



Berna, il 28 maggio 2025

Modifica dell'ordinanza sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso

Commento



Contesto

La presente modifica dell'ordinanza sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (ODerr; RS 817.02) attua la mozione CSEC-S 20.4267 «Dichiarazione dei prodotti ottenuti mediante metodi vietati», accolta dal Parlamento.

Situazione iniziale

Il 16 giugno 2021 il Parlamento ha accolto la mozione CSEC-S 20.4267 «Dichiarazione dei prodotti ottenuti mediante metodi vietati». Essa viene attuata mediante la presente modifica dell'ordinanza.

Contenuto del progetto

Il progetto prevede l'obbligo di dichiarazione per il foie gras e altri prodotti di origine animale ottenuti con interventi dolorosi senza ricorso all'anestesia. I principi guida dell'Organizzazione mondiale della sanità animale (WOAH) fungono da punto di riferimento per tale obbligo di dichiarazione.

La modifica comporta un certo onere aggiuntivo per la Confederazione e i Cantoni. Inoltre, sono attese ripercussioni accettabili per l'economia.

Commento

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Nel giugno 2021 il Parlamento ha accolto la mozione CSEC-S 20.4267 «Dichiarazione dei prodotti ottenuti mediante metodi vietati», la quale chiede di migliorare la trasparenza nei confronti dei consumatori per quanto concerne i prodotti di origine vegetale e animale introducendo un obbligo di caratterizzazione per i prodotti ottenuti mediante metodi vietati in Svizzera. I nuovi obblighi in questo senso dovranno essere chiaramente definibili, conformi al diritto internazionale e concretamente applicabili. Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'interno (DFI), ai fini dell'attuazione della mozione, di elaborare proposte di regolamentazione sulla dichiarazione obbligatoria per il foie gras, le cosce di rana ottenute senza stordimento, altri prodotti di origine animale ottenuti con interventi dolorosi senza ricorso all'anestesia nonché per l'uso, nelle derrate alimentari di origine vegetale, di determinati prodotti fitosanitari vietati in Svizzera. Con la presente revisione viene attuato in parte il mandato del Consiglio federale e aumentata di conseguenza per i consumatori la trasparenza sui metodi di produzione di prodotti soggetti all'obbligo di caratterizzazione. Si è rinunciato a inserire l'obbligo di dichiarare l'uso di alcuni prodotti fitosanitari vietati in Svizzera per le derrate alimentari di origine vegetale a causa delle numerose reazioni negative ricevute durante la procedura di consultazione.

1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta

La Svizzera potrebbe affrontare le modifiche dei metodi di produzione dei prodotti animali e vegetali insieme ad altri Stati, oppure potrebbe adoperarsi in seno ad organismi internazionali come la WAOH per sviluppare standard accettati da tutti i membri¹. Ha altresì l'opportunità di sollevare la questione dei metodi di produzione nei negoziati sugli accordi bilaterali di libero scambio. Potrebbe inoltre promuovere standard di produzione volontari o caratterizzazioni positive volontarie o informare i consumatori su certe forme di produzione come parte di una campagna di informazione. Infine, si potrebbe introdurre una tassa di incentivazione per determinati metodi di produzione o vietare l'importazione di determinati prodotti.

La suddetta mozione non mira principalmente a modificare i metodi di produzione di prodotti animali e vegetali all'estero, ma a migliorare l'informazione all'attenzione dei consumatori sui metodi di produzione vietati in Svizzera. In alternativa all'obbligo di caratterizzazione, si potrebbe prendere in considerazione una caratterizzazione positiva volontaria di prodotti animali e vegetali. Tuttavia, in caso di caratterizzazione volontaria, ci sarebbe da chiedersi quante aziende offrirebbero un'etichettatura positiva dei metodi di produzione che utilizzano. Di conseguenza, ciò non garantirebbe una maggiore trasparenza per i consumatori. Una campagna di informazione su specifiche forme di produzione aumenterebbe in generale la trasparenza nei confronti dei consumatori, ma non si potrebbe garantire che raggiunga effettivamente gli acquirenti di determinati prodotti. Neanche una tassa di incentivazione o un divieto di importazione per determinati prodotti porterebbe a una migliore informazione dei consumatori e va respinta anche per motivi di proporzionalità. Di conseguenza, resta solo l'obbligo di caratterizzazione. Tuttavia, poiché un obbligo di caratterizzazione per tutti i metodi di produzione vietati in Svizzera non sarebbe proporzionato, il Consiglio federale ha deciso di optare per un obbligo di caratterizzazione per alcuni prodotti di origine animale per i quali esistono determinati disciplinamenti internazionali (v. commento al n. 3.1).

La proposta di dichiarazione obbligatoria per i prodotti di origine vegetale è stata abbandonata in seguito al netto rifiuto durante la procedura di consultazione.

1.3 Interventi parlamentari

Il progetto attua la mozione 20.4267 «Dichiarazione dei prodotti ottenuti mediante metodi vietati». Viene liquidata anche la mozione Haab 20.3021 «Vietare l'importazione del foie gras ottenuto infliggendo sofferenze agli animali», accolta dal Parlamento il 16 settembre 2023 e la cui richiesta originaria è stata trasformata dal Consiglio degli Stati in un obbligo di dichiarazione e infine accolta anche dal Consiglio nazionale.

2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Né nel diritto UE né nei Paesi extra-UE vi sono simili obblighi di caratterizzazione.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La nuova normativa proposta

In futuro, determinate derrate alimentari di origine animale prodotte con metodi che provocano sofferenze agli animali dovranno essere caratterizzate di conseguenza. Tra queste rientrano il magret, il foie gras, il confit e le cosce

¹ Dal 2019, ad esempio esiste una norma internazionale dell'OMSA sull'uccisione dei rettili, alla cui elaborazione ha contribuito la Svizzera.

di rana ottenute senza stordimento. La nuova normativa riguarda anche le uova di gallina domestica (*Gallus gallus domesticus*), il latte vaccino e la carne bovina (*Bos taurus*), suina, di pollo e tacchino, quando sono prodotti con i metodi di dolorosi senza ricorso all'anestesia elencati nell'allegato 2. Tali interventi sugli animali violano i principi guida della WOA – un'organizzazione intergovernativa che lavora per migliorare la salute degli animali in tutto il mondo – che sono in linea con le aspettative della società in materia di benessere animale e sono ampiamente accettati.

I nuovi obblighi di caratterizzazione forniranno ai consumatori migliori informazioni sui metodi di produzione utilizzati per le derrate alimentari in questione. Tali informazioni saranno in forma scritta anche quando queste vengono vendute sfuse (ad es. al ristorante).

Le derrate alimentari provenienti da un Paese la cui legislazione vieta i metodi di produzione soggetti a caratterizzazione e che sono state effettivamente prodotte in conformità al diritto di tale Paese devono essere esenti dall'obbligo di caratterizzazione. Per facilitare l'attuazione, il DFI pubblica e gestisce elenchi di Paesi la cui legislazione prevede i rispettivi divieti. Per il magret, il foie gras e il confit di oche e anatre, il DFI non pubblica nessun elenco dei Paesi, perché questi prodotti sono sempre soggetti all'obbligo di caratterizzazione per via del loro esclusivo metodo di produzione, ossia l'alimentazione forzata (vedi punto 5).

3.2 Questioni relative all'attuazione

Il DFI sarà responsabile della stesura e dell'aggiornamento degli elenchi dei Paesi (cfr. art. 36 cpv. 5). Le autorità cantonali di esecuzione sono responsabili del controllo degli obblighi di caratterizzazione (art. 38 cpv. 1 e art. 47 della legge sulle derrate alimentari [LDerr, RS 817.0]).

4 Commento ai singoli articoli

Art. 36 cpv. 1 lett. j, 5 e 6

Capoverso 1

L'elenco delle informazioni da apporre sulle derrate alimentari preimballate viene integrato con i nuovi obblighi di caratterizzazione. I prodotti di origine animale interessati sono limitati alle derrate alimentari la cui fabbricazione viola gravemente i principi guida della WOA relativi al benessere degli animali (v. commento al n. 3.1), in particolare il principio della «freedom from pain, injury and disease».

Secondo la formulazione dell'articolo 36 capoverso 1 lettera j, l'obbligo di caratterizzazione non si applica alle derrate alimentari di origine animale se queste ultime non sono state fabbricate con uno dei metodi di produzione indicati nell'allegato 2.

Secondo l'articolo 26 LDerr, chiunque immette sul mercato derrate alimentari od oggetti d'uso deve provvedere affinché siano rispettate le condizioni legali (obbligo del controllo autonomo). Questo deve essere documentato di conseguenza. L'obbligo del controllo autonomo si applica anche alla corretta caratterizzazione dei prodotti. Tale obbligo consente all'autorità cantonale di esecuzione di valutare se, in assenza di caratterizzazione, è giustificato che una derrata alimentare non sia stata caratterizzata o se sono necessari ulteriori chiarimenti. Un controllo autonomo lacunoso comporta una contestazione dello stesso. Tuttavia, una caratterizzazione errata può essere contestata solo se le autorità di esecuzione possono dimostrare che il prodotto in questione è stato effettivamente fabbricato con un metodo soggetto all'obbligo di caratterizzazione. L'onere della prova spetta alle autorità (il cosiddetto principio di indagine).

Capoverso 5

Per facilitare l'attuazione dell'articolo 36 capoverso 1 lettera j, conformemente al capoverso 5 del suddetto articolo il DFI emette per ordinanza elenchi dei Paesi la cui legislazione vieta i metodi di produzione soggetti all'obbligo di caratterizzazione. Le derrate alimentari provenienti da tali Paesi sono esenti dall'obbligo di apporre l'indicazione di cui all'allegato 2 se sono state fabbricate in conformità al diritto di quel Paese.

Capoverso 6

Non ci sono eccezioni all'obbligo di caratterizzazione per il magret, il foie gras e il confit di oche e anatre, poiché queste derrate alimentari sono sempre ottenute con l'alimentazione forzata. Per questi prodotti non viene emesso dunque nessun elenco di Paesi.

Art. 39 cpv. 2, frase introduttiva (concerne soltanto il testo tedesco) e lett. e

Poiché l'obbligo di indicare il metodo di produzione è un'informazione di estremo interesse per i consumatori, le relative indicazioni devono essere obbligatoriamente fornite per scritto nel caso della vendita sfusa (cfr. art. 2 cpv. 1 n. 12 ODerr). A queste informazioni viene quindi attribuita la stessa importanza dell'indicazione della provenienza per la carne e il pesce.

Art. 95d

Poiché i Paesi vengono aggiunti all'elenco solo su richiesta (cfr. art. 7 dell'ordinanza del DFI concernente l'elenco dei Paesi secondo l'ordinanza sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso), all'entrata in vigore dell'ordinanza gli elenchi dei Paesi non conterranno ancora alcuna voce. È previsto un periodo transitorio di due anni per l'attuazione delle nuove norme, in modo da lasciare tempo sufficiente ai Paesi per la presentazione delle domande e per gli accertamenti necessari per l'inclusione di un Paese negli elenchi.

Allegato 2

Il nuovo allegato 2 contiene le derrate alimentari soggette al nuovo obbligo di caratterizzazione (colonna 1 della tabella). Esso menziona sia il metodo di produzione soggetto all'obbligo di caratterizzazione (colonna 2) sia la formulazione delle indicazioni con cui le derrate alimentari interessate devono essere caratterizzate (colonna 3). In caso di ulteriori obblighi di caratterizzazione, può essere integrato di conseguenza.

In questo allegato, il termine «carne bovina» designa la carne della specie «*Bos taurus*», includendo quindi carne di manzo, vitello e vacca. Il termine «latte vaccino» designa esclusivamente il latte vaccino pronto per il consumo. Il latte è considerato pronto per il consumo se è stato sottoposto a un trattamento termico come la pastorizzazione, l'alta pastorizzazione, il trattamento UHT, la sterilizzazione o qualsiasi altro processo che permetta di ottenere una conservabilità e un'igienizzazione equivalenti o superiori. Il termine corrispondente non si applica al latte di altre specie o ai latticini.

Per le carni bovine, suine, di pollo e di tacchino, i requisiti di dichiarazione si applicano sia alle carni intere sia a quelle in pezzi come ad esempio bistecche, costole, la coscia o carne sminuzzata. Per queste carni, così come per le cosce di rana, l'indicazione obbligatoria riguarda sia la carne fresca sia quella trasformata, ad esempio marinata o cotta.

Modifica di altri atti normativi

1. Ordinanza sul vino²

Art. 27 cpv. 3

Il nuovo paragrafo mira a chiarire la questione di un possibile declassamento del vino DOC prodotto in conformità alla deroga di cui alla lettera c dell'allegato 9 dell'ordinanza sulle bevande. In effetti, è necessario stabilire questa nuova deroga, affinché un tale vino DOC non sia non conforme alla disposizione che stabilisce che un vino con indicazione geografica tipica o da tavola arricchito non può avere un titolo alcolometrico superiore al 12,5 per cento vol. per un vino rosso e al 12 per cento vol. per un vino bianco.

Art. 27c

L'articolo 27c dell'ordinanza fa attualmente riferimento all'ordinanza del DFI sulle bevande (RS 817.022.12). La tecnica legislativa svizzera non consente un rimando a un atto normativo subordinato, ossia di un'ordinanza del Consiglio federale a un'ordinanza di un dipartimento. Di conseguenza, il rimando nell'ordinanza sul vino all'allegato 9 dell'ordinanza del DFI sulle bevande deve essere sostituito da un rimando indiretto alla norma di delega contenuta nell'articolo 14 capoverso 1 ODerr. Sebbene la formulazione del riferimento sia diversa, l'allegato 9 dell'ordinanza sulle bevande rimane applicabile.

Art. 27e^{bis}

Con l'emanazione dell'articolo 27e^{bis} l'ordinanza sul vino viene adeguata al nuovo articolo 94 paragrafo 3 del regolamento (UE) n. 1308/2013³.

Vista la domanda in costante crescita da parte dei consumatori di vini innovativi con un titolo alcolometrico inferiore al titolo alcolometrico volumico minimo dei vini ai sensi dell'articolo 69 capoverso 4 dell'ordinanza del DFI sulle bevande, dovrebbe essere possibile produrre tali vini innovativi anche in Svizzera. Lo scopo è ridurre distorsioni della concorrenza tra la Svizzera e l'UE.

Sono necessari ulteriori lavori di ricerca e prove per migliorare la qualità dei prodotti totalmente dealcolizzati. In particolare, è necessario garantire che le caratteristiche distintive dei vini di qualità protetti da una denominazione di origine controllata e dei vini con indicazione geografica tipica possano essere preservate quando il titolo alcolometrico viene completamente rimosso.

Finché gli sviluppi tecnologici non consentiranno di garantire che il vino dealcolizzato mantenga le caratteristiche specifiche di ciascuna regione di coltivazione, è opportuno che in Svizzera, come nell'UE, sia consentita solo una dealcolizzazione parziale per i vini a denominazione di origine controllata e i vini con indicazione geografica tipica.

Art. 27f

Anche l'articolo 27f di questa ordinanza fa attualmente riferimento alla caratterizzazione, alle pratiche e ai trattamenti enologici dell'ordinanza del DFI sulle bevande. Come indicato nel commento all'articolo 27c, la tecnica legislativa svizzera non consente un rimando a un atto normativo subordinato. Di conseguenza, viene sostituito da un rimando indiretto alle norme di delega che figurano negli articoli 14 capoverso 1 e 36 capoversi 3 e 4 ODerr. Sebbene la formulazione del riferimento sia diversa, gli articoli 69–76 e 84–86 dell'ordinanza del DFI sulle bevande rimangono applicabili.

2. Ordinanza sull'immissione in commercio di prodotti conformi a prescrizioni tecniche estere⁴

Art. 2 lett. b n. 12

Secondo il principio «Cassis de Dijon», i prodotti fabbricati e messi in vendita legalmente nell'UE possono essere immessi anche sul mercato svizzero (art. 16a cpv. 1 della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio [LOTG; RS 946.51]). Lo scopo è evitare ostacoli al commercio. Tuttavia, il Consiglio federale può decidere per determinati

² RS 916.140

³ Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007, GU L 347 del 20.12.2013, pag. 671; modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2024/1143, GU L 2024/1143, 23.4.2024.

⁴ RS 946.513.8

prodotti deroghe al principio «Cassis de Dijon», tenendo conto dell'articolo 4 capoversi 3 e 4 LOTC (art. 16a cpv. 2 lett. e LOTC). La deroga al principio «Cassis de Dijon» deve servire un interesse pubblico preponderante (art. 4 cpv. 3 lett. a LOTC), non deve costituire un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata degli scambi (art. 4 cpv. 3 lett. b LOTC) e deve essere conforme al principio di proporzionalità (art. 4 cpv. 3 lett. c LOTC). Questi diversi punti sono stati valutati e convalidati per la deroga qui considerata.

L'UE non prevede requisiti di caratterizzazione come quelli introdotti dalla modifica dell'ODerr. Tuttavia, le derrate alimentari provenienti dall'UE non saranno esenti dai nuovi obblighi di caratterizzazione. È opportuno, pertanto, creare una deroga all'articolo 16a capoverso 1 LOTC per «derrate alimentari di origine animale prodotte con interventi dolorosi senza ricorso all'anestesia o per alimentazione forzata che non soddisfano gli obblighi di caratterizzazione secondo gli articoli 36 capoverso 1 lettera j e 39 capoverso 2 lettera e ODerr».

La modifica dell'OIPPE entrerà in vigore soltanto quando il periodo transitorio di due anni secondo l'articolo 95c per la modifica dell'ODerr sarà scaduto. La cifra IV prevede quindi un'entrata in vigore scaglionata.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

La creazione e l'aggiornamento dell'elenco dei Paesi comporteranno un onere aggiuntivo per il DFI (USAV). Le risorse necessarie a tale scopo saranno compensate internamente.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Per le autorità cantonali di esecuzione, che sono responsabili del controllo degli obblighi di caratterizzazione previsti dal diritto alimentare, l'onere aggiuntivo è limitato, poiché già oggi devono controllare alcuni obblighi di caratterizzazione. Effettuando un calcolo approssimativo dei dati per tutti i Cantoni, si prevede un onere aggiuntivo di circa 1,5 posti a tempo pieno. Non vi sono ripercussioni su Comuni, centri urbani, agglomerati e regioni di montagna.

5.3 Ripercussioni per l'economia

Gli obblighi di caratterizzazione comportano un certo onere aggiuntivo, in particolare nei settori della ristorazione e del commercio al dettaglio. Grazie al elenco dei Paesi del DFI (cfr. art. 36 cpv. 5) l'onere aggiuntivo dovrebbe essere limitato e viene considerato giustificabile in considerazione del miglioramento delle informazioni per i consumatori.

5.4 Ripercussioni per la società

I requisiti di caratterizzazione forniranno ai consumatori informazioni più trasparenti sui metodi di produzione delle derrate alimentari in questione. Ciò consente una decisione d'acquisto più consapevole e porta probabilmente a una sensibilizzazione sul tema della protezione degli animali. È anche ipotizzabile che l'obbligo di caratterizzazione possa lanciare un segnale ad altri Paesi.

5.5 Ripercussioni per l'ambiente e altre ripercussioni

Gli obblighi di caratterizzazione servono fondamentalmente a promuovere il benessere degli animali.

6 Aspetti giuridici

6.1 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

6.1.1 Obblighi internazionali da tenere in considerazione

Gli obblighi internazionali della Svizzera derivano principalmente dall'Accordo generale su le tariffe doganali e il commercio (GATT; RS 0.632.21), dall'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi (Accordo TBT; RS 0.632.20) e dall'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (Accordo di libero scambio; RS 0.632.401) e dall'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo RS 0.916.026.81).

Alcuni accordi contengono disposizioni derogatorie che possono giustificare l'inosservanza degli obblighi di uno Stato membro nell'ambito del diritto commerciale in singoli casi (ad es. la protezione della morale pubblica e la protezione della vita umana e animale o la messa in pericolo della vita umana e animale). Tuttavia, queste devono essere proporzionali e non devono portare a discriminazioni arbitrarie o ingiustificate tra Paesi con le stesse condizioni. Alcuni accordi contengono inoltre disposizioni in base alle quali gli Stati membri devono astenersi da qualsiasi misura che possa compromettere la realizzazione degli obiettivi dell'accordo.

6.1.2 Legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio

Nell'ambito degli obblighi internazionali della Svizzera si tiene conto anche della LOTC. Secondo l'articolo 4 LOTC le prescrizioni tecniche devono essere formulate in modo da non costituire ostacoli tecnici al commercio. A tale scopo, esse devono essere elaborate in modo da essere compatibili con quelle dei principali partner commerciali

della Svizzera. Deroghe a tale principio sono ammissibili soltanto qualora siano rese necessarie da interessi pubblici preponderanti e non costituiscano né un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata degli scambi e sono proporzionate.

6.1.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Alla luce degli obblighi internazionali della Svizzera, l'obbligo di caratterizzazione è possibile solo per i prodotti realizzati con metodi di produzione chiaramente contrari alla morale pubblica o che mettono palesemente in pericolo la vita o la salute di persone e animali. Vi è violazione della morale pubblica nel caso di prodotti di origine animale, se durante la produzione vengono violati i principi guida della WOA. Come indicato al numero 3.1, i principi guida rispondono alle aspettative della società in materia di benessere degli animali e sono ampiamente accettati. Dovrebbero quindi fungere da punto di riferimento per l'obbligo di caratterizzazione.

Per raggiungere gli obiettivi di protezione desiderati non esistono opzioni meno restrittive per il commercio rispetto ai requisiti di caratterizzazione. Al contrario, questi rappresentano una misura più blanda rispetto a un eventuale divieto di importazione, che potrebbe anche essere preso in considerazione. Inoltre, non vi è alcuna discriminazione tra Paesi che presentano le stesse condizioni, in quanto il DFI includerà tutti i Paesi che fabbricano prodotti di origine animale senza i metodi soggetti a caratterizzazione negli elenchi dei Paesi le cui importazioni sono esenti dall'obbligo di caratterizzazione. Neanche i prodotti provenienti da tutti gli altri Paesi non devono essere caratterizzati se l'importatore può presumere, sulla base delle informazioni contenute nei certificati di consegna, che i prodotti siano stati realizzati senza i metodi soggetti a caratterizzazione. Infine, poiché l'obbligo di caratterizzazione si applica solo a una selezione di prodotti animali e vegetali, non comporta una restrizione dissimulata al commercio mondiale.

6.2 Forma dell'atto

Gli obblighi di caratterizzazione si basano sull'articolo 13 LDerr, secondo il quale il Consiglio federale può, tra le altre cose, prescrivere indicazioni sul metodo di produzione di una derrata alimentare.

6.3 Delega di competenze legislative

Il DFI è autorizzato a tenere un elenco dei Paesi (cfr. art. 36 cpv. 5). A tal fine viene emessa un'ordinanza.