



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI
Ufficio federale della sanità pubblica UFSP

Data

Rapporto esplicativo
concernente la modifica della legge federale sulle derrate
alimentari e gli oggetti d'uso
(Legge sulle derrate alimentari, LDerr)

Compendio

Il commercio di derrate alimentari e oggetti d'uso si svolge oggi in maniera transfrontaliera. La garanzia della protezione della salute risulta facilitata se la Svizzera può partecipare ai sistemi dell'Unione europea (UE) in materia di sicurezza alimentare e dei prodotti. Questo presuppone un'armonizzazione delle prescrizioni tecniche. Una simile armonizzazione implica contemporaneamente che si semplifichi la circolazione delle merci tra Svizzera e UE e si abbassi il livello dei prezzi.

Dall'inizio degli anni Novanta il settore delle derrate alimentari è soggetto a mutamenti dinamici. Dopo il rifiuto dell'adesione della Svizzera allo Spazio economico europeo (SEE), nella votazione popolare del 6 dicembre 1992, nel 1993 il Consiglio federale ha deciso di attuare un programma di rinnovamento delle strutture dell'economia di mercato. Tale programma prevedeva di verificare la compatibilità delle prescrizioni sui prodotti sancite a livello di leggi e ordinanze con il diritto comunitario e, se del caso, di procedere a un adeguamento. Il programma del Consiglio federale è stato attuato con la legge del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari, entrata in vigore il 1° luglio 1995, e con la messa in vigore, per la stessa data, del diritto regolamentare relativo alla legge sulle derrate alimentari, sottoposto a revisione totale.

Un ulteriore passo verso l'armonizzazione del diritto svizzero in materia di derrate alimentari con il diritto comunitario si è avuto con la conclusione dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (RS 0.916.026.81). Tale accordo ha avvicinato a livello settoriale il diritto svizzero a quello della CE (derrate alimentari biologiche, prescrizioni sull'igiene per il latte e i latticini, giocattoli). Con la ripresa, a partire dal 2004, del diritto comunitario in materia di igiene per tutte le derrate alimentari di origine animale si è andati avanti su questa via. Il riconoscimento dell'equivalenza delle disposizioni svizzere e di quelle della CE da parte del Comitato misto veterinario ha permesso di abolire, per il 1° gennaio 2009, i controlli veterinari di confine tra la Svizzera e l'UE per le derrate alimentari di origine animale. Se fino all'inizio di questo secolo il diritto comunitario delle derrate alimentari costituiva ancora un settore giuridico regolamentato in maniera frammentaria, con l'emanazione del regolamento (CE) n. 178/2002 esso si è trasformato in un ordinamento giuridico coerente al suo interno. Il sistema della sicurezza delle derrate alimentari della CE è più rigoroso di quello del diritto svizzero per quanto riguarda diversi settori (sistemi di allarme rapido, liste positive dei residui tollerati nelle o sulle derrate alimentari, autorizzazioni d'esercizio, criteri di igiene del processo, regime relativo al Paese terzo ecc.). Il sistema CE tiene conto dell'attuale globalizzazione del mercato delle derrate alimentari e si fonda su uno Spazio economico europeo unitario e senza controlli di confine. Per le importazioni da Paesi terzi vigono esigenze severe, di modo che le derrate alimentari importate lecitamente nel mercato interno europeo vi possono circolare liberamente. Se vuole partecipare a tale spazio economico, la Svizzera deve creare le condizioni quadro giuridiche necessarie a tale scopo e assimilare le sue prescrizioni tecniche a quelle comunitarie.

Nell'ambito degli oggetti d'uso si assiste a uno sviluppo analogo. L'atto normativo di base del diritto comunitario è costituito dalla direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti. Accanto a tale direttiva vi sono numerosi atti settoriali, ad esempio sui giocattoli, sui cosmetici o su oggetti che entrano in contatto

con derrate alimentari. Anche nel settore dei prodotti il diritto comunitario prevede diverse procedure di notifica e un sistema di allarme rapido. Se vuole parteciparvi, la Svizzera dovrà adeguare anche in questo settore il proprio diritto a quello della CE.

Un simile adeguamento si impone anche indipendentemente dal fatto che la Svizzera possa o no partecipare ai sistemi della sicurezza alimentare e dei prodotti della CE. Per evitare che la Svizzera diventi una sorta di “isola dei prezzi elevati” in mezzo all’Europa, il Parlamento ha deciso di introdurre, mediante una revisione della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG), l’applicazione unilaterale del cosiddetto principio “Cassis de Dijon”. Secondo tale principio, le derrate alimentari e gli oggetti d’uso che si trovano lecitamente in commercio nell’Unione europea o nello Spazio economico europeo possono circolare liberamente anche in Svizzera. L’esistenza di differenze eccessive tra la Svizzera e l’UE per quanto riguarda le esigenze poste ai prodotti può comportare problemi (discriminazione dei produttori svizzeri, certezza del diritto ecc.). Armonizzando il diritto svizzero dei prodotti con quello della CE, questi problemi possono essere attenuati in modo consistente.

Se gli attuali negoziati tra la Svizzera e la CE non dovessero portare alla conclusione di un accordo nel settore delle derrate alimentari e degli oggetti d’uso, si tratterà di non mettere in pericolo gli accordi bilaterali esistenti conclusi con la CE nel 1999. Più la legislazione svizzera in questi settori sarà armonizzata con il diritto comunitario e meno problemi potranno nascere nel commercio transfrontaliero. Anche in quest’ottica la proposta revisione della legge sulle derrate alimentari è indispensabile.

L’avamprogetto di revisione si orienta al regolamento (CE) n. 178/2002 per quanto riguarda le derrate alimentari e alla direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti per quanto concerne gli oggetti d’uso. I principi di base di tali atti devono essere ripresi nel diritto svizzero.

Nel dettaglio si tratta di riprendere le nozioni e le definizioni del diritto comunitario, di introdurre il divieto d’inganno per determinati oggetti d’uso, di sancire in modo esplicito il principio di precauzione e di rinunciare ai valori di tolleranza per microorganismi, sostanze estranee e componenti. Si rinuncerà pure al principio positivo. Secondo la nuova regolamentazione, le derrate alimentari sono commerciabili anche quando non sono né definite sotto una denominazione specifica nel diritto regolamentare né autorizzate dall’UFSP. L’unico criterio è che siano sicure. Nel campo d’applicazione della legge sulle derrate alimentari rientrerà anche l’acqua di docce e piscine.

L’attuazione dell’avamprogetto di legge richiede solo poche risorse supplementari per la Confederazione e i Cantoni. Risorse supplementari sarebbero tuttavia necessarie se si riuscisse a concludere con la CE un accordo nel settore delle derrate alimentari. In tal caso, le uscite supplementari sarebbero però compensate da un miglioramento della sicurezza alimentare e dei prodotti, come pure da considerevoli vantaggi economici per la Svizzera. Se si dovesse giungere alla conclusione di un accordo con la CE, il relativo messaggio sarà sottoposto al Parlamento in sede separata.

Elenco delle abbreviazioni

loc. cit.	luogo citato
GU	Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
cpv.	capoverso
art.	articolo
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
FF	Foglio federale
LF	Legge federale
DTF	Decisione del Tribunale federale
LTF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110)
LTras	Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (Legge sulla trasparenza, RS 152.3)
lett.	lettera
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
LPd	Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS 235.1)
OITE	Ordinanza del 18 aprile 2007 concernente l'importazione, il transito e l'esportazione di animali e prodotti animali (RS 916.443.10)
DFI	Dipartimento federale dell'interno
EFSA	Autorità europea per la sicurezza alimentare
CE	Comunità europea
TCE	Trattato che istituisce la Comunità europea, versione consolidata, GU C 321E del 29.12.2006, pag. 1.
LEp	Legge federale del 18 dicembre 1970 per la lotta contro le malattie trasmissibili dell'uomo (Legge sulle epidemie, RS 818.101)
UE	Unione europea
FAO	Organizzazione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura
ALC	Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681)
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Point
LATer	Legge federale del 15 dicembre 2000 sui medicinali e i dispositivi medici (Legge sugli agenti terapeutici, RS 812.21)
ORI	Ordinanza del DFI del 23 novembre 2005 sui requisiti igienici (RS 817.024.1)
COM	Commissione europea
ODerr	Ordinanza del 23 novembre 2005 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (RS 817.02)
OCDerr	Ordinanza del DFI del 23 novembre 2005 sulla caratterizzazione e la pubblicità delle derrate alimentari (RS 817.022.21)

LDerr	Legge federale del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (Legge sulle derrate alimentari, RS 817.0)
LAgr	Legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (Legge sull'agricoltura, RS 910.1)
ISO	Organizzazione internazionale di normazione
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed
RAPEX	Rapid Alert System for Non-Food Products
AIR	Analisi d'impatto della regolamentazione
LRTV	Legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (RS 784.40)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
ASN	Associazione Svizzera di Normazione
Accordo SPS	Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (RS 0.632.20, Allegato 1A.4)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
LSIT	Legge federale del 19 marzo 1976 sulla sicurezza delle installazioni e degli apparecchi tecnici (RS 819.1)
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
OMVet	Ordinanza del 18 agosto 2004 sui medicinali per uso veterinario (Ordinanza sui medicinali veterinari, RS 812.212.27)
Accordo TBT	Accordo del 12 aprile 1979 sugli ostacoli tecnici agli scambi (RS 0.632.231.41)
LOTG	Legge federale del 6 ottobre 1995 sugli ostacoli tecnici al commercio (RS 946.51)
LTAF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (RS 173.32)
OIGM	Ordinanza del DFE del 23 novembre 2005 concernente l'igiene nella macellazione (RS 817.190.1)
OMCC	Ordinanza del 23 novembre 2005 concernente la macellazione e il controllo delle carni (RS 817.190)
DPA	Legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (RS 313.0)
PA	Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021)
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
OMC	Organizzazione mondiale del commercio

Elenco dei regolamenti e delle direttive europei

Regolamento (CE) n. 178/2002	Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, GU L 31 del 1.2.2002, pag.1.
Regolamento (CE) n. 1935/2004	Regolamento (CE) n. 1935/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, riguardante i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari e che abroga le direttive 80/590/CEE e 89/109/CEE, GU L 338 del 13.11.2004 pag. 4.
Regolamento (CE) n. 2377/90	Regolamento (CE) n. 2377/90 del Consiglio, del 26 giugno 1990, che definisce una procedura comunitaria per la determinazione dei limiti massimi di residui di medicinali veterinari negli alimenti di origine animale, GU L 224 del 18.8.1990, pag. 1.
Regolamento (CE) n. 852/2004	Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari, GU L 139 del 30.4.2004, pag. 1.
Regolamento (CE) n. 853/2004	Regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale, GU L 139 del 30.4.2004, pag. 55.
Regolamento (CE) n. 854/2004	Regolamento (CE) n. 854/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano, GU L 139 del 30.4.2004, pag. 206.
Regolamento (CE) n. 1924/2006	Regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, GU L 404 del 30.12.2006, pag. 9.
Regolamento (CE) n. 1881/2006	Regolamento (CE) n. 1881/2006 della Commissione, del 19 dicembre 2006, che definisce i tenori massimi di alcuni contaminanti nei prodotti alimentari, GU L 364 del 20.12.2006, pag.5.
Regolamento (CE) n. 882/2004	Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali, GU L 165 del 30.4.2004, pag. 1.
Regolamento (CE) n. 258/97	Regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 1997, sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari, GU L 43 del 14.2.1997, pag. 1.
Direttiva 2001/95/CE	Direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti, GU L 11 del 15.1.2002, pag. 4.
Direttiva 76/768/CEE	Direttiva 76/768/CEE del Consiglio, del 27 luglio 1976, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai prodotti cosmetici, GU L 262 del 27.9.1976, pag. 169.
Direttiva 2000/13/CE	Direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20

marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, GU L 109 del 6.5.2000, pag. 29.

- Direttiva 2001/83/CE Direttiva 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano, GU L 311 del 28.11.2001, pag. 67, nella versione dell'art. 1 n. 2 della direttiva 2004/27/CE, GU L 136 del 30.4.2004, pag. 34.
- Direttiva 98/83/CE Direttiva 98/83/CE del Consiglio, del 3 novembre 1998, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, GU L 330 del 5.12.1998, pag.32.
- Direttiva 76/160/CEE Direttiva 76/160/CEE del Consiglio, dell'8 dicembre 1975, concernente la qualità delle acque di balneazione, GU L 31 del 5.2.1976, pag. 1.

Indice

1.Punti essenziali dell'avamprogetto	9
1.1 Situazione iniziale	9
1.1.1 La legge sulle derrate alimentari in vigore	9
1.1.2 Il contesto internazionale	9
1.1.2.1 Il diritto delle derrate alimentari della Comunità europea	9
1.1.2.2 Il diritto CE sugli oggetti d'uso	10
1.1.2.3 Diritto dell'OMC	11
1.1.2.4 Il Codex Alimentarius	12
1.2 I problemi del sistema attuale	12
1.2.1 Differenze rispetto al diritto CE	12
1.2.2 Accesso mancante ai sistemi della CE per la sicurezza delle derrate alimentari e dei prodotti	14
1.3 La regolamentazione proposta	14
1.3.1 Gli obiettivi della revisione	14
1.3.2 I punti principali della revisione	15
1.4 Motivazione e valutazione della regolamentazione proposta	16
1.5 Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni	17
1.6 Adeguamento delle finanze in funzione dei compiti	18
1.7 Attuazione	18
1.8 Interventi parlamentari	19
2.Commento ai singoli articoli	19
2.1 Premesse	19
2.2 In merito ai singoli articoli	20
3.Ripercussioni	56
3.1 Per la Confederazione	56
3.2 Per i Cantoni e per i Comuni	57
3.3 Per l'economia	57
3.3.1 Necessità e possibilità di un intervento statale	57
3.3.2 Ripercussioni per singole categorie sociali	57
3.3.3 Ripercussioni macroeconomiche	58
3.3.4 Regolamentazioni alternative	58
3.3.5 Aspetti pratici dell'esecuzione	59
4.Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario	59
5.Aspetti giuridici	59
5.1 Costituzionalità	59
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	60
5.2.1 Unione europea	60
5.2.2 Codex Alimentarius	60
5.2.3 Forma dell'atto	60
6.Delega di competenze legislative	61

Rapporto esplicativo

1. Punti essenziali dell'avamprogetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 La legge sulle derrate alimentari in vigore

La legge federale sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (legge sulle derrate alimentari, LDerr)¹, adottata il 9 ottobre 1992, è entrata in vigore il 1° luglio 1995. Essa comprende derrate alimentari (alimenti e generi voluttuari) e oggetti d'uso (oggetti che entrano in contatto con derrate alimentari, cosmetici, giocattoli ecc.). Ai generi voluttuari appartengono le bevande alcoliche, i prodotti del tabacco e gli articoli per fumatori. Per quanto riguarda le derrate alimentari, questa legge contiene disposizioni concernenti la protezione della salute e la prevenzione dell'inganno. Per quanto riguarda gli oggetti d'uso, essa si limita alla protezione della salute. Il diverso trattamento delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso si riconduce all'articolo 69^{bis} della Costituzione federale (Cost.) sottoposta a revisione totale, il quale si trova alla base della legge sulle derrate alimentari. Secondo tale disposizione, la Confederazione era autorizzata a emanare in maniera generale disposizioni legali sul commercio di alimenti e generi voluttuari, ma per il commercio di altri oggetti d'uso e materiali soltanto nella misura in cui essi potevano, come tali, mettere in pericolo la vita o la salute.

Il campo d'applicazione della legge sulle derrate alimentari comprende l'intera catena di produzione, dalla coltivazione di piante o dalla detenzione di animali destinata alla produzione di derrate alimentari fino alla consegna del prodotto finale ai consumatori.

La legge sulle derrate alimentari è retta concettualmente dal principio positivo: sono autorizzati unicamente le derrate alimentari e gli additivi espressamente ammessi. Ciò che non è espressamente ammesso è vietato.

La colonna portante della legislazione in materia di derrate alimentari è costituita dall'obbligo del controllo autonomo. Chi utilizza derrate alimentari o oggetti d'uso è responsabile della loro conformità legale. Il controllo delle derrate alimentari è solo un controllo per campione. Di conseguenza le derrate alimentari e gli oggetti d'uso non possono essere prodotti, venduti, acquistati o importati facendo affidamento sul fatto che gli organi di controllo delle derrate alimentari ritirerebbero in ogni caso dal mercato i prodotti difettosi. L'autoresponsabilità è posta in primissimo piano.

1.1.2 Il contesto internazionale

1.1.2.1 Il diritto delle derrate alimentari della Comunità europea

Sull'arco di vari decenni, il diritto delle derrate alimentari della Comunità europea (CE) si è trasformato da un settore giuridico regolamentato in maniera frammentaria,

¹ RS 817.0

che contemplava solo pochi gruppi di derrate alimentari, in un ordinamento giuridico unitario e coerente al suo interno. I principi del diritto europeo in materia di derrate alimentari sono ora definiti nel regolamento (CE) n. 178/2002². Tale regolamento si fonda sul Trattato che istituisce la Comunità europea (Trattato CE)³. Per il diritto delle derrate alimentari sono di primaria importanza le disposizioni sulla protezione della salute e la protezione dei consumatori (art. 152 e 153 Trattato CE). Attuando il Trattato CE, il diritto comunitario delle derrate alimentari intende garantire un funzionamento ineccepibile del mercato interno e contemporaneamente raggiungere un elevato livello di protezione per la salute umana. Il regolamento (CE) n. 178/2002 comprende principi generali per la sicurezza degli alimenti e dei mangimi nonché le basi per l'istituzione dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA). Esso abbraccia l'intera catena di produzione delle derrate alimentari, dalla produzione naturale alla consegna delle derrate alimentari ai consumatori (principio "dalla stalla alla tavola", "from the stable to the table"). Esso contiene inoltre disposizioni concernenti l'analisi del rischio (valutazione, gestione e comunicazione del rischio), la rintracciabilità delle derrate alimentari, il principio di precauzione, la responsabilità delle imprese di derrate alimentari e le importazioni di derrate alimentari da Paesi terzi. Il regolamento si applica direttamente agli Stati membri e prevale sul diritto nazionale.

Il rimanente diritto delle derrate alimentari fondato sul regolamento (CE) n. 178/2002 è ripartito su oltre 150 atti normativi. Assieme al regolamento (CE) n. 178/2002 esso rappresenta il cosiddetto "acquis communautaire" del settore delle derrate alimentari. Mentre una volta gli atti comunitari riguardavano principalmente singoli settori di prodotti (p. es. cioccolato, miele, succhi di frutta) e rivestivano la forma di direttive, per la maggior parte oggi vengono emanati regolamenti orizzontali, applicabili all'intero settore delle derrate alimentari (p. es. all'igiene, ai residui e contaminanti, all'informazione dei cittadini, ecc.). Nell'Unione europea (UE) i regolamenti sono direttamente applicabili. Essi non possono essere ripresi nel diritto nazionale. In tal modo viene meno il margine di manovra di cui gli Stati membri potevano ancora disporre nell'attuare le direttive.

Il sistema di allarme rapido RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed) fornisce un contributo essenziale al mantenimento della protezione della salute nel settore delle derrate alimentari nell'UE. Il RASFF si fonda sul regolamento (CE) n. 178/2002 e serve a informare rapidamente in merito alle derrate alimentari pericolose⁴. La Commissione europea coordina il sistema e, in casi d'emergenza, può emanare istruzioni concernenti misure concertate, d'intesa con gli Stati membri.

1.1.2.2 Il diritto CE sugli oggetti d'uso

Il diritto CE non conosce una definizione degli oggetti d'uso ai sensi del diritto svizzero (cfr. art. 5 LDerr). I singoli gruppi di prodotti (cosmetici, giocattoli ecc.) sono disciplinati in atti normativi separati. Tali atti sono tuttavia in stretta connes-

² Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, GU L 31 del 1.2.2002, pag. 1.

³ Trattato che istituisce la Comunità europea, versione consolidata, GU C321E del 29.12.2006, pag. 1.

⁴ Cfr. art. 50 del regolamento (CE) n. 178/2002.

sione con la direttiva 2001/95 CE sulla sicurezza generale dei prodotti⁵. Questa direttiva è applicabile a tutti gli oggetti per i quali non esistono disposizioni specifiche sulla sicurezza che perseguano lo stesso obiettivo della direttiva. Se nelle prescrizioni comunitarie sono stabilite esigenze di sicurezza specifiche, la direttiva si applica unicamente agli aspetti, rischi o categorie di rischio che non sono disciplinati nelle rispettive prescrizioni comunitarie⁶. Nell'ambito degli oggetti d'uso il diritto CE non disciplina soltanto gli aspetti della sicurezza o della protezione della salute, ma prevede anche un divieto d'inganno esplicito per i cosmetici, per gli oggetti che entrano in contatto con le derrate alimentari (i cosiddetti "materiali e oggetti") e, in futuro, anche per i giocattoli⁷.

Come nel settore delle derrate alimentari, anche in quello degli oggetti d'uso l'UE dispone di un sistema di allarme rapido (Rapid Alert System for Non-Food Products, RAPEX). RAPEX si basa sulla direttiva 2001/95/CE.

1.1.2.3 Diritto dell'OMC

L'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) disciplina il commercio transfrontaliero a livello globale. Sia la Svizzera che la CE hanno firmato l'Accordo del 15 aprile 1994⁸ che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio e i circa 30 accordi successivi.

Negli ultimi decenni il crescente commercio internazionale ha fatto sì che nell'importazione e nell'esportazione di derrate alimentari singoli Stati siano stati confrontati con difficoltà dovute a motivi protezionistici. Gli strumenti dell'OMC servono al componimento efficiente delle controversie e permettono di controllare reciprocamente le politiche commerciali.

La spina dorsale sia del diritto svizzero in materia di derrate alimentari sia di quello comunitario è costituita dalla sicurezza delle derrate alimentari e dal divieto d'inganno. Il diritto dell'OMC vieta le prescrizioni dei singoli stati sul commercio transfrontaliero che comportano illecite limitazioni non tariffarie del commercio. Sono tuttavia ammissibili misure volte a proteggere i classici beni di polizia quali la vita, la salute, la sicurezza nazionale o la lealtà della concorrenza. La garanzia della sicurezza delle derrate alimentari serve alla protezione della salute. Pertanto il diritto dell'OMC considera giustificate le misure adottate in tale contesto (cfr. Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie, Accordo SPS⁹). Come ogni azione statale, anche siffatte misure devono tuttavia essere conformate in modo proporzionale e non discriminatorio. L'Accordo SPS menziona esplicitamente le norme, direttive e raccomandazioni della Commissione del Codex Alimentarius quali norme di riferimento. Per quanto riguarda le misure adottate dai singoli Stati

⁵ Direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti, GU L 11 del 15.1.2002, pag. 4.

⁶ Art. 1 par. 2 della direttiva 2001/95/EG.

⁷ Art. 6 par. 2 della direttiva 76/768/CEE del Consiglio, del 27 luglio 1976, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai prodotti cosmetici (GU L 262 del 27.9.1976, pag. 169) e art. 3 par. 2 del regolamento (CE) n. 1935/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 riguardante i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari e che abroga le direttive 80/590/CEE e 89/109/CEE (GU L 338 del 13.11.2004 pag. 4).

⁸ RS 0.632.20

⁹ RS 0.632.20 (Allegato 1A.4)

miranti al rispetto degli standard del Codex Alimentarius, l'Accordo SPS parte dal presupposto che esse si fondino su una base scientifica sufficiente. Il divieto d'inganno è una componente elementare della lealtà della concorrenza. Anche per l'imposizione di tale divieto le misure statali sono giustificate secondo il diritto dell'OMC (cfr. l'Accordo TBT)¹⁰.

1.1.2.4 Il Codex Alimentarius

La Commissione del Codex Alimentarius è un'organizzazione sotto il tetto comune dell'Organizzazione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) e dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). Il Codex Alimentarius, elaborato nel 1962, è divenuto il principale riferimento a livello mondiale per i produttori di derrate alimentari, i consumatori, le autorità di controllo e il commercio. Il Codex Alimentarius comprende regole per l'igiene delle derrate alimentari, i residui di pesticidi, i contaminanti, l'etichettatura e la presentazione di derrate alimentari. Gli standard del Codex non sono direttamente applicabili negli Stati membri della Commissione del Codex. È necessaria l'accettazione da parte degli Stati membri. Gli standard del Codex Alimentarius non rivestono tuttavia un carattere obbligatorio. Si tratta di raccomandazioni che rappresentano un consenso mondiale su un ambito tematico che può costituire un modello per la legislazione nazionale sulle derrate alimentari. Contrariamente alla Svizzera, la CE non è membro della Commissione del Codex, ma lo sono i suoi Stati membri. La CE partecipa tuttavia come osservatrice ed esprime pareri in merito agli standard e alle linee direttive da elaborare.

1.2 I problemi del sistema attuale

1.2.1 Differenze rispetto al diritto CE

Dopo il rifiuto dell'adesione allo Spazio economico europeo, il diritto CE sulle derrate alimentari ha acquisito importanza per la Svizzera. Per evitare l'isolamento economico della Svizzera in Europa, nel 1993 il Consiglio federale ha deciso di attuare un programma sul rinnovamento in termini di economia di mercato. Tale programma mirava a rafforzare la piazza economica svizzera e prevedeva la lotta contro l'isolamento dei mercati e l'abolizione degli ostacoli alla concorrenza. Da questo programma ha inoltre preso le mosse l'attuale legge federale del 6 ottobre 1995¹¹ sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG), nella quale è sancita come obiettivo generale l'abolizione degli ostacoli al commercio. Questa legge stabilisce che le prescrizioni tecniche devono essere conformate in modo tale da non avere l'effetto di ostacoli tecnici al commercio e che a tale scopo devono essere armonizzate con le prescrizioni tecniche dei principali partner commerciali della Svizzera.

Nel settore delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso il principale partner commerciale della Svizzera è l'UE. Attualmente il diritto svizzero in materia di derrate alimentari diverge dal diritto CE segnatamente nei seguenti ambiti:

- diversa nozione di derrata alimentare: nel diritto CE il tabacco non rientra nella nozione di derrata alimentare. Diversamente dal diritto svizzero in materia di derrate alimentari, secondo il diritto CE le derrate alimentari non devono

¹⁰ RS 0.632.231.41

¹¹ RS 946.51

inoltre contribuire alla costituzione e al sostentamento dell'organismo umano (cfr. in merito la definizione degli alimenti secondo l'art. 3 cpv. 2 LDerr);

- concezione dei valori di tolleranza per microorganismi, sostanze estranee e componenti: la concezione svizzera dei valori di tolleranza concretizza il principio "il meno possibile, ma quanto necessario". Essa si orienta alla buona pratica di fabbricazione. Contrariamente al diritto svizzero in materia di derrate alimentari, il diritto CE non conosce valori di tolleranza. È vero che anche i valori della CE si orientano in parte alla buona pratica di fabbricazione, ma essi sono sempre giustificati dalla protezione della salute (protezione dai pericoli a lungo termine, protezione del bambino non ancora nato);
- principio di precauzione non sancito: sebbene la legge sulle derrate alimentari in vigore consideri il principio di precauzione in diversi settori (cfr. p. es. in particolare l'art. 30 LDerr), tale principio non è menzionato esplicitamente da nessuna parte;
- principio positivo: secondo il diritto svizzero, una derrata alimentare è commerciabile unicamente se è definita sotto una denominazione specifica oppure se è ammessa dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) mediante un'autorizzazione particolare (cfr. art. 8 LDerr). Secondo il diritto CE, in linea di principio tutte le derrate alimentari sono commerciabili. Una derrata alimentare non è commerciabile o lo è solo in maniera limitata unicamente se il diritto CE lo prevede esplicitamente;
- assenza del divieto d'inganno per cosmetici e per materiali e oggetti: secondo il diritto CE, il divieto d'inganno in vigore nel diritto delle derrate alimentari si riferisce anche ai cosmetici e ai materiali e oggetti. Secondo il diritto svizzero, il divieto d'inganno in vigore nel diritto delle derrate alimentari si applica unicamente agli alimenti e ai generi voluttuari;
- obbligo di indicare il Paese di produzione: secondo il diritto CE, la provenienza deve essere indicata solo per determinate derrate alimentari (p. es. carne bovina e prodotti della carne bovina, frutta e verdure fresche, uova). Per le altre derrate alimentari la provenienza deve essere indicata unicamente se, non facendolo, i consumatori potrebbero essere ingannati¹². Secondo il diritto svizzero in materia di derrate alimentari, occorre indicare almeno il Paese di produzione per tutte le derrate alimentari. In presenza di determinate condizioni quadro bisogna inoltre indicare anche il Paese di provenienza della materia prima principale.

Le esigenze tecniche divergenti dal diritto CE pregiudicano la circolazione delle merci, contrastano la riduzione dei controlli alle frontiere e quindi rendono più cari i prodotti. Gli ostacoli tecnici al commercio comportano per i produttori un aumento dei costi di sviluppo, produzione e vendita, nonché ritardi nell'introduzione di nuovi prodotti. In tal modo si pregiudica non solo la competitività delle imprese, ma anche l'attrattiva della piazza economica svizzera. Per i

¹² Cfr. art. 3 par. 1 n. 8 della direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, GU L 109 del 6.5.2000, pag. 29.

consumatori gli ostacoli tecnici al commercio costituiscono uno svantaggio in quanto restringono la scelta dei prodotti e fanno lievitare i prezzi¹³.

1.2.2 Accesso mancante ai sistemi della CE per la sicurezza delle derrate alimentari e dei prodotti

Negli ultimi anni la CE ha sviluppato sistemi coerenti al loro interno per la sicurezza alimentare e dei prodotti (prescrizioni tecniche, procedure d'ammissione, sistemi di allarme rapido, organismo indipendente di valutazione del rischio ecc.). Sebbene si trovi al centro dell'Europa, finora la Svizzera non ha avuto la possibilità di partecipare a questi sistemi. Tenuto conto della globalizzazione del commercio di derrate alimentari e di oggetti d'uso, il mantenimento dell'attuale sistema svizzero, con proprie prescrizioni tecniche e valutazioni del rischio e senza interconnessione con gli Stati limitrofi, non risulta sensato a lungo termine né dal punto di vista della protezione della salute né sotto il profilo economico. Le grandi crisi degli ultimi anni nel settore delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso erano originate fuori della Svizzera o addirittura fuori dell'Europa. L'esperienza ha mostrato che la collaborazione con la Commissione europea è il miglior garante per poter mantenere la protezione della salute in questo settore.

1.3 La regolamentazione proposta

1.3.1 Gli obiettivi della revisione

Adottando il messaggio sulla revisione parziale della LOTC, il Consiglio federale ha dato un chiaro segnale della sua disponibilità a portare avanti l'abolizione degli ostacoli tecnici al commercio allo scopo di rilanciare la concorrenza in Svizzera e ad abbassare i costi per le imprese e i consumatori. Uno degli obiettivi principali della presente revisione consiste nell'armonizzare le prescrizioni tecniche svizzere nei settori delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso con quelle della CE. Questo obiettivo è tanto più importante se si considera che i primi negoziati relativi a un accordo nel settore delle derrate alimentari tra la Svizzera e la CE hanno mostrato che la partecipazione della Svizzera ai sistemi della sicurezza alimentare e dei prodotti della CE, auspicata a medio termine, è possibile unicamente se la Svizzera riprende nel proprio diritto l'"acquis communautaire" determinante per questi settori.

Gli obiettivi a breve termine di questa revisione possono essere riassunti come segue:

- creare le condizioni quadro affinché, se del caso, l'"acquis communautaire" nel settore delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso (inclusi i materiali e oggetti, i cosmetici e i giocattoli) possa essere ripreso nel diritto svizzero;

13 Cfr. in merito il n. 1.4.1 del messaggio concernente la revisione parziale della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio, FF **2008** 6385 segg. (qui di seguito: "messaggio sulla revisione parziale della LOTC").

- creare le condizioni giuridiche necessarie per adempiere le condizioni poste dalla decisione 1/2008 del 23 dicembre 2008¹⁴ del Comitato veterinario misto. Con tale decisione, la Svizzera si è impegnata a riprendere integralmente, a partire dal 1° gennaio 2009, le normative della CE concernenti il controllo delle derrate alimentari di origine animale importate da Paesi terzi.

Gli obiettivi a medio termine sono i seguenti:

- partecipare ai sistemi dell'UE per la sicurezza alimentare e dei prodotti;
- combattere lo statuto della Svizzera quale "isola dei prezzi elevati" adeguando le prescrizioni tecniche svizzere a quelle comunitarie;
- eliminare le differenze rispetto al diritto CE affinché, in caso di introduzione unilaterale del cosiddetto principio "Cassis de Dijon" nella revisione parziale della LOTC negli ambiti delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso, tra la Svizzera e l'UE non venga a crearsi un divario tra i livelli di protezione e i produttori svizzeri non vengano discriminati (cfr. n. 1.4).

1.3.2 I punti principali della revisione

Rispetto al diritto in vigore, la regolamentazione proposta apporta le seguenti innovazioni:

- ripresa dei termini e delle definizioni del diritto comunitario. Fondamentale è la ripresa della definizione di derrata alimentare secondo l'articolo 2 del regolamento (CE) n. 178/2002. Rispetto al diritto in vigore è ora introdotto il termine *messa in commercio* ("immissione sul mercato" nel diritto europeo). Attualmente tale termine non è menzionato nella legge in quanto il legislatore era dell'opinione che menzionare le singole attività rientranti nel concetto di *messa in commercio* implicasse meno problemi di interpretazione rispetto alla menzione di questo termine che copre un ampio ventaglio di attività. Concludendo con la CE un accordo sulla partecipazione della Svizzera ai sistemi comunitari della sicurezza alimentare e dei prodotti, occorrerà inoltre riprendere nel diritto svizzero un gran numero di termini sanciti nel diritto comunitario. Tale integrazione sarà attuata a livello di ordinanza;
- introduzione del divieto d'inganno per determinati oggetti d'uso: nel diritto comunitario vige un esplicito divieto d'inganno per i cosmetici, i materiali e oggetti e, in futuro, anche i giocattoli (cfr. n. 1.1.2.2). Tale divieto deve essere integrato anche nel diritto svizzero;
- rinuncia ai valori di tolleranza per microorganismi, sostanze estranee e componenti: secondo il diritto comunitario, in linea di principio le derrate alimentari non sono commerciabili se superano le quantità massime prestabilite. Se le superano, sono considerate a rischio ai sensi dell'articolo 14 del regolamento CE n. 178/2002. La ripresa dell'"acquis communautaire" presuppone che tale „sistema delle quantità massime" della CE sia adottato anche dal diritto svizzero;

¹⁴ Decisione n. 1/2008 del Comitato misto veterinario istituito dall'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera relativo agli scambi di prodotti agricoli, del 23 dicembre 2008, concernente la modifica delle appendici 2, 3, 4, 5, 6 e 10 dell'allegato 11 dell'accordo, GU L 6 del 10.1.2009, pag. 89.

- abbandono del principio positivo: il nuovo concetto normativo non prevede più che le derrate alimentari siano commerciabili unicamente se sono definite sotto una denominazione specifica nel diritto regolamentare oppure se sono state autorizzate dall'UFSP. Le derrate alimentari sono commerciabili se sono sicure. Le esigenze poste alla sicurezza delle derrate alimentari sono disciplinate nel regolamento CE n. 178/2002 e nel diritto esecutivo pertinente. Quest'ultimo sarà ripreso nel diritto svizzero nel quadro della ripresa dell'"acquis communautaire";
- iscrizione esplicita del principio di precauzione nella legge: secondo il diritto comunitario, in linea di principio le misure emanate dagli Stati membri e dalla Comunità per le derrate alimentari e i mangimi devono fondarsi su un'analisi del rischio. In casi particolari in cui vi è un rischio per la vita o la salute, ma non vi è ancora certezza dal punto di vista scientifico, il principio di precauzione sancito nell'articolo 7 del regolamento (CE) n. 178/2002 permette di adottare misure di gestione del rischio o altre azioni fino a quando non si dispone di ulteriori informazioni scientifiche che consentano di effettuare una valutazione del rischio più esauriente. In futuro questo principio, finalizzato alla protezione della salute, si applicherà anche nel diritto svizzero in materia di derrate alimentari;
- regolamentazione del settore dell'acqua di docce e piscine: finora non è stato possibile attribuire le esigenze poste all'acqua di balneazione a una legislazione federale, il che ha fatto sì che l'acqua di docce e piscine sia stata esaminata secondo criteri differenti tra Cantone e Cantone. Con la presente revisione si intende porre fine a questa situazione subordinando l'acqua di balneazione – ad eccezione delle acque superficiali disciplinate dalla legislazione sull'ambiente – alla legge sulle derrate alimentari.

1.4 Motivazione e valutazione della regolamentazione proposta

Tenuto conto dei negoziati in corso con la CE sulla partecipazione della Svizzera ai sistemi comunitari della sicurezza alimentare e dei prodotti, nella legge sulle derrate alimentari occorrerebbe istituire le basi affinché il pertinente "acquis communautaire" possa essere ripreso nel diritto svizzero. Tuttavia, l'intenso scambio di merci con l'UE impone di adeguare il diritto svizzero in materia di derrate alimentari a quello della CE anche nel caso in cui non si dovesse giungere a un accordo tra la Svizzera e la CE nel settore delle derrate alimentari. Il motivo di tale necessità è che, dopo l'entrata in vigore dell'attuale revisione della LOTC (art. 16a: introduzione dell'applicazione unilaterale del cosiddetto principio "Cassis de Dijon")¹⁵, differenze sostanziali tra la Svizzera e la CE nei settori della protezione della salute e della protezione dall'inganno sarebbero difficilmente giustificabili. Questa situazione non potrebbe modificarla neanche lo strumento della decisione generale, previsto dall'avamprogetto della LOTC, che mira a impedire la discriminazione dei produttori

¹⁵ In Svizzera il significato dell'espressione „principio del Cassis de Dijon“ è diverso da quello che riveste nella CE. Mentre nella CE i prodotti possono circolare liberamente tra gli Stati membri in virtù del riconoscimento reciproco delle prescrizioni nazionali non armonizzate su scala comunitaria, richiesto nel quadro della libera circolazione delle merci del Trattato CE, per la Svizzera tale espressione significa, secondo l'articolo 16a LOTC, la messa in commercio nel mercato svizzero di prodotti fabbricati secondo le prescrizioni di uno Stato membro della CE o dello SEE.

svizzeri. La presente revisione della legge sulle derrate alimentari è inoltre necessaria perché la Svizzera intende mantenere l'equivalenza, riconosciuta dalla Commissione europea, delle sue disposizioni in materia di igiene nel settore delle derrate alimentari di origine animale con quelle del diritto comunitario. Infine, l'armonizzazione delle prescrizioni tecniche svizzere con quelle della CE nel settore delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso costituisce anche una condizione di base per contrastare l'immagine della Svizzera quale "isola dei prezzi elevati" e per rafforzare l'attrattiva della piazza economica svizzera (cfr. n. 1.2.1).

La revisione proposta riprende i principi del diritto svizzero in materia di derrate alimentari e li completa con i principi del regolamento CE n. 178/2002 ancora mancanti. Si eliminano le attuali divergenze del diritto svizzero col diritto comunitario e si adottano nel diritto svizzero disposizioni e definizioni compatibili con il diritto comunitario.

Con la revisione proposta si contemplanano per il futuro tutte le varianti ipotizzabili allo stato attuale. La revisione della legge consente sia una partecipazione della Svizzera ai sistemi della sicurezza delle derrate alimentari e dei prodotti della CE sia l'introduzione dell'applicazione unilaterale del principio "Cassis de Dijon" o una „via solitaria“ della Svizzera con la ripresa autonoma del diritto comunitario.

1.5 Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni

Il presente disegno di legge non stabilisce soltanto le esigenze poste alla commerciabilità di derrate alimentari e oggetti d'uso, ma anche le competenze esecutive delle autorità cantonali e federali.

La Confederazione continuerà ad essere competente per l'esecuzione della legge al confine (art. 38 cpv. 1) e a vigilare sull'esecuzione da parte dei Cantoni e a coordinarla (art. 42). Tenuto conto delle tecnologie in continuo sviluppo e della crescente globalizzazione del commercio nel settore agricolo e delle derrate alimentari, la Confederazione dovrà tuttavia consolidare la sua posizione nei settori della ricerca, del coordinamento delle misure esecutive e dei rapporti internazionali. Inoltre dovrà avere la competenza di istituire un sistema informatico centrale (art. 56) ed essere responsabile dell'elaborazione dei piani nazionali di controllo e di emergenza previsti anche dal diritto comunitario¹⁶ (art. 42 cpv. 3 lett. d). Infine, i servizi federali competenti avranno la possibilità di designare laboratori di riferimento nazionali nel loro settore di competenza e di coordinarne l'attività (art. 42 cpv. 4).

Le competenze del Consiglio federale nel settore della collaborazione internazionale saranno ampliate. In tale contesto avrà la competenza di disciplinare lo scambio di dati con l'estero (art. 55).

Dal canto loro, i Cantoni continueranno a eseguire la legge negli ambiti per i quali la Confederazione non è competente. Come attualmente, essi saranno responsabili del controllo delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso all'interno della Svizzera (art. 46). Il numero dei compiti conferiti ai Cantoni non subirà praticamente alcun aumento, ma la loro importanza crescerà. Se si riuscirà a concludere con la CE

¹⁶ Art. 41 del regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali, GU L 165 del 30.4.2004, pag. 1 nonché art. 13 del regolamento (CE) n. 178/2002.

l'auspicato accordo nel settore delle derrate alimentari, e se i controlli alle frontiere tra la Svizzera e la CE saranno effettivamente soppressi, i controlli all'interno del nostro Paese acquisiranno una rilevanza maggiore (sia dal punto di vista quantitativo – più controlli – sia da quello qualitativo).

1.6 Adeguamento delle finanze in funzione dei compiti

L'orientamento internazionale della Svizzera richiede che il coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni sia attuato in modo più deciso. In tale contesto la priorità va accordata alla garanzia di un'esecuzione unitaria. In caso di un'eventuale ripresa del diritto comunitario nel quadro di un accordo nel settore delle derrate alimentari, una "unità di dottrina" all'interno delle diverse autorità esecutive è imprescindibile. Questi compiti di coordinamento possono essere eseguiti con i mezzi finanziari oggi disponibili.

Lo scambio di dati e informazioni riveste un'importanza crescente sia a livello nazionale sia sul piano internazionale. Segnatamente l'istituzione di un sistema informatico centrale non è possibile con le risorse esistenti. Al momento non è tuttavia possibile stimare l'entità del fabbisogno supplementare.

1.7 Attuazione

L'attuazione della nuova legge presuppone un'ampia rielaborazione del diritto regolamentare in vigore. A seconda dell'esito dei negoziati relativi a un accordo sulle derrate alimentari tra la Svizzera e la CE, la totalità delle disposizioni tecniche degli oltre 150 atti dell'"acquis communautaire" dovrà essere ripresa nel diritto svizzero. Le modalità di tale ripresa non sono ancora state definite. Occorrerà valutare se la struttura attuale del diritto regolamentare relativo alla legge sulle derrate alimentari possa essere mantenuta o debba essere adeguata, almeno parzialmente, alla sistematica del diritto comunitario. Ciò significherebbe, ad esempio, che in futuro non vi sarebbe più un'ordinanza generale sulle sostanze estranee e i componenti, bensì una sui residui di medicinali per animali, una sui prodotti fitosanitari, una sui contaminanti ambientali e via dicendo. Se del caso occorrerebbe procedere in modo analogo anche per quanto riguarda l'ordinanza del DFI del 22 giugno 2007¹⁷ sugli additivi ammessi nelle derrate alimentari (Ordinanza sugli additivi, OAdd), dal momento che nel diritto comunitario gli additivi – a differenza della Svizzera – non sono oggetto dello stesso atto che disciplina gli aromi.

Sulla base dell'appendice 11 dell'Accordo agricolo¹⁸, dal 1° gennaio 2009 la Svizzera è integrata completamente nel regime UE di controlli relativi alle importazioni da Paesi terzi e le autorità autorizzano, presso i posti d'ispezione frontalieri ammessi (aeroporti di Ginevra e Zurigo), l'ulteriore distribuzione delle derrate alimentari di

¹⁷ RS 817.022.31

¹⁸ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (con allegati e atto finale), RS 0.916.026.81.

origine animale controllate in tutta l'area dell'UE, rispettivamente dello SEE. In questi aeroporti la Svizzera è di fatto "frontiera esterna dell'UE". Per le importazioni da Stati terzi la Svizzera deve eseguire il diritto comunitario allo stesso modo in cui devono eseguirlo gli Stati membri dell'UE quando le derrate alimentari vengono importate al loro confine nel mercato interno dell'UE.

Visto che per le derrate alimentari di origine animale il Comitato misto veterinario ha riconosciuto l'equivalenza delle disposizioni svizzere e di quelle comunitarie, presso i due aeroporti citati le derrate alimentari di origine animale importate vengono controllate unicamente per accertarne la conformità al diritto svizzero. Se tale è il caso, ne viene autorizzata l'importazione. Le differenze attualmente esistenti tra il diritto svizzero e il diritto comunitario devono essere eliminate senza indugio, altrimenti vi è il pericolo che nell'area CE/SEE giungano derrate alimentari di origine animale che non sono conformi al diritto del Paese di destinazione. Questa problematica è tanto più scottante se si considera che le derrate alimentari non conformi al diritto comunitario devono essere notificate alla Commissione europea, se del caso mediante il sistema di allarme rapido della CE.

1.8 Interventi parlamentari

Mozione Wyss 08.3574 del 1° ottobre 2008 "Igiene alimentare nei ristoranti"

Il Consiglio federale è incaricato di modificare la legge sulle derrate alimentari al fine di rendere possibile la pubblicazione delle contestazioni concernenti l'igiene alimentare nei ristoranti. Il presente disegno di legge contiene le basi giuridiche necessarie per permettere le pubblicazioni nel quadro della trasparenza prevista dal diritto comunitario.

Stato al 12.02.2009: il 26.11.2008 il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione, che non è ancora stata trattata nel plenum.

Mozione Reimann 08.3048 del 10.3.2008 "Trasparenza nei controlli delle derrate alimentari"

Il Consiglio federale è incaricato di proporre una modifica della legge sulle derrate alimentari (LDerr) che consenta di rendere di pubblico dominio le infrazioni aggravate e ripetute (p. es. grave inosservanza delle prescrizioni d'igiene, falsa dichiarazione delle derrate alimentari) e il nome degli esercizi che le hanno commesse. Il presente disegno di legge contiene le basi giuridiche necessarie per permettere simili pubblicazioni nel quadro della trasparenza prevista dal diritto comunitario.

Stato al 12.05.2009: il 21.5.2008 il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione, che non è ancora stata trattata nel plenum.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Premesse

Il presente disegno di legge si orienta per molti settori alla vigente legge del 9 ottobre del 1992 sulle derrate alimentari. Per quanto riguarda le disposizioni riprese

immutate da tale legge, per il loro commento si rimanda al messaggio del 30 gennaio 1989¹⁹ e agli altri materiali relativi alla legge.

Per la ripresa del diritto europeo è di primaria importanza che i termini e le definizioni principali siano identici. Altrimenti non è possibile giungere a una regolamentazione unitaria. Già in occasione della ripresa del diritto comunitario sull'igiene, nel 2005 (revisioni di ordinanze del 23.11.2005), la Commissione europea aveva insistito sull'esistenza di definizioni unitarie. Tale richiesta ha trovato la sua concretizzazione soprattutto nell'articolo 2 dell'ordinanza del 23 novembre 2005²⁰ sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (ODerr). Per riprendere integralmente l'„acquis communautaire“ nel settore delle derrate alimentari occorre integrare nel diritto svizzero una cinquantina di definizioni. Per evitare di caricare eccessivamente la legge con una simile mole di definizioni, è previsto di elaborare un'ordinanza sulle definizioni vigenti nel diritto delle derrate alimentari, contenente tutte le definizioni importanti e applicabile all'intero diritto in materia di derrate alimentari. Questa soluzione offre anche il vantaggio che eventuali modifiche di definizioni dovranno essere apportate in un solo atto normativo. Un'ordinanza analoga esiste già nel diritto agricolo, ossia l'ordinanza del 7 dicembre 1998²¹ sulla terminologia agricola e sul riconoscimento delle forme di azienda (Ordinanza sulla terminologia agricola, OTerm).

2.2 In merito ai singoli articoli

Ingresso

Gli articoli 97 e 118 capoverso 2 lettera a della Costituzione federale (Cost.)²², menzionati nell'ingresso, riguardano la protezione della salute e la protezione dagli inganni per le derrate alimentari e gli oggetti d'uso e corrispondono all'articolo 69^{bis} della vecchia Costituzione federale (vCost.)²³. Per quanto concerne gli oggetti d'uso, l'articolo 97 Cost. copre tuttavia un campo d'applicazione più ampio rispetto all'articolo 69^{bis} vCost., in quanto quest'ultimo limitava la protezione dagli inganni espressamente alle derrate alimentari.

L'articolo 105 Cost., che concerne l'alcol, permette alla Confederazione di emanare disposizioni in merito alla fabbricazione, all'importazione, alla rettificazione e alla vendita di distillati. Esso corrisponde all'articolo 32^{ter} vCost.

L'ingresso non menziona più l'articolo 123 Cost. Le disposizioni penali della legge sulle derrate alimentari sono coperte dalla Costituzione federale anche senza questo rimando esplicito.

¹⁹ FF **1989** 741

²⁰ Ordinanza del 23 novembre 2005 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (ODerr, RS **817.02**)

²¹ RS **910.91**

²² Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS **101**)

²³ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 29 maggio 1874 (vCost., CS **1 3**; RU **1985** 659)

Capitolo 1: Disposizioni generali

Sezione 1: Scopo e campo d'applicazione

Articolo 1 *Scopo*

L'obiettivo principale della legge sulle derrate alimentari consiste nel proteggere la vita e la salute dei consumatori dalle derrate alimentari e dagli oggetti d'uso che non sono sicuri (*cpv. 1*). La nuova nozione "non sicuri" proviene dal diritto europeo (art. 14 par. 2 del regolamento CE 178/2002, dove si parla di "a rischio"). Tale nozione è precisata nell'articolo 7 (per le derrate alimentari) e nell'articolo 15 (per gli oggetti d'uso). Non sono sicure le derrate alimentari nocive per la salute – analogamente al diritto in vigore – e quelle che non sono adatte al consumo umano. Visto che nel presente disegno di legge è sancito esplicitamente il principio di precauzione, il passaggio dalla formulazione "possono mettere in pericolo la salute", del diritto in vigore, all'espressione "non sicuri", del nuovo diritto, non comporta un abbassamento del livello di protezione.

L'utilizzazione igienica delle derrate alimentari è di primaria importanza per la garanzia della sicurezza delle derrate stesse. Diversamente dal diritto in vigore, l'utilizzazione igienica non figura più come obiettivo autonomo in quanto costituisce una premessa del raggiungimento della sicurezza delle derrate alimentari. Per quanto riguarda gli oggetti d'uso l'attenzione è posta sull'utilizzazione igienica di oggetti delicati dal punto di vista igienico. In tale contesto vanno ad esempio menzionati i cosmetici o i materiali e oggetti, vale a dire gli oggetti destinati a entrare direttamente in contatto con il corpo umano o con le derrate alimentari (per la nozione di materiali e oggetti, cfr. l'art. 33 dell'ordinanza del 23 novembre 2005²⁴ sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso, ODerr).

Il secondo obiettivo importante della legge sulle derrate alimentari è costituito, come finora, dalla protezione dei consumatori dagli inganni (*lett. b*). La novità consiste nel fatto che in futuro anche determinati oggetti d'uso (art. 19 *cpv. 1*) saranno coperti dal divieto d'inganno.

Il terzo obiettivo elencato nell'articolo sullo scopo riguarda la scelta competente da parte dei consumatori (*lett. c*). Questo presuppone sia che non vengano ingannati sia che dispongano delle informazioni principali per poter decidere sull'acquisto di una determinata derrata alimentare o di un oggetto d'uso. A proposito delle derrate alimentari, queste informazioni fondamentali comprendono ad esempio indicazioni sugli ingredienti e gli additivi utilizzati nella loro fabbricazione, sulla loro conservabilità, sul loro valore nutritivo, sul loro ruolo in un'alimentazione equilibrata oppure sulla presenza di ingredienti critici, per esempio quelli che possono dar luogo ad allergie. Queste informazioni sono fornite in primo luogo mediante la caratterizzazione (art. 13, 14 e 17). Sia per le derrate alimentari che per gli oggetti d'uso risultano fondamentali le informazioni concernenti un eventuale potenziale di pericolo e le indicazioni per un'utilizzazione consapevole di simili prodotti.

Articolo 2 *Campo d'applicazione*

La legge comprende tutti i livelli di produzione, lavorazione e distribuzione.

Il *capoverso 1* corrisponde al diritto in vigore. L'unica novità consiste nel fatto che, analogamente al diritto comunitario²⁵ e alla terminologia utilizzata nell'articolo 3 del presente disegno, si rinuncia alla nozione di transito (cpv. 1 lett. c). Dal punto di vista del diritto delle derrate alimentari si tratta di un'importazione e riesportazione.

Il *capoverso 2* riprende l'articolo 4 del regolamento CE n. 178/2002. Tale regolamento, che costituisce l'atto di base del diritto europeo in materia di derrate alimentari, disciplina la produzione di derrate alimentari in modo esauriente, ossia "dalla stalla alla tavola" ("de l'étable à la table", "from the stable to the table"). Di conseguenza, il regolamento CE n. 178/2002 non contiene solo disposizioni concernenti la sicurezza alimentare, bensì anche esigenze poste dal diritto delle epizootie alle derrate alimentari, disposizioni sulla salute degli animali e disposizioni sulla sicurezza dei mangimi. Infatti, tutto ciò con cui sono foraggiati gli animali da reddito può potenzialmente giungere anche nella catena alimentare, come hanno mostrato chiaramente diversi scandali venuti alla ribalta nel settore delle derrate alimentari negli ultimi anni, ad esempio lo scandalo dell'ESB (encefalopatia spongiforme bovina).

Nel diritto svizzero i foraggi continueranno ad essere disciplinati separatamente dalle derrate alimentari. Le norme rispettive si trovano negli articoli 158 segg. della legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura²⁶ (Legge sull'agricoltura, LAgr) e nel pertinente diritto regolamentare. I due settori appartengono ad aree di compiti di diversi Uffici federali subordinati a Dipartimenti diversi. Di conseguenza, attualmente non è né sensato né necessario estendere il campo d'applicazione della legge sulle derrate alimentari ai foraggi.

In virtù dello stretto legame tra foraggi e derrate alimentari, gli organi incaricati di eseguire la legislazione sulle derrate alimentari continuano ad avere il diritto di controllare l'intera produzione agricola di una derrata alimentare se vi sono indizi del fatto che una eventuale messa in pericolo della sicurezza alimentare sia riconducibile a tale produzione. A tale scopo gli organi esecutivi possono prelevare campioni di terreno, controllare i foraggi o analizzare prodotti fitosanitari. In tale contesto collaborano da vicino con gli specialisti dell'agricoltura e della veterinaria, in particolare con i veterinari cantonali.

Contrariamente al diritto comunitario, il presente disegno di legge disciplina anche gli oggetti d'uso. Il diritto europeo in materia di derrate alimentari contempla, oltre alle stesse derrate, soltanto i materiali e oggetti. Nel quadro dei lavori di revisione si è valutato se il diritto svizzero dovesse limitarsi alle derrate alimentari. A questa opzione si è rinunciato. Altrimenti occorrerebbe emanare una nuova legge sugli oggetti d'uso che in molti settori dovrebbe riprendere alla lettera il tenore della presente legge. Inoltre, per l'esecuzione dei due settori sarebbero competenti le stesse autorità. Ai fini di una regolamentazione coerente e di un'esecuzione unitaria, si è pertanto rinunciato a separare le derrate alimentari dagli oggetti d'uso.

²⁵ Cfr. art. 12 del regolamento CE n.178/2002.

²⁶ RS 910.1

È vero che succederà piuttosto raramente che la produzione agricola sia rilevante per gli oggetti d'uso. In casi eccezionali essa può tuttavia anche svolgere un ruolo importante, ad esempio per la produzione di cosmetici.

Secondo il *capoverso 3*, il presente disegno, al pari della legge in vigore, è applicabile anche alle derrate alimentari e agli oggetti d'uso importati. Se la Svizzera dovesse concludere un accordo sulle derrate alimentari con la CE, il diritto comunitario in materia di derrate alimentari dovrebbe per la maggior parte essere ripreso nel diritto svizzero. Visto che, secondo la concezione svizzera, il diritto internazionale direttamente applicabile non deve essere ripreso nel diritto interno (teoria monistica) e il diritto interno prevale su quello internazionale, questa disposizione riveste un carattere declamatorio.

Secondo il *capoverso 4*, come finora la produzione e il trattamento di derrate alimentari destinate all'autoconsumo non rientrano nel campo d'applicazione del presente disegno di revisione. L'autoconsumo è escluso anche dal campo d'applicazione del regolamento CE n. 178/2002²⁷. Allo scopo di evitare divergenze con il diritto comunitario per quanto riguarda l'esclusione dell'autoconsumo dal campo d'applicazione del diritto sulle derrate alimentari, il tenore attuale è stato sostituito da quello del diritto CE. Riguardo al risultato, questo cambiamento non comporta grandi differenze rispetto al diritto in vigore. La produzione privata di marmellata con frutti del proprio giardino continua a non essere disciplinata. La stessa cosa vale per le macellazioni domestiche o per il consumo di derrate alimentari della propria produzione primaria²⁸. In quest'ambito si fa appello all'autoresponsabilità dei produttori. Il criterio dell'"impiego domestico privato" deve tuttavia essere interpretato in modo restrittivo. Esso comprende soltanto la cerchia domestica e familiare più stretta. Non appena i prodotti vengono venduti o consegnati a terzi, per esempio nella vendita diretta in fattoria o in occasione di una "colazione in fattoria", la legge sulle derrate alimentari è applicabile.

La legge non si applica neanche ai prodotti contemplati dalla legislazione sui medicinali. Questo fatto sottolinea che il diritto in materia di medicinali – analogamente al diritto comunitario – prevale sulla legge sulle derrate alimentari²⁹. Da ciò risulta inoltre che tra la legislazione sulle derrate alimentari e quella sui medicinali non vi sono lacune. Ogni prodotto rientra nel campo d'applicazione dell'una o dell'altra legislazione (v. DTE 127 II 97). Questo non significa tuttavia che il prodotto in questione sia anche lecitamente commerciabile. La commerciabilità presuppone inoltre che il prodotto soddisfi le esigenze della legislazione pertinente.

Conformemente al diritto comunitario, secondo il *capoverso 5* il Consiglio federale può limitare l'importazione di derrate alimentari o di oggetti d'uso destinati all'impiego domestico privato. Con questa disposizione dev'essere impedito che per l'autoconsumo s'importino prodotti che possono compromettere la sicurezza delle derrate alimentari o dei prodotti. Nella CE sottostanno a queste limitazioni d'importazione i pesci, i molluschi, le uova e il miele. Il *capoverso 5* consente di riprendere nel diritto svizzero anche queste limitazioni.

²⁷ Art. 1 par. 3 del regolamento CE n. 178/2002.

²⁸ In merito a tale espressione, cfr. l'art. 3 n. 17 del regolamento (CE) n. 178/2002.

²⁹ Cfr. art. 2 par. 2 della direttiva 2001/83/EG del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano, GU L 311 del 28.11.2001, pag. 67, nella versione dell'art. 1 n. 2 della direttiva 2004/27/CE, GU L 136 del 30.4.2004, pag. 34.

Articolo 3 *Esportazione e riesportazione*

L'articolo 3 corrisponde all'articolo 12 del regolamento CE n. 178/2002. Secondo tale disposizione, le derrate alimentari da esportare o da riesportare devono essere conformi al diritto europeo sulle derrate alimentari se le autorità del Paese di destinazione non esigono nient'altro o se la legislazione del Paese d'importazione non stabilisce nient'altro. Le derrate alimentari che non sono conformi al diritto europeo sulle derrate alimentari possono essere esportate unicamente se l'autorità competente del Paese d'importazione lo consente espressamente dopo essere stata informata compiutamente sui motivi della non commerciabilità.

La normativa proposta si riferisce – come il diritto comunitario – esclusivamente alle derrate alimentari e si spinge oltre la regolamentazione attuale dell'articolo 6 capoverso 2 della legge sulle derrate alimentari in quanto contempla anche il caso in cui il Paese di destinazione non disciplina un settore.

In linea di principio, in futuro le derrate alimentari da esportare devono essere conformi al diritto svizzero. Possono derogare al diritto svizzero se le autorità del Paese di destinazione esigono qualcos'altro o se la legislazione del Paese di destinazione chiede o ammette qualcos'altro.

Se le derrate alimentari non sono conformi al diritto svizzero e se non vi sono condizioni poste né dalle autorità né dalla legislazione del Paese di destinazione, le derrate alimentari – come secondo il diritto comunitario – possono essere esportate unicamente se le autorità del Paese di destinazione consentono l'importazione dopo essere state informate in modo esaustivo sui motivi per cui le derrate alimentari in questione non possono essere messe in commercio in Svizzera, nonché sulle circostanze particolareggiate.

Per gli oggetti d'uso si riprende la regolamentazione finora applicabile alle derrate alimentari³⁰: se gli oggetti d'uso sono destinati esclusivamente all'esportazione, le normative del Paese di destinazione si applicano per quanto il Consiglio federale non disponga diversamente.

Con il *capoverso 4* si intende impedire che ci si possa sbarazzare di derrate alimentari e oggetti d'uso nocivi alla salute esportandoli nei Paesi del Terzo mondo.

Sezione 2: Definizioni

Articolo 4 *Derrate alimentari*

La definizione delle derrate alimentari è di primaria importanza per il diritto in materia di derrate alimentari. Tale definizione è determinante per sapere quali prodotti siano considerati derrate alimentari e quindi rientrino nel campo d'applicazione delle disposizioni della legislazione sulle derrate alimentari.

Nel diritto in vigore le derrate alimentari sono suddivise in alimenti e generi voluttuari. Sono considerati alimenti unicamente i prodotti “destinati alla costituzione e al sostentamento dell'organismo umano” (art. 3 cpv. 2 LDerr). Visto che rientrano

³⁰ Cfr. art. 6 cpv. 2 LDerr.

nella categoria dei generi voluttuari, attualmente i prodotti del tabacco e gli articoli per fumatori sono anch'essi considerati derrate alimentari.

La nuova definizione di derrata alimentare è stata ripresa dal diritto comunitario e corrisponde alla lettera all'*articolo 2* del regolamento CE n. 178/2002. Secondo il capoverso 1, si considerano derrate alimentari tutte le sostanze o i prodotti destinati ad essere assunti dall'uomo o dai quali ci si può ragionevolmente aspettare che lo siano. D'ora in poi la definizione di derrata alimentare comprende quindi anche prodotti che non forniscono alcun contributo alla costituzione o al sostentamento dell'organismo umano (cfr. la definizione in vigore di derrata alimentare). L'unico criterio determinante è che i prodotti in questione siano assunti dall'uomo o che ci si possa ragionevolmente attendere che lo siano e che non rientrino nel catalogo delle eccezioni del capoverso 3.

Secondo il *capoverso 2*, in questa definizione rientrano anche le bevande e l'acqua potabile, nonché la gomma da masticare, ma anche tutte le sostanze aggiunte intenzionalmente a una derrata alimentare nella sua fabbricazione, trasformazione o elaborazione (additivi, sostanze ausiliarie per la lavorazione ecc.). Nel diritto comunitario, tuttavia, l'acqua potabile è considerata derrata alimentare soltanto a partire dai punti elencati nell'*articolo 6* della direttiva 98/83/CE³¹ (p. es., nel caso di una rete di distribuzione, nel punto in cui l'acqua fuoriesce dal rubinetto).

Al *capoverso 3* è affidata la separazione delle derrate alimentari da altri prodotti. In caso di dubbio, per i prodotti elencati sono determinanti le definizioni del diritto comunitario:

a. *il foraggio*: un foraggio non è una derrata alimentare, neanche quando potrebbe essere assunta dall'essere umano. Determinati prodotti agricoli possono senz'altro rientrare in entrambe le categorie: carote, patate, insalata ecc. Ciò che è determinante è che il prodotto sia destinato al foraggiamento;

b. *gli animali vivi, per quanto non siano stati preparati per la messa in commercio ai fini del consumo umano*: gli animali da reddito vivi non sono considerati derrate alimentari, neanche se a breve o medio termine sono destinati al consumo umano. Sono però considerati derrate alimentari gli animali vivi messi in commercio ai fini del consumo immediato, quali le ostriche, mangiate crude, oppure gli astici e i molluschi, venduti vivi e uccisi soltanto in seguito nell'acqua bollente;

c. *le piante prima del raccolto*: così come gli animali prima della macellazione, neanche le piante prima del raccolto sono considerate derrate alimentari, il che non significa tuttavia che la loro produzione non sia vincolata a condizioni (cfr. art. 25);

d. *i medicinali*: nella sua decisione 127 II 91 il Tribunale federale ha stabilito che non esistono lacune tra il diritto in materia di derrate alimentari e quello relativo ai medicinali. Un prodotto che rientra nella definizione di derrata alimentare secondo i primi due capoversi e contemporaneamente nella definizione di medicamento è considerato medicamento. Allo stesso modo non esiste alcun prodotto – eccezion fatta per gli stupefacenti (v. lett g) – che sia destinato all'assunzione e non rientri nel campo d'applicazione di una delle due legislazioni, quella sulle derrate alimentari o quella sugli agenti terapeutici.

³¹ Direttiva 98/83/CE del Consiglio, del 3 novembre 1998, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, GU L 330 del 5.12.1998, pag. 32.

La separazione dal diritto dei prodotti chimici funziona diversamente: a un prodotto che rientra nella definizione di derrata alimentare si applica il diritto delle derrate alimentari. Se contemporaneamente è considerato “sostanza o preparato” (cfr. art. 2 della legge federale del 15 dicembre 2000³² sulla protezione contro le sostanze e i preparati pericolosi, legge sui prodotti chimici, LPChim), il diritto dei prodotti chimici si applica in modo complementare;

e. *i cosmetici*: i cosmetici sono considerati oggetti d’uso, i quali sono disciplinati nel quadro della presente legge. Senza questa eccezione, un caso limite sarebbe costituito dal dentifricio, assunto in bocca ma (solitamente) riespulso dopo l’uso;

f. *il tabacco e i prodotti del tabacco*: contrariamente al diritto svizzero in vigore, il tabacco e i prodotti del tabacco non sono considerati derrate alimentari nel diritto comunitario. Parallelamente al presente disegno è in fase di elaborazione una nuova legge sui prodotti del tabacco. Affinché in caso di un’eventuale entrata in vigore a tappe il tabacco non resti improvvisamente fuori da qualsiasi regolamentazione, questo disegno contiene una disposizione transitoria che lascia in vigore l’attuale legge sulle derrate alimentari unicamente per il tabacco fino a quando la nuova legge sui prodotti del tabacco non entrerà in vigore;

g. *gli stupefacenti e le sostanze psicotrope*: questi sono disciplinati nella legge sugli stupefacenti, sottoposta di recente a revisione totale (20.3.08, votazione popolare del 30.11.08);

h. *i residui e i contaminanti*: anche questi non sono considerati derrate alimentari nonostante possano essere assunti assieme alle derrate. Designarli come derrate alimentari sarebbe comunque strano in quanto, secondo lo scopo della legge, si tratterebbe proprio di evitare che vengano assunti.

Articolo 5 *Oggetti d’uso*

Il *capoverso 1* definisce gli oggetti d’uso. Questi rientrano nella categoria degli “oggetti che possono mettere in pericolo la salute” di cui all’articolo 118 capoverso 2 lettera a Cost. Secondo il messaggio del Consiglio federale del 20 novembre 1996³³ concernente la revisione della Costituzione federale, la competenza normativa della Confederazione comprende oggetti usati da persone che non dispongono di particolari conoscenze o di una formazione speciale. A questi appartengono:

a. *oggetti e materiali*. La definizione si ispira a quella del regolamento CE 1935/2004³⁴. Essa non va intesa in senso stretto e comprende ogni oggetto e ogni materiale che nell’ambito della fabbricazione, della lavorazione e della messa in commercio di derrate alimentari entra o potrebbe entrare in contatto con le stesse;

b. *cosmetici e altri oggetti che entrano in contatto esternamente con il corpo*, in quanto possono danneggiare la pelle: un elenco esemplificativo dei cosmetici e oggetti attualmente disciplinati si trova nell’allegato 1 dell’ordinanza del DFI del 23

³² RS 813.1

³³ FF 1997 I 313

³⁴ Regolamento (CE) n. 1935/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, riguardante i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari e che abroga le direttive 80/590/CEE e 89/109/CEE, GU L 338 del 13.11.2004, pag. 4.

novembre 2005³⁵ sui cosmetici (OCos) e nell'articolo 1 dell'ordinanza del DFI del 23 novembre 2005³⁶ sugli oggetti che vengono a contatto con le mucose, la pelle e i capelli nonché sulle candele, sui fiammiferi, sugli accendini e sugli articoli per scherzi (Ordinanza sugli oggetti che vengono a contatto con il corpo umano);

c. *utensili e colori per tatuaggi e il trucco permanente*, in quanto possono provocare danni permanenti se non sono idonei o se sono applicati in maniera inadeguata: questi sono disciplinati anche nell'ordinanza sugli oggetti che vengono a contatto con il corpo umano. La stessa cosa vale per

d. *i capi d'abbigliamento, i tessili e altri oggetti*, per la loro combustibilità;

e. *gli oggetti destinati a essere usati da bambini*, in quanto questi devono essere protetti in modo particolare, nonché

f. *le candele, i fiammiferi, gli accendini e gli articoli da carnevale*, per la loro infiammabilità;

g. nel catalogo degli oggetti d'uso sono ora esplicitamente inseriti i *generatori aerosol*, per il rischio di scoppio. Finora è spesso sorta la questione se la legge sulle derrate alimentari contempli anche i generatori aerosol che non contengono derrate alimentari ma altri prodotti (p. es. colori o impermeabilizzanti). Con la modifica proposta tale questione è risolta;

h. come finora, nel catalogo degli oggetti d'uso figurano *gli oggetti e i materiali destinati all'arredamento e al rivestimento di spazi abitabili*. Questi implicano un pericolo d'incendio non irrilevante;

i. costituisce una novità l'assoggettamento dell'*acqua di docce e piscine* alla legge. Attualmente non esiste una regolamentazione a livello federale in quest'ambito, lacuna criticata dalle autorità esecutive cantonali. Ai fini della protezione degli utenti, deve essere possibile stabilire requisiti unitari su tutto il territorio nazionale per la qualità dell'acqua nelle piscine non alimentate da acque naturali e per gli impianti di doccia. Viene inoltre disciplinata la procedura di disinfezione dell'acqua di balneazione. I bagni pubblici presso laghi e fiumi, stagni naturali e altre acque superficiali alimentate in modo naturale non rientrano nel campo d'applicazione di questa lettera.

Nel diritto europeo l'acqua di docce e piscine non è armonizzata. Esiste tuttavia una direttiva concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (direttiva 98/83/CE), la quale si riferisce soprattutto all'acqua potabile ma si applica anche alle reti di distribuzione. La direttiva europea concernente la qualità delle acque di balneazione comprende le acque naturali ma non le piscine (76/160/EWG³⁷).

Non sono considerati oggetti d'uso gli oggetti pubblicizzati come medicinali (*cpv*. 2). La separazione della legislazione sulle derrate alimentari da quella sui medicinali è operata in base ai criteri sviluppati negli ultimi anni dal Tribunale federale³⁸.

³⁵ RS 817.023.31

³⁶ RS 817.023.41

³⁷ Direttiva 76/160/CEE del Consiglio, dell'8 dicembre 1975, concernente la qualità delle acque di balneazione, GU L 31 del 5.2.1976, pag. 1.

³⁸ Cfr. p. es. le sentenze 2A.47/2000, 2A.693/2005, 2A.213/2006.

Articolo 6 *Messa in commercio*

La ripresa delle disposizioni comunitarie sulla sicurezza alimentare presuppone che anche la nozione di “messa in commercio” venga mutuata dal diritto comunitario (dove si parla di “immissione sul mercato”). Essa sostituisce il termine svizzero “consegna”, che dal 2005 è tuttavia definito analogamente all’espressione “immissione sul mercato” dell’UE (cfr. art. 2 cpv. 1 lett. d ODerr e art. 3 n. 8 del regolamento CE 178/2002).

Capitolo 2: Requisiti igienici delle derrate alimentari e degli oggetti d’uso

Sezione 1: Derrate alimentari

Articolo 7 *Sicurezza delle derrate alimentari*

L’articolo 7 contiene il principio fondamentale della sicurezza delle derrate alimentari. Sostituisce l’articolo 13 LDerr in vigore, secondo cui gli alimenti non devono, nell’impiego usuale, mettere in pericolo la salute. Come indicato nei commenti all’articolo 1, il passaggio dal sistema attuale, che vuole escludere ogni rischio sanitario, al sistema della sicurezza delle derrate alimentari non comporterà un abbassamento del livello di protezione grazie al nuovo principio di precauzione inserito nell’avamprogetto di legge. Un alimento contestato ai sensi del diritto attuale perché pericoloso per la salute sarà contestato in quanto non conforme ai requisiti della legge anche in base al sistema della sicurezza delle derrate alimentari.

L’articolo 7 corrisponde quasi alla lettera all’articolo 14 capoversi 1-3 del regolamento (CE) n. 178/2002. I capoversi 4-9 sono attuati a livello di ordinanza. Per principio essi sono tuttavia applicabili anche in virtù della legge, dal momento che l’obiettivo della presente revisione è l’adeguamento al diritto CE. In proposito, recentemente il Tribunale federale ha rilevato: “In caso di dubbio, il diritto interno adeguato va interpretato conformemente al diritto europeo. È un diritto armonizzato e di conseguenza un diritto unitario – come i trattati internazionali.” (DTF 129 III 350).

Capoverso 1: questa disposizione rappresenta uno dei principi fondamentali del diritto in materia di derrate alimentari. Non possono essere messi in commercio alimenti non sicuri. Il criterio della sicurezza delle derrate alimentari abbraccia tutti i rischi possibili: oltre ai rischi microbiologici, include anche le sostanze estranee, le componenti e i vettori di malattie infettive (ad es. il botulismo).

Secondo il *capoverso 2*, le derrate alimentari “nocive per la salute o non adatte al consumo umano” non sono sicure. Questi due criteri possono anche essere soddisfatti cumulativamente. È il caso ad esempio di un alimento molto ammuffito, che da un lato non è adatto al consumo e dall’altro è però anche nocivo per la salute a causa delle aflatoossine prodotte dal fungo della muffa.

Capoverso 3: per decidere se un alimento è sicuro o meno, bisogna tener conto delle normali condizioni d’impiego da parte dei consumatori – nonché dell’impiego a tutti i livelli della produzione e della distribuzione – come pure delle informazioni trasmesse ai consumatori. Siccome ogni alimento assunto eccessivamente ha un potenziale dannoso per la salute, nulla impedisce di valutare anche l’alcol secondo i criteri della sicurezza delle derrate alimentari. Restano vietate le bevande alcoliche che minacciano la salute direttamente o in modo inaspettato.

Capoverso 4: come già ora, il Consiglio federale è incaricato di stabilire i requisiti dettagliati per la sicurezza delle derrate alimentari, tenendo conto anche dei potenziali rischi sanitari e delle ripercussioni a lungo termine per la salute. Questa competenza consente anche disposizioni su quantità e concentrazioni massime di additivi, sostanze estranee e componenti o microrganismi conformemente all'attuale articolo 10 capoverso 2 LDerr.

Il *capoverso 5* rispecchia l'abbandono del cosiddetto "principio positivo", previsto finora dal diritto svizzero. Secondo tale principio, un alimento può essere messo in commercio solo se è definito con una denominazione specifica a livello di ordinanza oppure ammesso in base a un'autorizzazione particolare (art. 8 LDerr). Secondo il nuovo principio della sicurezza delle derrate alimentari, ripreso dalla CE, sono ammessi sostanzialmente tutti gli alimenti, a meno che la messa in commercio non sia stata limitata espressamente.

Come nell'UE, gli alimenti utilizzati in quanto tali sul territorio europeo fino a una determinata data di riferimento nella primavera del 1997 sono considerati autorizzati³⁹. Al Consiglio federale deve però essere attribuita la competenza di sottoporre all'obbligo di autorizzazione i nuovi alimenti messi in commercio dopo questa data. Il Consiglio federale deve inoltre poter introdurre un obbligo di autorizzazione anche per gli alimenti destinati a persone con particolari bisogni alimentari per motivi di salute nonché per gli alimenti a cui sono attribuite particolari proprietà nutrizionali o altre proprietà fisiologiche.⁴⁰

Analogamente al diritto CE (v. art. 14 del regolamento (CE) n. 2377/90⁴¹), il Consiglio federale deve infine avere la possibilità di introdurre un obbligo di autorizzazione anche per gli alimenti provenienti da animali a cui sono stati somministrati medicinali non (ancora) ammessi nell'ambito di sperimentazioni cliniche.

Il diritto CE evolve continuamente ed è presumibile che saranno anche introdotte nuove procedure di autorizzazione e annuncio. Se si giungesse a un accordo nel settore alimentare tra la Svizzera e la CE, deve essere possibile prevedere procedimenti analoghi anche nel diritto svizzero. Il *capoverso 6* crea la base giuridica necessaria a tal fine. Siccome oggi non è possibile prevedere se saranno conclusi accordi con altri potenziali partner, il *capoverso 6* è formulato in modo aperto.

Articolo 8 *Specie animali ammesse per la produzione di carne*

Il Consiglio federale è incaricato di designare le specie di animali ammesse per il consumo umano (v. art. 2 dell'ordinanza del DFI del 23 novembre 2005⁴² sulle derrate alimentari di origine animale). Questi animali sono considerati "animali da reddito", in contrapposizione agli animali domestici (v. art. 3 dell'ordinanza del 18 agosto 2004⁴³ sui medicinali per uso veterinario, ordinanza sui medicinali veterinari, OMVet). Ai fini della delimitazione non sono considerati solo aspetti

³⁹ Regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 1997, sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari, GU L 43 del 14.2.1997 pag. 1.

⁴⁰ Cfr. ordinanza sugli alimenti speciali (RS 817.022.104) e ordinanza sull'aggiunta di sostanze essenziali o fisiologicamente utili a derrate alimentari (RS 817.022.32).

⁴¹ Regolamento (CEE) n. 2377/90 del Consiglio, del 26 giugno 1990, che definisce una procedura comunitaria per la determinazione dei limiti massimi di residui di medicinali veterinari negli alimenti di origine animale, GU L 224 del 18.8.1990, pag. 1.

⁴² RS 817.022.108.

⁴³ RS 812.212.27.

legati alla sicurezza delle derrate alimentari, bensì anche aspetti culturali e legati alla protezione delle specie. In Svizzera (come nell'UE), la carne di cane o di gatto così come quella di scimmia o di elefante non può essere consumata come alimento.

Articolo 9 *Igiene*

L'articolo 9 corrisponde all'attuale articolo 15 LDerr. La verifica dei requisiti elencati alle lettere a-e ha rivelato che tali requisiti non devono essere disciplinati tutti a livello della legge formale, ma almeno per una parte di questa materia è sufficiente un disciplinamento a livello di ordinanza. L'attuale articolo 15 è stato quindi ridotto.

In materia d'igiene, oggi il diritto svizzero corrisponde sostanzialmente al diritto europeo. Quasi cinque anni fa, nel cosiddetto pacchetto sui requisiti igienici, la CE ha emanato tre nuovi regolamenti (regolamenti (CE) n. 852/2004⁴⁴, n. 853/2004⁴⁵ e n. 854/2004⁴⁶), tutti recepiti nell'ambito della grande revisione delle ordinanze in materia di derrate alimentari nel 2005.

Nel diritto svizzero, le norme fondamentali del pacchetto sui requisiti igienici figurano nell'ordinanza sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso, segnatamente agli articoli 12 e 13 (obbligo di notifica e di autorizzazione), 47 e 48 (igiene) e 49 segg. (controllo autonomo, controllo ufficiale). Le disposizioni dettagliate figurano soprattutto nell'ordinanza del DFI del 23 novembre 2005⁴⁷ sui requisiti igienici (ORI) e nell'ordinanza del DFI del 23 novembre 2005⁴⁸ sulle derrate alimentari di origine animale.

L'articolo 9 *capoverso 1* riassume tutti gli aspetti legati all'igiene, dalla manipolazione degli alimenti alla microbiologia o ai residui e i contaminanti. La competenza di emanare disposizioni sui quantitativi massimi o sulle concentrazioni massime di microrganismi e sostanze estranee scaturisce tuttavia dall'articolo 7 *capoverso 4* nonché dall'articolo 19 *capoverso 4* lettera b.

Il contenuto del *capoverso 2* corrisponde all'attuale articolo 15 *capoverso 2* LDerr.

Il *capoverso 3* attribuisce al Consiglio federale la competenza di stabilire i requisiti per il contatto con gli alimenti, i locali e la loro dotazione nonché il deposito e il trasporto igienico di alimenti, come finora.

Il *capoverso 4* riserva al Consiglio federale la competenza di stabilire i requisiti relativi alle conoscenze specifiche delle persone che lavorano con alimenti. Si pensi innanzitutto, ma non solo, agli esercizi pubblici. Sono necessarie conoscenze sufficienti su come manipolare gli alimenti perché vari Cantoni non condizionano più la gestione di un esercizio pubblico all'ottenimento di una patente di esercente. Nella pratica è emerso che da allora una parte degli esercenti di questi esercizi è sprovvista di conoscenze elementari in materia di igiene.

⁴⁴ Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari, GU L 139 del 30.4.2004, pag. 1.

⁴⁵ Regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale, GU L 139 del 30.4.2004, pag. 55.

⁴⁶ Regolamento (CE) n. 854/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano, GU L 139 del 30.4.2004, pag. 206.

⁴⁷ RS 817.024.1.

⁴⁸ RS 817.022.108.

Articolo 10 *Macellazione*

L'articolo 10 corrisponde all'attuale articolo 16 LDerr. Dal recepimento del diritto europeo in materia di igiene (v. art. 9), da un lato assume maggiore rilievo l'obbligo del controllo autonomo e dall'altro sono stati inaspriti i requisiti per la macellazione (v. ordinanza del 23 novembre 2005⁴⁹ concernente la macellazione e il controllo delle carni, OMCC). La selvaggina, ad esempio, deve essere sottoposta a un controllo da parte di una persona appositamente formata prima della consegna a grandi aziende.

Articolo 11 *Macelli*

L'articolo 11, che corrisponde ai primi due capoversi dell'articolo 17 LDerr, precisa i requisiti generali dell'articolo 9 (igiene). Rispetto al diritto attuale, modificato tuttavia già tre anni fa a livello di ordinanza (ordinanza del 23 novembre 2005⁵⁰ concernente l'igiene nella macellazione, OIGM), per i macelli non è più necessaria un'approvazione preliminare dei piani. I requisiti per i macelli sono disciplinati chiaramente. Prima dell'apertura, gli stabilimenti sono controllati dalle autorità cantonali e, se sono conformi alla legge, approvati ai sensi dell'articolo 12 capoverso 1.

Articolo 12 *Autorizzazione d'esercizio e obbligo di annuncio per le aziende*

Questa disposizione costituisce una norma fondamentale del diritto europeo in materia di igiene. Per le imprese del settore alimentare, l'articolo 6 del regolamento (CE) n. 852/2004 e l'articolo 4 del regolamento (CE) n. 853/2004 prescrivono un obbligo generale di annuncio prima di avviare l'attività e un obbligo di autorizzazione per le imprese che trattano alimenti di origine animale. Tale autorizzazione è rilasciata dall'autorità cantonale competente alla sede dell'impresa.

Questo obbligo di annuncio e di autorizzazione è stato introdotto con il pacchetto europeo sui requisiti igienici il 1° gennaio 2006 (art. 12 f. ODerr), ma la base giuridica all'articolo 17a LDerr è entrata in vigore solo il 1° aprile 2008. L'attuale articolo 17a è stato ripreso nel presente disegno alla lettera.

Articolo 13 *Obbligo di caratterizzazione e di informazione*

L'articolo 13 corrisponde quasi integralmente all'articolo 20 LDerr. Le prescrizioni sulla caratterizzazione figurano soprattutto nell'ordinanza del DFI del 23 novembre 2005⁵¹ sulla caratterizzazione e la pubblicità delle derrate alimentari (OCDerr), ma anche nelle singole ordinanze verticali, ad esempio nell'ordinanza del DFI del 23 novembre 2005⁵² sulle derrate alimentari di origine animale.

Una novità è la competenza del Consiglio federale di stabilire deroghe all'indicazione del Paese di produzione. Recentemente la Commissione europea ha pubblicato una proposta di regolamento relativo alla fornitura di informazioni ali-

49 RS 817.190.

50 RS **817.190.1**

51 RS **817.022.21.**

52 RS **817.022.108.**

mentari ai consumatori⁵³, che presumibilmente si ripercuoterà anche sul diritto svizzero. Tale proposta ammette, entro certi limiti, prescrizioni nazionali sulla denominazione d'origine (art. 38 dell'avamprogetto). Anche il Consiglio federale si avvarrà di questa facoltà. Non sono tuttavia previste deroghe sostanziali al diritto europeo.

Articolo 14 *Caratterizzazione particolare*

Anche questa disposizione corrisponde sostanzialmente al diritto attuale (art. 21 LDerr).

Sono stati modificati i capoversi 3 e 4 dell'articolo 21 LDerr. L'attuale capoverso 4 è diventato superfluo con gli articoli 14 segg. della legge sull'agricoltura (LAgr, RS 910.1).

Una nuova competenza attribuita al Consiglio federale è quella di disciplinare i dati sui valori nutrizionali o sulla salute. Nell'UE questi cosiddetti health claims devono essere approvati dalla Commissione europea (regolamento (CE) n. 1924/2006⁵⁴). Per introdurre sottocategorie di questi health claims, i dati presentati per ottenere l'autorizzazione originale non possono essere utilizzati da altri richiedenti durante sette anni (art. 20 del regolamento (CE) n. 1924/2006). A tal fine deve essere creata una base giuridica al capoverso 5.

Articolo 15 *Restrizioni alla consegna e alla pubblicità di bevande alcoliche*

La consegna di bevande alcoliche a minori di 16 anni è vietata già oggi in base alle ordinanze in vigore. Siccome rappresenta una limitazione della libertà economica, questo divieto va ancorato anche a livello di legge (cfr. art. 164 cpv. 1 lett. b Cost.).

Anche la competenza del Consiglio federale di limitare la pubblicità per le bevande alcoliche destinata specialmente ai giovani corrisponde al diritto in vigore. È stata trasferita dall'attuale articolo 60 LDerr nel presente disegno di legge senza modificare il contenuto. Le corrispondenti disposizioni a livello di ordinanza figurano all'articolo 11 ODerr.

Sezione 2: Oggetti d'uso

Articolo 16 *Sicurezza degli oggetti d'uso*

L'articolo 16 costituisce la disposizione fondamentale per i requisiti concernenti la sicurezza degli oggetti d'uso, analogamente all'articolo 7 per gli alimenti. Il passaggio dal criterio del pericolo per la salute (secondo l'articolo 14 capoverso 1 LDerr, un oggetto non deve, nell'impiego abituale, mettere in pericolo la salute) al criterio della sicurezza scaturisce dal recepimento del diritto CE. La terminologia e i requisiti degli articoli 2 e 3 della direttiva 2001/95/CE sono ripresi praticamente senza modifiche.

⁵³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori (COM (2008) 40 def.).

⁵⁴ Regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, GU L 404 del 30.12.2006, pag. 9.

Il *capoverso 1* contiene lo stesso principio del diritto CE: possono essere messi in commercio solo oggetti d'uso sicuri.

I *capoversi 2 e 3* precisano cosa s'intende per oggetto sicuro. Ovviamente, la sicurezza di un oggetto d'uso può essere valutata unicamente nell'ambito del suo impiego conforme alla destinazione: non si può chiedere a un fabbricante di sviluppare un prodotto che sia non pericoloso anche quando è utilizzato in modo inconsueto dai consumatori o è utilizzato da una persona che non è in grado di servirsene correttamente. Non si può concludere ad esempio che un coltello da cucina non è sicuro se un bambino si ferisce con esso. Dagli oggetti destinati a entrare in contatto con alimenti ci si può invece aspettare che non siano fatti di materiali tossici, che potrebbero finire negli alimenti. Da questo punto di vista non vi è nessuna modifica rispetto al diritto in vigore.

Per poter valutare la sicurezza di un prodotto, bisogna considerare tutti gli aspetti pertinenti. Tra questi figurano tra l'altro anche lo scopo, il gruppo di consumatori a cui è destinato il prodotto nonché le informazioni fornite. I criteri stabiliti al *capoverso 3* non costituiscono un elenco esaustivo, ma servono solo da elementi di riferimento concreti.

Secondo il *capoverso 4*, come finora il Consiglio federale può stabilire requisiti per la sicurezza degli oggetti d'uso. È così creata una base giuridica necessaria per i valori massimi in vigore già oggi in base alle ordinanze di applicazione della legge sulle derrate alimentari.

A complemento del *capoverso 4*, il *capoverso 5* attribuisce al Consiglio federale la competenza di inserire nelle ordinanze altri strumenti specifici che garantiscano la sicurezza degli oggetti d'uso. Tra questi figurano procedure di valutazione della conformità o di annuncio (*lett. a*) e la possibilità di limitare o vietare l'impiego di determinati oggetti d'uso o sostanze (*lett. b*) nonché di chiedere che l'opinione pubblica sia informata in merito alle proprietà di determinati oggetti d'uso (*lett. c*).

Il Consiglio federale deve inoltre avere la possibilità di stabilire requisiti per l'igiene degli oggetti d'uso (*lett. d*).

Per finire, al Consiglio federale deve anche essere attribuita la competenza di stabilire requisiti concernenti le conoscenze specifiche delle persone che lavorano con oggetti d'uso. Sarebbe infatti incomprensibile se i consumatori potessero acquistare un piercing conforme alla legge, che però causa problemi di salute perché nell'applicarlo lo specialista non si attiene alle norme igieniche di base (*lett. e*).

Articolo 17 *Caratterizzazione e pubblicità*

Per poter utilizzare gli oggetti d'uso conformemente alla loro destinazione e in modo sicuro, occorre garantire che i consumatori dispongano delle informazioni necessarie. L'applicazione del divieto d'inganno ancorato all'articolo 19 presuppone che la caratterizzazione degli oggetti d'uso non sia ingannevole. Siccome non avrebbe senso vietare l'inganno in relazione ai dati riportati sugli oggetti d'uso, ma non le pubblicità ingannevoli, sono vietate anche queste pubblicità (*cpv. 1*).

La protezione dagli inganni non si applica a tutti gli oggetti d'uso, ma solo ai prodotti cosmetici nonché ai materiali e oggetti (cfr. art. 19). Anche il *capoverso 1* sarà quindi limitati ai prodotti cosmetici nonché ai materiali e oggetti.

Il *capoverso 2* dà al Consiglio federale la possibilità di disciplinare in dettaglio le modalità di caratterizzazione e pubblicità degli oggetti d'uso.

Articolo 18 *Obbligo di annuncio per le aziende*

Le autorità esecutive devono conoscere non solo le aziende del settore alimentare, bensì anche eventualmente quelle che fabbricano e distribuiscono oggetti d'uso. A tal fine, al Consiglio federale è attribuita la competenza di introdurre un obbligo di annuncio anche per queste aziende, se necessario. In primo piano vi sono le aziende che fabbricano oggetti d'uso che rappresentano un rischio elevato per la salute. La formulazione facoltativa proposta offre la possibilità di attuare a posteriori il corrispondente diritto CE, se necessario.

Sezione 3: Disposizioni comuni per le derrate alimentari e gli oggetti d'uso

Articolo 19 *Protezione dagli inganni*

Le disposizioni sulla protezione dagli inganni sono riprese dal diritto in vigore in forma invariata – per quanto riguarda gli alimenti. Attualmente, però, le disposizioni sulla protezione dagli inganni si applicano solo alle derrate alimentari e non agli oggetti d'uso.

Con la presente proposta di modifica, la protezione dagli inganni ai sensi del diritto in materia di derrate alimentari è estesa ai prodotti cosmetici e ai materiali e oggetti (*capoverso 1*). Le disposizioni corrispondenti figurano nel diritto CE agli articoli 6 *capoverso 2* della direttiva 76/768/CEE⁵⁵ per i prodotti cosmetici e 3 *capoverso 2* del regolamento (CE) n. 1935/2004 per i materiali e oggetti. Per gli alimenti, la protezione dagli inganni è ancorata agli articoli 10 del regolamento (CE) n. 178/2002 e 2 della direttiva 2000/13/CE.

Il contenuto dei *capoversi 2 e 3* corrisponde ai *capoversi 2 e 3* dell'attuale articolo 18 LDerr.

Il *capoverso 4 lettera a* dà al Consiglio federale la possibilità di estendere la protezione dagli inganni ad altri oggetti d'uso, oltre ai prodotti cosmetici nonché ai materiali e oggetti. Un'eventuale estensione dovrà essere presa in considerazione segnatamente se la CE emanerà disposizioni corrispondenti.

In vari settori, il diritto CE applica valori massimi che si ispirano alla buona pratica di fabbricazione e non sono giustificati da motivi di protezione della salute (art. 7 cpv. 4) (cfr. ad es. considerando 4 del regolamento (CE) n. 1881/2006⁵⁶). Con il *capoverso 4 lettera b* è creata la base giuridica necessaria per poter integrare nel diritto svizzero anche questi valori.

⁵⁵ Direttiva 76/768/CEE del Consiglio, del 27 luglio 1976, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai prodotti cosmetici, GU L 262 del 27.9.1976, pag. 169.

⁵⁶ Regolamento (CE) n. 1881/2006 della Commissione, del 19 dicembre 2006, che definisce i tenori massimi di alcuni contaminanti nei prodotti alimentari, GU L 364 del 20.12.2006, pag. 5.

Il capoverso 4 lettera b può servire contemporaneamente da base giuridica per fissare valori che permettano di verificare analiticamente il funzionamento del processo di produzione. Anche il diritto in vigore applica già valori del genere. Si pensi segnatamente ai criteri di igiene del processo stabiliti nell'allegato 3 dell'ordinanza sui requisiti igienici.

Articolo 20 *Imitazione e confusione*

In vista di una base giuridica chiara e sufficiente sono ripresi nel presente disegno (*cpv. 1*) anche gli articoli 8 capoverso 5 LDerr (inganni in relazione alla denominazione specifica di surrogati) e 19 LDerr (imitazione e confusione) in vigore.

È mantenuto anche l'attuale articolo 19 capoverso 2 LDerr, applicato regolarmente nella pratica. Se oggi le imitazioni e i surrogati non rivestono più grande importanza, non di rado ad esempio shampoo o altri prodotti sono offerti sotto forma di alimenti. Questa forma di inganno nasconde spesso il rischio di danneggiare la salute dei consumatori, segnatamente dei bambini (*cpv. 2*).

Articolo 21 *Limitazione dei processi di fabbricazione e di trattamento*

Il contenuto dell'articolo 21 corrisponde all'articolo 9 lettera b LDerr in vigore e disciplina la competenza del Consiglio federale di limitare o di vietare il ricorso a determinati metodi di fabbricazione.

Anche la nanotecnologia rientra tra i metodi di cui al capoverso 1. Anche senza la menzione esplicita di questa tecnologia, il Consiglio federale avrà quindi la possibilità di emanare disposizioni corrispondenti a livello di ordinanza.

Articolo 22 *Analisi dei rischi*

La legge sulle derrate alimentari stabilisce ora che la valutazione della sicurezza di un alimento o di un oggetto d'uso deve basarsi su un'analisi dei rischi. Si può rinunciare a tale analisi solo se è inopportuna secondo le circostanze o il tipo di provvedimento (*cpv. 1*).

Il contenuto dell'articolo 22 ricalca l'articolo 6 del regolamento (CE) n. 178/2002. Secondo l'articolo 3 numero 10 di questo regolamento, l'analisi dei rischi è un processo costituito dalle tre componenti interconnesse valutazione, gestione e comunicazione del rischio.

Secondo la definizione dell'articolo 3 numero 11 del regolamento (CE) n. 178/2002, la valutazione dei rischi è costituita dalle quattro fasi individuazione del pericolo, caratterizzazione del pericolo, valutazione dell'esposizione al pericolo e caratterizzazione del rischio e va effettuata in modo indipendente, obiettivo e trasparente in base alle conoscenze scientifiche disponibili (*cpv. 2*).

La gestione dei rischi (*cpv. 3*) è un processo consistente nell'esame delle possibili alternative politiche d'intervento tenendo conto dei risultati della valutazione dei rischi e, se del caso, nell'adozione delle misure necessarie per prevenire, ridurre o eliminare i rischi in vista di un elevato livello di protezione della salute. Oltre alla valutazione scientifica dei rischi occorre tener conto di tutta una serie di altri fattori pertinenti, in particolare l'eseguibilità di un provvedimento, aspetti sociali, economici ed etici, tradizioni e considerazioni ambientali nonché, se del caso, il principio di precauzione (v. considerando 19/20 del regolamento (CE) n. 178/2002).

La comunicazione dei rischi è il terzo elemento del processo di analisi dei rischi. Nel presente disegno è disciplinata agli articoli 24 e 50. Essa abbraccia in pratica tutte le fasi dell'analisi dei rischi e comprende lo scambio interattivo di informazioni e pareri sui pericoli e i rischi, i fattori connessi al rischio e la percezione del rischio tra i responsabili della valutazione e della gestione dei rischi, i consumatori, le imprese alimentari e del settore dei mangimi, la scienza nonché altri ambienti interessati. La comunicazione dei rischi deve inoltre garantire che i problemi identificati nell'ambito della valutazione dei rischi siano presi adeguatamente in considerazione nell'ambito della gestione dei rischi (cfr. anche articolo 3 numero 13 del regolamento (CE) n. 178/2002).

Articolo 23 *Principio di precauzione*

Il principio di precauzione è uno dei pilastri del diritto in materia di derrate alimentari della CE ed è recepito nel diritto svizzero sulla scorta dell'articolo 7 del regolamento (CE) n. 178/2002.

Il principio di precauzione dà alle persone incaricate di gestire i rischi la possibilità di adottare provvedimenti volti a proteggere la salute anche in assenza di informazioni scientifiche complete sui rischi. Tali provvedimenti presuppongono tuttavia che una volta analizzate le informazioni disponibili sia constatata la possibilità di ripercussioni dannose sulla salute.

I provvedimenti ordinati devono corrispondere ai consueti principi di non discriminazione e proporzionalità. Sono da considerare temporanei e devono essere verificati entro un termine adeguato. Il mantenimento di un provvedimento anche in caso di valutazione dei rischi più favorevole costituirebbe un onere sproporzionato per gli ambienti interessati e di conseguenza sarebbe contrario al principio della proporzionalità.

Articolo 24 *Informazione del pubblico*

Negli ultimi anni, il bisogno dei consumatori di essere informati sulle attività esecutive di controllo delle derrate alimentari è cresciuto costantemente. Questa tendenza non è limitata alla Svizzera, ma si rispecchia anche nel diritto CE. Disposizioni sull'informazione del pubblico figurano agli articoli 10 del regolamento (CE) n. 178/2002 e 7 del regolamento (CE) n. 882/2004⁵⁷.

Il *capoverso 1* stabilisce i casi in cui le autorità competenti devono informare attivamente il pubblico.

L'informazione attiva sulle attività di controllo richiesta alla *lettera a* può avvenire come finora sotto forma di rapporti annuali o in altra forma adeguata. L'obbligo di informare sull'efficacia delle attività di controllo è nuovo. Un completamento corrispondente del rapporto annuale s'impone.

Secondo la *lettera b* bisogna inoltre informare sulle derrate alimentari e sugli oggetti d'uso per i quali sussiste un sospetto sufficiente che possano comportare un rischio

⁵⁷ Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali, GU L 165 del 30.4.2004, pag. 1.

per la salute. Questo obbligo è già previsto nel diritto in vigore (art. 43 LDerr). I dettagli figurano ora all'articolo 50.

Da vari anni, da più parti si chiede di rendere accessibili al pubblico i risultati del controllo delle derrate alimentari, in particolare quelli del controllo degli esercizi pubblici. In proposito sono anche già stati presentati vari interventi parlamentari a livello federale e cantonale. Fino all'adozione di leggi federali e cantonali sulla trasparenza, l'articolo 42 LDerr (obbligo del segreto) vietava alle autorità di fornire tali informazioni a terzi. Dall'entrata in vigore di queste leggi sulla trasparenza, vi sono pareri divergenti sulla misura in cui l'obbligo generale del segreto di cui all'articolo 42 LDerr sia contrario al diritto alla trasparenza ancorato in queste leggi. Anche da parte delle autorità sussiste quindi un interesse a giungere a una regolamentazione unitaria a livello nazionale, che disciplini la questione chiaramente.

Il presente disegno prevede che l'autorità competente suddivida le aziende in categorie in base ai risultati dei controlli svolti e renda tale classificazione accessibile al pubblico attivamente – ad esempio in Internet (*cpv.* 2).

In tal modo la proposta presentata deroga dal cosiddetto “sistema emoticon” praticato in Danimarca, che obbliga le stesse aziende ad informare il pubblico sull'esito dei controlli mediante emoticon di soddisfazione o insoddisfazione.

I dettagli della classificazione delle aziende saranno disciplinati a livello di ordinanza. Nella stessa si terrà anche conto degli interessi delle aziende in questione. Una singola valutazione negativa non deve far sì che un'azienda sia declassata in una categoria inferiore. Un'azienda deve essere declassata solo se viola ripetutamente e gravemente disposizioni elementari del diritto in materia di derrate alimentari.

Richiedono inoltre una regolamentazione le questioni se dopo un declassamento un'azienda ha diritto a una nuova valutazione, quali conseguenze ha se è ceduta ad un'altra persona (per es. la moglie o una terza persona) o i mezzi legali che possono essere usati contro un declassamento.

Il *capoverso 3* corrisponde all'articolo 12 capoverso 1 LDerr. Dal punto di vista del contenuto non vi è nessuna modifica.

Anche il *capoverso 4* è stato ripreso dal diritto in vigore⁵⁸. È stata soppressa unicamente la parte di frase secondo cui la Confederazione può sostenere la ricerca scientifica in ambito nutrizionale di altre istituzioni. La Confederazione intende incanalare la promozione della ricerca nell'ambito della legge federale del 7 ottobre 1983⁵⁹ sulla ricerca (legge sulla ricerca, LR). In futuro, mandati corrispondenti dovranno essere finanziati attraverso i canali previsti in questa legge (ad es. il Fondo nazionale svizzero).

Il *capoverso 5* stabilisce che la legge federale del 17 dicembre 2004⁶⁰ sul principio di trasparenza dell'amministrazione (legge sulla trasparenza, LTras) come pure le leggi cantonali sulla trasparenza non si applicano ai settori menzionati alle lettere a-c (cfr. art. 4 lett. b LTras).

Si tratta in particolare dei seguenti settori:

⁵⁸ Art. 12 *cpv.* 2 LDerr.

⁵⁹ RS 420.1.

⁶⁰ RS 152.3.

- Non è previsto un accesso ai rapporti ufficiali di controllo e alle registrazioni corrispondenti, neanche nell'ambito dell'informazione passiva (*lett. a*). Come indicato sopra, spesso questi documenti contengono dettagli tecnici destinati agli specialisti, che potrebbero essere interpretati non correttamente dall'opinione pubblica. L'accesso a tali documenti deve essere sostituito dall'informazione attiva delle autorità sulla classificazione delle aziende ai sensi del diritto in materia di derrate alimentari. In questo modo si permette di ottenere dati facilmente comprensibili sulle condizioni igieniche all'interno di un'azienda e sul suo rispetto delle altre condizioni previste dal diritto in materia di derrate alimentari.
- Per ottenere una visione d'insieme sul mercato e sull'esecuzione della legge, di tanto in tanto la Confederazione deve svolgere studi di mercato, i cui risultati servono alle autorità federali per valutare se sussiste un bisogno di regolamentazione in un determinato settore o se si deve modificare l'esecuzione. Spesso, rilevazioni corrispondenti non sono rappresentative e quindi non consentono al pubblico di trarre conclusioni sulla sicurezza e sulla qualità degli alimenti o degli oggetti d'uso. Anche i risultati di queste rilevazioni devono quindi essere eccettuati dal diritto all'informazione ai sensi del diritto in materia di pubblicità della Confederazione e dei Cantoni (*lett. b*).
- Il diritto CE prescrive che le aziende del settore alimentare siano controllate in funzione del rischio. Le aziende sono attribuite a una categoria di rischio in base a vari criteri nonché, di norma, a un'ispezione di base sul posto. Le aziende che appartengono a una categoria di rischio elevato sono controllate più spesso di quelle che comportano solo un rischio basso. Voler concludere in base ai documenti di classificazione delle autorità che una determinata azienda è gestita bene o male può portare a conclusioni errate e di conseguenza a un danno d'immagine ingiustificato per l'azienda in questione. È quindi opportuno escludere dal diritto all'informazione ai sensi del diritto in materia di pubblicità anche i documenti sulla classificazione del rischio delle aziende.

Poiché la legge federale e le leggi cantonali sulla trasparenza prevedono eccezioni analoghe al diritto di consultazione (cfr. art. 7 e 9 cpv. 1 LTras) è ancora all'esame se il catalogo delle eccezioni di cui al capoverso 5 sia effettivamente necessario nella legge sulle derrate alimentari. In ogni modo, i tre settori elencati alle lettere a-c devono essere tolte dal diritto di consultazione.

Capitolo 3: Controllo di derrate alimentari e oggetti d'uso

Sezione 1: Obblighi dell'azienda

Articolo 25 *Controllo autonomo*

Il nuovo articolo 25 si ispira alle disposizioni sul controllo autonomo del diritto in vigore (art. 23 LDerr) nonché all'articolo 17 del regolamento (CE) n. 178/2002.

L'obbligo del controllo autonomo è uno dei pilastri della legislazione sulle derrate alimentari sia ai sensi del diritto svizzero che ai sensi del diritto CE. Ogni persona che fabbrica, tratta, mette in commercio, importa o esporta derrate alimentari o oggetti d'uso deve provvedere, nell'ambito della sua attività, a che le merci siano conformi ai requisiti della legge (*cpv. 1*).

In deroga al diritto in vigore, si rinuncia a richiedere un'analisi secondo le regole della "buona pratica di fabbricazione" (cfr. art. 23 cpv. 1 LDerr). Dati i sistemi di assicurazione della qualità orientati al processo disponibili oggi, in relazione alla sicurezza delle derrate alimentari l'analisi del prodotto finito non ha più l'importanza che aveva al momento dell'adozione della legge sulle derrate alimentari in vigore. L'attuale sistema della sicurezza delle derrate alimentari parte invece dal presupposto che, di norma, la conformità del prodotto finito alla legge presuppone che anche il processo di fabbricazione sia stato ineccepibile. Tale principio si applica anche in relazione agli oggetti d'uso.

L'obbligo del controllo autonomo riguarda ogni persona che fabbrica, tratta, mette in commercio, importa o esporta derrate alimentari o oggetti d'uso *nel quadro della relativa attività*. Con il controllo autonomo, ogni anello della catena – dalla fabbricazione alla consegna al pubblico – deve verificare se la merce soddisfa i requisiti della legge.

Come finora, il controllo ufficiale delle derrate alimentari non esonera dall'obbligo del controllo autonomo (cpv. 2). Rispetto al controllo autonomo, il controllo ufficiale delle derrate alimentari è quindi sussidiario.

Il *capoverso 3* attribuisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare in dettaglio i requisiti per il controllo autonomo nonché per la sua documentazione. Data la complessità della materia in determinati settori, il Consiglio federale può inoltre stabilire i requisiti minimi relativi alle conoscenze specifiche del responsabile.

Articolo 26 *Garanzia della protezione della salute*

Come nel diritto CE⁶¹, chi constata che derrate alimentari o oggetti d'uso da lui messi in commercio possono mettere in pericolo la salute deve assicurarsi che i consumatori non subiscano pregiudizi (cpv. 1). Se vi è motivo di presumere che un alimento o un oggetto d'uso messo in commercio è pericoloso, occorre prendere tutte le misure necessarie per garantire la sicurezza dei consumatori. Gli alimenti e gli oggetti d'uso in questione vanno immediatamente ritirati dal commercio se altri mezzi di protezione dei consumatori si rivelano insufficienti. I dettagli sugli obblighi dei responsabili saranno disciplinati nelle ordinanze – come finora⁶².

Per garantire la protezione della salute, il *capoverso 2* attribuisce al Consiglio federale la competenza di determinare come e in quali casi al verificarsi di tali situazioni occorra informare le autorità. Il *capoverso 2* risponde tra l'altro a una richiesta di una base giuridica esplicita avanzata da anni per disciplinare il richiamo e il ritiro delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso.

Il *capoverso 3* è stato ripreso dal diritto attuale senza modificarne il contenuto (art. 23 cpv. 4 LDerr).

Articolo 27 *Rintracciabilità*

Gli scandali alimentari degli ultimi anni (BSE e diossina) hanno mostrato che per proteggere i consumatori è estremamente importante identificare l'origine degli alimenti e degli oggetti contaminati con cui entrano in contatto. La rintracciabilità

⁶¹ Art. 19 del regolamento (CE) n. 178/2002.

⁶² Cfr. in proposito art. 54 LGV.

consente in particolare operazioni di ritiro dei prodotti mirate e precise nonché un'informazione adeguata e corretta dei consumatori. È così possibile evitare ulteriori inutili misure di ripristino della sicurezza dei prodotti, come divieti generali della vendita o azioni nazionali di “sgombero” da parte delle autorità esecutive.

La presente proposta di modifica si ispira rigorosamente al diritto CE⁶³ e limita l'obbligo di rintracciabilità alle derrate alimentari, ai materiali e oggetti nonché ai giocattoli. Chiede che tutte le imprese dispongano di sistemi che consentano loro di identificare i propri fornitori nonché le imprese a cui hanno fornito i loro prodotti. Queste informazioni devono poter essere messe a disposizione delle autorità competenti, su richiesta. La disposizione si applica anche agli importatori e agli esportatori: anche loro devono sapere da chi hanno acquistato un prodotto o a chi l'hanno fornito.

Articolo 28 *Obbligo di aiuto e d'informazione*

Questa disposizione riprende i capoversi 1 e 2 dell'attuale articolo 25 LDerr. Al *capoverso 1*, il termine “distribuisce” è sostituito da “mette in commercio”, conformemente al diritto CE (cfr. art. 6).

Sezione 2: Controllo ufficiale

Articolo 29 *Ispezione e campionatura*

Questa disposizione è stata ripresa dal diritto in vigore (cfr. art. 24 LDerr). Il *capoverso 1* rispecchia due pilastri del diritto CE in materia di derrate alimentari: in primo luogo i controlli ufficiali degli alimenti devono poter essere svolti lungo l'intera catena di produzione (“dalla stalla alla tavola”)⁶⁴ e in secondo luogo i controlli ufficiali devono essere effettuati in base ai rischi⁶⁵. Se il principio “dalla stalla alla tavola” in relazione agli alimenti era già alla base della legge sulle derrate alimentari in vigore, l'obbligo delle autorità esecutive di svolgere controlli in base ai rischi è stato inserito nel diritto svizzero in materia di derrate alimentari nell'ambito del recepimento del diritto CE in materia di igiene nel 2005. Ciò che allora è stato disciplinato a livello di ordinanza è ora ancorato a livello della legge. Un'altra novità è che nella legge è indicato espressamente che i controlli ufficiali possono essere estesi anche a tutte le fasi della produzione degli oggetti d'uso.

Al *capoverso 2*, il catalogo dei futuri settori da verificare è formulato in modo aperto. Gli organi di controllo verificano in generale se sono rispettate le disposizioni del diritto in materia di derrate alimentari. Sussiste così la garanzia che tutti i fattori determinanti per la sicurezza degli alimenti o dei prodotti siano effettivamente sottoposti a una verifica nell'ambito del controllo ufficiale. A differenza del diritto in vigore, non è più previsto che di norma i controlli ufficiali debbano avvenire per campione. Al posto del controllo per campione subentra il controllo basato sui rischi.

⁶³ Regolamenti (CE) n. 178/2002 (art. 18) e (CE) n. 1935/2004 (art. 17) e proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 gennaio 2008, sulla sicurezza dei giocattoli, COM(2008) 9 def. (art. 8).

⁶⁴ Art. 1 cpv. 3 del regolamento (CE) n. 178/2002.

⁶⁵ Art. 3 cpv. 1 del regolamento (CE) n. 882/2004.

Anche i *capoversi 3 e 4* sono formulati in modo più ampio rispetto agli attuali *capoversi 2 e 3* dell'articolo 24 LDerr. Anche qui, gli organi di controllo devono avere la possibilità di consultare tutti i documenti e accedere a tutti i luoghi che assumono rilievo per la sicurezza delle derrate alimentari o dei prodotti. È stata soppressa l'attuale restrizione, in deroga al diritto CE, secondo cui il controllo delle derrate alimentari può aver luogo solo "durante le ore usuali d'esercizio". In casi gravi è inammissibile che l'orario di apertura impedisca un controllo.

Con la norma di delega di cui al *capoverso 5*, il Consiglio federale ha la possibilità di recepire nelle ordinanze svizzere i dettagli del regolamento (CE) n. 882/2004. Il diritto CE prevede ad esempio che determinati controlli delle aziende che utilizzano alimenti di origine animale e quindi sono soggette all'obbligo di autorizzazione (cfr. art. 12) siano svolti sistematicamente. Per allineare il diritto svizzero al diritto CE, le ordinanze svizzere sono già state completate in occasione del recepimento del diritto CE in materia di igiene nel 2005 (art. 59 dell'ordinanza del DFI del 23 novembre 2005⁶⁶ concernente l'esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari). Con la presente modifica è creata, a posteriori, la base giuridica necessaria.

Articolo 30 *Metodi di ispezione*

Il nuovo articolo 30 ricalca da vicino l'attuale articolo 22 LDerr. Al *capoverso 1* è stato soppresso il termine di "additivi" poiché secondo la nuova definizione in futuro gli additivi saranno considerati alimenti (cfr. art. 4 cpv. 1).

I metodi di analisi applicabili nell'ambito delle ispezioni degli alimenti e degli oggetti d'uso sono disciplinati ai *capoversi 2 e 3*. Analogamente al diritto CE, in futuro saranno sempre più spesso inseriti nelle ordinanze metodi di analisi vincolanti. La possibilità del Consiglio federale di dichiarare vincolanti singole parti del manuale delle derrate alimentari, prevista ai sensi del diritto in vigore, non riveste quindi più la stessa importanza come nel diritto in vigore.

Articolo 31 *Ispezione delle carni e degli animali da macello*

Conformemente al diritto CE⁶⁷, in futuro le carni di animali selvatici allevati come animali da reddito saranno sempre sottoposte a controlli ufficiali, anche se gli animali selvatici non sono macellati "in grande quantità" (cfr. il testo dell'attuale art. 26 cpv. 1 lett. b LDerr). Per il resto, il contenuto della disposizione è ripreso dal diritto attuale senza modifiche.

Articolo 32 *Risultato del controllo*

Questa disposizione corrisponde ai *capoversi 3 e 4* dell'attuale articolo 25 LDerr. La novità sta nel fatto che la comunicazione del risultato non deve più necessariamente essere consegnata all'interessato nel luogo di controllo. Ciò semplifica il lavoro degli organi di controllo, che oggi lavorano spesso con il computer, ma non sempre hanno la possibilità di stampare i documenti sul posto.

⁶⁶ RS 817.025.21.

⁶⁷ Allegato I sezione IV capo VII del regolamento (CE) n. 854/2004.

Articolo 33 *Contestazioni*

A differenza del diritto in vigore si rinuncia a un elenco esaustivo dei possibili motivi di contestazione (cfr. art. 27 cpv. 1 e 2 LDerr). Nella pratica è emerso che in questo modo varie situazioni non erano contestate non potendo essere classificate in nessuna delle categorie dell'articolo 27 LDerr. Nell'ambito del diritto attuale sono sorti problemi ad esempio in caso di violazione al divieto di consegna di alcol a minori. La regolamentazione proposta offre un maggior margine di manovra in casi del genere.

Le derrate alimentari e gli oggetti d'uso destinati all'esportazione o alla riesportazione sono contestati dagli organi di controllo se non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 3⁶⁸.

Sezione 3: Provvedimenti

Articolo 34 *Merci contestate*

Questa disposizione precisa i provvedimenti che possono essere ordinati in presenza di *merci* contestate. Come per i motivi di contestazione, anche in relazione alle misure la nuova regolamentazione prevede un maggior margine di manovra rispetto al diritto attuale. Le misure devono servire a ripristinare la situazione legale (*cpv. 1*). In proposito, la Costituzione federale prescrive che l'attività dello Stato deve rispondere al pubblico interesse ed essere proporzionata (cfr. art. 5 cpv. 2 Cost.). Ciò vale senza restrizioni anche nell'ambito delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso. In quest'ottica, anche la nuova regolamentazione permette di associare delle condizioni alle decisioni, esigere l'eliminazione da parte dei responsabili o ordinare altre azioni a carico dei responsabili (*cpv. 2*).

Secondo i nuovi *capoversi 3 e 4*, l'attuale *capoverso 2* e il secondo periodo del *capoverso 4* dell'articolo 28 LDerr devono restare applicabili anche in base al nuovo diritto. L'attuale *capoverso 3* e il primo periodo del *capoverso 4* dell'articolo 28 LDerr non possono essere ripresi perché il nuovo diritto non distingue più tra valori limite e valori di tolleranza.

Anche il *capoverso 5* è stato ripreso dal diritto in vigore senza modificarne il contenuto, ma è stato completato con lo strumento della rispedizione previsto dal diritto CE (cfr. art. 21 del regolamento (CE) n. 882/2004). Tale rispedizione deve essere organizzata dall'interessato e presuppone il consenso del responsabile della spedizione e dell'autorità svizzera competente. Quest'ultima rilascia l'approvazione solo se anche l'autorità competente del Paese di origine o di destinazione ha dato il proprio consenso. I costi della rispedizione sono a carico dell'interessato.

Articolo 35 *Contestazioni non riferite alle merci*

Questa disposizione riguarda i provvedimenti che possono essere ordinati in caso di contestazioni che non riguardano merci. Rispetto al diritto attuale, anche questa disposizione è formulata in modo più aperto. Si rinuncia a un elenco dei possibili oggetti di contestazione (*cpv. 1*).

⁶⁸ Per i dettagli cfr. commenti all'articolo 3.

Al *capoverso 2* sono aggiunti gli impianti (impianti dell'acqua potabile, bagni, captazioni di sorgenti, docce, ecc.). Le esperienze con l'attuale articolo 29 *capoverso 2* LDerr hanno infatti evidenziato una lacuna in quest'ambito.

Il *capoverso 3* è ripreso dal diritto in vigore senza modifiche.

Articolo 36 *Misure cautelari*

Il contenuto di questa disposizione corrisponde al diritto attuale⁶⁹. Negli anni scorsi se ne è fatto uso segnatamente in occasione di crisi alimentari provenienti dall'estero. Essa permette di ritirare dal mercato invii di merci sospette e sbloccarli nuovamente se le analisi mostrano che tali merci sono sicure.

Articolo 37 *Denuncia*

Il *capoverso 1* di questa disposizione riprende l'attuale articolo 31 LDerr.

Il *capoverso 2* è stato modificato nel senso che la rinuncia a una denuncia penale non deve comportare necessariamente – come nel diritto attuale – un ammonimento e che non si parla più di casi di gravità *particolarmente* esigua. Nella pratica è emerso che spesso gli obiettivi perseguiti con la presente legge (cfr. art. 1) possono essere raggiunti meglio con contatti tra le autorità esecutive e i controllati che non con misure repressive. Quanto alla possibilità di una denuncia penale, alle autorità esecutive deve essere lasciato un ampio potere discrezionale, da esercitare tuttavia rispettando i principi dell'uguaglianza davanti alla legge e del divieto di arbitrarietà nonché gli altri principi costituzionali.

Capitolo 4: Esecuzione

Sezione 1: Confederazione

Articolo 38 *Importazione, esportazione e riesportazione*

L'attuale articolo 32 LDerr – tranne il *capoverso 2* - è ripreso senza modificarne il contenuto. Il *capoverso 2* diventa superfluo poiché oggi il controllo dei medicinali veterinari è disciplinato in modo esaustivo dalla legislazione sugli agenti terapeutici, contrariamente alla situazione al momento dell'adozione della legge sulle derrate alimentari del 9 ottobre 1992.

Come già indicato nei commenti all'articolo 2 *capoverso 1*, si rinuncia alla nozione di transito. Al suo posto sono utilizzati i termini di esportazione e riesportazione.

Articolo 39 *Limitazioni dell'importazione*

Il *capoverso 1* corrisponde all'attuale articolo 36 LDerr. Vi è tuttavia un elemento nuovo: la competenza di emanare restrizioni alle importazioni non spetta più al Dipartimento, bensì all'ufficio federale competente. È così assicurata una maggior flessibilità, che può essere utile segnatamente in caso di crisi. Tale flessibilità è indispensabile anche in caso di integrazione della Svizzera nei sistemi della sicurezza delle derrate alimentari e dei prodotti dell'UE, dal momento che in tal caso le

⁶⁹ Cfr. art. 30 LDerr.

decisioni della Commissione europea devono poter essere attuate al più presto possibile.

In caso di dubbi sul rispetto dei requisiti della legislazione svizzera sulle derrate alimentari da parte di alimenti o oggetti d'uso da importare, l'ufficio federale competente deve poter ordinare che l'importatore presenti una corrispondente attestazione di un organismo attendibile (*cpv.* 2). Tale attestazione può anche contribuire al rilascio di un invio sequestrato ai sensi dell'articolo 36. Anche la Commissione europea si avvale spesso di questo strumento in caso di crisi per avere una certa garanzia che le merci importate nell'area UE corrispondano alle prescrizioni CE. Le decisioni emanate dalla Commissione europea devono poter essere attuate immediatamente dalla Svizzera. Ciò vale segnatamente nei settori in cui i controlli alla frontiera tra la Svizzera e l'UE sono già stati aboliti e la Svizzera assicura il controllo delle derrate alimentari alla frontiera esterna del mercato interno esteso alla Svizzera per conto dell'UE (aeroporti di Zurigo e Ginevra).

L'Ufficio competente deve avere la possibilità – a seconda delle circostanze – di emanare questi ordini sotto forma di ordinanza o di decisione generale.

Articolo 40 *Ricerca delle basi scientifiche*

Per poter verificare il rispetto del diritto in materia di derrate alimentari, gli uffici federali competenti devono poter effettuare le rilevazioni necessarie direttamente o in collaborazione con i Cantoni. Si pensi ad esempio a controlli mirati delle merci, i cui risultati rivelino se nell'ambito del piano di controllo nazionale⁷⁰ sono necessari controlli mirati per determinati gruppi di merci o se in un determinato settore occorre intervenire a livello normativo.

Articolo 41 *Esecuzione nell'esercito*

Questa disposizione corrisponde all'articolo 35 LDerr in vigore. L'articolo è stato ripreso con lo stesso contenuto.

Articolo 42 *Sorveglianza e coordinamento*

L'articolo 36 LDerr in vigore è stato sostanzialmente ripreso. Gli unici elementi nuovi sono i seguenti:

- *Capoverso 2*: la Confederazione deve poter coordinare le misure esecutive dei Cantoni e la loro attività d'informazione nei casi in cui sussiste un interesse a un'esecuzione o a un'attività d'informazione unitaria a livello nazionale. Secondo il diritto attuale, un coordinamento è possibile solo se "sussiste un interesse nazionale". Questo criterio ha dato adito a varie discussioni e non contribuisce a fare chiarezza. Per questo motivo è eliminato.
- *Capoverso 3 lettera d*: gli articoli 13 e 41 del regolamento (CE) n. 882/2004 obbligano gli Stati membri a elaborare un piano di emergenza nonché un piano di controllo nazionale. Tali piani servono all'adempimento del mandato di coordinare le misure esecutive dei Cantoni stabilito al capoverso 2, ma consentono anche di coordinare le attività delle autorità federali.

⁷⁰ Cfr. art. 64 ODerr.

- *Capoverso 5*: disposizioni applicabili alle derrate alimentari e agli oggetti d'uso figurano non solo nella legge sulle derrate alimentari, bensì anche in altre leggi federali. Nell'ambito della loro esecuzione possono verificarsi problemi di delimitazione o doppiioni con la legge sulle derrate alimentari. Il capoverso 5 attribuisce quindi al Consiglio federale la competenza di coordinare l'esecuzione delle principali leggi in materia di derrate alimentari e oggetti d'uso. Negli ultimi anni è emerso che sussiste un fabbisogno di coordinamento anche tra gli organi di controllo competenti per la legge sulle derrate alimentari e i medici cantonali. Per questo motivo, nel catalogo di cui al capoverso 5 è inserita anche la legge del 18 dicembre 1970⁷¹ sulle epidemie.

Articolo 43 *Disposizioni esecutive del Consiglio federale*

Questa disposizione corrisponde all'attuale articolo 37 LDerr. È ripresa nel presente disegno di legge senza modificarne il contenuto.

Articolo 44 *Prescrizioni e norme armonizzate a livello internazionale*

Considerando la revisione in corso della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio nonché i negoziati tra la Svizzera e la CE su un accordo nel settore alimentare, è importante armonizzare le prescrizioni tecniche svizzere al diritto dei nostri principali partner commerciali⁷². Nel settore degli alimenti e degli oggetti d'uso, il nostro partner principale è la CE. Per far sì che sia chiaro che il mandato al Consiglio federale di emanare disposizioni esecutive comprende anche prescrizioni e norme armonizzate a livello internazionale, i capoversi 1 e 2 dell'articolo 38 LDerr in vigore sono precisati in tal senso (*cpv. 1 e 2*).

Quanto alle prescrizioni e norme da lui dichiarate applicabili, il *capoverso 3* attribuisce al Consiglio federale la competenza di autorizzare l'ufficio federale competente a stabilire e porre in vigore la versione definitiva mediante un'ordinanza, purché si tratti di adeguamenti di dettagli tecnici d'importanza secondaria. Questa soluzione flessibile consente un adeguamento rapido del diritto svizzero in materia di derrate alimentari alle normative tecniche dettagliate del diritto CE, adeguate costantemente.

Articolo 45 *Collaborazione internazionale*

Il *capoverso 1* corrisponde all'articolo 38 capoverso 3 LDerr. È ripreso nel presente disegno senza modifiche.

Rispetto a oggi, il *capoverso 2* dà al Consiglio federale anche la possibilità di riconoscere, a livello di ordinanza, determinati esami, ispezioni o valutazioni svolti all'estero nonché i corrispondenti rapporti e certificati stranieri e simili. Se la Svizzera riuscirà ad aderire ai sistemi della sicurezza delle derrate alimentari e dei prodotti dell'UE, potrebbe ad esempio essere necessario riconoscere anche per la Svizzera autorizzazioni rilasciate dagli Stati membri dell'UE o dalla Commissione europea oppure valutazioni dei rischi formulate dall'EFSA. Saranno i processi politici interni nonché i negoziati con la Commissione europea su un accordo nel settore alimentare a mostrare se la Svizzera lo vorrà effettivamente e, in caso affermativo, se avrà anche la possibilità di farlo.

⁷¹ RS 818.101.

⁷² Cfr. in proposito anche art. 4 cpv. 2 LOTC.

Il *capoverso 3* corrisponde alla prima frase dell'attuale articolo 38 capoverso 4 LDerr.

Il *capoverso 4* si ispira al resto dell'articolo 38 capoverso 4 LDerr. Siccome in virtù dell'articolo 46 del regolamento (CE) n. 882/2004 nonché dell'accordo bilaterale sul commercio di prodotti agricoli⁷³ la Commissione CE svolge annualmente ispezioni in Svizzera per controllare il rispetto del suo diritto in materia di alimenti e mangimi nonché le sue disposizioni sulla salute degli animali, ai servizi ufficiali svizzeri competenti è attribuito il mandato di partecipare a tali ispezioni se avvengono in concomitanza con misure di apertura o di mantenimento del mercato.

Viceversa, al *capoverso 5* è creata una base giuridica volta a consentire anche alle autorità svizzere di partecipare a ispezioni all'estero se sono svolte in concomitanza con l'autorizzazione di Paesi fornitori o di aziende.

Sezione 2: Cantoni

Articolo 46 *Controllo delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso*

I *capoversi 1 e 2* corrispondono all'articolo 40 capoverso 1 LDerr. La ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni nonché le competenze dei Cantoni restano invariate con la nuova legge.

Il *capoverso 3* ricalca l'articolo 40 capoverso 6 LDerr. Quale nuovo elemento è richiesto che i laboratori privati incaricati dal controllo ufficiale delle derrate alimentari di analizzare campioni devono essere accreditati. Questo requisito scaturisce dall'articolo 5 del regolamento (CE) n. 882/2004.

Il testo del *capoverso 4* ricalca quello dell'attuale articolo 40 capoverso 2 LDerr. Quale nuovo elemento, i Cantoni sono tenuti a fare appello a ispettori dell'acqua potabile appositamente formati per il controllo dell'acqua potabile.

I *capoversi 5 e 6* sono ripresi dal diritto attuale senza modifiche. Corrispondono agli articoli 39 e 40 capoverso 3 LDerr.

Articolo 47 *Coordinamento e direzione*

Se la Confederazione non stabilisce diversamente, sul loro territorio i Cantoni sono responsabili del coordinamento del controllo delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso dalla fabbricazione fino alla consegna ai consumatori (*cpv. I*). In quest'ambito, i Cantoni devono in particolare provvedere affinché i controlli veterinari e i controlli degli alimenti siano coordinati e non si verifichino doppioni o lacune.

Siccome il campo d'applicazione della legislazione sulle derrate alimentari va dalla produzione di alimenti e oggetti d'uso alla loro consegna ai consumatori, vari Cantoni si sono chiesti se il raggruppamento degli uffici veterinari e alimentari non permetterebbe maggiori sinergie e risparmi di risorse, segnatamente in relazione agli alimenti. Tale raggruppamento è già una realtà in vari Cantoni (AG, ZG, FR, SG, ecc.). Il *capoverso 2* chiarisce che la legge sulle derrate alimentari non si oppone a tali raggruppamenti. È tuttavia importante che il controllo delle derrate alimentari

⁷³ RS 0.916.026.81.

resti diretto dal chimico cantonale e il controllo veterinario dal veterinario cantonale. Ciò non deve però impedire ai Cantoni di subordinarli amministrativamente a un'altra persona all'interno di un servizio ufficiale (*cpv. 3 e 4*).

Le problematiche complesse nei due settori presuppongono che siano diretti da una persona che possa attuare scientificamente le decisioni prese e disponga della competenza tecnica necessaria per far fronte alle crisi. Anche in futuro, quindi, chi intende dirigere questi settori dovrà svolgere una formazione corrispondente (cfr. art. 48s).

È mantenuta la competenza dei Cantoni di affidare il controllo della trasformazione delle carni al veterinario cantonale o a un veterinario designato dal Cantone, introdotta con la modifica del 5 ottobre 2007⁷⁴ della legge sulle derrate alimentari.

Il *capoverso 5* corrisponde alla disposizione dell'articolo 45 capoverso 4, prevista per i servizi federali.

Sezione 3: Requisiti del personale degli organi di controllo, formazione e perfezionamento

Articolo 48 *Requisiti del personale degli organi di controllo*

Il contenuto di questa disposizione corrisponde all'attuale articolo 41 capoverso 1 LDerr.

Articolo 49 *Formazione e perfezionamento*

Il *capoverso 1* riprende l'attuale articolo 41 capoverso 2 LDerr.

Anche il *capoverso 2* corrisponde al diritto attuale (cfr. art. 34 lett. c LDerr), mentre i capoversi 3 e 6 vogliono dare più flessibilità alle autorità federali rispetto al diritto in vigore in relazione allo svolgimento degli esami. Da un lato l'autorità federale competente deve poter affidare l'organizzazione e lo svolgimento degli esami come finora a una commissione d'esame da lei istituita (*cpv. 3*), dall'altro deve però anche poter riconoscere formazioni e diplomi offerti da università o altre istituzioni (*cpv. 6*). La competenza di nominare commissioni d'esame non deve più spettare come finora al Dipartimento competente, bensì al servizio federale competente.

Questa apertura è necessaria perché nell'ambito dell'accordo sulla libera circolazione⁷⁵ concluso con la CE la Svizzera si è impegnata a prevedere il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri attestati di capacità.

Se gli esami sono affidati a una commissione d'esame, il Consiglio federale disciplina la procedura di svolgimento di tali esami (*cpv. 4*).

Come finora (cfr. l'attuale art. 41a *cpv. 3* LDerr), la Confederazione può incaricare i Cantoni di svolgere gli esami di persone che assicurano determinate funzioni nell'ambito dell'esecuzione delle presente legge (*cpv. 5*).

⁷⁴ RU 2008 785 788; FF 2006 5815.

⁷⁵ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC, RS 0.142.112.681).

Sezione 4: Prescrizioni esecutive speciali

Articolo 50 *Avvertimento al pubblico*

Se sono stati consegnati derrate alimentari o oggetti d'uso non sicuri a un numero indeterminato di consumatori, anche in base al nuovo diritto le autorità esecutive sono tenute ad agire (*cpv. 1*; attuale art. 43 cpv. 1 LDerr).

Il *capoverso 2* corrisponde all'attuale articolo 43 *capoverso 3* LDerr e stabilisce che, quando è minacciata la popolazione di più Cantoni, l'informazione e la diffusione di norme comportamentali spetta alle autorità federali. Per evitare informazioni contraddittorie è importante che ogni volta che il pericolo supera la cornice locale la Confederazione assuma anche il coordinamento dell'informazione.

Nell'ambito dell'informazione del pubblico bisogna prestare particolare attenzione al principio della proporzionalità. È opportuno ricorrere ai media se incombono gravi pericoli per la salute. Nei casi di portata minore può essere sufficiente ad esempio l'informazione attraverso il sito Internet dell'autorità competente (*cpv. 3*).

Secondo il *capoverso 4*, prima di rivolgersi al pubblico le autorità esecutive devono consultare i fabbricanti, gli importatori, i distributori o i venditori nonché le organizzazioni dei consumatori (corrisponde all'attuale art. 43 cpv. 2 LDerr). Tali consultazioni sono importanti perché l'informazione delle autorità al pubblico può rappresentare una perdita d'immagine o addirittura un crollo del fatturato per l'impresa in questione. Se un ritardo può costituire un pericolo ed è opportuno agire immediatamente, è possibile rinunciare a una consultazione.

L'articolo 50 e l'articolo 54 *capoverso 1* lettera c ODerr si completano a vicenda. Conformemente all'articolo 54 *capoverso 1* lettera c ODerr, anche i privati che mettono in commercio derrate alimentari o oggetti d'uso sono soggetti a un obbligo d'informazione se il responsabile deve supporre che alimenti o oggetti d'uso importati, fabbricati, trasformati o consegnati da un'azienda possono aver messo in pericolo la salute o possono metterla in pericolo e le derrate alimentari o gli oggetti d'uso in questione non sottostanno più al controllo diretto dell'azienda. In questi casi, le autorità esecutive non devono obbligatoriamente essere loro a informare, ma possono incaricare di farlo coloro che hanno messo in commercio le derrate alimentari o gli oggetti d'uso (*cpv. 5*). Le autorità esecutive devono però verificare se l'informazione è chiara e diffusa in misura sufficiente per escludere pericoli per la salute. In caso negativo, devono provvedere loro stesse all'informazione della popolazione.

Articolo 51 *Collaborazione di terzi*

Questa disposizione corrisponde all'attuale articolo 43a LDerr.

Capitolo 5: Finanziamento

Articolo 52 *Ripartizione dei compiti*

Il presente disegno non modifica la ripartizione dei costi d'esecuzione della legge sulle derrate alimentari. Secondo il *capoverso 1*, la Confederazione e i Cantoni continuano ad assumere i costi nella loro sfera di competenza.

Il *capoverso 2* è invece nuovo. Questa disposizione corrisponde all'articolo 26 del regolamento (CE) n. 882/2004 e chiede che i Cantoni mettano a disposizione adeguati mezzi finanziari per il controllo ufficiale. Se la Svizzera intende partecipare ai sistemi della sicurezza delle derrate alimentari e dei prodotti della CE ed eventualmente abolire i controlli alle frontiere verso l'Unione europea, devono essere disponibili i mezzi necessari per poter svolgere i controlli previsti dal diritto CE.

La partecipazione della Svizzera ai sistemi della sicurezza delle derrate alimentari e dei prodotti della CE presuppone che la Svizzera designi dei laboratori di riferimento che collaborino con i laboratori di riferimento della CE. Essi devono assicurare la trasmissione delle informazioni fornite dai laboratori comunitari di riferimento alle autorità competenti e ai laboratori nazionali ufficiali (art. 33 cpv. 2 lett. a e d del regolamento (CE) n. 882/2004). La gestione di un laboratorio di riferimento è però associata anche ad altri compiti supplementari. I laboratori di riferimento devono ad esempio coordinare, nella loro sfera di competenza, le attività dei laboratori nazionali ufficiali, se del caso organizzare test comparativi tra i laboratori nazionali ufficiali nonché offrire assistenza scientifica e tecnica all'autorità competente (cfr. loc.cit. lett. b e c nonché e e f). Siccome anche la Confederazione è interessata alla partecipazione della Svizzera ai sistemi della sicurezza delle derrate alimentari e dei prodotti della CE, il *capoverso 3* stabilisce che la Confederazione sostiene finanziariamente i Cantoni per le spese sostenute nell'ambito di questi compiti speciali.

Articolo 53 *Emolumenti*

Il principio secondo cui il controllo delle derrate alimentari deve essere sostanzialmente esente da emolumenti è mantenuto anche nel nuovo diritto (*cpv. 1*).

Al *capoverso 2* figurano le deroghe all'esenzione da emolumenti.

La *lettera a* del capoverso 2 ricalca l'attuale articolo 45 capoverso 2 lettera c LDerr. Nella pratica è tuttavia emerso che l'obbligo di riscuotere emolumenti in tutti i casi di contestazione ha fatto sì che le autorità di controllo rinunciavano a contestare violazioni della legge. Gli emolumenti a carico degli interessati erano spesso sproporzionati rispetto alla fattispecie contestata e non servivano certo a favorire buoni rapporti tra il controllo delle derrate alimentari e gli interessati. Nell'ambito del presente disegno si propone quindi che le autorità di controllo riscuotano emolumenti solo se le violazioni della legge constatate contrastano in misura determinante con gli obiettivi perseguiti dalla legge sulle derrate alimentari – e cioè la protezione della salute e la protezione dagli inganni in relazione a derrate alimentari e oggetti d'uso. Presumibilmente, la disposizione proposta farà sì che si contesterà di più anche nei Cantoni che finora contestavano solo poche situazioni, il che dovrebbe ravvicinare, proporzionalmente, il numero di contestazioni dei Cantoni, che oggi varia fortemente da un Cantone all'altro.

Conformemente al principio di causalità, la *lettera b* consente di riscuotere emolumenti in caso di contestazioni ripetute o controlli successivi nei casi in cui per la prima contestazione non erano stati riscossi emolumenti – in virtù delle deroghe di cui al capoverso 2.

Le *lettere c e d* corrispondono all'articolo 45 capoverso 2 lettere a e a^{bis}.

Dal 1° gennaio 2009 sono stati aboliti i controlli alle frontiere tra la Svizzera e l'UE per le derrate alimentari di origine animale. In futuro, le autorità federali controlle-

ranno ancora le derrate alimentari di origine animale provenienti da Paesi terzi solo agli aeroporti di Zurigo e Ginevra. Le derrate alimentari di origine animale che entrano in Svizzera attraverso questi aeroporti hanno libero accesso all'intero mercato interno europeo. I due aeroporti rappresentano quindi una frontiera esterna del mercato interno europeo. Per questo motivo, nell'ambito dell'accordo bilaterale in materia di veterinaria⁷⁶ è stato convenuto con la CE che i controlli svolti dalle autorità federali corrispondono allo standard degli altri controlli svolti alle frontiere esterne della CE. Ciò presuppone anche che per questi controlli siano riscossi gli emolumenti minimi stabiliti dalla CE⁷⁷. La base giuridica necessaria figura al capoverso 2 lettera e.

Il capoverso 2 lettera f ricalca l'attuale articolo 45 capoverso 2 lettera d. Non è mantenuta la limitazione secondo cui per le prestazioni e i controlli speciali non eseguiti d'ufficio possono essere riscossi emolumenti solo se hanno causato un onere eccedente la normale attività di controllo. Se la Svizzera intende aderire ai sistemi della sicurezza delle derrate alimentari e dei prodotti della CE, le autorità di controllo devono disporre di risorse sufficienti per svolgere i controlli previsti dal diritto CE. Di fronte alla scarsità delle risorse che si sta delineando è impensabile svolgere servizi o controlli richiesti da terzi senza riscuotere emolumenti. Sempre in quest'ottica è soggetto a emolumento anche il rilascio di certificati di esportazione.

Il contenuto del capoverso 2 lettera g è identico a quello dell'attuale articolo 45 capoverso 2 lettera e LDerr, ma è stato formulato in modo più logico.

Il capoverso 3 corrisponde all'attuale articolo 45 capoverso 3 LDerr.

Capitolo 6: Trattamento dei dati

Articolo 54 *Trattamento e scambio di dati personali*

Ai fini dell'esecuzione del diritto in materia di derrate alimentari, gli organi competenti della Confederazione e dei Cantoni hanno bisogno di informazioni reciproche. In caso di problemi in uno stabilimento alimentare, un organo esecutivo cantonale deve poter eventualmente informare un organo esecutivo di un altro Cantone o le autorità federali.

È possibile che debbano anche essere trattati dati personali degni di particolare protezione, essenzialmente dati sulla salute e su sanzioni amministrative e penali (v. art. 3 lett. c LPD). Tali dati sono generati in caso di sintomi di malattia, come intossicazioni alimentari, o se occorre verificare reazioni allergiche a determinati alimenti o cosmetici e soprattutto in caso di sanzioni di carattere amministrativo e penale.

All'articolo 17, la legge federale sulla protezione dei dati⁷⁸ (LPD) prevede che per il trattamento di dati da parte di autorità federali è necessaria una base legale. Questa base è fornita dai capoversi 1 e 2. Sono tuttavia consentiti unicamente i trattamenti di dati legati all'esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari. Nell'ambito

⁷⁶ Decisione n. 1/2008 del Comitato misto veterinario istituito dall'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera relativo agli scambi di prodotti agricoli, del 23 dicembre 2008, concernente la modifica delle appendici 2, 3, 4, 5, 6 e 10 dell'allegato 11 dell'accordo, GU L 6 del 10.1.2009, pag. 89.

⁷⁷ Cfr. art. 27 del regolamento (CE) n. 882/2004.

⁷⁸ RS 235.1.

del trattamento dei dati devono inoltre essere rispettati i principi generali della legislazione sulla protezione dei dati.

Il *capoverso 3* attribuisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare i dettagli in merito alla forma e al contenuto del trattamento e dello scambio di dati personali.

Secondo il *capoverso 4*, il Consiglio federale può anche prevedere lo scambio di dati con altre organizzazioni e persone se ciò è necessario ai fini dell'esecuzione della legge. La produzione di alimenti e oggetti d'uso è un'attività molto complessa ed esigente, che può coinvolgere vari settori. Possono essere coinvolti veterinari cantonali, uffici dell'agricoltura, Swissmedic, la polizia economica locale nonché numerose altre autorità. Le autorità federali collaborano anche con associazioni dell'industria nonché con organizzazioni dei consumatori.

I dati dovranno essere trattati dalla Confederazione e dai Cantoni in un sistema unitario (art. 56). È necessaria una base nella legge anche per far sì che le autorità coinvolte possano consultare i dati reciprocamente (v. art. 19 cpv. 3 LPD). Il Consiglio federale disciplinerà i dettagli della procedura di richiamo dei dati (cpv. 5).

Il *capoverso 6* precisa che in relazione all'assistenza amministrativa è applicabile quale *lex generalis* l'articolo 21 LOTC, mentre l'articolo 54 completa le disposizioni corrispondenti con disposizioni di diritto speciale.

Articolo 55 *Scambio di dati con l'estero e con organizzazioni internazionali*

Se la Svizzera intende partecipare ai sistemi europei della sicurezza delle derrate alimentari e dei prodotti, sarà indispensabile collaborare non solo in Svizzera, bensì anche con le autorità straniere. In caso di problemi nell'UE o a una frontiera esterna dell'UE è fondamentale la rapidità dell'informazione. In futuro è presumibile che spesso gli avvertimenti al pubblico (v. art. 50) si baseranno anche su informazioni ricevute dalle autorità federali attraverso i sistemi di allarme rapido RASFF o RAPEX della CE. Il *capoverso 1* attribuisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare i dettagli corrispondenti.

I dati personali degni di particolare protezione non devono tuttavia essere trasmessi all'estero. Solo in casi eccezionali, il fatto che un'impresa sia stata oggetto di sanzioni amministrative o penali o meno assume rilievo per la sicurezza delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso. Nei casi gravi si può sempre ancora ricorrere ai consueti strumenti dell'assistenza giudiziaria. Nella misura in cui la Svizzera si è tuttavia impegnata nell'ambito del diritto internazionale a mettere a disposizione tali dati, il diritto internazionale prevale sul diritto svizzero. La seconda condizione, e cioè il fatto di scongiurare un pericolo imminente per la vita o l'integrità personale, corrisponde alla clausola generale di polizia, applicabile per principio all'intero diritto svizzero (cpv. 2).

In merito alla comunicazione transfrontaliera di dati personali è fatto salvo l'articolo 6 della legge sulla protezione dei dati. Per quanto riguarda il rapporto tra l'articolo 55 e le disposizioni concernenti l'assistenza amministrativa internazionale di cui all'articolo 22 LOTC si applicano inoltre per analogia i commenti all'articolo 54 capoverso 6 (cpv. 3).

Articolo 56 *Sistema informatico centrale*

Un'esecuzione al passo coi tempi presuppone una banca dati centrale, consultabile da tutte le autorità esecutive. La Confederazione finanzierà questo sistema e i Cantoni potranno utilizzarlo (per ora gratuitamente) per i loro compiti esecutivi, tuttavia a condizione che i Cantoni elaborino disposizioni di protezione dei dati equivalenti per il loro ambito e designino un organo che ne sorvegli il rispetto.

Capitolo 7: Disposizioni penali e protezione giuridica

Sezione 1: Disposizioni penali

Articolo 57 *Delitti e crimini*

Le disposizioni penali sono state adeguate alla nuova terminologia e alla nuova parte generale del codice penale in occasione della revisione della legge sulle derrate alimentari nell'ambito della politica agricola 2011⁷⁹. Sono riprese nel presente disegno sostanzialmente senza modifiche. Data la rinuncia alla suddivisione delle derrate alimentari in alimenti o generi voluttuari, le due fattispecie di reato di cui alle lettere a e b dell'articolo 47 LDerr sono riunite nella lettera a.

Come finora, il capoverso 4 assicura la possibilità di considerare circostanza attenuante l'informazione spontanea delle autorità e della popolazione.

Dal licenziamento del messaggio sull'attuale legge sulle derrate alimentari⁸⁰, anche la parte speciale del codice penale è cambiata. Le fattispecie di reato della contraffazione di merci, della messa in commercio di merci contraffatte nonché dell'importazione e del deposito di merci contraffatte sono state raggruppate in un nuovo articolo 155 del codice penale (CP)⁸¹ intitolato "Contraffazione di merci". Il contenuto è tuttavia rimasto invariato.

Questa disposizione, la fattispecie della truffa (art. 146 CP) nonché il titolo ottavo del codice penale (Dei crimini o dei delitti contro la salute pubblica) sono in concorrenza con i delitti e i crimini della legge sulle derrate alimentari. Se è tutelato lo stesso bene giuridico, cosa da verificare di volta in volta, prevale il codice penale, ma segnatamente in relazione all'articolo 155 CP è possibile anche una vera concorrenza.

Articolo 58 *Contravvenzioni*

Anche le fattispecie di contravvenzione sono state perlopiù riprese senza modifiche. È possibile rinunciare alla lettera d poiché oggi le infrazioni alle prescrizioni concernenti l'importazione di medicinali veterinari sono disciplinate attraverso la legislazione sugli agenti terapeutici⁸². Le lettere f (negazione di informazioni agli organi di controllo) e h (contravvenzione alle prescrizioni sulla consegna di bevande alcoliche) sono nuove.

⁷⁹ RU 2008 785 788; FF 2006 5815.

⁸⁰ FF 1989 741.

⁸¹ RS 311.0.

⁸² Cfr. art. 86 segg. della legge federale del 15 dicembre 2000 sui medicinali e i dispositivi medici (legge sugli agenti terapeutici, RS 812.21).

La lettera j ricalca l'attuale lettera k, ma contempla ora anche la pubblicità e la presentazione delle derrate alimentari. Inoltre include anche gli oggetti d'uso.

Nell'ottica di un principio di opportunità un po' più generoso, in futuro si dovrà poter rinunciare al perseguimento penale nei casi non gravi. Oggi ciò è possibile solo in "casi di gravità particolarmente esigua", una norma mai applicata nella pratica da alcuni Cantoni.

Articolo 59 *Infrazioni commesse nell'azienda, falsità in documenti*

In caso di infrazioni commesse nell'azienda si applicano gli articoli 6 e 7 della legge sul diritto penale amministrativo (DPA, RS 313.0), ma parallelamente anche le nuove disposizioni concernenti la responsabilità dell'impresa (art. 102 seg. CP). Siccome la parte generale del codice penale è applicabile in ogni caso, essa non va menzionata espressamente.

Articolo 60 *Procedimento penale*

Il perseguimento penale spetta ai Cantoni, salvo nei casi di importazione, esportazione e riesportazione, in cui sono competenti le autorità federali. Se finora lo svolgimento di procedimenti penali era riservato all'Amministrazione delle dogane (art. 50 cpv. 2 LDerr), in futuro anche il servizio veterinario di confine dovrà poter svolgere tali procedimenti nella sua sfera di competenza (cfr. art. 46 cpv. 5 OITE). Il Consiglio federale disciplina le competenze dell'Amministrazione federale delle dogane e dell'Ufficio federale di veterinaria nell'ambito della sua competenza organizzativa ai sensi della legge del 21 marzo 1997⁸³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA).

Sezione 2: Protezione giuridica

Articolo 61 *Procedura d'opposizione*

A differenza dell'ordinamento procedurale generale ai sensi della legge federale del 20 dicembre 1968⁸⁴ sulla procedura amministrativa (PA), la procedura nel diritto in materia di derrate alimentari in caso di decisioni su provvedimenti inizia sempre con un'opposizione indirizzata all'autorità di decisione.

Questa disposizione è vincolante e prevale su un eventuale diritto cantonale divergente.

Articolo 62 *Procedura cantonale*

Secondo la procedura d'opposizione, i Cantoni devono istituire almeno un'autorità di ricorso. Se si tratta dell'ultima istanza prima del Tribunale federale, deve trattarsi di un tribunale indipendente di grado superiore (art. 86 cpv. 2 della legge federale del 17 giugno 2005⁸⁵ sul Tribunale federale, LTF).

⁸³ RS 172.010.

⁸⁴ RS 172.021.

⁸⁵ RS 173.110.

L'attuale capoverso 1 può essere tralasciato poiché si tratta di un'ovvietà, che non deve essere disciplinata espressamente nella legge sulle derrate alimentari.

Articolo 63 *Procedura federale*

Se la decisione proviene da un'autorità federale, secondo la procedura d'opposizione occorre rivolgersi al Tribunale amministrativo federale (art. 31 segg. della legge federale del 17 giugno 2005⁸⁶ sul Tribunale amministrativo federale, LTAF).

Articolo 64 *Termini*

Sia il termine d'opposizione che il termine di ricorso sono ora di dieci giorni. La pratica ha mostrato che il termine di cinque giorni è troppo breve per redigere un atto d'opposizione: non è possibile motivare adeguatamente un rimedio giuridico in cinque giorni. Il termine breve era motivato sostanzialmente dalla rapida deperibilità della merce. Con gli attuali metodi di conservazione, questo pericolo sussiste ancora solo in caso di alimenti particolarmente deperibili e in questi casi anche il termine di cinque giorni è troppo lungo.

Articolo 65 *Effetto sospensivo, misure cautelari*

Di norma, il ricorso ha effetto sospensivo: in altre parole, la decisione non può essere eseguita. Proprio nel diritto in materia di derrate alimentari è tuttavia necessario che i consumatori siano protetti dagli alimenti o dagli oggetti d'uso non sicuri senza perdere tempo. In tal caso, l'autorità di decisione può, con una breve motivazione, revocare l'effetto sospensivo di un'eventuale opposizione o un eventuale ricorso già nella decisione (*cpv. 1*). Il ricorrente ha la possibilità di ripristinare l'effetto sospensivo, ma in attesa della decisione dell'istanza successiva resta in vigore la decisione sulla revoca dell'effetto sospensivo.

Il *capoverso 2* dà all'autorità di decisione e ricorso la possibilità di ordinare misure cautelari necessarie per proteggere la salute o per proteggere dagli inganni anche se un'opposizione o un ricorso ha effetto sospensivo.

Capitolo 8: Disposizioni finali

Articolo 66 *Diritto previgente: abrogazione*

L'attuale legge sulle derrate alimentari deve essere abrogata al momento dell'entrata in vigore di quella nuova.

Articolo 67 *Modifica del diritto vigente*

1. Legge federale del 22 marzo 1991 sulla radioprotezione⁸⁷

Prima dell'incidente al reattore nucleare di Chernobyl, nel diritto in materia di derrate alimentari non erano previsti valori di tolleranza né valori limite per i radio-

⁸⁶ RS 173.32.

⁸⁷ RS 814.50.

nuclidi negli alimenti. Nel 1991, in occasione della deliberazione della legge sulla radioprotezione il Parlamento ha pertanto obbligato il Consiglio federale a stabilire tali valori. Dopo l'entrata in vigore della legge sulla radioprotezione, i valori di tolleranza e i valori limite per i radionuclidi sono stati inseriti nell'ordinanza sulle sostanze estranee e sui componenti.

Il presente disegno di legge mira ad armonizzare con il diritto CE anche le disposizioni concernenti i radionuclidi. Siccome il diritto CE non prevede concentrazioni massime per tutti i radionuclidi, l'articolo 18 della legge sulla radioprotezione, formulato in termini vincolanti, ostacola l'armonizzazione del diritto svizzero con il diritto CE e va pertanto soppresso.

La soppressione senza sostituzione di questo articolo creerebbe però una lacuna per la sorveglianza delle immissioni degli impianti svizzeri. I valori di tolleranza bassi applicati finora per valutare le immissioni costituivano uno strumento utile e sensibile e offrivano una base giuridica per l'ottimizzazione. Al Consiglio federale è pertanto attribuita la competenza di fissare valori limite d'immissione per determinati compartimenti ambientali in futuro. Tali valori andranno fissati in modo tale che secondo lo stato della scienza e della tecnica o secondo l'esperienza le immissioni al di sotto di essi non costituiscono un pericolo per l'uomo, la fauna e la flora nonché le loro biocenosi e i loro biotopi.

In merito alla fissazione di concentrazioni massime per i radionuclidi negli alimenti, in futuro la legge sulla radioprotezione rimanderà alla legislazione sulle derrate alimentari e non conterrà più disposizioni proprie.

2. Legge del 1° luglio 1966 sulle epizoozie⁸⁸

Conformemente all'articolo 64, il termine d'opposizione è prolungato a dieci giorni anche nella legge sulle epizoozie.

Articolo 68 *Disposizione transitoria*

In futuro, il tabacco non sarà più disciplinato nella legge sulle derrate alimentari⁸⁹. Attualmente è in preparazione una nuova legge sul tabacco. Non essendo certo se questa nuova legge potrà entrare in vigore simultaneamente alla nuova legge sulle derrate alimentari, la vecchia legge sulle derrate alimentari deve restare in vigore quale regolamentazione transitoria per il tabacco finché non potrà essere adottata e posta in vigore la nuova legge sul tabacco.

Articolo 69 *Referendum ed entrata in vigore*

Questa disposizione contiene la consueta formula conclusiva. Prima che la nuova legge possa entrare in vigore, anche tutte le ordinanze dovranno essere rivedute ed eventualmente improntate a un accordo con la CE nel settore alimentare.

⁸⁸ RS 916.40.

⁸⁹ Cfr. commenti all'art. 4 lett. f sopra.

3. Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

Come indicato al numero 1.6, il presente disegno di legge mira tra l'altro a rafforzare le competenze della Confederazione nell'ambito del coordinamento delle autorità esecutive e delle relazioni internazionali.

La Confederazione deve inoltre poter rilevare e analizzare i dati scientifici necessari per l'applicazione e l'ulteriore sviluppo della presente legge, effettuare studi per sorvegliare il mercato e l'esecuzione della presente legge, da sola o in collaborazione con i Cantoni, nonché partecipare alla formazione e al perfezionamento degli organi di controllo.

Tutti questi sforzi dovranno consentire – in un secondo tempo – la partecipazione della Svizzera ai sistemi della sicurezza delle derrate alimentari e dei prodotti della CE e la soppressione dei controlli alle frontiere per i prodotti importati dall'UE o dallo SEE.

L'introduzione o lo svolgimento di tutti questi compiti nuovi o ampliati richiederà nuove risorse finanziarie o umane nei seguenti settori:

- La gestione di laboratori di riferimento ai sensi dell'articolo 42 capoverso 4 comporterà una spesa di circa 500'000 franchi a carico della Confederazione: dovranno essere attribuiti circa 20 temi speciali, per ciascuno dei quali la Confederazione verserà un sostegno di 25'000 franchi (cfr. art. 52).
- I laboratori di riferimento saranno seguiti dalle autorità federali e dovranno essere coordinati (contratti, assegnazione dei mandati, rapporti annuali, ecc.). Le autorità federali dovranno assumere il ruolo di piattaforma girevole tra la Commissione CE e i laboratori di riferimento nazionali⁹⁰. A tal fine sarà necessaria una persona in più.
- Ai sensi dell'articolo 46 del regolamento (CE) n. 882/2004, la Commissione CE effettua ispezioni nei Paesi terzi che forniscono alimenti all'UE per verificare la conformità delle prescrizioni giuridiche di questi Paesi con il diritto CE nonché i loro sistemi di sicurezza alimentare. Anche la Svizzera è oggetto di tali ispezioni, due o tre volte l'anno. La loro organizzazione è complessa e richiede una preparazione e un trattamento a posteriori intensi. Eventuali lacune devono essere eliminate immediatamente per evitare che l'UE limiti le esportazioni verso il suo territorio. Se la Svizzera intende continuare a esportare alimenti nell'UE, deve mettere a disposizione le risorse necessarie per effettuare queste ispezioni e trarne le conseguenze. Per l'assistenza organizzativa e tecnica in occasione delle ispezioni, in base alle esperienze fatte finora sono necessari due posti a tempo pieno.
- I costi per il sistema informatico centrale previsto all'articolo 56 potranno essere quantificati solo quando si saprà esattamente quali dati saranno rilevati, chi avrà accesso al sistema e come funzionerà il sistema. Una stima sarà richiesta al Consiglio informatico della Confederazione a tempo debito.

⁹⁰ In merito ai compiti corrispondenti cfr. commenti all'art. 52.

3.2 Per i Cantoni e per i Comuni

Come indicato al numero 3.1, la Confederazione sosterrà i laboratori che si metteranno a disposizione come laboratori di riferimento con 25'000 franchi all'anno. Oggi non è possibile stimare l'onere finanziario supplementare dei Cantoni per la gestione di un laboratorio di riferimento. Se i contributi della Confederazione non dovessero essere sufficienti per coprirlo, si può tuttavia partire dal presupposto che la quota a carico dei Cantoni sarà limitata.

Il sistema informatico centrale previsto all'articolo 56 è finanziato dalla Confederazione. I Cantoni potranno utilizzarlo gratuitamente. Dovranno tuttavia garantire la protezione dei dati all'interno del Cantone e disciplinare chi avrà accesso online. Anche questo onere supplementare non comporterà grandi costi per i Cantoni.

In sintesi, la presente revisione non comporterà un grande onere supplementare per i Cantoni e i Comuni. Saranno generati maggiori costi solo se la Svizzera riuscirà – in un secondo tempo – a concludere un accordo con la CE in materia di derrate alimentari e oggetti d'uso. In tal caso, alle spese supplementari si contrapporrebbe però un miglioramento della sicurezza delle derrate alimentari e dei prodotti nonché notevoli vantaggi economici per la Svizzera. Se sarà concluso un accordo del genere con la CE, il corrispondente messaggio sarà sottoposto al Parlamento separatamente.

3.3 Per l'economia

3.3.1 Necessità e possibilità di un intervento statale

La necessità della revisione della legge sulle derrate alimentari scaturisce da un lato dal fatto che la Svizzera vorrebbe partecipare ai sistemi della sicurezza delle derrate alimentari e dei prodotti della CE e al mercato interno europeo e a tal fine deve recepire nel diritto nazionale l'“acquis communautaire” e dall'altro dal fatto che il diritto svizzero in materia di derrate alimentari va ravvicinato il più possibile al diritto CE in seguito all'introduzione dell'applicazione unilaterale del cosiddetto principio “Cassis de Dijon” (revisione della LOTC). La revisione della legge sulle derrate alimentari è necessaria anche perché la Svizzera intende mantenere l'equivalenza con il diritto CE delle sue disposizioni in materia di igiene nel settore delle derrate alimentari di origine animale, riconosciuta dalla Commissione europea. Infine, il ravvicinamento del diritto svizzero in materia di derrate alimentari al diritto CE è anche una premessa per evitare inutili ostacoli al commercio nell'ambito dello scambio di merci con gli Stati dell'UE e dello SEE. Tali ostacoli rincarano i prezzi, oggi già alti in Svizzera, impedendo di ridurli al livello dei Paesi limitrofi (cfr. anche n. 1.2.1 sopra).

3.3.2 Ripercussioni per singole categorie sociali

La legge sulle derrate alimentari mira a proteggere i consumatori. La modifica della legge sulle derrate alimentari porta dei vantaggi per i consumatori segnatamente in relazione alla sicurezza delle derrate alimentari e dei prodotti. Rispetto al diritto attuale è ora ancorato espressamente il principio di precauzione. L'inserimento del divieto di inganno per gli oggetti d'uso nonché l'inclusione dell'acqua della doccia e del bagno nel campo d'applicazione della legge aumentano il livello di protezione

anche in questi settori. Un altro vantaggio per i consumatori è costituito dal fatto che l'eliminazione degli ostacoli al commercio agevolerà lo scambio di merci con l'UE, traducendosi in prezzi più bassi.

Per i produttori di alimenti e oggetti d'uso, l'avamprogetto di legge non comporta praticamente nessun nuovo obbligo. Vari obblighi che si applicavano già ai sensi delle attuali ordinanze sono ora sanciti anche a livello della legge sulle derrate alimentari. Al Consiglio federale sono inoltre attribuite varie competenze legislative, di cui potrà avvalersi, ma non dovrà farlo necessariamente. Se lo farà e, in caso affermativo, in che modo dipende dai negoziati tra la Svizzera e la CE su un accordo nel settore alimentare. Prima dell'adozione di disposizioni corrispondenti a livello delle ordinanze, gli ambienti interessati avranno ancora la possibilità di esprimersi.

3.3.3 Ripercussioni macroeconomiche

Se isolate dalle ordinanze, le disposizioni del presente disegno di legge non hanno un grande influsso a livello macroeconomico. Se tuttavia il Consiglio federale si avvarrà delle competenze legislative attribuitegli, il progetto presenta un potenziale notevole dal profilo economico. Il ravvicinamento delle prescrizioni tecniche svizzere a quelle della CE comporterà nel complesso un accesso al mercato svizzero nettamente migliorato per i prodotti fabbricati secondo le prescrizioni sui prodotti applicabili nella CE. Ciò assume particolare rilievo se si considera che l'82 per cento delle importazioni svizzere proviene dalla CE.

In combinazione con un eventuale smantellamento dei controlli alle frontiere tra la Svizzera e la CE e la possibile futura riduzione o abolizione dei dazi e delle restrizioni quantitative nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) potrebbero aumentare sia la pressione della concorrenza che le opportunità di esportazione. A lungo termine, sotto l'influsso di altre misure di liberalizzazione – ad esempio in ambito tariffario – la riduzione degli ostacoli tecnici al commercio con l'UE può intensificare la concorrenza e contribuire a un calo dei prezzi degli alimenti. Se i prodotti che circolano liberamente nella CE sono ammessi anche in Svizzera, gli ostacoli all'accesso al mercato per i nuovi offerenti sono ridotti e l'intensità della concorrenza è influenzata favorevolmente. Il numero di concorrenti è un fattore chiave per determinare i prezzi e in una piccola economia nazionale come quella svizzera il modo più semplice e più rapido per aumentare tale numero è un'apertura transfrontaliera.

3.3.4 Regolamentazioni alternative

Se si rinunciassero al ravvicinamento della legge sulle derrate alimentari al diritto CE sarebbe esclusa una partecipazione della Svizzera ai sistemi della sicurezza delle derrate alimentari e dei prodotti della CE. Requisiti tecnici divergenti costituirebbero ostacoli al commercio e cementerebbero l'immagine della Svizzera quale isola dei prezzi elevati. Pur attenuando questi svantaggi, un'attuazione a posteriori autonoma e solo approssimativa sarebbe contraria a un accordo con la CE sugli alimenti e gli oggetti d'uso. All'indirizzo della Svizzera, la Commissione europea ha già segnalato a più riprese che non sarà più accettabile il riesame, come finora, dell'equivalenza delle prescrizioni svizzere con il diritto CE in materia di derrate alimentari dopo ogni modifica del diritto CE.

3.3.5 Aspetti pratici dell'esecuzione

La presente revisione non ha ripercussioni sulle competenze a livello di esecuzione. L'attuale sistema collaudato va mantenuto. Date le strette relazioni tra la Svizzera e la CE, sarà tuttavia necessario che gli uffici federali incaricati di vigilare sull'esecuzione s'impegnino maggiormente affinché la legislazione sulle derrate alimentari sia applicata secondo criteri unitari sull'intero territorio nazionale e in caso di adesione della Svizzera ai sistemi della sicurezza dei prodotti e delle derrate alimentari della CE le decisioni corrispondenti possano essere attuate tempestivamente in Svizzera.

4. Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario

Un accordo di libero scambio con l'UE nel settore agroalimentare è annunciato nel messaggio del 23 gennaio 2008⁹¹ sul programma di legislatura 2007–2011 e nel decreto federale del 18 settembre 2008⁹² sul programma di legislatura 2007–2011.

La revisione totale della legge sulle derrate alimentari è indispensabile in vista di un accordo di libero scambio.

5. Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Secondo l'*articolo 118 capoverso 2* della Costituzione federale (Cost.), la Confederazione emana prescrizioni concernenti "l'impiego di alimenti, nonché di farmaci, stupefacenti, organismi, sostanze chimiche e oggetti che possono mettere in pericolo la salute". La Confederazione dispone di un'ampia competenza legislativa in questo settore.

In vista della protezione della salute, la legge sulle derrate alimentari include ora anche l'acqua delle docce e dei bagni. Negli ultimi vent'anni si sono verificati vari casi di legionelle in docce non sottoposte a una corretta manutenzione. Questi casi possono avere effetto letale. Da tempo sono inoltre richieste, in particolare dalle autorità esecutive cantonali, basi unitarie per controllare le piscine. Il presente disegno di revisione tiene conto di queste esigenze. Le acque superficiali naturali (fiumi e laghi) non rientrano in questa competenza.

La legge sulle derrate alimentari intende però proteggere i consumatori non solo dagli alimenti e dagli oggetti d'uso che possono mettere in pericolo la salute, bensì anche dagli inganni. Una novità in tal senso è il fatto che in futuro il divieto di inganno si applicherà anche a determinati oggetti d'uso. La corrispondente base costituzionale figura all'*articolo 97 capoverso 1 Cost.* Le prescrizioni volte a tutelare da informazioni ingannevoli che possono mettere in pericolo la salute (ad es. l'indicazione di un fattore di protezione alto non corrispondente alla realtà per una

⁹¹ FF 2008 649 669.

⁹² FF 2008 7475.

crema solare) possono fondarsi anche direttamente sull'articolo 118 capoverso 2 Cost.

L'articolo 105 (Alcol) figurava già tra le disposizioni costituzionali della legge sulle derrate alimentari che giustificavano delle competenze. Qui il nuovo disegno non apporta alcuna modifica.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

5.2.1 Unione europea

L'obiettivo della revisione totale della legge sulle derrate alimentari è di instaurare la concordanza più completa possibile tra il diritto svizzero e quello europeo. Ciò dovrebbe consentire alla Svizzera di partecipare ai sistemi della sicurezza delle derrate alimentari e dei prodotti della CE nonché importare ed esportare alimenti e oggetti d'uso senza ostacoli tariffari o al commercio. La possibilità di raggiungere questi obiettivi dipende dall'andamento dei negoziati con la CE. Se i negoziati saranno coronati da successo, è ipotizzabile che l'attuale regolamentazione concernente gli alimenti di origine animale – in questo settore i controlli alle frontiere sono aboliti dal 1° gennaio 2009 – sia estesa a tutti gli alimenti e gli oggetti d'uso. In cambio, la Svizzera dovrebbe garantire che gli alimenti e gli oggetti d'uso provenienti da Paesi terzi che entrano in Svizzera attraverso i nostri aeroporti soddisfano integralmente il diritto CE.

In occasione della revisione totale delle ordinanze sulle derrate alimentari nel 2005, è emerso che è necessaria una revisione della legge anche per consentire il recepimento totale del diritto CE. Tra la Svizzera e la CE sussistono divergenze che non possono essere eliminate unicamente modificando la legge, a cominciare dalla nozione svizzera di derrata alimentare, che si distingue nettamente dal diritto CE. Con il presente disegno di revisione sono eliminate tali divergenze.

5.2.2 Codex Alimentarius

Come indicato al numero 1.1.2.4, gli standard del Codex Alimentarius non hanno carattere vincolante. Già in base al diritto in vigore, il Consiglio federale è tuttavia tenuto a tener conto delle raccomandazioni internazionali nell'emanare le sue disposizioni (art. 38 cpv. 1 LDerr). Il presente disegno di revisione mantiene questo principio (art. 44 cpv. 1). Gli standard del Codex Alimentarius assumono quindi rilievo per il diritto svizzero in materia di derrate alimentari segnatamente nei settori in cui non esiste un diritto CE armonizzato. Siccome i principi della sicurezza delle derrate alimentari sono stati armonizzati con il regolamento (CE) n. 178/2002, ciò riguarda soprattutto aspetti tecnici, disciplinati a livello di ordinanza.

5.2.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Il presente disegno contiene solo le principali disposizioni del diritto in materia di derrate

alimentari nonché i diritti e gli obblighi dei consumatori e dei produttori di alimenti. Deve pertanto essere seguita la normale procedura legislativa.

6. Delega di competenze legislative

Per far sì che, se necessario, il diritto svizzero in materia di derrate alimentari possa essere adeguato in modo rapido ed efficiente al diritto CE, l'avamprogetto di legge contiene numerose norme di delega. Solo così possono essere integrate nel diritto svizzero prescrizioni spesso molto dettagliate. A differenza degli Stati membri dell'UE, per i quali i regolamenti europei si applicano direttamente, la Svizzera deve recepire nel diritto nazionale anche i regolamenti CE. In molti settori tecnici, ciò avverrà mediante rimandi. Restano tuttavia abbastanza disposizioni – segnatamente nell'ambito delle direttive CE – che devono essere riprese più o meno alla lettera.

Rispetto al diritto in vigore sono previste modifiche o complementi a livello delle disposizioni di delega nei seguenti settori:

Gli articoli 7-9 e 16 contengono la base per le disposizioni concernenti la sicurezza delle derrate alimentari e dei prodotti dell'ODerr, che a sua volta subdelega molti dettagli al Dipartimento. Sono fondate su di essi in particolare l'ordinanza sui requisiti igienici, l'ordinanza del DFI del 26 giugno 1995⁹³ sulle sostanze estranee e sui componenti presenti negli alimenti, l'ordinanza del DFI del 23 novembre 2005⁹⁴ sui materiali e gli oggetti e l'ordinanza concernente l'esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari. Per il momento non si sa ancora se in occasione dell'imminente revisione delle ordinanze queste ordinanze del Dipartimento manterranno la loro struttura attuale o saranno imperniate alla struttura dei regolamenti CE (cfr. n. 1.7 sopra).

Articolo 12: l'obbligo di autorizzazione e di annuncio è un elemento essenziale del diritto CE. La regolamentazione delle deroghe è delegata al Consiglio federale, che si ispirerà al diritto europeo.

Articolo 13: anche in relazione alla caratterizzazione, il Consiglio federale deve poter prevedere delle deroghe.

Articolo 14: questa disposizione costituisce la base per tutte le prescrizioni sulla caratterizzazione, i cui principi sono disciplinati nell'ordinanza sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso e i dettagli nell'ordinanza sulla caratterizzazione.

Articolo 15: con questa delega, al Consiglio federale è attribuita la competenza di disciplinare il consumo di alcol pericoloso per la salute, in particolare da parte dei giovani.

L'articolo 17 contiene norme di delega analoghe per gli oggetti d'uso.

Articolo 21: le disposizioni che attuano queste norme di delega si basano sostanzialmente su conoscenze scientifiche acquisite nell'ambito del Codex Alimentarius o dell'autorità europea per la sicurezza delle derrate alimentari (EFSA).

Il controllo autonomo di cui all'articolo 25 è una disposizione fondamentale del moderno diritto in materia di derrate alimentari. Anche qui, il Consiglio federale deve stabilire esattamente gli obblighi.

⁹³ RS 817.021.23.

⁹⁴ RS 817.023.21.

Agli articoli 29-32, il legislatore delega al Consiglio federale la facoltà di disciplinare il controllo cantonale delle derrate alimentari – secondo i principi del regolamento (CE) n. 882/2004.

La norma di delega dell'articolo 42 mira a coordinare i vari controlli per evitare che un'azienda sia controllata in base agli stessi criteri da tre organi differenti in un breve lasso di tempo.

L'articolo 45 delega al Consiglio federale la competenza di concludere trattati di diritto internazionale nell'ambito delle proprie attribuzioni, segnatamente in materia di valutazione della conformità.

Gli articoli 54-56 delegano al Consiglio federale la facoltà di emanare disposizioni complementari di protezione dei dati.