da Stati terzi arrivano nella CE o nel SEE, il capoverso 2 prevede una disposizione applicabile nel caso in cui una prova ai sensi dell'articolo 18a non possa essere prodotta. In tal caso, è ammissibile una prova che il prodotto in questione è stato legalmente immesso in commercio in uno Stato con cui in almeno un settore la Svizzera ha concluso un accordo di mutuo riconoscimento delle valutazioni della conformità. Ha valore di prova la dichiarazione della conformità del prodotto

⁴⁹ Con il rimando all'articolo 16b si sottolinea che l'articolo 18a non è applicabile ai prodotti soggetti ad omologazione.

⁵⁰ Analogamente all'articolo 18a, anche in questo caso il rimando all'articolo 16b rileva l'inapplicabilità dell'articolo ai prodotti soggetti ad omologazione

alle prescrizioni tecniche dello Stato in questione e della sua legale immissione in commercio in tale Stato. La dichiarazione concerne pertanto sia la legale immissione in commercio all'estero, sia la conformità. Le spiegazioni relative ai requisiti formali della prova secondo l'articolo 18a sono valide anche in questo caso. La dichiarazione deve comprendere un riferimento alle prescrizioni tecniche determinanti al fine dell'immissione in commercio. Se le prescrizioni tecniche dello Stato in causa richiedono una prova di conformità è necessario presentare anche una dichiarazione di conformità o un certificato di conformità secondo tali prescrizioni. La disposizione è pertanto analoga a quella dell'articolo 18a capoverso 2. Inoltre, è necessario presentare una prova di origine, considerato che l'articolo 16b capoverso 1 lettera c prevede che il prodotto debba essere stato effettivamente fabbricato nello Stato in questione.

Se, nonostante la prova, persistono dubbi circa la conformità del prodotto – offerto o immesso in commercio in Svizzera secondo le prescrizioni tecniche di uno Stato non facente parte della CEE o del SEE – al livello di protezione previsto dalle prescrizioni tecniche svizzere, è necessario provare l'equivalenza tra le prescrizioni estere e la legislazione svizzera.

Il capoverso 4 stabilisce che tale equivalenza viene riconosciuta se i requisiti del prodotto definiti nelle prescrizioni estere come pure la prevista procedura di valutazione della conformità assicurano un livello di protezione equivalente degli interessi di cui all'articolo 4 capoverso 4. L'onere della prova spetta a chi immette il prodotto in commercio e non alle autorità preposte alla sorveglianza del mercato.

2.7 Capitolo 4: Diritti e doveri delle persone interessate

Sezione 2: Sorveglianza del mercato

Lo scopo della LOTC consiste nell'impedire la formazione o nella rimozione degli ostacoli tecnici al commercio non giustificati da interessi pubblici preponderanti, in tutti gli ambiti di attività dello Stato e in tutti i settori produttivi, anche riguardo all'attuazione di prescrizioni tecniche. Sia sul piano nazionale sia in un'ottica transfrontaliera, è necessario ricercare il maggior coordinamento possibile, evitando un'inutile penalizzazione della circolazione delle merci.

Allo scopo di salvaguardare durevolmente, in misura del possibile, la libera circolazione delle merci nel rispetto dei compiti attribuiti allo Stato, è però necessario anche l'adempimento delle disposizioni emanate dall'autorità. Se la globalizzazione dei mercati e le maggiori responsabilità degli attori economici portassero, ad esempio, al mancato rispetto di prescrizioni statali in materia di sanità, si rischierebbe un livello di protezione insufficiente oppure l'attuazione di politiche commerciali protezionistiche. Affinché ciò non avvenga, è necessario che lo Stato svolga un'attività di sorveglianza del mercato efficace e credibile nel settore delle prescrizioni sui prodotti.

Gli aspetti concernenti la messa a disposizione, l'organizzazione, l'attuazione, come pure – soprattutto – il finanziamento delle strutture e delle attività in questione, sono e rimangono comunque oggetto della normativa settoriale. Un atto normativo orizzontale non permetterebbe di considerare la grande varietà di bisogni e di fattispecie che caratterizza i singoli settori.

Nondimeno, l'attuale LOTC contempla, come atto normativo quadro, due articoli inerenti alla sorveglianza del mercato. L'articolo 19 (competenze degli organi di controllo) garantisce il livello minimo di competenza attuativa spettante agli organi di controllo, mentre all'articolo 20 (esecuzione del controllo) la loro attività viene assoggettata a determinate regole basilari. Entrambi gli articoli sono mantenuti, pur se con modifiche e adeguamenti redazionali di lieve entità. Inoltre, essi sono integrati da un nuovo articolo 20a, concernente la procedura per

stabilire le deroghe agli articoli 16b capoverso 1 e 16c capoverso 1, come pure da un nuovo articolo 20b, relativo ai rimedi giuridici. Mentre le disposizioni degli articoli 19 e 20 si applicano a tutti i prodotti, gli articoli 20a e 20b sono applicabili soltanto ai prodotti fabbricati secondo prescrizioni estere ed offerti, immessi in commercio o messi in servizio ai sensi degli articoli 16b capoverso 1 o 16c capoverso 1.

2.7.1 Articolo 19: Competenze degli organi di sorveglianza del mercato

L'articolo 19 attribuisce le necessarie competenze attuative agli organi incaricati della sorveglianza del mercato in virtù delle singole normative settoriali, nel caso in cui non siano previste dalla legislazione interessata. Permangono possibili, se non necessarie, ulteriori disposizioni derogatorie o maggiormente dettagliate, da inserire nella normativa specifica. Per questa ragione, come nel caso delle definizioni di cui all'articolo 3 la normativa settoriale è in generale prevalente rispetto all'articolo 19, sia a livello di legge sia a livello di ordinanza.

Come già accennato in precedenza⁵¹, nell'ambito della presente revisione è stato effettuato un adeguamento terminologico, sostituendo l'espressione "controllo a posteriori" – utilizzata finora – con "sorveglianza del mercato", adottata a livello internazionale. Le relative modifiche interessano il titolo e il testo dell'articolo 19.

Secondo la definizione dell'articolo 3 lettera p, si tratta dell'attività statale di organi di controllo intesa a garantire la conformità alle prescrizioni tecniche dei prodotti offerti, immessi in commercio o messi in servizio. In altri termini, diversamente dall'omologazione l'attività di sorveglianza non condiziona l'accesso al mercato, bensì avviene *a posteriori*, sul mercato. In certi casi – ad esempio nel settore veterinario – detti controlli possono però comportare lo svolgimento di alcune verifiche già prima dell'immissione in commercio, in relazione alle condizioni di produzione.

Le competenze degli organi di sorveglianza del mercato stabilite al capoverso 1 vengono ampliate, in modo da consentire, ad esempio, la richiesta – per prodotti offerti, immessi in commercio o messi in servizio in virtù del principio "Cassis de Dijon"⁵² – di presentare in una lingua ufficiale svizzera o in inglese le disposizioni determinanti contenute nelle prescrizioni tecniche estere. Tali competenze sono però limitate alle prescrizioni tecniche determinanti in relazione all'immissione in commercio. Sarebbe ad es. sproporzionata la richiesta, da parte delle autorità preposte alla sorveglianza del mercato, di tradurre l'intero atto normativo.

Analogamente al capoverso 1, anche il capoverso 2 lettera a è stato adeguato. Ad esempio, le autorità preposte alla sorveglianza del mercato sono autorizzate ad adottare provvedimenti qualora le disposizioni determinanti per l'immissione in commercio di un prodotto, contemplate dalle prescrizioni tecniche estere, non siano fornite entro un termine adeguato.

2.7.2 Articolo 20: Esecuzione della sorveglianza del mercato

Gli obblighi contenuti nell'articolo 20 sono complementari alle competenze di cui all'articolo 19. A tale proposito, il capoverso 1 applica all'attuazione delle prescrizioni sui prodotti il principio di proporzionalità. Esso stabilisce che le misure prese dagli organi competenti per il controllo a posteriori devono essere proporzionate al pericolo costituito dai prodotti. Ciò non significa che nel caso di "semplici" inadempienze alle prescrizioni, non particolarmente pericolose, non sia opportuno intervenire. In tali casi è invece necessario optare per una procedura che, per quanto possibile, non ostacoli inutilmente la commercializzazione del

⁵¹ Si veda il punto 2.2.3.

⁵² Sono comprese le misure volte a impedire la discriminazione a livello nazionale (articolo 16c capoverso 1).

prodotto. Si tratta del secondo principio, fissato nel capoverso 1, relativo all'attuazione delle prescrizioni tecniche, secondo cui è necessario limitare allo stretto necessario gli interventi sulla libera circolazione delle merci. Anche in questo caso, non si tratta di ridurre le competenze attuative dello Stato: tuttavia, lacune di minima entità non possono comportare il divieto di vendita del prodotto.

Il capoverso 2 si ricollega alla fattispecie di cui all'articolo 19 capoverso 2 lettera c (pericolosità di prodotti conformi alle prescrizioni). Le misure prese in base ad esso possono essere mantenute soltanto nel quadro di una speciale procedura di conferma: la presente disposizione prevede che l'intervento da parte di un organo di controllo subordinato venga immediatamente notificato all'ufficio federale competente; se quest'ultimo non conferma la misura entro un mese, essa decade; se invece l'ufficio federale la ritiene giustificata e la conferma, oppure se l'ufficio stesso dispone la misura in questione, prepara immediatamente l'adeguamento delle relative prescrizioni tecniche. Tale procedura mira a disciplinare gli interventi nei confronti di prodotti conformi alle prescrizioni.

Eccettuati alcuni piccoli adeguamenti redazionali, entrambe le disposizioni vengono di fatto mantenute immutate.

2.7.3 Articolo 20a (nuovo): Procedura per stabilire le deroghe all'articolo 16b capoverso 1 e all'articolo 16c capoverso 1

Analogamente alla prassi seguita nella CE, anche in Svizzera gli organi di sorveglianza del mercato nell'ambito delle loro attività devono poter stabilire deroghe al principio "Cassis de Dijon" finalizzate alla tutela di interessi pubblici preponderanti. L'articolo 20a definisce la procedura da seguire in simili casi. Mentre gli articoli 19 e 20 riguardano tutti i prodotti offerti, immessi in commercio e messi in servizio in Svizzera, il campo d'applicazione dell'articolo 20a è limitato. Infatti l'articolo trova applicazione soltanto nel caso di prodotti non conformi alle prescrizioni tecniche svizzere, che tuttavia possono accedere al mercato svizzero in virtù del principio "Cassis de Dijon" o delle misure volte a impedire la discriminazione a livello nazionale. Ciò presuppone che i prodotti suddetti soddisfino le prescrizioni estere determinanti e che siano stati legalmente immessi in commercio nello Stato in esame.

Il capoverso 1 dell'articolo 20a prevede che le autorità preposte alla sorveglianza del mercato possano attuare misure in deroga al principio "Cassis de Dijon"⁵³. Tali misure possono consistere nella richiesta di modificare il prodotto, in un divieto di vendita dello stesso o nell'obbligo di ritirarlo dal mercato. Considerato che qualsiasi provvedimento può rappresentare una limitazione della circolazione delle merci, tali misure sono autorizzate soltanto se soddisfano le esigenze di cui all'articolo 4 capoversi 3 e 4: tutelare gli interessi pubblici preponderanti ai sensi del capoverso 4, rispettare il principio di proporzionalità, nonché evitare la discriminazione arbitraria o la restrizione dissimulata degli scambi. In caso di dubbi in relazione ad un prodotto, le autorità di sorveglianza possono esigere che chi lo offre, immette in commercio o mette in servizio fornisca le prove, ai sensi degli articoli 18a e 18b, della sua conformità alle prescrizioni tecniche estere e della sua legale immissione in commercio nello Stato in questione. Per i prodotti di Stati non facenti parte della CE o del SEE, le autorità possono esigere la prove dell'equivalenza tra le prescrizioni tecniche estere e il diritto svizzero, come pure la prova di origine.

Allo scopo di garantire un sufficiente margine di manovra alle autorità di sorveglianza del mercato, il legislatore non ha definito nei dettagli la procedura da seguire per fornire le prove secondo gli articoli 18a e 18b. Sulla base delle esperienze maturate in ambito CE, si raccomanda il seguente iter:

⁵³ Sono comprese le misure volte a impedire la discriminazione nazionale (articolo 16c capoverso 1).

Prima fase: raccolta delle informazioni necessarie

Procedendo all'esame di un prodotto, l'autorità preposta alla sorveglianza del mercato dovrebbe logicamente rivolgersi in primo luogo all'operatore economico interessato, affinché fornisca le informazioni necessarie entro un termine adeguato. Rispondendo a domande specifiche e precise, l'operatore economico può fornire le informazioni tecniche pertinenti e, se del caso, un campione del prodotto in questione. A tale scopo, un termine di 20 giorni lavorativi dovrebbe essere adeguato. L'autorità competente può inoltre richiedere la prova che il prodotto è conforme alle prescrizioni tecniche del Paese di provenienza ed è stato legalmente immesso in commercio in detto Paese (prove ai sensi degli articoli 18a e 18b). L'operatore economico è pure tenuto a riferire quali sono le prescrizioni tecniche determinanti al fine dell'immissione in commercio, a cui il prodotto è conforme (articoli 18a e 18b). Se del caso, occorre che le disposizioni determinanti di queste prescrizioni tecniche vengano redatte in una lingua ufficiale svizzera o in inglese (articolo 19 capoverso 1).

Seconda fase: verifica dell'equivalenza dei livelli di protezione

L'autorità preposta alla sorveglianza del mercato esamina la prova che il prodotto è stato legalmente immesso in commercio nel Paese di provenienza nonché, se del caso, la prova di conformità. Sulla base delle informazioni raccolte essa determina le prescrizioni tecniche applicabili al prodotto. Occorre esaminare sia il prodotto importato, sia la relativa documentazione tenendo conto delle disposizioni svizzere. La verifica della proporzionalità viene effettuata considerando le prescrizioni tecniche svizzere a cui il prodotto in questione non è conforme. È senz'altro possibile, che in Svizzera sia adottato un sistema di protezione differente rispetto a quello dello Stato di provenienza. Questa differenza non incide sulla valutazione della necessità e della proporzionalità delle prescrizioni tecniche vigenti in Svizzera. Queste ultime sono da valutare considerando unicamente gli obiettivi perseguiti dalle autorità nazionali, nonché il livello di protezione che esse si prefiggono. Esaminando un prodotto, le autorità competenti sono tenute ad escludere di propria iniziativa l'applicazione di prescrizioni tecniche che non rispondono al principio di proporzionalità in relazione agli interessi pubblici di cui all'articolo 4 capoverso 4. L'autorità competente effettua la sua valutazione sulla base di tali considerazioni.

Terza fase: risultati della valutazione e informazione del richiedente

Quando l'autorità preposta alla sorveglianza del mercato ha esaminato il prodotto, i risultati della valutazione – positivi o negativi che siano – vanno comunicati al più presto all'operatore economico interessato. È importante che l'autorità competente fornisca tutti gli elementi del caso all'operatore economico interessato, indipendentemente dall'esito della valutazione. Una valutazione positiva conferma che il prodotto può essere legalmente immesso in commercio in Svizzera. In caso di valutazione negativa, spetta all'autorità di sorveglianza del mercato, che si avvale della possibilità di limitare la libera circolazione delle merci, dimostrare la reale esistenza di un interesse pubblico preponderante, la necessità della limitazione in questione e la proporzionalità del provvedimento limitativo rispetto all'obiettivo perseguito (art. 4 cpv. 3 e 4).

Il capoverso 2 illustra aspetti inerenti al rispetto del principio di proporzionalità e, di conseguenza, alla necessità e all'opportunità delle misure in relazione al raggiungimento dell'obiettivo prefissato.

Misure derogatorie sono applicabili soltanto se la sufficiente protezione degli interessi pubblici ai sensi dell'articolo 4 capoverso 4 non viene già raggiunta mediante le prescrizioni del Paese di provenienza, e le prove presentate secondo le prescrizioni tecniche del Paese di provenienza non sono sufficienti. Compito delle autorità di sorveglianza del mercato – con l'ausilio delle informazioni fornite dall'operatore economico – è valutare se rispetto al livello di

protezione perseguito dal diritto svizzero, le prescrizioni tecniche estere garantiscano un sufficiente grado di tutela degli interessi pubblici. Se l'autorità preposta alla sorveglianza del mercato attua misure derogatorie senza effettuare tale valutazione, dette misure possono essere oggetto di ricorso conformemente all'articolo 20b, per violazione del principio di proporzionalità.

Secondo quanto previsto nella seconda frase del capoverso 2, tali misure mancano di proporzionalità – e dunque non possono essere autorizzate – anche quando non comportano un reale vantaggio per i consumatori. Finora, numerosi organi preposti alla sorveglianza del mercato hanno interpretato ed applicato molto estensivamente le prescrizioni tecniche. In particolare, ciò avvenuto in relazione alle prescrizioni in materia di marchi, con la conseguente formazione di ostacoli tecnici al commercio dovuta alla necessità di riconfezionare e rietichettare i prodotti. L'articolo 2 capoverso 3 della legge federale sull'informazione dei consumatori⁵⁴ – in cui si afferma che le dichiarazioni estere sono riconosciute se comparabili a quelle svizzere – non è stato sufficientemente tenuto in considerazione.

Quanto previsto nella seconda frase del capoverso 2 mira ad impedire che, soprattutto da parte degli organi di sorveglianza del mercato, la difesa dei consumatori contro le frodi possa portare all'adozione di misure eccessive rispetto allo scopo prefissato. La valutazione relativa ad un eventuale carattere fraudolento dell'informazione sui prodotti nei confronti dei consumatori, deve sempre presupporre che questi ultimi siano normalmente informati e ragionevolmente attenti ed avveduti⁵⁵. È necessario richiamare un aspetto essenziale: è possibile richiedere che un prodotto debba essere riconfezionato o rietichettato soltanto se il vantaggio per i consumatori è superiore all'onere economico di tale operazione.

A seconda della normativa settoriale, le autorità preposte alla sorveglianza del mercato possono essere federali o cantonali. Sono pure ipotizzabili organizzazioni specializzate di diritto privato, operanti nel settore della sorveglianza del mercato su mandato della Confederazione. Ad esempio, l'attuazione della legge federale sulla sicurezza delle installazioni e degli apparecchi come pure delle relative ordinanze è stata parzialmente delegata ad organizzazioni specializzate di diritto privato⁵⁶. Il SECO vigila sull'attuazione di tale legge, svolgendo compiti di coordinamento. Il richiamo alle organizzazioni specializzate di cui al capoverso 3 non comporta nuove deleghe di compiti dalla Confederazione ad organizzazioni private. Si tratta soltanto di garantire che nei settori in cui tali deleghe sono state attuate, le organizzazioni in questione siano effettivamente contemplate dalle relative disposizioni procedurali.

Il capoverso 3 prevede che le autorità competenti per la sorveglianza del mercato o le organizzazioni incaricate della sorveglianza del mercato dalla Confederazione emanino le misure derogatorie sotto forma di decisione generale. Una decisione generale di questo tipo concerne gli operatori economici interessati direttamente e immediatamente dalla misura, come pure qualsiasi altro operatore economico intenzionato ad immettere in commercio o a mettere in servizio un prodotto identico o simile a quello in questione.

Il capoverso 4 riguarda le misure proposte dagli organi cantonali di sorveglianza del mercato. Dette misure vanno notificate immediatamente per la conferma all'autorità federale competente ai sensi della normativa settoriale. L'autorità cantonale informa inoltre al più

⁵⁴RS 944.0

⁵⁵ Tale formulazione corrisponde a quella utilizzata nella giurisprudenza costante della Corte di giustizia delle Comunità europee. Vedi ad es.: CGCE, causa C-465/98, Etichettatura e presentazione dei prodotti alimentari - Direttiva 79/112/CEE - Confettura di fragole - Rischio di inganno, 2000.

⁵⁶ Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni (INSAI), Ufficio svizzero per la prevenzione degli infortuni (bfu), Ispettorato federale per gli ascensori operativi in ambito non aziendale (IFA), Concordato intercantonale per teleferiche e sciovie (CITS), Società svizzera dell'industria del gas e delle acque (SSIGA), Associazione svizzera per la tecnica della saldatura (ASS), Fondazione Agri-Sicurezza Svizzera, Associazione svizzera ispezioni tecniche (ASIT).

presto l'operatore economico in merito alla misura proposta. L'autorità federale competente decide entro due mesi in merito alle misure proposte dall'autorità cantonale. A tale riguardo, è necessario sentire l'operatore economico. Affinché le misure proposte dalle autorità cantonali possano avere effetto, entro due mesi vanno confermate mediante una decisione generale da parte dell'autorità federale. Analogamente a quanto previsto dal capoverso 3, una decisione generale di questo tipo concerne gli operatori economici interessati direttamente e immediatamente dalla misura, come pure qualsiasi altro operatore economico intenzionato ad immettere in commercio o a mettere in servizio un prodotto identico o simile a quello in questione. Lo scopo di questa disposizione consiste nell'uniformare, a livello svizzero, le deroghe al principio "Cassis de Dijon" e alle misure volte a impedire la discriminazione nazionale, decise dagli organi cantonali di sorveglianza del mercato. In mancanza di uniformità, vi sarebbe un rischio grave di differenze attuative nei singoli cantoni. Se, entro il termine di due mesi, l'autorità federale non emana una decisione generale a conferma della misura proposta dalle autorità cantonali, quest'ultima decade. Se l'autorità federale competente decide di non confermare la misura cantonale, anche prima che il termine di due mesi sia trascorso può informare a tale proposito sia l'autorità cantonale, sia l'operatore economico interessato, mediante lettera, direttiva o in altra forma. Sarebbe pure ipotizzabile una decisione individuale o una decisione generale dell'autorità federale competente, attestante che un determinato prodotto può essere offerto, immesso in commercio o messo in servizio in Svizzera in virtù del principio "Cassis de Dijon".

Il capoverso 5 prevede che se esiste un fondato sospetto di pericolo grave e immediato per gli interessi pubblici ai sensi dell'articolo 4 capoverso 4, le autorità cantonali possono disporre misure cautelari. Queste ultime sono notificate immediatamente all'autorità federale competente. Le misure cautelari di un'autorità cantonale rimangono in vigore fino alla decisione dell'autorità federale competente (capoverso 4), ma al massimo per due mesi.

Conformemente al capoverso 6, l'autorità federale competente pubblica la decisione generale nel Foglio federale. La decisione generale entra in vigore soltanto con la pubblicazione nel Foglio federale. Il termine di ricorso decorre a partire dalla pubblicazione nel Foglio federale.

L'autorità federale competente informa immediatamente l'autorità cantonale, gli operatori economici e il SECO in merito alla pubblicazione della decisione generale (capoverso 7).

2.7.4 Articolo 20b (nuovo): Rimedi giuridici

L'articolo 20b disciplina il diritto di ricorrere contro la decisione generale dell'autorità federale competente. Conformemente all'articolo 48 della legge federale sulla procedura amministrativa⁵⁷, il capoverso 1 riconosce il diritto di ricorrere a chiunque sia toccato dalla decisione impugnata ed abbia un interesse degno di protezione alla modificazione o all'annullamento della stessa. In primo luogo, questa disposizione interessa chi offre, immette in commercio o mette in servizio il prodotto oggetto della decisione generale. Secondariamente, chi offre, immette in commercio o mette in servizio un prodotto identico o simile a quello suddetto. I consumatori e le associazioni dei consumatori non hanno invece diritto di ricorso.

Il capoverso 2 prevede che anche la Commissione della concorrenza possa interporre ricorso, conformemente all'articolo 9 capoverso 2bis della legge federale sul mercato interno, riveduta il 16 dicembre 2005. Si tratta di un diritto di ricorso, non di un obbligo.

La procedura di ricorso è retta dalle disposizioni generali in materia di organizzazione giudiziaria (capoverso 3). L'autorità di ricorso è il nuovo Tribunale federale amministrativo.

⁵⁷ RS 172.021

2.8 Capitolo 4: Diritti e doveri delle persone interessate

Sezione 3: Assistenza amministrativa

Gli attuali articoli 21 e 22 disciplinano l'assistenza amministrativa. Per assistenza amministrativa si intende lo scambio di informazioni tra autorità nell'ambito di una procedura non (ancora) oggetto di controversia. È necessario distinguere l'assistenza amministrativa dalla collaborazione transfrontaliera nei casi penali o amministrativi che, in quanto assistenza giuridica, non viene qui considerata specificamente.

L'articolo 21 concerne l'assistenza amministrativa in Svizzera. Si tratta soprattutto di casi in cui diverse autorità si occupano dell'esame dei differenti aspetti di un singolo prodotto. L'articolo 22 regola l'assistenza amministrativa nel rapporto con le autorità estere. Considerata la fitta rete di interrelazioni internazionali della Svizzera nell'ambito della circolazione delle merci, sotto il profilo dell'attuazione di prescrizioni sui prodotti il nostro Paese può avere interesse ad accedere alle informazioni fornite – ad esempio – dai fabbricanti esteri in relazione alle modalità produttive o alle procedure di valutazione della conformità. Soprattutto con l'apertura unilaterale del mercato di cui all'articolo 16b capoverso 1, aumenterà anche il bisogno, da parte delle autorità competenti, di scambiare esperienze ed informazioni concernenti la sorveglianza del mercato. Gli articoli 21 e 22 consentono alle autorità competenti, anche nel quadro delle attività di sorveglianza del mercato, di scambiare informazioni con altre autorità ed istituzioni nazionali o estere.

Entrambe queste disposizioni sono oggetto di piccoli adeguamenti:

Le espressioni "organi" (art. 21) e "ufficio federale" (art. 22 cpv. 1) sono sostituite da "autorità" rispettivamente "autorità federale", con gli adeguamenti redazionali del caso, allo scopo di porre in risalto che anche le autorità federali che non sono un ufficio federale in senso stretto sono comprese dalle disposizioni in questione.

D'altra parte, all'articolo 22 capoversi 1 e 2 è necessario estendere l'assistenza amministrativa, oltre che alle autorità estere, anche alle istituzioni estere o internazionali, affinché sia possibile, ad esempio, collaborare con la CE o con agenzie internazionali come l'Autorità europea per la sicurezza alimentare.

2.9 Capitolo 5: Disposizioni penali

Una caratteristica della nuova normativa in materia di prodotti consiste nell'aumento delle responsabilità – relative a valutazione, notifica e prova della conformità – a carico di chi fabbrica, offre, immette in commercio o mette in servizio prodotti. A questa maggiore libertà economica corrisponde tuttavia anche un rischio di abusi più elevato. Diventa perciò necessario prevenire tali possibili abusi mediante disposizioni penali credibili. Gli articoli 23 - 28 rispondono a questa necessità, considerando fattispecie penali speciali come la falsificazione, la falsa attestazione, l'ottenimento fraudolento di una falsa attestazione nonché l'uso di certificati falsi. Come disposizioni di una legge speciale, esse prevalgono rispetto alle disposizioni generali corrispondenti del Codice penale (CP)⁵⁸. Disposizioni penali specifiche – relative ai prodotti e concernenti fattispecie differenti da quelle disciplinate dalla LOTC – permangono però in molti casi necessarie, considerato che una normativa orizzontale sotto questo profilo non può rispondere alle diverse necessità dei singoli settori. Le disposizioni esistenti vengono mantenute immutate, completandole però con nuove fattispecie penali, in particolare riguardo alla prova dell'equivalenza tra prescrizioni estere e diritto svizzero, nonché alla legale immissione in commercio all'estero. Nel contempo, agli articoli 23 – 26 e 28, riguardo alle sanzioni si è già tenuto conto della terminologia introdotta con la modifica

⁵⁸ RS 311.0

del 13 dicembre 2002 del Codice penale⁵⁹. Con l'entrata in vigore della modifica (1° gennaio 2007), la nuova terminologia varrà anche per la LOTC. Dunque l'adeguamento terminologico non è legato ad alcuna modifica di fatto.

2.9.1 Articolo 23: Falsificazioni

La disposizione di cui all'articolo 23 qualifica come reato la falsificazione – a scopo d'inganno, nelle relazioni giuridiche – di certificati d'accreditamento, d'esame, di valutazione della conformità o d'omologazione, nonché del rapporto o della perizia inerenti alle condizioni d'accreditamento o ad elementi determinanti per l'offerta, l'immissione in commercio o la messa in servizio di prodotti.

Viene disciplinata penalmente la redazione abusiva di documenti falsi, anche se corrispondenti al vero sotto il profilo del contenuto. Un documento è falso se l'estensore reale non corrisponde a quello risultante dal documento stesso. Si tratta perciò di una frode riguardante l'identità.

L'abuso della firma o del marchio di un organismo emittente o dell'estensore per stilare un documento falso è equiparata alla falsificazione. Anche in questo caso si tratta di una frode riguardante l'identità.

L'attuale disposizione viene integrata da due nuove fattispecie penali (lettere f e g):

lettera f): contraffazione o falsificazione del rapporto o della perizia di una persona o di un organismo incaricati di stabilire l'equivalenza tra prescrizioni tecniche estere e diritto svizzero;

lettera g) l'abuso della firma o del marchio di una simile persona o di un simile organismo per redigere una perizia o un rapporto falso.

2.9.2 Articoli 24 e 25: False attestazioni e conseguimento fraudolento di una falsa attestazione

Entrambe le disposizioni mirano ad impedire la stesura di certificati d'accreditamento, d'esame, di valutazione della conformità o d'omologazione – o dei relativi rapporti e perizie – autentici ma inesatti riguardo ai contenuti. In questione non vi è pertanto l'autenticità, bensì la veridicità dei documenti. Un documento è inesatto se quanto attestato non corrisponde al vero.

Gli articoli 24 e 25 si differenziano soprattutto in relazione alle caratteristiche degli elementi di reità. Mentre l'articolo 24 concerne gli organi di organismi di accreditamento, d'esame, di valutazione della conformità o d'omologazione (oppure persone incaricate da questi) e la stesura di rapporti inesatti sul rispetto di determinati requisiti, l'articolo 25 riguarda chi, usando inganno, induce a redigere rapporti inesatti. Gli elementi di dottrina e prassi relativi all'articolo 251 CP sono applicabili per analogia.

Mediante gli articoli 24 lettere c e d nonché 25 lettera c, l'attuale regolamentazione viene estesa al riconoscimento dell'equivalenza tra prescrizioni estere e diritto svizzero da parte delle autorità preposte alla sorveglianza del mercato.

⁵⁹ FF 2002 7351

2.9.3 Articolo 26: Uso di certificati falsi o inesatti

L'articolo 26 qualifica come reato il comportamento di chi – non commettendo in prima persona reato di falsificazione, falsa attestazione o conseguimento fraudolento di false attestazioni – fa uso o tollera che altri facciano uso di certificati o rapporti falsi o inesatti. La gravità di tale comportamento non va considerata minore rispetto a quella della falsificazione o della falsa attestazione, poiché il bene giuridico da proteggere – la sicurezza delle relazioni giuridiche – è il medesimo in tutti i casi. Per tale ragione, è giustificata la richiesta di una sanzione uguale a quella prevista dagli articoli 23 -25.

Mediante l'articolo 26 lettera b, parte finale del capoverso c, l'attuale regolamentazione viene estesa al riconoscimento dell'equivalenza tra prescrizioni estere e diritto svizzero.

2.9.4 Articolo 27: Documenti esteri

A tutela della sicurezza giuridica, la disposizione in questione chiarisce che non sono soltanto i documenti svizzeri ad essere oggetto degli articoli 23 – 26, bensì anche quelli esteri. Essa impedisce che gli autori di falsificazioni o false attestazioni di certificati o rapporti *esteri*, o chi ne faccia uso, possano beneficiare di un trattamento privilegiato. L'articolo in questione viene mantenuto immutato; tuttavia, la disposizione viene ripresa all'articolo 28.

2.9.5 Articolo 28: Rilascio illegittimo di dichiarazioni di conformità, apposizione e uso non autorizzato di marchi di conformità come pure rilascio illegittimo di dichiarazioni attestanti la legale immissione in commercio all'estero

Lo scopo dell'articolo 28 consiste nell'impedire che vengano rilasciate dichiarazioni di conformità o apposti marchi di conformità per prodotti non conformi alle prescrizioni tecniche, affinché non vengano immessi in commercio.

Alla lettera c, in questa fattispecie penale vengono incluse le dichiarazioni concernenti la legale immissione in commercio all'estero ai sensi degli articoli 18a e 18b.

2.9.6 Articoli 29 e 30: Vantaggi pecuniari illeciti e perseguimento penale

Gli attuali articoli 29 e 30 concernenti i vantaggi pecuniari illeciti e il relativo perseguimento penale sono mantenuti immutati.

2.10 Capitolo 6: Disposizioni finali

2.10.1 Articolo 31: Prescrizioni d'esecuzione

L'articolo 31, riguardante le prescrizioni d'esecuzione, viene mantenuto immutato.

2.10.2 Articolo 31a (nuovo): Esecuzione

Il nuovo articolo 31a contiene disposizioni esecutive. Il capoverso 1 prevede la stesura, da parte delle autorità federali competenti, di elenchi relativi ai prodotti che non hanno accesso al mercato svizzero ai sensi dell'articolo 16b capoverso 1 a causa dell'inapplicabilità del principio "Cassis de Dijon" ("liste negative"). Soltanto in quattro casi, prodotti legalmente immessi in commercio nella CE non hanno accesso al mercato svizzero:

- prodotti per cui leggi federali o ordinanze del Consiglio federale prevedano deroghe all'articolo 16b capoverso 1 (articolo 16b capoverso 2 lettera a);
- prodotti soggetti ad omologazione e prodotti soggetti a registrazione secondo la legislazione in materia di prodotti chimici (articolo 16b capoverso 2 lettera b);
- prodotti che necessitano di un'autorizzazione preliminare d'importazione o che sono soggetti ad un divieto d'importazione;
- prodotti oggetto di una decisione generale secondo l'articolo 20a capoverso 3 o 4.

In tutti gli altri casi, i prodotti immessi sul mercato comunitario hanno accesso anche al mercato svizzero, sia in virtù dell'armonizzazione delle prescrizioni svizzere sui prodotti, sia in base ad un accordo internazionale bilaterale oppure in virtù del principio "Cassis de Dijon".

Lo scopo principale di tali elenchi consiste nell'informazione degli importatori e dei commercianti. Nondimeno, essi possono costituire un'utile fonte d'informazioni anche per le autorità di sorveglianza del mercato. Queste ultime, prima di adottare una qualsiasi misura nei confronti di un determinato prodotto, potranno infatti consultare gli elenchi in questione al fine di stabilire se detto prodotto non sia già stato inserito in uno di essi. Detti elenchi consentono uno sguardo d'insieme sui casi in cui il principio "Cassis de Dijon" non trova applicazione, facilitando così il coordinamento tra le differenti autorità cantonali.

Secondo la disposizione attuativa di cui al capoverso 2, le competenti autorità di Confederazione e Cantoni tengono conto di sentenze e prassi degli organi di risoluzione delle controversie dell'Organizzazione mondiale del commercio nonché della Corte di giustizia delle Comunità europee e della Commissione europea⁶⁰.

2.10.3 Articolo 31b (nuovo): Rapporto

L'articolo 31b prevede che trascorsi cinque anni dall'entrata in vigore della revisione della LOTC, il Consiglio federale presenterà un rapporto alle Camere federali concernente le esperienze maturate con le disposizioni rivedute.

2.10.4 Articolo 32: Referendum ed entrata in vigore

Nel caso in cui la proposta di revisione della legge venisse accettata dal Parlamento, verrebbe sottoposta a referendum facoltativo. Il Consiglio federale stabilirà la data di entrata in vigore della presente revisione.

⁶⁰ I documenti emanati dalla Commissione europea a cui si fa riferimento mirano a definire e uniformare l'applicazione del principio "Cassis de Dijon" (ad es.: comunicazioni interpretative della Commissione concernenti il principio di mutuo riconoscimento, vedi alla nota 12).

3 Effetti

3.1 Effetti in materia di personale e finanze per la Confederazione e i Cantoni

Sia durante la fase introduttiva, sia a lungo termine, soprattutto la gestione dell'informazione e la sorveglianza del mercato potrebbero comportare, per la Confederazione e i Cantoni, un onere maggiore in termini di finanze e personale. Tali effetti potrebbero non riguardare in eguale misura tutti i settori e le diverse autorità competenti. Tuttavia, è prevedibile che almeno in singoli settori – come ad esempio il settore alimentare – e per alcuni servizi non sia possibile far fronte a questo onere supplementare con una redistribuzione delle risorse disponibili e si renda necessaria la creazione di ulteriori impieghi. Parallelamente si sta quindi valutando la possibilità di intensificare la collaborazione con la CE nel campo delle analisi dei rischi, della sorveglianza del mercato, ecc., per i prodotti che in futuro potranno accedere al mercato svizzero in virtù di un'apertura unilaterale dello stesso. Una simile collaborazione potrebbe facilitare il lavoro delle autorità di sorveglianza del mercato, così da ridurre parzialmente anche il prevedibile aumento dell'onere amministrativo. Allo stadio attuale, non è ancora possibile prevedere le possibilità di successo degli sforzi compiuti in questa direzione.

Oltre all'ipotesi di maggiori spese vi è però anche la possibilità di considerevoli risparmi, in particolare dovuti alla semplificazione e all'abbandono di procedure di omologazione. Ulteriori risparmi possono risultare con l'adozione e l'attuazione di prescrizioni sui prodotti, grazie alla rinuncia a speciali regolamentazioni nazionali. Inoltre, va osservato che con il progredire dell'armonizzazione delle prescrizioni sui prodotti svizzere con la legislazione della CE diminuirà l'onere dovuto all'applicazione del principio "Cassis de Dijon".

Da un confronto della maggiore quantità di oneri maggiori con gli sgravi prevedibili, risulta che rispetto alla situazione attuale durante la fase introduttiva gli oneri saranno indubbiamente superiori, a causa della necessità di svolgere attività di formazione ed informazione. A tale proposito, va rilevato che le conseguenze degli sgravi che il presente progetto comporta saranno avvertibili soltanto quando le modifiche avranno pienamente sortito il loro effetto, e non immediatamente in seguito all'entrata in vigore della revisione della legge. Tuttavia, allo stato attuale non è possibile valutare con certezza quale sarà a lungo termine il rapporto tra oneri maggiori e sgravi. Durante la revisione del progetto che seguirà la procedura di consultazione sarà necessario badare ad evitare oneri attuativi inutili, che ridurrebbero i vantaggi economici legati al progetto stesso. Al momento dell'elaborazione del messaggio, il Consiglio federale presterà particolare attenzione a questo aspetto.

3.1.1 Effetti in materia di personale e finanze per la Confederazione

Per le autorità federali di sorveglianza del mercato, o per le organizzazioni specializzate incaricate di tale compito, l'articolo 20a capoverso 3 (attuazione da parte della Confederazione) comporta un onere supplementare, dovuto alla verifica delle prove relative ai prodotti che non corrispondono alle prescrizioni svizzere e che vengono offerti, immessi in commercio o messi in servizio in virtù del principio "Cassis de Dijon" (prove ai sensi degli articoli 18a e 18b).

Anche nei settori in cui l'esecuzione spetta ai Cantoni (articolo 20a capoverso 4), il presente progetto comporta nuovi compiti per le autorità federali preposte alla sorveglianza. Ad esempio, esse devono costantemente valutare le notifiche presentate dagli organi cantonali di sorveglianza, concernenti le misure derogatorie al principio "Cassis de Dijon". Entro due mesi, l'autorità federale competente deve decidere riguardo alla misura proposta dall'autorità cantonale e – nel caso in cui sia confermata – emanare una decisione generale. Inoltre, alle autorità federali competenti spetta il compito di tenere gli elenchi di prodotti che non hanno accesso al mercato svizzero (articolo 31a). La tenuta e l'aggiornamento di questi elenchi

comportano a loro volta un modesto carico di lavoro, alleviando tuttavia contemporaneamente e in misura corrispondente i compiti degli organi esecutivi.

È prevedibile che la messa in vigore delle nuove disposizioni determinerà un aumento di oneri. Ciò vale sia per i casi la cui competenza attuativa spetta alla Confederazione, sia per i casi in cui le autorità federali svolgono il ruolo di organi di sorveglianza nei confronti degli organi esecutivi cantonali. In questa fase sarà infatti necessario redigere fogli e note d'informazione, come pure direttive, destinati agli organi incaricati della sorveglianza del mercato. Questi ultimi devono essere informati riguardo alle nuove prescrizioni vigenti e alle conseguenze che ne derivano per l'attività di controllo.

3.1.2 Effetti in materia di personale e finanze per i Cantoni

Quanto affermato a proposito delle autorità federali competenti vale anche per i Cantoni. Va tuttavia rilevato che, a differenza dei Cantoni, le autorità federali devono sopportare l'onere derivante dalle loro attività di vigilanza sulle autorità esecutive cantonali. Inoltre, la tenuta e l'aggiornamento di elenchi dei prodotti che non hanno accesso al mercato svizzero (elenchi sensi dell'articolo 31a), in futuro faciliterà i compiti esecutivi delle autorità cantonali. Riguardo all'entrata in vigore della LOTC riveduta, l'onere supplementare dovuto alla stesura di fogli e note d'informazione, nonché di direttive, e allo svolgimento di corsi di formazione e istruzione dovrebbe, nella maggior parte dei casi, spettare alle autorità federali. Inoltre, va osservato che l'aumento delle decisioni generali ai sensi dell'articolo 20a porterà ad una riduzione dell'onere dovuto all'applicazione del principio "Cassis de Dijon"

3.2. Effetti economici, ecologici e sociali

3.2.1. Necessità del progetto

La quantità di ostacoli al commercio causati da prescrizioni tecniche non ancora completamente armonizzate con la legislazione della CE è in calo da anni. Tuttavia, considerato il processo di apertura dei mercati in atto a livello mondiale, per l'economia Svizzera è indispensabile ridurre al minimo le restrizioni commerciali nei confronti della CE. Soltanto consentendo alla Svizzera di approfittare senza limitazioni dell'elevata efficienza di produzione dei lotti destinati al mercato europeo, sarà possibile raggiungere gradualmente il livello di prezzi e di offerta auspicato dai consumatori, necessario per rendere competitiva sul piano internazionale la nostra industria di esportazione.

Dai risultati di una stima relativa al 2002 si può desumere che se avessero beneficiato delle condizioni comunitarie, i fabbricanti e i commercianti svizzeri avrebbero potuto acquistare a prezzi del 15-30% più bassi. Soprattutto nel settore alimentare, il livello dei prezzi praticati in Svizzera rimane mediamente più elevato rispetto a quello europeo.⁶¹ Secondo quanto rilevato nel 2005 dalla Commissione della concorrenza in merito agli ostacoli alle importazioni, in questo settore accanto ai dazi anche le divergenze relative alle normative tecniche svolgono un ruolo molto importante. La situazione è diversa per quanto concerne le automobili, poiché in questo ambito la Svizzera è anche un importatore netto. Parallelamente all'eliminazione di ostacoli tecnici al commercio e all'inasprimento delle disposizioni in materia di concorrenza, nel ramo in questione si è verificata anche una convergenza dei prezzi. Risulta perciò evidente l'interesse economico generale rivestito dall'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio. Ciò attesta l'importanza e l'idoneità del progetto.

⁶¹ Vedi Das Panorama zu «Preise»; disponibile sul sito Internet dell'Ufficio federale della statistica (documento disponibile solamente in tedesco o in francese): [Bundesamt für Statistik » Themen » 05 - Preise » Übersicht » Panorama / Thèmes » 05 - Prix » Survol » Panorama](#)

È impossibile quantificare globalmente quale sia il ruolo svolto degli ostacoli tecnici al commercio in relazione all'elevato livello dei prezzi in Svizzera. Grazie ad uno studio svolto nell'autunno del 2005 dal SECO, con la collaborazione dell'Ufficio federale di statistica, è stato tuttavia possibile dimostrare che su 50 prodotti, scelti in tutti i settori economici, in almeno 10 casi gli ostacoli tecnici al commercio determinano un'evidente preclusione del mercato. È inoltre risultata una correlazione positiva significativa tra l'entità delle restrizioni delle importazioni e le differenze di prezzo registrate confrontando la Svizzera e i suoi Paesi limitrofi: maggiori sono gli ostacoli al commercio, più marcata è la differenza di prezzo. L'effetto rialzista degli ostacoli tecnici al commercio viene rafforzato dalla compresenza di altri fattori.

Tra questi, quelli oggetto di controllo statale sono i dazi (con le regole d'origine, le tasse e gli emolumenti statali di altra natura), i diritti di protezione intellettuale, come pure le disposizioni in materia di responsabilità civile e le analoghe regolamentazioni di diritto privato. Considerato l'elevato grado di interdipendenza dei fattori che determinano i prezzi, risulta difficile valutarne l'importanza quando vengono considerati singolarmente. Tuttavia, un'analisi di dati relativi ad un selezione di prodotti riguardo ai fattori che ne determinano il prezzo ha evidenziato che la differenza di prezzo rispetto ai Paesi confinanti aumenta con l'entità degli ostacoli tecnici al commercio.

Anche il livello di concorrenza risulta molto importante ai fini della competitività dei prezzi in Svizzera e, di conseguenza, la normativa in tale materia deve essere efficace. Consentendo l'adozione di sanzioni nei confronti degli accordi verticali, il legislatore ha intrapreso un passo importante. Permettendo ai prodotti presenti sul mercato UE di circolare anche in Svizzera, si accrescerà ulteriormente il numero di concorrenti e gli effetti della riveduta normativa sui cartelli risulteranno rafforzati. Il numero di concorrenti è un fattore di importanza centrale per la fissazione dei prezzi e, in un'economia di dimensioni ridotte come quella svizzera, il modo più semplice e più rapido per accrescerlo consiste nell'apertura transfrontaliera del mercato.

La revisione della LOTC non avrà unicamente effetti positivi sul livello dei prezzi, bensì comporterà una maggiore varietà dei prodotti disponibili e un'offerta qualitativamente differenziata. La rimozione degli ostacoli tecnici al commercio non basterà tuttavia, da sola, per eliminare le differenze di prezzo rispetto ai Paesi confinanti. Si tratta comunque di un contributo importante al raggiungimento di tale obiettivo. La politica liberale della Svizzera in materia di regime di esaurimento, per determinati diritti di protezione intellettuale, e l'inasprimento della legge sui cartelli creano buoni presupposti affinché gli adeguamenti delle normative tecniche producano gli effetti sperati. Resta tuttavia una constatazione fondamentale: lo Stato può impedire il livellamento dei prezzi promulgando le necessarie prescrizioni del caso e creare condizioni favorevoli alla concorrenza dei prezzi mediante l'apertura transfrontaliera e le disposizioni del diritto in materia di concorrenza. Esso non può però ordinare agli operatori economici privati di sfruttare tali possibilità e, di conseguenza, intensificare il processo di abbassamento dei prezzi al livello dei Paesi confinanti.

3.2.2. Effetti per i singoli attori economici

3.2.2.1. Importanza degli ostacoli tecnici al commercio e degli altri fattori che determinano i prezzi secondo grandi categorie di prodotti

L'importanza delle prescrizioni tecniche varia a seconda del gruppo di merci importato in Svizzera. Nel rapporto stilato in adempimento del postulato Leuthard (04.3390), relativamente alle principali categorie di prodotti e rispetto al totale delle importazioni, gli effetti delle prescrizioni sui prodotti in quanto ostacoli tecnici al commercio sono stati valutati nel modo di seguente (i dati sono stati aggiornati messi in relazione con quelli del progetto di confronto dei prezzi dell'ufficio statistico dell'UE).

L'importanza delle prescrizioni tecniche è notevole per:

- i prodotti agricoli e dell'industria alimentare, a causa di esigenze di tipo sanitario e fitosanitario; nel 2005, il 7,45% del totale d'importazioni⁶² per un valore di 11,00 mia. Fr. riguardava questo tipo di merci. La differenza di prezzo rispetto all'UE è elevata e l'armonizzazione delle prescrizioni è ancora incompleta; un fattore di determinazione dei prezzi importante è però costituito anche dalla protezione doganale;
- i veicoli (9,61% delle importazioni, per 14,33 mia. Fr.); negli ultimi anni sono stati quasi completamente eliminati gli ostacoli dovuti a requisiti differenti o alle procedure di omologazione, almeno per quanto riguarda le importazioni automobili omologate nello spazio CE; parallelamente, la differenza di prezzi rispetto all'UE è diminuita e attualmente è quasi inesistente, in parte anche grazie al minor peso in Svizzera dell'imposta sul valore aggiunto; nel caso dei veicoli che non rientrano nella categoria dei veicoli stradali l'armonizzazione delle normative tecniche non è giunta allo stesso livello;

L'importanza delle prescrizioni tecniche è invece minima per:

- le fonti energetiche (7,51% delle importazioni, per 11,19 mia. Fr.), a causa dell'elevata standardizzazione; in questo caso, le tasse sono un fattore di determinazione del prezzo;
- i tessili e gli indumenti (5,93% delle importazioni, per 8,85 mia. Fr.), come pure gli articoli in pelle o gomma (ca. 3,49% delle importazioni, per 5,20 mia. Fr.), settori praticamente non regolamentati; in questo caso, la differenza di prezzo rispetto alla CE mediamente non è marcata, e quando lo è non ciò non è riconducibile a prescrizioni tecniche (come il divieto di determinati appretti); la scelta di singoli prodotti da parte dei consumatori è in parte ancora molto legata alle abitudini nazionali;

L'importanza delle prescrizioni tecniche va differenziata per i seguenti prodotti:

- i prodotti chimici, inclusi i medicinali (ca. il 22,00% delle importazioni, per 32,80 mia. Fr.); nel caso dei prodotti chimici, occorre differenziare tra i lotti importati come materie prime o prodotti semilavorati e quelli importati come prodotti finiti da destinare al consumo, poiché le prescrizioni tecniche riguardano soprattutto quest'ultima categoria; dal 1° agosto 2005 le suddette prescrizioni sono in gran parte armonizzate con il diritto comunitario; in precedenza, il prezzo al consumo in Svizzera era considerevolmente più elevato; nel caso dell'importante categoria dei medicinali, i fattori che determinano il prezzo sono in primo luogo gli ordinamenti tariffali statali e il diritto di protezione intellettuale; in misura minore gli ostacoli tecnici al commercio;
- le terre e le pietre (1,76% delle importazioni, per 2,62 mia. Fr.), nonché i metalli e gli articoli in metallo (8,29% delle importazioni, per 12,37 mia. Fr.) praticamente non soggiacciono a prescrizioni tecniche, salvo nei casi in cui norme e prescrizioni nell'ambito della costruzione ne ostacolano l'impiego; oltre alla preclusione del mercato potenzialmente riconducibile ad alcune disposizioni dell'ordinanza sulla riduzione dei rischi inerenti ai prodotti chimici⁶³, in quest'ambito si aggiungono, come fattore di determinazione del prezzo, le limitazioni della concorrenza operate da privati, in parte basate su norme che, per ragioni storiche, in Svizzera sono differenti rispetto alla CE; tuttavia, in parte sussistono differenze anche tra i singoli Paesi confinanti con la Svizzera;
- nel settore delle macchine e dell'elettronica (20,10% delle importazioni, per 29,97 mia. Fr.) sono in vigore una serie di prescrizioni tecniche (tra cui l'ordinanza sugli impianti a bassa tensione); tuttavia, i produttori e importatori di queste categorie di merci devono, di norma, presentare unicamente una dichiarazione di conformità o

⁶² <http://www.ezv.admin.ch>, → „Statistica del commercio esterno“ → „Merchi“ → „Merchi“ → p.1 „Importation selon la nature des marchandises“ (100% = Total 1)

⁶³ RS 814.81

una dichiarazione del fabbricante. pure l'armonizzazione delle norme di diritto sostanziale è a buon punto anche se nel caso delle prese elettriche, ad esempio, ostacoli al commercio fastidiosi ma comunque sormontabili, sussistono a causa di norme private diverse; mediamente, la differenza di prezzo è minima;

- per quanto riguarda gli strumenti, gli orologi e la bigiotteria (7,23% delle importazioni, per 10,79 mia. Fr.) nonché la categoria merci diverse (tra cui carta e prodotti grafici, dove questi ultimi rappresentano più della metà delle merci diverse; 6.70% delle importazioni, per 9,98 mia. Fr.) sembrano soprattutto gli strumenti ad essere maggiormente soggetti a prescrizioni tecniche. A volte, per la loro immissione in commercio sono necessarie, oltre alla dichiarazione del fabbricante, verifiche particolari (ad esempio la taratura delle bilance) o procedure di controllo statali; per la maggior parte degli strumenti di misurazione, l'armonizzazione delle norme svizzere con quelle della CE è stata attuata ad ottobre 2006; la differenza di prezzo è, in media, poco marcata.

In sintesi, il quadro è il seguente: buona parte del totale d'importazioni, per un valore totale dell'ordine di 150 mia. Fr., sottostanno a prescrizioni tecniche particolarmente rigorose che, a seconda del settore, ostacolano il commercio in forma più o meno accentuata. L'entità delle somme in gioco è commisurata all'importanza economica rivestita dall'eliminazione degli ostacoli al commercio ingiustificati.

3.2.2.2 Importanza degli ostacoli tecnici al commercio per i consumatori, i fabbricanti e il commercio

In primo luogo, la revisione della LOTC andrà a vantaggio dei consumatori svizzeri. A causa delle differenze tuttora esistenti tra le prescrizioni tecniche svizzere e quelle della CE, attualmente per prodotti sostanzialmente uguali i fabbricanti nazionali ed esteri hanno la possibilità di praticare in Svizzera prezzi più elevati rispetto ai Paesi limitrofi. Soprattutto le prescrizioni di etichettatura comportano la necessità di riconfezionare in Svizzera un prodotto legalmente immesso in commercio nella CE o nel SEE, e di redigere ulteriori documenti relativi all'informazione sui prodotti che, se del caso, devono essere autorizzati. Ciò non comporta soltanto conseguenze dirette sui costi. Almeno altrettanto importanti sono infatti le conseguenze indirette: minori importazioni di prodotti, minore concorrenza e, di conseguenza, maggiori margini per la fissazione dei prezzi da parte di fabbricanti e commercianti. La presenza di quattro anziché sei concorrenti sul mercato può, a seconda della situazione di mercato, portare a margini commerciali completamente differenti. Erano ad esempio difficilmente giustificabili le differenze di prezzo accertate nell'autunno 2005 per i materiali sigillanti, quando la legislazione svizzera in materia di prodotti chimici non era ancora stata adeguata a quella comunitaria. In singoli casi, i prezzi erano il doppio di quelli praticati nei Paesi limitrofi. Per intervenire efficacemente nei confronti della discriminazione dei prezzi a carico dei consumatori svizzeri, risulta comunque di fondamentale importanza esaminare le prescrizioni vigenti e, se non risultano indispensabili per la tutela di interessi pubblici preponderanti – come ad esempio la protezione della salute, dell'ambiente o dei consumatori – abrogarle in quanto ostacoli al commercio.

Gli effetti per i fabbricanti sono da considerare in modo differenziato, a seconda della posizione che essi occupano nella catena del valore aggiunto. Del cambiamento potranno beneficiare anche i fabbricanti per i quali l'acquisto di prodotti è destinato al consumo intermedio: nel loro caso, le differenze rispetto alle prescrizioni della normativa CE o SEE possono essere fattori di preclusione del mercato. La revisione potrebbe così favorire in primo luogo anche le piccole e medie imprese, spesso operanti in settori in cui merci ottenute in modo standardizzato e in grossi quantitativi vengono ulteriormente lavorate. Diminuirà la loro dipendenza nei confronti degli importatori esclusivi, che in Svizzera offrono soltanto assortimenti limitati di prodotti a prezzi elevati. Proprio per questa ragione, il provvedimento comporta anche un potenziale d'innovazione considerevole. Il fatto che per

l'immissione in commercio di determinati prodotti chimici continui ad essere richiesto un indirizzo in Svizzera, e che a causa dell'ordinanza sulla riduzione dei rischi inerenti ai prodotti chimici sussista incertezza riguardo alla possibilità che numerosi prodotti contengano sostanze vietate soltanto in Svizzera, ridurrà certamente i vantaggi portati dal presente progetto.

Per i fabbricanti attivi in Svizzera che beneficiano di un certo grado di protezione dovuto alle lacune in materia di armonizzazione delle normative tecniche svizzere e quelle degli Stati della CE o del SEE, l'applicazione del principio "Cassis de Dijon" comporterà un incremento della concorrenza. In particolare, ciò vale per i rami del settore alimentare più marcatamente commerciali, spesso ancora orientati al mercato nazionale quando non addirittura a quello regionale. Secondo il censimento delle aziende del 1995, delle 2800 piccole imprese produttive con un massimo nove collaboratori soltanto una su sette è attiva nell'esportazione. Queste imprese dovranno rispondere attuando le strategie solitamente seguite in queste situazioni: ridurre l'assortimento di prodotti per poter reggere la nuova concorrenza estera in un segmento di mercato più ristretto, producendo maggiori quantitativi di merce. Nel contempo è necessario rinnovare l'offerta, poiché diventerà sempre più difficile limitarsi a prodotti simili a quelli già offerti, sul mercato dei Paesi limitrofi, da fabbricanti esteri. Il presente progetto favorisce tali sviluppi, consentendo ai fabbricanti svizzeri di produrre con maggiore razionalità: i medesimi prodotti realizzati per il vasto mercato comunitario potranno in futuro essere offerti anche sul mercato svizzero, pure in caso di differenze tra le rispettive prescrizioni tecniche.

Va comunque osservato che tale processo si svolgerà in modo graduale, poiché l'adeguamento della legislazione svizzera in materia di derrate alimentari a quella comunitaria avverrà a tappe. Un passo importante è costituito dal raggiungimento dell'equivalenza delle prescrizioni per i prodotti disciplinati dagli allegati dell'accordo agricolo dei Bilaterali I, come ad esempio i latticini, i formaggi e i prodotti ottenuti da agricoltura biologica. In futuro, probabilmente il primo gennaio del 2007, le prescrizioni svizzere in materia d'igiene verranno adeguate alla normativa CE sulle derrate alimentari, affinché l'apertura dei mercati raggiunta nel quadro dell'accordo agricolo possa essere mantenuta. Finché il diritto svizzero continuerà a comprendere elementi fondamentalmente divergenti rispetto a quello comunitario, come ad esempio diverse concezioni dell'accesso al mercato delle derrate alimentari (divieto con riserva di autorizzazione anziché accesso al mercato accompagnato da una regolamentazione basata sul grado di rischio) nel settore alimentare rimarranno ostacoli che l'attuazione del principio "Cassis de Dijon" non può rimuovere. Sotto questo profilo, sarebbe necessaria una revisione della legge sulle derrate alimentari.

La concorrenza aumenterà anche a livello commerciale. L'acquisto delle merci presso importatori ufficiali o grossisti in Svizzera – che si occupano del disbrigo di tutte le formalità e che forniscono i prodotti già nella versione destinata al mercato svizzero, fornendo anche le necessarie indicazioni relative ai computi – pur essendo comodo risulta caro per i consumatori e non risponde più alle necessità attuali. Le moderne tecnologie di informazione e comunicazione consentono in misura sempre maggiore anche ai dettaglianti di acquistare direttamente da chi offre condizioni più favorevoli. A condizione che non vi siano oneri ingiustificati, ad esempio a causa della necessità di apporre ai prodotti iscrizioni in più lingue nazionali o di effettuare nuovamente una gravosa procedura di omologazione. Attualmente, i venditori finali di maggiori dimensioni – che non dovrebbero temere simili oneri – dubitano che il ricorso a canali di distribuzione alternativi rispetto a quelli previsti dal fabbricante garantisca loro di raggiungere i consumatori locali con i quantitativi di merce richiesti. Tuttavia, possono rafforzare la loro posizione nei confronti dei fabbricanti di prodotti diffusi a livello mondiale, differenziando le fonti di acquisto. Soprattutto quando si tratta di sondare le possibilità di mercato per prodotti realizzati da altri fabbricanti è importante che non si frappongano restrizioni commerciali statali, tali da rendere questa operazione eccessivamente onerosa dal punto di vista finanziario. In particolare, le omologazioni generano costi fissi che limitano sensibilmente la concorrenza esercitata dalle importazioni.

Perciò, il fatto di poter ottenere un'omologazione utilizzando i medesimi documenti impiegati all'estero rappresenta un'importante facilitazione sotto il profilo economico. Ciò è avvenuto per le automobili e potrebbe ripetersi anche nel caso dei medicinali. Lo stesso principio "Cassis de Dijon" comporterà sgravi anche in ambito commerciale, impedendo in futuro a disposizioni nazionali poco evidenti, attualmente causa di limitazioni commerciali ingiustificate, di penalizzare le attività economiche. Un esempio: in seguito all'introduzione del principio "Cassis de Dijon", non sarebbe più necessario applicare la prescrizione relativa all'imballaggio delle barbatelle – 25 barbatelle innestate per mazzo o 50 per sacco, e 50 barbatelle franche per mazzo o 100 per sacco⁶⁴ – se all'estero sono utilizzati altri tipi d'imballaggio. Ciò vale anche per l'obbligo relativo all'etichettatura dei detersivi in due lingue ufficiali che attualmente ostacola l'importazione in Svizzera di detersivi senza fosfati dalla Germania. In generale, l'applicazione del principio "Cassis de Dijon" porterà ad operare con volumi maggiori e margini più bassi, con esiti ancora da valutare in relazione agli utili. Si dovrà tener conto della tendenza generale seguita, a livello europeo, dalle organizzazioni di acquisto e distribuzione. Considerata l'attrattiva del nostro Paese agli occhi di tali organizzazioni, sarebbe inopportuno perseguire il mantenimento di strutture orientate alla realtà nazionale per mezzo di particolarità giuridiche ingiustificate, poiché i costi ricadrebbero sui consumatori locali.

3.2.3. Effetti per l'economia generale

La crescita del reddito familiare disponibile avrà effetti positivi sulla domanda interna e contribuirà al superamento della fase di crescita debole, consentendo risparmi di cui beneficerà l'intera economia nazionale grazie ad una maggiore produttività della manodopera e dei capitali. Non vi sono ragioni per ritenere che l'applicazione del principio "Cassis de Dijon" indurrebbe i fabbricanti svizzeri a considerare la possibilità di un trasferimento delle attività produttive nel SEE. La necessità di ottemperare a determinate prescrizioni svizzere non ha in alcun modo garantito che la Svizzera venisse scelta come luogo di produzione. Infatti, finora ciò è avvenuto anche all'estero, dove sono stati in parte fabbricati e confezionati prodotti secondo le prescrizioni svizzere. D'altra parte, a livello internazionale la Svizzera è ben posizionata riguardo a fattori locali come la vicinanza dei mercati di vendita, il livello formativo della manodopera o il carico fiscale. Maggiori possibilità di risparmio sui consumi intermedi possono soltanto accrescere l'attrattiva del nostro Paese, a condizione che fabbricanti e commercianti siano disposti a confrontarsi con una concorrenza più forte e a intraprendere i necessari adeguamenti. Ciò porterà innovazioni e ad una maggiore interrelazione della Svizzera con gli altri Paesi. Negli Stati che sono entrati a far parte dell'UE a metà anni novanta e che, di conseguenza, hanno potuto beneficiare dell'applicazione del principio "Cassis de Dijon", negli ultimi dieci anni le interrelazioni commerciali – certamente un fattore determinante la crescita economica – si sono evolute più rapidamente rispetto a quanto avvenuto in Svizzera.

3.2.4 Effetti per il livello di protezione delle consumatrici e dei consumatori

Il Trattato CE prevede che le prescrizioni in materia di protezione della moralità pubblica, dell'ordine e della sicurezza, della salute e della vita degli esseri umani, degli animali e delle piante perseguano un livello di protezione elevato. In linea di principio, l'apertura unilaterale del mercato svizzero ai prodotti immessi legalmente in commercio nella CE o nel SEE non dovrebbe perciò pregiudicare il livello di protezione dei consumatori in Svizzera, a condizione di garantire che i prodotti importati in Svizzera, o fabbricati nel nostro Paese secondo prescrizioni comunitarie, siano effettivamente conformi a queste ultime.

⁶⁴ Si veda l'ordinanza del DFE sulle piante da frutto e di vite (RS 916.151.2), *allegato 4* (relativo all'art. 21).

In singoli casi tuttavia, l'apertura del mercato svizzero potrebbe portare ad un abbassamento del livello di protezione. In particolare, determinate indicazioni relative ai prodotti, volute a suo tempo dai consumatori, in futuro non potranno più essere richieste (ad es. la dichiarazione del Pese di produzione, la dichiarazione relativa alla presenza involontaria di allergeni, o le indicazioni di preparazione delle carni). La rinuncia alle indicazioni derogatorie rispetto alle normative comunitarie è giustificata se si considera che tutte le indagini economiche hanno evidenziato il rischio che proprio simili prescrizioni in materia di informazione sui prodotti possono determinare una preclusione del mercato, con un effetto rialzista sui prezzi al consumo. L'efficacia della disposizione già contenuta nella legge sull'informazione dei consumatori, relativa al riconoscimento secondo possibilità dell'equivalenza delle dichiarazioni estere, si è dimostrata insufficiente; in relazione ad essa non si è sviluppata nessuna prassi.

La prova dell'importanza delle prescrizioni in materia di dichiarazione è data dagli ostacoli all'importazione rilevati nel 2005 dalla Commissione della concorrenza. Tra tutti gli ostacoli tecnici al commercio, è risultato che una particolare importanza viene rivestita dalla divergenze tra le prescrizioni in materia di dichiarazione concernenti le derrate alimentari e altre merci del commercio al dettaglio, come i prodotti cosmetici e di pulizia. Gli oneri dovuti all'etichettatura portano ad una ridotta offerta di prodotti in Svizzera, riducendo in modo diretto la possibilità di godere dei soldi spesi. A ciò si aggiunge un effetto indiretto: la minore scelta di prodotti determina una minore concorrenza tra i prodotti simili, consentendo la realizzazione di maggiori margini commerciali. I risultati dei sondaggi svolti in ambito commerciale confermano tale rapporto.

3.2.5. Effetti per l'ambiente

Per quanto riguarda il livello di protezione, le differenze tra la legislazione della CE, o degli Stati membri dell'UE, e il diritto svizzero sussistono soprattutto nel settore ambientale e in quello della protezione degli animali. In tali ambiti, il mantenimento di divergenze rispetto al diritto vigente nella CE non viene messo in discussione. In particolare, non vanno mutate le disposizioni vigenti in Svizzera in materia di organismi geneticamente modificati (OGM) e di protezione degli animali. In quest'ultimo settore, sotto il profilo economico le restanti richieste di deroga risultano poco significative. Per ciò che concerne diverse richieste relative al mantenimento di divergenze rispetto alla legislazione della CE nel settore ambientale, si può osservare che anche singoli Stati membri della CE hanno avuto la possibilità di conservare, in determinati casi, un livello di protezione più elevato, in particolare nell'ottica dei futuri sviluppi nel settore armonizzato del diritto acquisito comunitario. Ciò è particolarmente il caso delle divergenze relative ai prodotti chimici.

Non appaiono senza importanza economica le divergenze nei settori degli impianti a combustione, degli scaldacqua e dei prodotti chimici. Le divergenze nell'ambito relativo all'ordinanza sulla riduzione dei rischi inerenti ai prodotti chimici potrebbero determinare una certa preclusione del mercato. Per una parte di queste divergenze, non è sempre evidente per i commercianti sapere se esse riguardano i loro prodotti. Sarebbe pertanto interessato soprattutto il commercio di prodotti chimici, con conseguenze per l'intensità della concorrenza in tale ambito. I fabbricanti sembrano meno toccati dalla specificità delle richieste contemplate dalla legislazione svizzera in materia di prodotti chimici. Dalle indagini svolte, risulta che l'adeguamento al livello richiesto in Svizzera comporta raramente aumenti elevati dei costi di produzione a lungo termine.

Per ciò che concerne i mezzi di trasporto, le disposizioni deroganti adottate, per ragioni ambientali, nel settore delle imbarcazioni sportive rivestono un'importanza economica limitata. Le richieste concernono elementi costruttivi delle imbarcazioni (serbatoi con parete doppia, ecc.) la cui modifica a posteriori risulta spesso impossibile o molto laboriosa.

Se nel settore degli impianti a combustione e degli scaldacqua la cifra d'affari corrisponde a diverse centinaia di milioni di franchi, nel ramo chimico si tratta di diversi miliardi. Considerato l'ammontare del fatturato, anche minime riduzioni percentuali del prezzo possono essere significative per gli acquirenti. Questi risparmi devono però essere raffrontati con le possibili uscite supplementari dovute ai maggiori costi che potrebbero essere generati dall'eliminazione di danni all'ambiente e alla salute. La cifra d'affari nel settore in cui l'armonizzazione delle prescrizioni concernenti i veicoli andrebbe evitata, non dovrebbe raggiungere il miliardo di franchi.

3.2.6. Alternative

Fermo restando l'obiettivo di poter offrire in Svizzera, a condizioni di prezzo favorevoli, una varietà di prodotti equivalente a quella dei Paesi limitrofi, la principale alternativa al principio "Cassis de Dijon" consiste nell'armonizzazione del diritto svizzero con quello dei nostri più importanti partner commerciali: i Paesi della CE⁶⁵. Sulla base di diversi aspetti emersi dalle indagini svolte a proposito del principio "Cassis de Dijon", le autorità hanno deciso di proseguire il processo di armonizzazione in modo più sistematico e con maggiore rapidità. Sotto il profilo del peso economico delle attuali differenze normative, l'armonizzazione del diritto in materia di derrate alimentari riveste un ruolo di primaria importanza. Considerato che comunque in ambito CE continuerà a sussistere un settore non armonizzato, l'armonizzazione non può, da sola, sostituire le misure qui proposte. Analogamente a quanto avviene negli Stati CE, anche in Svizzera l'applicazione del principio "Cassis de Dijon" sarebbe complementare all'armonizzazione giuridica.

3.2.7 Idoneità all'attuazione

La procedura di cui all'articolo 20a consente uno sviluppo mirato della riveduta legge sul mercato interno. Secondo il nuovo articolo 2 capoverso 6 della legge suddetta, una decisione vale in tutta la Svizzera se riguardo a una merce, a un servizio o a una prestazione lavorativa, un'autorità esecutiva cantonale competente ha riconosciuto conforme al diritto federale o autorizzato l'accesso al mercato. L'autorità federale competente per l'esecuzione uniforme della legge è legittimata al ricorso. Per mezzo delle decisioni generali è ora possibile il trattamento dei casi contrari, in cui non si tratta di consentire l'accesso di un prodotto al mercato, bensì di rifiutarlo. Contemporaneamente, aumenta l'idoneità attuativa del diritto federale nei settori in cui gli aspetti esecutivi sono delegati ai Cantoni.

3.3 Rapporto con il diritto europeo e con gli obblighi internazionali della Svizzera

La revisione parziale della LOTC – finalizzata all'introduzione del principio del "Cassis de Dijon", di diritto comunitario – è compatibile con la legislazione della CE; tuttavia, come già accennato, essa travalica gli aspetti toccati dall'applicazione di detto principio nella CE. Diversamente dalla normativa CE, che fonda il principio in questione sulla reciprocità, il progetto prevede l'apertura unilaterale del mercato svizzero ai prodotti legalmente immessi in commercio nella CE o nel SEE. Affinché i fabbricanti svizzeri non risultino sfavoriti rispetto ai loro concorrenti della CE o del SEE, devono avere la possibilità di smerciare in Svizzera i prodotti conformi alle prescrizioni di uno Stato della CE o del SEE, legalmente immessi in commercio nello Stato in questione. Tuttavia, i prodotti fabbricati secondo le prescrizioni svizzere non possono accedere automaticamente anche ai mercati degli Stati della CE e del SEE: fatti salvi accordi contrari, i prodotti di provenienza svizzera dovranno soddisfare le prescrizioni degli Stati d'importazione.

⁶⁵ Si veda il punto 1.3.2.2.

Il progetto è compatibile anche con gli obblighi contratti in seno all'OMC. Essendo il principio "Cassis de Dijon" applicabile ai prodotti legalmente immessi in commercio nella CE, i beni importati in Svizzera da Paesi terzi extraeuropei e già in circolazione sul mercato comunitario hanno accesso anche al mercato svizzero. Inoltre – analogamente a quanto avviene nella CE – in virtù dell'articolo 16b capoverso 1 lettera c il principio "Cassis de Dijon" è applicabile nei confronti di tutti gli Stati con cui in almeno un settore la Svizzera ha concluso accordi di mutuo riconoscimento delle valutazioni della conformità. Adottando il principio "Cassis de Dijon" anche nei confronti di altri partner commerciali ai sensi dell'articolo 16b capoverso 1 lettera c, la Svizzera adempie ai propri obblighi relativi al trattamento della nazione più favorita contratti nel quadro dell'OMC.

3.4 Costituzionalità

La LOTC è stata emanata quando era in vigore la vecchia Costituzione federale, secondo le competenze della Confederazione in materia di affari esteri e gli articoli 31bis capoversi 1 e 2 nonché 64bis della Costituzione allora vigente – corrispondenti agli articoli 54, 95, 101 e 123 della nuova Costituzione.

Conformemente all'articolo 95 della Costituzione federale (Cost.)⁶⁶ la Confederazione può emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata e provvede alla creazione di uno spazio economico svizzero non discriminante. Facendo riferimento alla dottrina dominante, si può ritenere che in linea di principio questa disposizione assegna alla Confederazione vaste competenze in materia di regolamentazione – in un'ottica di polizia – di questioni specificamente legate all'immissione in commercio di prodotti da parte di soggetti economici privati. A complemento di quanto precede, va rilevato che gli articoli 54 e 101 Cost. definiscono le competenze della Confederazione riguardo agli affari esteri e alla politica economica esterna. Da ultimo, l'articolo 123 Cost. è alla base delle disposizioni penali supplementari contenute nel progetto.

La regolamentazione dell'accesso al mercato, elemento cardine della revisione della LOTC, ha lo scopo di rimuovere gli ostacoli tecnici al commercio al fine di promuovere la concorrenza in Svizzera e, di conseguenza, contribuire all'abbassamento dei prezzi e alla crescita economica. Ciò in virtù degli articoli menzionati come pure dell'articolo 94 Cost. - relativo ai principi dell'ordinamento economico - che assegna alla Confederazione il compito di provvedere per condizioni quadro favorevoli all'economia privata, anche mediante l'attuazione di misure per impedire la formazione di ostacoli tecnici al commercio.

⁶⁶ RS 101