

Revisione del diritto in materia di derrate alimentari: progetto Largo

1. Situazione iniziale

Il 20 giugno 2014 il Parlamento ha approvato una nuova legge sulle derrate alimentari, che introduce diverse novità rispetto al diritto attuale:

- recepimento della definizione di derrate alimentari e di altre definizioni dell'UE (ad es. «immissione sul mercato»)
- introduzione del divieto di inganno per i materiali e gli oggetti (ovvero materiali e oggetti a contatto con le derrate alimentari) e i prodotti cosmetici
- obbligo della rintracciabilità non più solo per le derrate alimentari, ma anche per i materiali e gli oggetti, i prodotti cosmetici e i giocattoli
- esplicito inserimento del principio di precauzione
- rinuncia ai valori soglia e di tolleranza a favore di concentrazioni massime (ossia nessuna distinzione netta tra i valori il cui superamento è legato a un pericolo per la salute e i valori che concretizzano la «buona prassi di fabbricazione», ovvero il principio «il meno possibile, ma solo il necessario».)
- rinuncia al principio di positività (non possono più essere immesse sul mercato soltanto derrate alimentari specificate o autorizzate)
- regolamentazione dell'acqua per docce e per piscine
- possibilità di rinunciare alle tasse in caso di contestazioni di lieve entità

L'obiettivo della revisione della legge sulle derrate alimentari è, da un lato, di eliminare gli ostacoli al commercio armonizzando il diritto svizzero a quello europeo e, dall'altro, di creare le basi legali affinché i consumatori svizzeri non siano svantaggiati rispetto ai consumatori dell'UE per quanto riguarda la loro tutela.

Il nuovo diritto offre anche la possibilità alla Svizzera di partecipare, tramite le basi legali, ai sistemi della sicurezza alimentare dell'UE (sistema di allerta rapido per alimenti e mangimi, RASFF; sistema di allerta rapido per i prodotti di consumo pericolosi, RAPEX; partecipazione all'Autorità europea per la sicurezza alimentare, EFSA). La partecipazione a questi sistemi presuppone però un apposito accordo con l'UE.

La nuova legge stabilisce tuttavia specifiche regolamentazioni svizzere, come ad esempio l'indicazione del Paese di produzione delle derrate alimentari o della provenienza delle loro materie prime.

L'entrata in vigore della nuova legge sulle derrate alimentari richiede la revisione delle attuali relative ordinanze. Il nuovo diritto si prefigge di attuare le novità a livello di legge. Inoltre, si creano le disposizioni quadro legali per poter usufruire anche in futuro delle agevolazioni commerciali nell'ambito dell'Accordo bilaterale con l'UE.

Le regolamentazioni che si sono già rivelate valide e per cui non vi è una palese necessità di intervento saranno mantenute (ad es. descrizione delle singole derrate alimentari in una denominazione specifica, numerosi requisiti materiali per le derrate alimentari, diversi principi per la caratterizzazione).



2. Le nuove ordinanze

2.1 Considerazioni generali

Il nuovo diritto di esecuzione basato sulla legge sulle derrate alimentari comprende quattro ordinanze del Consiglio federale (ordinanza sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (ODerr), ordinanza sull'esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari (OELDerr), ordinanza sulla macellazione e il controllo delle carni, (OMCC), ordinanza sul piano nazionale di controllo della catena alimentare e degli oggetti d'uso (OPNC)), 23 ordinanze del DFI e due ordinanze dell'USAV. Poiché in futuro il tabacco non è più considerato una derrata alimentare, le attuali ordinanze nell'ambito del tabacco non rientrano più nel diritto alimentare. Occorre inoltre osservare che a partire dall'entrata in vigore della nuova legge durante un periodo transitorio di quattro anni l'attuale legge sulle derrate alimentari costituisce ancora la base per queste ordinanze (v. art. 73 della nuova LDerr).

Nelle nuove ordinanze si fa una netta differenziazione tra il fatto se le disposizioni sono destinate in prima linea alle autorità cantonali di esecuzione o alle autorità federali oppure ai privati (commercio, aziende ecc.). Tutto quello che riguarda le autorità esecutive cantonali e le autorità federali viene disciplinato a livello di Consiglio federale nell'ordinanza sull'esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari, tutto quello che riguarda i privati nell'ODerr.

Questa idea poggia anche sulle regolamentazioni relative al controllo autonomo. Ciò che deve essere controllato nell'ambito del controllo autonomo è disciplinato nell'ODerr. Nell'ordinanza sull'esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari è descritto come le autorità di controllo devono verificare se il controllo autonomo è eseguito come richiesto nell'ODerr.

2.2 Il piano Novel Food

A seguito della soppressione del principio di positività non sono commerciabili solo le derrate alimentari specificate o autorizzate in un'ordinanza, bensì tutte quelle che soddisfano i requisiti relativi al diritto in materia di derrate alimentari. Affinché si possa continuare a garantire la sicurezza alimentare, sia l'UE sia il nuovo diritto svizzero prevedono un controllo prima dell'immissione sul mercato dei nuovi tipi di derrate alimentari (cosiddetti «Novel Food»). Questo significa che possono essere immessi sul mercato soltanto se sono stati preventivamente autorizzati dall'USAV. Sono considerati nuovi tipi di derrate alimentari le derrate alimentari che non erano ancora utilizzate in misura significativa per il consumo umano in Svizzera prima del 15 maggio 1997.

2.3 Procedure di autorizzazione

Nell'elaborazione delle nuove ordinanze si è voluto, laddove fosse giustificato, sopprimere le attuali procedure di autorizzazione (ad es. l'attuale autorizzazione per un test di mercato nonché le autorizzazioni rilasciate per i generatori aerosol o le procedure enologiche). Vengono mantenute le procedure di autorizzazione soltanto laddove le procedure legislative sarebbero troppo lente per poter immettere sul mercato, entro termini utili, un prodotto non conforme al diritto vigente. Questo è il caso in particolare delle autorizzazioni rilasciate per le nuove indicazioni sulla salute, per i «Novel Food» menzionati al punto 2.2. e per i processi di riciclo delle materie plastiche usate. Senza queste autorizzazioni sarebbe difficile mettere in atto innovazioni.

Al posto delle attuali procedure di autorizzazione, per diversi ambiti (ad es. residui di pesticidi di prodotti fitosanitari non autorizzati in Svizzera contenuti in derrate alimentari importate) è prevista la possibilità di chiedere di legiferare in questo senso. Una tale richiesta non crea un diritto ad agire da parte dell'USAV, tuttavia mostra che sussiste una necessità di legiferare e che bisogna esaminare la questione il più presto possibile. Elencando nelle relative disposizioni i documenti di cui deve disporre l'USAV per decidere in merito all'avvio di una procedura di revisione, l'onere amministrativo può essere ridotto sia per gli operatori economici sia per l'USAV.

2.4 La nuova struttura

La nuova struttura delle ordinanze si basa, laddove possibile e opportuno, al relativo diritto UE. Ad esempio, la vecchia ordinanza sulle sostanze estranee e sui componenti è stata suddivisa in un'ordinanza sui residui di prodotti fitosanitari, una sui contaminati e una sui residui di medicinali veterinari. Inoltre, viene elaborata un'ordinanza sui nuovi tipi di derrate alimentari e l'ordinanza sugli additivi viene suddivisa in un'ordinanza sugli additivi e in una sugli aromi. Altre ordinanze simili a livello tematico sono state riunite in un'unica ordinanza (ad es. tutte le ordinanze che disciplinano le materie prime vegetali o le derrate alimentari) oppure sono state create nuove ordinanze per determinate specifiche derrate alimentari (ad es. ordinanza sugli integratori alimentari).

La nuova struttura non deve tuttavia far credere che il diritto UE non possa essere rappresentato nel diritto svizzero in maniera identica. Mentre le disposizioni basate sulla legge sulle derrate alimentari fanno riferimento alla protezione della salute o al divieto di inganno, il diritto UE può nello stesso atto legislativo prevedere anche un testo legislativo con requisiti relativi al diritto ambientale o in materia di prodotti chimici. Questo sarebbe possibile anche secondo il diritto svizzero, tuttavia darebbe adito ad ambiguità per quanto riguarda le competenze in materia di queste prescrizioni esecutive, le misure da prendere in caso di inosservanza di tali prescrizioni e i rimedi giuridici per proteggersi contro tali misure. Pertanto, nell'ambito di questa revisione si è voluto evitare di mescolare requisiti che poggiano su diverse leggi.

2.5 Norme svizzere particolari

Il nuovo diritto sulle derrate alimentari contiene in diversi ambiti prescrizioni che non esistono nel diritto UE o che divergono da quelle europee. Il Parlamento ha in parte accettato volontariamente queste divergenze. Una di queste riguarda ad esempio l'obbligo di indicare il Paese di produzione. Mentre secondo il nuovo diritto il Paese di produzione deve essere sempre indicato, a meno che il Consiglio federale decreti una deroga, secondo il diritto UE l'indicazione deve fondamentalmente essere apportata soltanto se la sua assenza potrebbe indurre in errore i consumatori.

In altri ambiti, tuttavia, non è possibile riprendere le disposizioni del diritto UE alla lettera, anche se la Svizzera lo vorrebbe. Si tratta ad esempio del caso in cui l'UE, per garantire la sicurezza delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso, ha creato banche dati centralizzate che devono essere alimentate dagli operatori del mercato con informazioni sui prodotti (ad es. per i prodotti cosmetici). Nell'era dei flussi di merci transfrontalieri queste banche dati svolgono un ruolo importante. Le autorità degli Stati membri vi hanno accesso, tuttavia, vista l'assenza di un rispettivo accordo, non quelle della Svizzera. Non ha quindi senso riprendere nel diritto svizzero disposizioni relative alle procedure di notifica.



Vista questa mancanza, ci si pone la domanda come in Svizzera si possa garantire lo stesso livello di sicurezza di quello garantito ai consumatori dell'UE. Il diritto svizzero cerca di colmare questa lacuna creando soluzioni creative, come ad es. procedure di notifica per gli operatori del mercato in caso di categorie di prodotti sensibili oppure l'obbligo di presentare rapporti alle autorità per ottenere una visione d'insieme sulla situazione del mercato. Tuttavia, anche questi specifici strumenti svizzeri non compensano il fatto di non aver accesso a queste banche dati centralizzate dell'UE.

3. Ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni, l'economia e i consumatori

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Se si modificano le ordinanze in base ai progetti allegati, stando alle stime approssimative dell'USAV occorre prevedere il seguente fabbisogno di risorse:

- 9 nuovi posti
- investimenti informatici una tantum di 2,0 milioni
- spese informatiche ricorrenti di 0,4 milioni all'anno

I nuovi posti servono per:

- il coordinamento e la valutazione dei laboratori di riferimento (1 posto)
- l'organizzazione di ispezioni estere di team di ispettori in vista dell'esportazione di derrate alimentari e oggetti d'uso svizzeri, compresi l'assistenza al team di ispettori e l'accompagnamento delle ispezioni (2 posti)
- l'organizzazione e l'esecuzione della formazione e della formazione continua delle autorità preposte al controllo delle derrate alimentari e al controllo veterinario (3 posti)
- l'attuazione del piano di controllo nazionale (1 posto)
- il rafforzamento dell'esecuzione e dell'organizzazione dei controlli obbligatori delle derrate alimentari (2 posti)

3.2 Ripercussioni per i Cantoni

Le disposizioni proposte non comportano oneri supplementari per i Cantoni o soltanto di lieve entità, ma richiedono un adeguamento delle attività di controllo. Con la rinuncia al principio di positività e la soppressione dei valori soglia/tolleranza a favore delle concentrazioni massime conformemente al diritto UE, le attuali attività di controllo devono essere esaminate ed eventualmente adeguate. Anche se l'obbligo di controllare in modo rafforzato determinate derrate alimentari si ripercuoterà sulle attività degli organi cantonali esecutivi, occorre stabilire che gran parte di queste derrate alimentari giunge in Svizzera attraverso gli aeroporti di Zurigo e di Ginevra e che i costi causati dal controllo di questi prodotti possono essere addebitati alle persone responsabili indipendentemente dal fatto se è stata pronunciata una contestazione o no.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Le modifiche delle ordinanze proposte non comportano gravi oneri finanziari. Vi possono essere tuttavia alcune ripercussioni a seguito:

- del rafforzamento delle disposizioni relative all'indicazione del Paese di produzione delle derrate alimentari o della provenienza delle loro materie prime
- dell'obbligo generale di dichiarazione dei valori nutritivi

- dell'obbligo di dichiarazione degli allergeni anche nella vendita di merce sfusa
- dell'obbligo della rintracciabilità anche dei materiali e degli oggetti a contatto con le derrate alimentari, dei prodotti cosmetici e dei giocattoli

A questo si contrappone:

- l'armonizzazione del diritto svizzero a quello dell'UE consente di mantenere i vantaggi derivanti dall'Accordo bilaterale con l'UE (ad es. soppressione dei controlli veterinari al confine) e di ridurre gli ostacoli al commercio nella circolazione delle merci con l'UE.
- Grazie all'eliminazione del principio di positività non occorre più richiedere le autorizzazioni per le derrate alimentari non specificate nelle ordinanze.
- Le facilitazioni proposte per il controllo autonomo delle microaziende (aziende con al massimo 9 persone) riducono il loro onere amministrativo.
- La concessione di un termine transitorio di un anno con la possibilità, a tempo indeterminato, della commercializzazione delle merci immagazzinate fino ad esaurimento delle scorte consente un controllato adeguamento al nuovo diritto.

Inoltre, in molti ambiti vi sono eccezioni per le aziende commerciali, come ad es. per la dichiarazione obbligatoria dei valori nutritivi o per il dossier sulla sicurezza per i prodotti cosmetici.

Parallelamente all'attuale indagine conoscitiva si effettuerà una globale valutazione delle conseguenze delle regolamentazioni in collaborazione con la SECO, che comprenderà tutti gli stakeholder, ovvero sia quelli dello Stato (autorità federali, autorità cantonali d'esecuzione) come anche i privati (commercio, aziende di produzione, consumatori). Tra le altre cose si verificherà come la durata del periodo transitorio si ripercuoterà sui costi di produzione e di etichettatura.

3.4 Ripercussioni per i consumatori

Le nuove disposizioni proposte comportano per i consumatori un miglioramento del livello di protezione e maggiore trasparenza nei seguenti ambiti:

- informazioni complete anche sulle derrate alimentari acquistate nel «commercio online»
- aumento della trasparenza grazie all'indicazione del Paese di produzione delle derrate alimentari e della provenienza delle loro materie prime
- requisiti dettagliati per la caratterizzazione di prodotti della pesca (zona di pesca, attrezzi da pesca e metodo di produzione)
- dichiarazione degli allergeni anche nella vendita di merce sfusa
- obbligo generale di dichiarazione dei valori nutritivi
- in futuro divieto di inganno anche per i prodotti cosmetici e gli oggetti d'uso
- regolamentazione dell'acqua per docce e per piscine
- miglioramento della sicurezza dei prodotti cosmetici

4. Entrata in vigore prevista

L'entrata in vigore della nuova legge sulle derrate alimentari e del pacchetto di ordinanze è prevista per la prima metà del 2016.