



4 dicembre 2008

---

# Modifica della legge sull'ingegneria genetica per la proroga della moratoria OGM nell'agricoltura

## Rapporto esplicativo

---

Numero di riferimento/incarto: H471-1654

### **1 Tratti fondamentali del disegno di legge**

#### **1.1 Panoramica**

Con la modifica perseguita della legge sull'ingegneria genetica del 21 marzo 2003 (LIG; RS 814.91) si vogliono introdurre due nuove disposizioni.

Con la disposizione transitoria di cui all'articolo 37a (nuovo) LIG si vuole prorogare di tre anni, fino al 27 novembre 2013, la moratoria per gli organismi geneticamente modificati (OGM) attualmente in vigore nell'agricoltura.

Con la disposizione di cui all'articolo 12a (nuovo) LIG si vuole disciplinare a livello legislativo il diritto d'opposizione e il diritto di ricorso nell'ambito della procedura di autorizzazione relativa all'immissione sperimentale nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e alla messa in commercio di organismi geneticamente modificati, destinati all'impiego nell'ambiente secondo le disposizioni. In analogia a tale modifica va adeguata anche la legge del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb; RS 814.01) (art. 29d<sup>bis</sup> LPAmb).

Inoltre, la sistematica e la terminologia del nuovo sistema di sanzioni secondo la modifica del Codice penale (CP; RS 311.0) entrata in vigore il 1° gennaio 2007 devono essere trasferite alle disposizioni penali dell'articolo 35 LIG nonché degli articoli 60 e 61 LPAmb.

#### **1.2 Ingegneria genetica in Svizzera**

##### **1.2.1 Ingegneria genetica in sistemi chiusi**

In Svizzera, l'ingegneria genetica ha una grande tradizione. I progetti OGM vengono registrati già sin dall'inizio degli anni 80. Originariamente questo compito era stato conferito alla Commissione Svizzera Interdisciplinare per la Sicurezza nella Ricerca e nelle sue Applicazioni Tecniche (SKBS), diventata poi il Centro di contatto "Biotecnologia" della Confederazione in seguito all'entrata in vigore dell'ordinanza sull'impiego confinato del 25 agosto 1999 (OIConf; RS 814.912).

I dati documentano che, approssimativamente dal 1990, in Svizzera è stato eseguito (cfr. anche con cifra 3.2) un gran numero di progetti con OGM in sistemi chiusi (laboratori, impianti di produzione, serre, ecc.). In questi ultimi anni, al Centro di contatto "Biotecnologia" della Confederazione è stata notificata una media annuale di circa 160 notifiche e richieste di autorizzazione per nuove attività con

OGM. Le notifiche vengono valutate dall'Ufficio federale della sanità pubblica e dall'Ufficio federale dell'ambiente e, a condizione che tutti i requisiti legali siano soddisfatti, confermati e autorizzati. Complessivamente, al momento vengono effettuate oltre 1000 attività che utilizzano OGM nell'ambito di progetti di ricerca, processi di produzione o analisi diagnostiche.

### **1.2.2 Ingegneria genetica nell'ambiente**

Rispetto alle numerose attività con OGM in sistemi chiusi, in Svizzera ve ne sono solo poche nell'ambiente, ossia al di fuori di sistemi chiusi. Finora le richieste di autorizzazione per l'immissione sperimentale nell'ambiente di organismi geneticamente modificati sono state sporadiche (una richiesta nel 2003, tre richieste nel 2007).

Persino il numero di prodotti con OGM, la cui messa in commercio è stata autorizzata, risulta al momento relativamente esiguo. Sono stati autorizzati quattro prodotti con OGM quali generi alimentari e foraggi (mais e soia), un prodotto nel settore farmaceutico (vaccino vivo) e due prodotti nel settore veterinario. Mentre negli scaffali dei negozi l'offerta di generi alimentari geneticamente modificati è praticamente inesistente, gli animali da reddito vengono foraggiati occasionalmente con mais e soia geneticamente modificati.

## **1.3 Situazione giuridica attuale**

### **1.3.1 Diritto vigente in materia di ingegneria genetica**

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

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

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

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

L'autorizzazione della Confederazione è infine necessaria anche per la messa in commercio di OGM (art. 12 cpv. 1 LIG), di cui l'ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente disciplina i dettagli e la procedura. L'autorizzazione può essere rilasciata solo se è provato che un determinato OGM non ha

ripercussioni indesiderate sull'ambiente, in particolare che non arreca danno a popolazioni di organismi degni di protezione, non provoca l'estinzione involontaria di una specie di organismi, non pregiudica in maniera grave o duratura l'equilibrio delle sostanze nell'ambiente o funzioni importanti dell'ecosistema interessato, e che esso o le sue proprietà non si diffondono in maniera indesiderata (art. 6 cpv. 3 LIG). Al momento della messa in commercio dell'OGM si deve inoltre provvedere affinché la tutela della produzione di prodotti senza OGM e la libera scelta dei consumatori siano garantite in qualsiasi momento (art. 7 e 15-17 LIG).

### **1.3.2 Moratoria vigente**

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

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

La moratoria non riguarda la ricerca, vale a dire gli esperimenti in sistemi chiusi e all'aperto. L'articolo costituzionale non si esprime a riguardo del fatto se in un'agricoltura "esente da ingegneria genetica" anche i foraggi, i fertilizzanti, i prodotti fitosanitari e i medicinali per uso veterinario rientrano nella moratoria. Finora il Consiglio federale lo ha sempre escluso (cfr. il messaggio del 18 agosto 2004 sull'iniziativa popolare "per alimenti provenienti da un'agricoltura esente da ingegneria genetica", FF 2004 4365, 4369).

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

### **1.4 Proroga della moratoria**

Il 14 maggio 2008 il Consiglio federale ha incaricato il DATEC di elaborare un messaggio per una modifica della legge sull'ingegneria genetica a fine di prorogare di tre anni, vale a dire fino al 27 novembre 2013, la moratoria ai sensi dell'articolo 197 cifra 7 della Costituzione Federale.

Il Consiglio federale è del parere che nel settore alimentare non vi sia alcun bisogno urgente di OGM né per l'agricoltura né per i consumatori. Con la proposta di prorogare la moratoria, il Consiglio federale intende garantire che, in vista della messa in circolazione nell'agricoltura di piante, sementi e animali geneticamente modificati, vi siano le necessarie basi decisionali e vi sia sufficiente tempo a disposizione per la necessaria trasposizione dei più recenti risultati di ricerca nell'ambito delle norme legislative e delle rispettive ordinanze.

In particolare per coltivare contemporaneamente OGM e piante agricole tradizionali (coesistenza) occorrono prescrizioni idonee corroborate da basi scientifiche, se del caso anche nell'ambito di un'ordinanza sulla coesistenza. In particolare sullo sfondo dello scenario che delle piante geneticamente modificate possano incrociarsi con piante non modificate, per cui le sementi di queste ultime devono a loro volta essere considerate come geneticamente modificate. Tali mescolanze sono indesiderate e possono causare perdite agli agricoltori interessati.

#### **1.4.1 Conclusione del programma nazionale di ricerca PNR 59**

Il programma nazionale di ricerca 59 sui "Vantaggi e rischi dell'immissione nell'ambiente di piante geneticamente modificate" (PNR 59) è stato lanciato il 2 dicembre 2005 per colmare le lacune

esistenti a livello di conoscenze, poco dopo l'accettazione dell'iniziativa popolare "per alimenti provenienti da un'agricoltura esente da ingegneria genetica". Il PNR 59 è stato quindi prontamente avviato (costituzione di un organo direttivo, elaborazione e approvazione del piano esecutivo ecc.). In vista delle discussioni sulla moratoria, per il PNR 59 è stato inoltre previsto di mettere a disposizione dei politici i risultati intermedi del programma in forma appropriata e a tempo debito, cioè ancora prima che sia pronta la sintesi globale (secondo la pianificazione vigente a metà del 2012).

Con annida proroga triennale della moratoria, il Consiglio federale intende pertanto garantire che il PNR 59 possa essere proseguito e concluso senza eccessiva pressione politica, e che le basi decisionali scientifiche necessarie per l'eventuale adozione di provvedimenti a livello legislativo siano disponibili sotto forma di risultati finali.

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

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

#### **1.4.2 Iniziative cantonali**

La posizione del Consiglio federale è sostenuta dalle iniziative dei Cantoni Berna e Ginevra del 9 aprile e 24 giugno 2008, che chiedono una proroga di almeno tre anni della moratoria, facendo presente in particolare di poter così tener conto della conclusione del PNR 59. Entrambi i Cantoni ritengono inoltre che la rinuncia alla coltivazione di piante geneticamente modificate sia un fatto positivo, sia dal punto di vista dell'agricoltura che di quello dei consumatori. Con riferimento alle piccole strutture agricole viene soprattutto chiesto più tempo per chiarire la questione della coesistenza fra coltivazioni con OGM e coltivazioni tradizionali.

#### **1.4.3 Proposte a livello parlamentare**

Il 9 giugno 2008 il gruppo radicale-democratico ha presentato l'interpellanza (08.3291) "Messa in pericolo del sito di ricerca Svizzera causata dalla moratoria Gentech". Secondo l'opinione degli autori dell'interpellanza la moratoria nell'agricoltura svizzera penalizza notevolmente la ricerca nel settore verde dell'ingegneria genetica. Temono infatti che il potenziale esistente per la ricerca nel settore dell'ingegneria genetica non possa essere valorizzato né conservato a lungo termine.

Secondo la sua risposta del 10 settembre 2008, il Consiglio federale non condivide il timore che la moratoria metta in pericolo la ricerca in Svizzera. È anzi convinto che, in Svizzera, soprattutto la ricerca sui rischi degli OGM ha potuto beneficiare di elevate risorse finanziarie sin dall'inizio della moratoria (cfr. cifra 3.2). Alla scadenza del PNR 59, il Consiglio federale verificherà come le conoscenze esistenti potranno essere garantite a lungo termine.

#### **1.4.4 Attuazione della proroga della moratoria**

Per la messa in atto della proroga triennale della moratoria non occorrono misure speciali. La nuova regolamentazione nella legge sull'ingegneria genetica corrisponde materialmente alla precedente disposizione transitoria della Costituzione federale. La proroga della moratoria consente di passare in maniera sicura e senza lacune a un'adeguata regolamentazione a lunga scadenza.

Formalmente la proroga della moratoria avviene nella legge sull'ingegneria genetica e non nella Costituzione federale. In virtù dell'articolo 120 capoverso 2 Cost., la Confederazione è espressamente autorizzata a emanare prescrizioni in merito all'utilizzo del patrimonio genetico ed ereditario di animali, piante e altri organismi. Ciò è stato fatto per mezzo della legge sull'ingegneria genetica. Inoltre la Costituzione federale non va gravata, nella misura del possibile, con regolamenti di carattere temporaneo, soprattutto perché implicano una (e nel presente caso una nuova) votazione popolare obbligatoria.

## **1.5 Diritto comparativo e rapporto con il diritto europeo**

In linea di principio, la moratoria vigente in Svizzera – e con essa anche la relativa proroga – non sono conformi al diritto vigente delle Comunità europee (per maggiori dettagli a tal proposito vedasi alla cifra 5.2.2). Va tuttavia detto che, tra il 1998 e il 2004, anche nell'Unione europea vigeva in maniera transitoria una moratoria di fatto per l'ammissione di OGM (cfr. messaggio FF 2004 4365, 4378). Nell'UE l'ammissione e la messa in commercio di OGM, in particolare di piante agricole geneticamente modificate, continuano ad essere motivo di controversia. Ad esempio, in Francia il permesso di coltivazione del mais Bt MON810, che è l'unico OGM rilevante per l'utilizzazione agricola tra quelli ammessi come sementi nell'UE, è stato sospeso dalla fine del 2007, con riferimento alle nuove conoscenze scientifiche e al principio di prevenzione. Anche in altri Stati membri dell'UE come l'Austria, la Grecia, l'Ungheria, la Polonia o la Romania, dalla scadenza della moratoria di fatto relativa all'ammissione, la coltivazione di piante agricole geneticamente modificate è stata vietata o impedita in certi periodi o del tutto.

## **2 Spiegazioni relative ai singoli articoli**

### **2.1 Articolo 12a (nuovo) LIG**

Al tempo stesso della proroga della moratoria la legge sull'ingegneria genetica deve essere completata con una disposizione sul diritto d'opposizione e sul diritto di ricorso nell'ambito della procedura di autorizzazione per l'immissione sperimentale nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e per la messa in commercio di organismi geneticamente modificati, destinati all'impiego nell'ambiente secondo le disposizioni. Un tale completamento è già stato sollecitato dal Tribunale federale nel 2003 e si impone in considerazione del principio di legalità. Non si tratta di una regolamentazione veramente nuova, bensì del passaggio della regolamentazione esistente della procedura d'opposizione (art. 36 cpv. 2 e 3, art. 42 cpv. 2 OEDA) dal livello di ordinanza a quello di legge.

In linea di principio può ricorrere contro una disposizione chi ha partecipato alla procedura precedente o non ha avuto la possibilità di farlo, è particolarmente toccato dalla decisione e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 della legge del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa, LPA; RS 172.021), o chi ha qualità di parte (art. 6 LPA). Il fatto che, nell'ambito di una procedura generale di consultazione, qualcuno formuli una presa di posizione in merito alla pubblicazione di una richiesta per l'immissione sperimentale nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e per la messa in commercio di organismi geneticamente modificati, destinati all'impiego nell'ambiente secondo le disposizioni, (art. 36 cpv. 4 risp. art. 42 cpv. 3 OEDA) non giustifica l'acquisizione di diritti di parte. La persona interessata deve anzi far valere la sua qualità di parte espressamente e in modo giustificato, per poter in seguito rivendicare diritti di parte e ad esempio presentare reclamo (art. 36 cpv. 3 risp. art. 42 cpv. 3 OEDA). Le obiezioni devono essere fatte valere già davanti all'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione, ossia il più presto possibile e non solo prima dell'istanza di ricorso. L'effetto di esclusione si fonda quindi sulla gestione dei processi. L'esclusione della procedura come norma fondamentale sui diritti e obblighi di persone ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. non può essere emanata a livello di ordinanza, bensì solo sotto forma di legge federale. Che non basta sancire con un'ordinanza l'effetto di esclusione è stato esplicitamente stabilito dalla sentenza del 12 marzo 2003 del Tribunale federale sull'un'immissione sperimentale nell'ambiente di frumento geneticamente modificato a Lindau (ZH) (sentenza del

Tribunale federale 129 II 286, 296): "Nell'interesse della certezza del diritto e della chiarezza dello svolgimento della procedura, per gli esperimenti d'immissione nell'ambiente sarebbe ragionevole definire mediante un decreto formale una procedura d'opposizione o una procedura particolare di obiezione con effetto di esclusione". Questa constatazione si applica per analogia anche alla messa in commercio di OGM nell'ambiente secondo le disposizioni, vale a dire la messa in circolazione diretta, cosicché l'effetto di esclusione vale anche per le associazioni, cui spetta un diritto di ricorso ai sensi dell'articolo 28 LIG.

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

## **2.2 Articolo 35 LIG**

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

Al contempo le disposizioni penali della legge sull'ingegneria genetica, ovvero l'articolo 35 capoverso 1 lettera d e g nonché capoverso 3 LIG sono state formulate a prescindere dal sesso. Il significato materiale di tali disposizioni rimane uguale.

## **2.3 Articolo 37a (nuovo) LIG**

La moratoria esistente ai sensi dell'articolo 197 cifra 7 Cost. deve essere riportata nella legge sull'ingegneria genetica senza variare la sua portata materiale. Il testo della disposizione deve tuttavia essere liberato da punti oscuri e armonizzato con la terminologia nonché la sistematica della legge sull'ingegneria genetica. Il fatto di figurare come penultimo articolo della legge sull'ingegneria genetica è dato dal suo carattere transitorio.

Secondo l'interpretazione incontestata del Consiglio federale (cfr. qui sopra cifra 1.3.2 e messaggio nel FF 2004 4365, 4369) e secondo la prassi la moratoria si limita ai divieti menzionati esplicitamente nell'articolo 197 cifra 7 lettera a e b Cost.. Si può pertanto rinunciare a riprendere nella legge sull'ingegneria genetica il termine di "agricoltura svizzera esente da ingegneria genetica", che necessita di un'interpretazione.

Il divieto dell'articolo 197 cifra 7 lettera a Cost. viene completato con il concetto del "materiale vegetale di moltiplicazione geneticamente modificato", per operare un chiaro distinguo rispetto ad altri mezzi di produzione agricoli. I mezzi di produzione agricoli determinanti sono elencati nell'articolo 158 capoverso 1 della legge del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (LAgr; RS 910.1). Il termine tecnico di "materiale vegetale di moltiplicazione" viene descritto nell'articolo 2 lettera a dell'ordinanza del DFE

del 7 dicembre 1998 sulla produzione e sulla messa in commercio di materiale vegetale di moltiplicazione (ordinanza sulle sementi; RS 916.151). Esso comprende sementi, tuberi-seme, marze per innesto, portainnesti e tutte le altre parti di piante, compresi i materiali fabbricati in vitro, destinati alla moltiplicazione, semina, piantagione o ripiantagione. Anche il termine "utilizzazione" impiegato alla lettera a dell'articolo costituzionale è stato sostituito con il termine "scopo", per prevenire eventuali difficoltà di delimitazione rispetto al termine "utilizzazione" dell'articolo 5 capoverso 4 della legge sull'ingegneria genetica.

Con la limitazione ai sensi dell'articolo 9 della legge sull'ingegneria genetica relativa alla modificazione operata mediante ingegneria genetica di vertebrati il divieto dell'articolo 197 cifra 7 lettera b Costituzione federale è divenuto completamente irrilevante; l'articolo costituzionale concerne solo ancora gli animali invertebrati non ancora utilizzati finora in Svizzera nel settore dell'agricoltura per modificazioni mediante ingegneria genetica, ad esempio i molluschi e le api mellifere (cfr. messaggio FF 2004 4365, 4370 segg e 4375). Nonostante la rilevanza pratica quasi inesistente, il divieto temporaneo della messa in commercio di animali geneticamente modificati nell'agricoltura deve essere tuttavia ripreso nell'articolo 37a LIG per ragioni di completezza.

Si può inoltre rinunciare a menzionare esplicitamente il divieto d'importazione, poiché ai sensi dell'articolo 5 capoverso 5 della legge sull'ingegneria genetica l'importazione rientra in ogni caso nella messa in commercio, che è pure vietata. Il fatto di rinunciare a un divieto esplicito d'importazione chiarisce inoltre che l'importazione di OGM per attività in sistemi chiusi e per esperimenti d'immissione nell'ambiente non è interessata dalla moratoria.

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

#### **2.4 Articolo 29d<sup>bis</sup> (nuovo) LPAmb**

Dato che la procedura per l'immissione nell'ambiente o la messa in commercio di organismi patogeni e di piccoli invertebrati originari di altre regioni è strutturata in modo analogo a quella per gli OGM (cfr. art. 36 segg. e 42 segg. OEDA), la legge sulla protezione dell'ambiente va completata con una disposizione per tali organismi, corrispondente all'articolo 12a LIG (cfr. qui sopra alla cifra 2.1). Visto l'articolo 29f capoverso 2 lettera b LPAmb il Consiglio federale ha dichiarato l'immissione nell'ambiente e la messa in commercio di piccoli invertebrati originari di altre regioni soggette ad autorizzazione (cfr. art. 17 e 25 OEDA), per cui nel nuovo articolo 29d<sup>bis</sup> capoverso 1 si rinvia direttamente a quella disposizione.

#### **2.5 Articoli 60 e 61 LPAmb**

Al contempo, con l'introduzione della nuova disposizione dell'articolo 29d<sup>bis</sup>, le disposizioni penali degli articoli 60 e 61 LPAmb devono essere adeguate alla nuova sistematica del codice penale (cfr. art. 333 cpv. 2 lett. b e c CP) anche nella legge sulla protezione dell'ambiente). Attualmente una violazione viene punita non con carcere o ammenda ma con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria (art. 60 cpv. 1 LPAmb). Con il nuovo sistema penale, la misura penale originariamente più severa di cui all'articolo 60 capoverso 1 LPAmb volta a punire chi ha causato un pericolo grave viene equiparata alla misura penale di massima di cui al capoverso 1, cosicché la qualificazione può essere soppressa. D'ora in poi, la fattispecie di un atto che mette in grave pericolo la collettività e l'ambiente viene considerato esclusivamente nell'ambito della commisurazione generale della pena ai sensi dell'articolo 47 segg. CP. Infine, per le violazioni commesse per negligenza va comminata soltanto

una pena pecuniaria fino a 180 aliquote giornaliere e non più una detenzione fino a sei mesi o una multa come finora (art. 60 cpv. 2 LPAmb).

Per quanto riguarda le trasgressioni, per i reati commessi intenzionalmente vengono d'ora in poi comminate multe fino a un massimo di 20 000 franchi (e non più l'arresto o un'ammenda) (art. 61 cpv. 1 LPAmb). Tenuto conto della limitazione tuttora necessaria nei confronti di reati commessi per negligenza e considerate le disposizioni analoghe – ad esempio nell'articolo 43 della legge forestale del 4 ottobre 1991 (LFO; RS 921.0) o nell'articolo 50 della legge del 15 dicembre 2000 sui prodotti chimici (LPChim; RS 813.1) – l'ammontare della multa è appropriato. Per i reati perpetrati per negligenza viene tuttora comminata una multa, che ammonta al massimo a 10 000 franchi e non più a 5 000 franchi come finora (art. 106 cpv. 1 CP). Il tentativo e la complicità rimangono passibili di pena (art. 61 cpv. 3 LPAmb). Nell'articolo 61a capoverso 1 LPAmb rimane pure invariata la comminazione di multe fino al quintuplo della tassa evasa o a rischio oppure del profitto.

### **3 Ripercussioni della moratoria**

#### **3.1 Ripercussioni politico-economiche**

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

I prodotti OGM interessati dalla moratoria sono attualmente distribuiti sul mercato mondiale a mala pena da dieci grandi aziende attive per lo più a livello internazionale. Tra queste vi è anche una ditta con sede principale in Svizzera.

Attualmente, le piante geneticamente modificate di queste dieci ditte sono coltivate in tutto il mondo su una superficie ben superiore a 100 milioni di ha. Per tutte queste grandi aziende è economicamente quasi irrilevante che una parte della superficie agricola svizzera, comunque esigua in un'ottica globale, possa essere coltivata con OGM. Non è però escluso che la chiusura per altri tre anni del "mercato interno svizzero" sfavorisca dal punto di vista dell'immagine l'azienda svizzera interessata.

Tutte le altre aziende svizzere attive nel campo della biotecnologia non operano nel settore interessato dalla moratoria, e non sono quindi toccate o non lo sono per lo meno direttamente neanche dalla sua proroga.

Come fu già il caso nel 2004 con l'introduzione della moratoria (cfr. messaggio FF 2004 4365, 4375), si ritiene che anche la sua proroga avrà ripercussioni positive sulla domanda di prodotti agricoli svizzeri presso i consumatori interni ed esteri, i quali privilegiano generi alimentari prodotti convenzionalmente. Con la proroga, i consumatori hanno la certezza che per altri tre anni non verranno prodotti in Svizzera generi alimentari geneticamente modificati.

Nel loro complesso, le ripercussioni positive e negative sull'economia svizzera della proroga della moratoria dovrebbero essere alquanto esigue e tendere a controbilanciarsi (in merito agli interessi pubblici per una proroga cfr. cifra. 1.4).

#### **3.2 Ripercussioni sulla ricerca**

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

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

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

Per tre progetti del PNR 59, all'UFAM sono pervenute richieste di autorizzazione per l'immissione sperimentale nell'ambiente di organismi geneticamente modificati. Nel settembre 2007, l'UFAM ha approvato tali richieste e quindi l'immissione sperimentale nell'ambiente di frumento geneticamente modificato e di ibridi frumento/erba selvatica *Aegilops* nelle sedi Zürich-Reckenholz e Pully (VD). Nonostante la moratoria nel settore dell'agricoltura, per la prima volta in Svizzera vengono quindi eseguiti simultaneamente diverse immissioni sperimentali nell'ambiente nel corso di un periodo di tre anni. In modo non del tutto inaspettato, durante l'esecuzione di queste immissioni sperimentali nell'ambiente si sono verificati ritardi e difficoltà (proteste, atti di vandalismo, manifestazioni ecc.). Questi ultimi non sono però imputabili alla moratoria, bensì sono una conseguenza dell'atteggiamento di rifiuto di parti della popolazione nei confronti dell'ingegneria genetica nel settore verde.

In Svizzera, la maggior parte delle attività di ricerca nel settore dell'ingegneria genetica è effettuata in sistemi chiusi (laboratori, serre e impianti di produzione). Tutti i progetti di ricerca con organismi geneticamente modificati sono notificati al Centro di contatto "Biotecnologia" della Confederazione ed esaminati dagli Uffici federali della sanità pubblica e dell'ambiente. I dati statistici del Centro di contatto "Biotecnologia" della Confederazione (tabella 1) indicano che, dall'inizio della moratoria (anni 2006-2008), il numero delle notifiche con organismi e animali geneticamente modificati (cfr. tabella 1 colonna 1) pervenute annualmente è nettamente superiore. Dall'inizio della moratoria alla fine del 2005 il numero delle notifiche di progetti di ricerca concernenti piante geneticamente modificate (cfr. tabella 1 colonna 2) è leggermente superiore a quello registrato negli anni precedenti la moratoria.

**Tabella 1:** progetti di ricerca in Svizzera con OGM in sistemi chiusi (numero di notifiche al Centro di contatto "Biotecnologia" della Confederazione)  
(la barra segna l'inizio approssimativo della moratoria)

Anno	Notifiche con microrganismi e animali geneticamente modificati	Notifiche con piante geneticamente modificate
2008 (6 mesi)	118	10
2007	239	21
2006	226	9
2005	135	9
2004	113	10
2003	133	13
2002	128	5

Per quanto riguarda la diminuzione, paventata nel 2005 dal Consiglio federale, degli investimenti dell'economia per la ricerca nell'ingegneria genetica, per il settore della biotecnologia verde non vi sono dati disponibili al pubblico. Secondo i Biotech Reports degli anni 2007 e 2008 (cfr. <http://www2.eycom.ch/media/mediareleases/releases/20080407/de.aspx>), gli investimenti complessivi dell'economia per tutti i settori della ricerca in biotecnologia sono saliti da 1533 milioni (2005) a 1696 milioni di franchi (2007).

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

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

## **4 Rapporto con il programma di legislatura**

Il disegno di legge non è menzionato nel decreto federale del 18 settembre 2008 sul programma di legislatura 2007-2011 (FF 2008 7469). Il 14 maggio 2008 il Consiglio federale ha incaricato il DATEC sulla base di un documento interlocutorio del 30 aprile 2008 di elaborare un messaggio per una proroga di tre anni della moratoria.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Proporzionalità delle norme costituzionali e delle leggi, forma di emanazione**

Materialmente il disegno di legge si basa sull'articolo 120 capoverso 1 della Costituzione federale: la moratoria si prefigge di tutelare le persone, la loro proprietà e l'ambiente dagli abusi dell'ingegneria genetica. Si tratta di un divieto a tempo determinato e parziale, che riguarda soltanto l'agricoltura e può essere motivato obiettivamente (cfr. in particolare cifra 1.3). Contrariamente a una moratoria generale, il disegno di legge non va oltre i limiti della Costituzione federale, che in linea di principio approva l'ingegneria genetica in quanto tale.

Formalmente, il disegno di legge è basato sull'articolo 120 capoverso 2 della Costituzione federale, che conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sull'utilizzazione del patrimonio genetico ed ereditario di animali, piante e altri organismi. Poiché si tratta di una disposizione normativa importante, la moratoria deve essere promulgata sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 Cost.). A causa del suo punto di riferimento normativo, ossia il procedimento tecnico dell'ingegneria genetica, la legge sull'ingegneria genetica è il contenitore appropriato per la proroga della moratoria, sancita dalla Costituzione in virtù di un'iniziativa popolare.

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

### **5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

#### **5.2.1 Organizzazione mondiale del commercio OMC**

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

Per quando riguarda la controversia legale dell'OMC (WT/DS291-293, European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products), ancora in sospenso nel 2004 ma nel frattempo risolta, tra gli Stati Uniti d'America, il Canada e l'Argentina da un lato e le Comunità europee (UE) dall'altro, il suo risultato non può essere trasposto, né in termini assoluti né diretti, alla

moratoria svizzera sulla coltivazione agricola di OGM. Nel suo rapporto del 29 settembre 2006, il competente gruppo speciale dell'OMC ha constatato due violazioni dell'accordo OMC sull'applicazione di misure relative alla salute e alla legislazione fitosanitaria (Convenzione SPS, appendice 1A.4 sull'Accordo OMC; RS 0.632.20), che contiene anzitutto disposizioni esecutive sull'articolo XX lettera b dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio del 1994 (GATT; RS 0.632.21): da un lato con la sua moratoria di fatto in materia di ammissione di OGM, alimenti, foraggi e sementi inclusi, la CE ha violato il divieto di ritardo nelle procedure di ammissione (art. 8 e app. C cifra 1 lett. a Convenzione SPS), dall'altro parecchi Stati membri hanno adottato misure di protezione (divieti per singoli prodotti) senza valutare a sufficienza il rischio e senza alcuna corroborazione scientifica (violazione dell'art. 2 cifra 2 come pure art. 5 cifra 1 e 7 Convenzione SPS).

Nella moratoria svizzera la situazione iniziale è differente, in quanto riguarda soltanto la messa in commercio, ossia in particolare la coltivazione di materiale di moltiplicazione vegetale geneticamente modificato, e non in generale gli OGM, inclusi gli alimenti e i foraggi.. Per quanto riguarda questo settore, non è escluso che durante un periodo limitato di tempo la Svizzera possa invocare legalmente il principio di prevenzione dell'articolo 5 cifra 7 della Convenzione SPS finché saranno disponibili le informazioni e i risultati di ricerca supplementari necessari per una valutazione più obiettiva del rischio. Del resto, è tuttora possibile in qualsiasi momento fare della ricerca con gli OGM interessati dalla moratoria nei sistemi chiusi e per mezzo di immissioni sperimentali nell'ambiente conformi alle prescrizioni legali vigenti e, dopo aver terminato con successo la fase di ricerca, eseguire la procedura di approvazione per l'immissione nell'ambiente al termine della moratoria.

### **5.2.2 Comunità Europea**

Come già menzionato nel messaggio del 18 agosto 2004 (FF 2004 4365, 4378 segg.) come pure all'inizio di questo documento (cifra 1.5), la moratoria svizzera non è conforme al diritto vigente delle Comunità europee. La direttiva 2001/18/CE del 12 marzo 2001 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'immissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e per la soppressione della direttiva 90/220/CEE del Consiglio (direttiva CE sull'immissione; GU L 106 del 17 aprile 2001, p. 1 segg.) prevede decisioni sull'immissione nell'ambiente di materiale di moltiplicazione vegetale geneticamente modificato, previo esame caso per caso. Sebbene in alcuni Stati membri dell'UE siano in vigore divieti relativi alla messa in commercio di OGM nel territorio soggetto alla loro sovranità (vedere cifra 1.5), dal 2004 nell'UE non vige più una moratoria di fatto per l'ammissione di tali organismi..

In considerazione di questa situazione vale tuttora che la moratoria svizzera possa essere considerata dall'UE come un ostacolo non tariffario al libero scambio ai sensi dell'articolo 13 dell'accordo di libero scambio del 22 luglio 1972 tra la Svizzera e la Comunità economica europea (RS 0.632.401) (cfr. messaggio FF 2004 4365, 4378 segg.). Ci si deve tuttavia domandare se, considerata la situazione attuale nell'UE, in cui alcuni Stati membri hanno vietato la coltivazione di sementi geneticamente modificate autorizzate, basandosi sulla clausola di salvaguardia dell'articolo 23 della direttiva CE sull'immissione (cfr. cifra 1.5), vi possa poi veramente essere una barriera al libero scambio.

### **5.2.3 Protocollo di Cartagena**

Si deve inoltre tener conto del rapporto tra la moratoria e il protocollo di Cartagena del 29 gennaio 2000 sulla biosicurezza relativo alla Convenzione sulla diversità biologica (RS 0.451.431), che disciplina in prima linea aspetti del trasferimento transfrontaliero di OGM (cfr. messaggio FF 2004 4365, 4379). Quale parte contraente, la Svizzera può trattare le domande di autorizzazione per l'importazione di OGM sia in base al proprio arsenale legislativo, che è compatibile con il protocollo, o secondo una procedura stabilita dal protocollo (cfr. art. 9 cifra 2 lett. c e cifra 3, art. 10 e art. 14 cifra 4). Almeno nell'ambito di quest'ultimo si deve decidere in base a valutazioni scientifiche del rischio, in modo che nel processo decisionale vi sia anche spazio per tener conto del principio di prevenzione (cfr. art. 1 e 10 cifra 6 e appendice III del protocollo). La Svizzera potrebbe invocare queste circostanze nel caso del divieto d'importazione a tempo determinato, in particolare di sementi.