

08.054

**Messaggio
concernente la revisione parziale
della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio**

del 25 giugno 2008

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC).

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2006 | M | 04.3473 | Soppressione degli ostacoli tecnici al commercio
(S 2.6.05, Hess Hans; N 15.3.06) |
| 2006 | M | 05.3336 | Vini naturali con un tenore alcolico superiore al
15 per cento del volume
(N 7.10.2005, Germanier; S 26.9.2006) |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

25 giugno 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio, in vigore da 12 anni, dev'essere sottoposta a una revisione. La modifica principale consiste nell'applicazione autonoma da parte della Svizzera del cosiddetto «principio Cassis de Dijon» a determinate importazioni provenienti dalla Comunità europea (CE) e dallo Spazio economico europeo (SEE).

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

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

Malgrado questi strumenti vi sono ancora numerosi ostacoli tecnici al commercio che contribuiscono al livello elevato dei prezzi in Svizzera. Con la presente revisione si intende pertanto aggiungere al ventaglio di strumenti esistenti un ulteriore strumento, ossia l'applicazione unilaterale del cosiddetto «principio Cassis de Dijon» a determinate importazioni in provenienza dalla CE e dallo SEE.

Il «principio Cassis de Dijon» deriva da una decisione della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) del 1979, relativa all'immissione in commercio in Germania dell'omonimo liquore francese, e contribuisce alla realizzazione del mercato interno. Secondo tale principio, i prodotti importati da uno Stato della CE e fabbricati conformemente alle prescrizioni nazionali dello Stato di esportazione, di norma possono essere immessi in commercio in tutta la CE. Le limitazioni alla circolazione delle merci sono ammesse soltanto se dettate da interessi pubblici preponderanti.

Al fine di evitare una discriminazione a livello nazionale è previsto che anche i produttori svizzeri che fabbricano prodotti destinati al mercato dei Paesi della CE o dello SEE possano immettere in commercio in Svizzera questi prodotti fabbricati conformemente alle prescrizioni vigenti nei Paesi della CE o dello SEE, a condizione tuttavia che questi prodotti siano stati legalmente immessi in commercio nello Stato della CE o dello SEE interessato. Con questa misura, volta a rafforzare la piazza economica svizzera, si vuole garantire che in futuro i produttori svizzeri possano produrre per l'intero mercato europeo attenendosi alle prescrizioni di un solo Paese, e che possano immettere in commercio i loro prodotti in Svizzera alle

medesime condizioni dei loro concorrenti della CE o dello SEE. Al fine di evitare discriminazioni nei confronti delle imprese che producono soltanto per il mercato svizzero è prevista un'ulteriore misura: se si constatano svantaggi dovuti a prescrizioni speciali svizzere, questi possono essere segnalati alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Nei casi di rigore il Consiglio federale può prevedere una procedura d'autorizzazione al fine di permettere alle imprese svizzere, per evitare loro svantaggi inaccettabili, di fabbricare i loro prodotti destinati al mercato svizzero conformemente alle stesse prescrizioni in base alle quali sono fabbricati i prodotti concorrenziali esteri. Queste autorizzazioni si applicano soltanto fino a quando la discriminazione dei produttori svizzeri viene eliminata grazie all'adeguamento delle prescrizioni.

Per l'applicazione del «principio Cassis de Dijon» alle derrate alimentari è previsto inoltre un disciplinamento speciale, che si rifà a un disciplinamento vigente in Germania da oltre 20 anni: le derrate alimentari prodotte conformemente alle prescrizioni tecniche della CE o, in caso di armonizzazione parziale o di mancanza di armonizzazione del diritto comunitario, conformemente alle prescrizioni tecniche di uno Stato membro della CE o dello SEE, e che sono state legalmente immesse in commercio in detti Stati, potranno accedere al mercato svizzero se dispongono di un'autorizzazione rilasciata dall'Ufficio federale della sanità. Detta autorizzazione viene rilasciata se la derrata alimentare interessata non costituisce un pericolo per la sicurezza e la salute delle persone e le esigenze relative all'informazione sui prodotti sono adempiute. In questo caso viene emanata una decisione generale alla quale possono fare capo sia gli importatori sia i produttori indigeni; in tal modo si evitano a priori le discriminazioni delle imprese che producono esclusivamente per il mercato svizzero. Questo disciplinamento speciale permette di applicare il «principio Cassis de Dijon» anche nel settore delle derrate alimentari, per il quale la protezione della salute riveste un'importanza particolare. Nel contempo impedisce la discriminazione dei produttori svizzeri. Al di fuori del settore delle derrate alimentari le misure esposte più sopra sono invece sufficienti per evitare un'eventuale discriminazione dei produttori svizzeri; un sistema di autorizzazioni sarebbe sproporzionato, poiché non sono state praticamente rilevate differenze nelle prescrizioni sui prodotti che potrebbero avere un'incidenza sui prezzi (differenze che hanno inoltre potuto essere eliminate grazie all'armonizzazione con il diritto comunitario) e la sorveglianza del mercato è di conseguenza sufficiente per garantire il rispetto del livello generale di protezione svizzero.

Diversi partecipanti alla procedura di consultazione hanno chiesto l'applicazione del «principio Cassis de Dijon» anche ai prodotti già omologati nella CE. Siccome le procedure di omologazione sono previste in particolare per i prodotti che possono costituire potenzialmente un grave pericolo per la vita delle persone o degli animali o per l'ambiente, a detti prodotti il «principio Cassis de Dijon» non dev'essere applicato, analogamente a quanto prevede il diritto comunitario. Per contro si propone di semplificare le procedure di omologazione dei prodotti già omologati all'estero conformemente a prescrizioni equivalenti. Siccome i medicinali costituiscono il 90 per cento dei prodotti importati dalla CE soggetti all'obbligo di omologazione e il cui accesso al mercato non è ancora disciplinato per mezzo di accordi, questo settore è prioritario rispetto agli altri. In un rapporto

allegato al presente messaggio vengono presentate le caratteristiche delle misure volte ad abbattere ulteriormente gli ostacoli al commercio, in particolare nei confronti della CE. Altre semplificazioni per le autorizzazioni dei medicinali sono prioritarie. Il Dipartimento federale dell'interno è incaricato di preparare corrispondenti revisioni di leggi o ordinanze.

Il presente messaggio rientra in un pacchetto di misure del Consiglio federale che comprende, oltre alla revisione parziale della LOTC, la soppressione sistematica delle prescrizioni speciali svizzere per mezzo dell'armonizzazione della legislazione svizzera sui prodotti con quella della CE, come deciso dal Consiglio federale il 31 ottobre 2007, nonché la conclusione di accordi con la CE volti a eliminare gli ostacoli tecnici al commercio. È completato dal messaggio concernente la legge sulla sicurezza dei prodotti (revisione totale della legge federale sulla sicurezza delle installazioni e degli apparecchi tecnici).

La lotta contro i prezzi elevati è una priorità della politica di crescita 2008–2011 del Consiglio federale.

Isolando il mercato svizzero e riducendo la concorrenza, gli ostacoli tecnici al commercio contribuiscono a mantenere i prezzi a un livello elevato. L'analisi delle ripercussioni economiche della revisione proposta mostra che l'impatto degli ostacoli tecnici al commercio sui prezzi può essere del 10–25 per cento a seconda dei prodotti.

Le diverse misure proposte sono volte a favorire l'accesso al mercato svizzero dei prodotti provenienti dalla CE, che rappresentano l'82 per cento delle importazioni svizzere complessive. Già una valutazione prudente di una parte degli effetti delle riforme sull'evoluzione dei prezzi mostra che la revisione proposta determinerà risparmi annui di vari miliardi sulle importazioni in provenienza dalla CE.

A fronte dei benefici economici che la revisione comporterà per la Svizzera, i costi supplementari per la Confederazione e i Cantoni sono minimi. Per l'Amministrazione federale si prevede, per una fase iniziale di cinque anni al massimo, un fabbisogno supplementare di 2,65 milioni di franchi all'anno (11 posti e 1 milione di franchi per ricerche). Il progetto ha un importante potenziale macroeconomico e fa parte dei progetti della legislatura corrente per i quali è previsto un effetto sulla crescita superiore allo 0,5 per cento del PIL.

Indice

Compendio	6386
1 Punti essenziali del progetto	6392
1.1 Situazione iniziale	6392
1.1.1 Come le prescrizioni tecniche possono trasformarsi in ostacoli tecnici al commercio	6392
1.1.2 La legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC)	6393
1.1.3 Strumenti volti a eliminare gli ostacoli tecnici al commercio nella CE e nello SEE: armonizzazione del diritto e «principio Cassis de Dijon»	6395
1.1.4 Interventi parlamentari	6397
1.2 Pacchetto di misure volte a eliminare gli ostacoli tecnici al commercio	6398
1.2.1 Revisione parziale della LOTC	6398
1.2.2 Eliminazione delle divergenze tra il diritto svizzero sui prodotti e la legislazione comunitaria	6399
1.2.3 Disposizioni contenute in accordi	6400
1.3 Il nuovo disciplinamento proposto	6401
1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	6403
1.4.1 Motivazione economica del progetto	6403
1.4.2 Compendio dei risultati della procedura di consultazione	6403
1.4.3 Questioni singole sollevate nell'ambito della procedura di consultazione	6405
1.4.4 Modifiche apportate all'avamprogetto	6409
1.5 Concordare compiti e finanze	6410
1.6 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	6411
1.7 Attuazione	6413
1.8 Interventi parlamentari	6414
2 Parte speciale	6414
2.1 Capitolo 1: Scopo, campo d'applicazione e definizioni	6414
2.1.1 Articolo 1: Scopo e oggetto	6414
2.1.2 Articolo 2: Campo d'applicazione	6415
2.1.3 Articolo 3: Definizioni	6415
2.2 Capitolo 2: Adozione di prescrizioni tecniche	6417
2.2.1 Articolo 4: Elaborazione di prescrizioni tecniche in generale	6417
2.2.2 Articolo 4a (nuovo): Elaborazione delle prescrizioni tecniche concernenti l'informazione sul prodotto	6419
2.2.3 Articolo 5: Elaborazione delle prescrizioni tecniche sulle procedure per l'immissione in commercio	6421
2.2.4 Articolo 5a (nuovo): Elaborazione delle prescrizioni tecniche sull'installazione, la messa in servizio e l'impiego	6422
2.3 Capitolo 3: Competenze e compiti del Consiglio federale	6423
2.3.1 Articolo 10: Accreditamento	6423
2.3.2 Articolo 11: Normazione	6424
2.3.3 Articolo 14: Conclusione di accordi internazionali	6425

2.4	Capitolo 3a (nuovo): Immissione in commercio di prodotti fabbricati conformemente a prescrizioni tecniche estere	6425
2.4.1	Sezione 1: Disposizioni generali Articolo 16a: Principio	6425
2.4.2	Articolo 16b: Misure volte a impedire la discriminazione di produttori svizzeri	6430
2.4.3	Sezione 2: Derrate alimentari	6431
2.4.4	Articolo 16c: Obbligo di autorizzazione	6432
2.4.5	Articolo 16d: Condizioni di autorizzazione	6432
2.4.6	Articolo 16e: Forma ed effetti dell'autorizzazione	6433
2.4.7	Sezione 3: Informazione sul prodotto Articolo 16f	6434
2.5	Capitolo 4: Diritti e doveri delle persone interessate	6436
2.5.1	Sezione 1: Prove richieste	6436
2.5.2	Articolo 17: Principio	6436
2.6	Sezione 2: Sorveglianza del mercato	6437
2.6.1	Articolo 19: Competenze degli organi di esecuzione	6438
2.6.2	Articolo 19a: Obbligo di collaborazione e di informazione	6439
2.6.3	Articolo 20: Sorveglianza dei prodotti fabbricati conformemente a prescrizioni tecniche estere	6440
2.6.4	Articolo 20a: Protezione giuridica	6442
2.6.5	Rapporto tra la LOTC e la legge sulla sicurezza dei prodotti (LSPro)	6442
2.7	Sezione 3: Protezione dei dati e assistenza amministrativa	6443
2.7.1	Articolo 20b: Protezione dei dati	6443
2.8	Articoli 21 e 22: Assistenza amministrativa	6444
2.9	Capitolo 5: Disposizioni penali	6444
2.9.1	Articolo 27: Documenti esteri	6445
2.9.2	Articolo 28: Rilascio illegittimo di dichiarazioni di conformità, apposizione e uso non autorizzato di marchi di conformità come pure rilascio illegittimo di dichiarazioni attestanti la conformità con prescrizioni tecniche estere	6445
2.9.3	Articolo 28a: Mancata richiesta dell'autorizzazione secondo l'articolo 16c	6445
2.10	Capitolo 6: Disposizioni finali	6446
2.10.1	Articolo 31a (nuovo): Esecuzione	6446
2.11	Modifica del diritto vigente	6446
2.11.1	Legge sull'alcool	6446
2.11.2	Legge sulle telecomunicazioni	6448
2.11.3	Legge sull'agricoltura	6449
2.11.4	Legge sui prodotti da costruzione	6452
2.11.5	Legge sugli esplosivi	6453
3	Ripercussioni	6456
3.1	Per la Confederazione	6456
3.2	Per i Cantoni	6457
3.3	Per l'economia	6458
3.3.1	Necessità e possibilità di intervento da parte dello Stato	6458
3.3.2	Misure proposte e campo di applicazione	6460

3.3.3 Per l'intera economia	6462
3.3.4 Ripercussioni per le diverse categorie sociali	6465
3.3.5 Regolamentazioni alternative	6468
3.3.6 Aspetti pratici dell'esecuzione	6469
4 Rapporto con il programma di legislatura	6470
5 Aspetti giuridici	6470
5.1 Costituzionalità e legalità	6470
5.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera	6471
Allegato: Rapporto sulla semplificazione delle procedure di omologazione esistenti per prodotti già omologati all'estero secondo prescrizioni equivalenti	6473
Legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC) (Disegno)	6499

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Come le prescrizioni tecniche possono trasformarsi in ostacoli tecnici al commercio

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

Nell'emanare prescrizioni tecniche lo Stato si prefigge di regola obiettivi legittimi, non legati in primo luogo a questioni di politica commerciale. Questi sono segnatamente la protezione della sicurezza e della salute dei consumatori e dei lavoratori nonché la protezione dell'ambiente naturale. Tuttavia, le prescrizioni tecniche possono anche avere l'effetto di ostacolare gli scambi di prodotti o addirittura di proteggere gli interessi economici nazionali dalla concorrenza estera.

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

All'articolo 3 lettera b della legge federale del 6 ottobre 1995¹ sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC), le prescrizioni tecniche sono definite come «le norme giuridicamente vincolanti il cui rispetto costituisce la condizione secondo la quale i prodotti possono essere offerti, immessi in commercio, messi in servizio, utilizzati o smaltiti e che riguardano segnatamente:

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

Pertanto, le seguenti prescrizioni non sono considerate prescrizioni tecniche nel senso della definizione di cui sopra:

- le disposizioni penali, le disposizioni relative all'acquisizione e alla consegna di determinati prodotti, le tasse d'incentivazione, le tasse di smaltimento

¹ RS 946.51

anticipate ai sensi della legge sulla protezione dell'ambiente, i dazi, l'imposta sul valore aggiunto;

- i disciplinamenti relativi alla protezione della proprietà intellettuale, ossia ad esempio le denominazioni di origine, l'indicazione geografica nonché la questione inerente all'esaurimento dei diritti di proprietà intellettuale;
- le prescrizioni non riguardanti i prodotti; una merce è considerata prodotto ai sensi della LOTC se può essere oggetto di compravendita².

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

Con il rifiuto, nella votazione popolare federale del 6 dicembre 1992, dell'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE), per la Svizzera il problema degli ostacoli tecnici al commercio ha assunto una nuova dimensione. Nelle loro relazioni reciproche, i principali partner commerciali del nostro Paese hanno rimosso buona parte di questi ostacoli; la Svizzera è invece rimasta esclusa da questa evoluzione. Il nostro Paese ha reagito in particolare emanando, nell'ambito del programma di rivitalizzazione dell'economia svizzera, la LOTC.

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

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

Secondo l'articolo 4, le prescrizioni tecniche devono essere formulate in modo da non costituire ostacoli tecnici al commercio. A tale scopo esse sono elaborate in modo da essere compatibili con quelle dei principali partner commerciali della Svizzera ovvero, di norma, con quelle della CE. Deroche a tale principio sono

² P. es. gli impianti fissi secondo l'allegato 1 dell'ordinanza del 23 dicembre 1999 sulla protezione dalle radiazioni non ionizzanti (ORNI; RS **814.710**) non sono prodotti poiché non possono essere importati o esportati come un tutto. I rifiuti non sono considerati prodotti poiché, conformemente all'articolo 7 capoverso 6 della legge sulla protezione dell'ambiente (RS **814.01**), per rifiuti si intendono soltanto cose mobili delle quali il detentore si libera (senza alcuna contropartita in denaro) o che devono essere smaltite nell'interesse pubblico (i rifiuti non vengono immessi in commercio bensì eliminati). Parimenti non sono prodotti i rifiuti pericolosi ai sensi della Convenzione di Basilea del 22 marzo 1989 (RS **0.814.05**).

ammissibili, secondo l'articolo 4 capoversi 3 e 4, soltanto qualora siano rese necessarie da interessi pubblici preponderanti quali in particolare la tutela della salute, dell'ambiente o dei consumatori³. Per i cittadini, questa prima categoria di disposizioni non comporta diritti o doveri.

Una seconda categoria di disposizioni (cap. 3, art. 7–16; cap. 4, sez. 2 e 3, art. 19–22) disciplina le competenze degli organi di controllo e descrive la procedura di esecuzione di queste competenze. Anche queste disposizioni sono rivolte soprattutto alle autorità d'esecuzione.

La terza categoria di disposizioni (cap. 4, sez. 1, art. 17 e 18; cap. 5, art. 23–30) è indirizzata ai soggetti giuridici: essa comprende infatti principi in materia di conformità alle prescrizioni sui prodotti, riguardanti anche le relative prove, e sanzioni penali da applicare in caso di violazione di tali prescrizioni.

Basandosi sulla LOTC il nostro Collegio ha finora messo in atto due strategie per eliminare gli ostacoli tecnici al commercio: l'armonizzazione autonoma delle prescrizioni svizzere con quelle del diritto comunitario e la conclusione di accordi con la CE finalizzati all'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio.

Armonizzazione autonoma

Nei casi in cui all'interno della CE vengono applicate prescrizioni tecniche unitarie (il cosiddetto «settore armonizzato»)⁴, il legislatore svizzero può eliminare gli ostacoli tecnici al commercio tra Svizzera e Stati della CE o dello SEE adeguando la legislazione svizzera sui prodotti a quella vigente nella CE, in misura tale da evitare le incompatibilità. Il nostro Collegio persegue questo obiettivo dai primi anni Novanta. Siccome le prescrizioni tecniche devono essere continuamente adeguate al progresso tecnico, la loro attualità dev'essere esaminata periodicamente. Nell'ambito dei lavori preliminari all'elaborazione del presente messaggio abbiamo proceduto a una verifica completa delle prescrizioni svizzere sui prodotti⁵.

Accordi con la Comunità europea (CE)⁶

Nel quadro degli accordi settoriali conclusi nel 1999 tra la Svizzera e la CE («Bilaterali I»), mediante vari strumenti di carattere internazionale sono state create le basi per la rimozione reciproca degli ostacoli tecnici al commercio. In particolare, si tratta dell'*Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della*

³ Costituiscono interessi ai sensi dell'art. 4 cpv. 3 lett. a la protezione:

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

⁴ Cfr. n. 1.1.3

⁵ Cfr. n. 1.2.2

⁶ La denominazione *Unione europea (UE)* ha sostituito, nel linguaggio corrente, quella di *Comunità europea (CE)*. Attualmente UE e CE rimangono tuttavia nozioni giuridicamente distinte. Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, entrerà in vigore il 1° gennaio 2009 una volta ratificato da tutti gli Stati membri. Tutte le denominazioni riferite alla CE spariranno con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e Unione e UE sostituiranno Comunità e CE. Siccome attualmente il Trattato di Lisbona non è ancora in vigore, nel presente messaggio vengono utilizzati i termini *Comunità europea e CE* («primo pilastro» dell'UE), a meno che non si tratti dell'organizzazione mantello.

conformità (Mutual Recognition Agreement; MRA⁷) nel settore dei prodotti industriali e dell'Accordo sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo)⁸.

Il MRA prevede il riconoscimento reciproco delle valutazioni della conformità (esami, certificazioni, ispezioni) e, in parte, anche delle omologazioni dei prodotti in 16 settori – allo stato attuale – del ramo industriale⁹. Laddove l'Accordo equipara le prescrizioni svizzere a quelle comunitarie, la valutazione della conformità di un prodotto da parte di un unico organismo competente, riconosciuto dall'Accordo, è sufficiente per la sua commercializzazione sul mercato svizzero e su quello comunitario. Viene pertanto a cadere la doppia valutazione della conformità – secondo le prescrizioni svizzere e secondo le prescrizioni CE – richiesta prima dell'entrata in vigore dell'Accordo. Negli altri settori contemplati dall'Accordo, in cui le prescrizioni svizzere differiscono da quelle comunitarie, continuano ad essere richieste due valutazioni della conformità; tuttavia, entrambe possono essere stilate da un organismo di valutazione svizzero o da uno comunitario. Per esportare verso la CE prodotti di settori non compresi nell'Accordo, continua ad essere necessaria una valutazione della conformità effettuata da un organismo comunitario.

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

1.1.3 Strumenti volti a eliminare gli ostacoli tecnici al commercio nella CE e nello SEE: armonizzazione del diritto e «principio Cassis de Dijon»

Il principio della libera circolazione delle merci, che costituisce uno dei fondamenti del mercato interno della CE, esige che tutte le restrizioni nazionali alla circolazione dei beni all'interno della CE siano eliminate.

Molti ostacoli al commercio sono stati rimossi nel quadro dell'armonizzazione del diritto: per mezzo di direttive, la CE definisce prescrizioni uniformi sui prodotti e, successivamente, gli Stati membri devono trasportarle nelle rispettive legislazioni nazionali. Quando una direttiva è entrata in vigore e il processo di trasposizione

⁷ RS **0.946.526.81**

⁸ RS **0.916.026.81**

⁹ Macchine, dispositivi di protezione individuale, giocattoli, dispositivi medici, apparecchi a gas e caldaie, apparecchi a pressione, apparecchiature radio e apparecchiature terminali di telecomunicazione, apparecchi e sistemi destinati a essere utilizzati in atmosfera potenzialmente esplosiva, materiale elettrico e compatibilità elettromagnetica, macchine e materiali per cantieri, strumenti di misura e imballaggi preconfezionati, veicoli a motore, trattori agricoli o forestali, buona pratica di laboratorio (good laboratory practice GLP), ispezioni della buona pratica di fabbricazione (good manufacturing practice, GMP) e certificazione dei medicinali e, dal 12 marzo 2008, prodotti da costruzione.

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

negli Stati membri è terminato, le medesime disposizioni, diverse a seconda della strutturazione del diritto nazionale, ma di fatto uniformate (si tratta del cosiddetto «settore armonizzato»), si applicano ai prodotti in questione nel mercato interno. Dopo una prima fase in cui vi era la tendenza all'armonizzazione integrale, con l'adozione nel 1985 della nuova strategia per l'emanazione di prescrizioni tecniche («nuovo approccio»)¹¹, all'armonizzazione a livello comunitario è stata data una nuova base. Conformemente alla nuova strategia la legislazione si limita ad armonizzare i principali requisiti dei prodotti (armonizzazione minima) e per il resto si applica il principio del rimando alle norme¹². Nei settori per i quali la nuova strategia non è applicabile (p. es. le derrate alimentari o i medicinali) l'armonizzazione del diritto avviene in questi ultimi tempi sempre più per mezzo di regolamenti e decisioni della CE; i primi sono direttamente applicabili negli Stati membri e non necessitano pertanto di una trasposizione nel diritto nazionale.

Per i prodotti che non sono oggetto dell'armonizzazione comunitaria («settore non armonizzato») si applicano gli articoli 28–30 del Trattato CE, che – ad eccezione dei casi di cui all'articolo 30 – vietano le restrizioni alla circolazione delle merci tra gli Stati membri. Su queste disposizioni si fonda pure il principio del riconoscimento reciproco, secondo cui in tutti i settori che – a livello comunitario – non sono armonizzati o non lo sono completamente, tutti gli Stati membri sono tenuti ad accettare sul loro territorio i prodotti fabbricati o legalmente immessi in commercio in un altro Stato membro della CE. Il principio del riconoscimento reciproco nel settore non armonizzato è conosciuto con il nome della sentenza omonima della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE), ossia «principio Cassis de Dijon». Detta sentenza verteva sul divieto della vendita del liquore francese Cassis de Dijon in Ger-

¹¹ Risoluzione del Consiglio, del 7 maggio 1985, relativa ad una nuova strategia in materia di armonizzazione tecnica e normalizzazione, GU C 136 del 4.9.1985, pag. 1.

¹² Si tratta di una strategia fondata sugli elementi seguenti:

- le prescrizioni tecniche (direttive) definiscono unicamente i requisiti più importanti, ossia fondamentali di un prodotto, in particolare gli obiettivi e il grado di protezione;
- possono essere immessi in commercio soltanto i prodotti che soddisfano i requisiti fondamentali;
- si suppone la conformità ai requisiti fondamentali quando il prodotto soddisfa norme armonizzate, alle quali la Gazzetta ufficiale dell'UE rimanda;
- per la prova della conformità ai requisiti fondamentali, il fabbricante può ricorrere ad un ventaglio di differenti procedure di valutazione della conformità, a seconda del potenziale di rischio che caratterizza il prodotto in questione;
- se una procedura di valutazione della conformità prevede la partecipazione di un organo indipendente, quest'ultimo deve essere designato da uno Stato membro ed essere notificato come tale presso la Commissione della CE; detti organi vengono denominati «notified bodies» (organi notificati);
- a dipendenza del settore in questione, l'esito positivo della procedura di valutazione della conformità consente l'apposizione della marcatura CE.

Le norme armonizzate costituiscono l'elemento cardine della strategia del «nuovo approccio». Per norme armonizzate si intendono le norme elaborate dagli organi europei di normazione (Comité Européen de Normalisation (CEN), Comité Européen de Normalisation Electrotechnique (CENELEC), European Telecommunication Standard Institute (ETSI) sulla base di un mandato della Commissione della CE. Questi mandati sono generalmente sostenuti e cofinanziati dall'AEELS. I riferimenti relativi alle norme armonizzate (ad es. titolo e numero) vengono pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'UE.

La nuova strategia si è rivelata valida e nella primavera del 2008, dopo una verifica dettagliata, è stata completata con principi relativi all'accreditamento e alla sorveglianza del mercato (cfr. n. 1.6.).

mania¹³. Gli Stati membri possono derogare a tale principio in particolare nei casi in cui la pubblica sicurezza, la salute o l'ambiente vengano messi in pericolo. Inoltre, le misure restrittive attuate in simili casi devono rispondere ai principi di appropriatezza, necessità e proporzionalità.

Con l'Accordo sullo SEE, questa regolamentazione è stata estesa anche agli Stati dell'AELS che hanno aderito allo SEE. In base all'unione doganale tra la CE e la Turchia il «principio Cassis de Dijon» si applica nello SEE anche ai prodotti turchi e in Turchia ai prodotti dello SEE¹⁴.

1.1.4 Interventi parlamentari

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

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

- cosa comporterebbe per i prezzi svizzeri e il mercato interno l'introduzione del «principio Cassis de Dijon» e quali sarebbero le conseguenze, secondo il Consiglio federale, per i consumatori e le PMI?
- il suddetto principio dovrebbe essere introdotto unilateralmente oppure su una base di reciprocità con la CE?

La *mozione 04.3473 Hess*¹⁵ chiede una revisione parziale della LOTC tale da creare condizioni giuridiche che:

- consentano il riconoscimento in Svizzera delle prescrizioni tecniche in vigore nella CE o nello SEE;
- in linea di principio, permettano l'ammissione in Svizzera dei prodotti liberamente circolanti all'interno della CE o dello SEE;
- definiscano esplicitamente a livello di legge le divergenze specifiche a questa regola.

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

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

¹³ Causa 120/78 (Cassis de Dijon), Rewe / Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Raccolta della giurisprudenza 1979, pag. 649.

¹⁴ Cfr. comunicazione interpretativa della Commissione – Agevolare l'accesso di prodotti al mercato di un altro Stato membro: applicazione pratica del mutuo riconoscimento; GU C 265 del 4.11.2003, pag. 2.

¹⁵ La mozione Hess è stata accolta dal Consiglio degli Stati il 2 giugno 2005 e dal Consiglio nazionale il 15 marzo 2006.

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

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

Le due *interpellanze 06.3260 Gruppo liberale-radicala* e *06.3275 Hess Hans* «Disponibilità alle riforme. «Cassis de Dijon» quale occasione di verifica», di contenuto simile, sono favorevoli all'applicazione unilaterale del «principio Cassis de Dijon» quale misura per sviluppare la concorrenza e la crescita e chiedono che in futuro siano previste solo poche deroghe a questo principio.

1.2 Pacchetto di misure volte a eliminare gli ostacoli tecnici al commercio

Il presente messaggio rientra in un pacchetto di misure del nostro Collegio che comprende la revisione parziale della LOTC (cfr. n. 1.2.1), la soppressione sistematica delle prescrizioni speciali svizzere mediante l'armonizzazione della legislazione svizzera sui prodotti con quella della CE (cfr. n. 1.2.2) e la conclusione di accordi con la CE volti a eliminare gli ostacoli tecnici al commercio (cfr. n. 1.2.3). L'interazione di queste misure complementari rafforza ulteriormente l'effetto delle singole misure. Il presente messaggio, che ha per oggetto la revisione parziale della LOTC, è completato dal messaggio concernente la legge sulla sicurezza dei prodotti (revisione totale della legge federale sulla sicurezza delle installazioni e degli apparecchi tecnici), che, oltre a concordare nel contenuto, è parimenti trasmesso alle Camere federali contemporaneamente alla revisione della LOTC.

1.2.1 Revisione parziale della LOTC

Dando seguito agli interventi parlamentari di cui sopra, il 25 maggio 2005 abbiamo deciso di avviare la revisione parziale della LOTC.

Con la presente revisione, al ventaglio di strumenti per la rimozione degli ostacoli tecnici al commercio si intende aggiungere il «principio Cassis de Dijon». Si vuole in tal modo consentire ai prodotti legalmente immessi in commercio nella CE o nello SEE di circolare in linea di principio liberamente anche in Svizzera, senza ulteriori controlli, e questo sia grazie all'armonizzazione delle prescrizioni svizzere sui prodotti con il diritto comunitario, sia in virtù di accordi bilaterali con la CE o delle nuove disposizioni contemplate dalla LOTC che prevedono l'applicazione autonoma in Svizzera del «principio Cassis de Dijon». L'espressione «principio Cassis de Dijon» ha in Svizzera un significato diverso rispetto a quello che ha nella CE. Mentre nella CE conformemente a questo principio i prodotti possono circolare liberamente tra gli Stati membri in virtù del riconoscimento reciproco delle prescrizioni nazionali non armonizzate a livello comunitario, in Svizzera con questa espressione

si intende l'immissione sul mercato svizzero di prodotti fabbricati secondo le prescrizioni di uno Stato membro della CE o dello SEE conformemente all'articolo 16a del disegno di modifica della LOTC (D-LOTC) (applicazione unilaterale del «principio Cassis de Dijon»).

Da esami effettuati è risultato che moltissimi ostacoli tecnici al commercio derivano da prescrizioni relative all'informazione sui prodotti (requisiti per quanto concerne l'etichettatura, la marcatura, ecc.) non uniformi e dall'obbligo di ripetere l'omologazione di prodotti già omologati all'estero. Al fine di ridurre anche questo tipo di ostacoli al commercio, la proposta di revisione contiene disposizioni relative ai requisiti posti alle informazioni sui prodotti e semplificazioni delle procedure di omologazione per i prodotti già omologati all'estero sulla scorta di prescrizioni equivalenti¹⁶.

1.2.2 Eliminazione delle divergenze tra il diritto svizzero sui prodotti e la legislazione comunitaria

Così come avviene nella CE, anche in Svizzera il «principio Cassis de Dijon» dovrà integrare l'armonizzazione delle prescrizioni nazionali con il diritto comunitario, senza sostituirsi ad essa. Il processo di armonizzazione delle prescrizioni svizzere sui prodotti con quelle della CE continuerà a svolgere un ruolo importante.

Nel quadro della revisione della LOTC, sono state esaminate in dettaglio le divergenze tra il diritto svizzero sui prodotti e la legislazione comunitaria vigente. Delle 128 divergenze delle prescrizioni tecniche svizzere annunciate inizialmente dagli uffici federali competenti, 69 sono state – dopo un primo esame interno – messe in consultazione con il progetto della revisione parziale della LOTC. Tutte queste divergenze sono state esaminate riguardo alla loro compatibilità con la LOTC, che prevede che le prescrizioni tecniche devono essere formulate in modo da non costituire ostacoli tecnici al commercio. Il 31 ottobre 2007 abbiamo approvato un corrispondente rapporto¹⁷ e preso una decisione in merito all'ulteriore procedura per quanto concerne queste divergenze. Abbiamo deciso di modificare la prassi attuale, per cui in futuro dette divergenze saranno ammesse soltanto ai fini della tutela di

¹⁶ Per una panoramica dettagliata degli obiettivi della revisione della LOTC cfr. n. 1.3.

¹⁷ Esame delle divergenze tra la legislazione svizzera sui prodotti e il diritto vigente nella CE – Rapporto redatto in adempimento del postulato 05.3122 del Gruppo socialista e 06.3151 Baumann. Il rapporto è consultabile all'indirizzo Internet <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=it&msg-id=15377>

interessi pubblici preponderanti¹⁸. Questo nuovo principio e la verifica dettagliata che l'ha preceduto serviranno da base anche per decisioni future.

1.2.3 Disposizioni contenute in accordi

Il «principio Cassis de Dijon» non sostituisce bensì completa i vigenti accordi con la CE in materia di rimozione degli ostacoli tecnici al commercio, così come ne sono stati conclusi nel quadro dei Bilaterali I (cfr. n. 1.1.2). Parallelamente alla revisione della LOTC è pertanto necessario proseguire gli sforzi per estendere tali accordi con la CE a nuovi settori di prodotti. I prodotti da costruzione, come chiesto dalla Svizzera già durante le trattative in vista della stipulazione del MRA, sono stati inseriti in detto Accordo il 12 marzo 2008. Si tratta della prima estensione del campo d'applicazione del MRA dalla sua entrata in vigore. L'inserimento di altri settori di prodotti nel MRA, in particolare gli impianti a fune e gli ascensori, è in preparazione. Inoltre la modifica del MRA entrata in vigore il 1° febbraio 2007 in base alla quale le valutazioni della conformità vengono riconosciute reciprocamente per tutti i prodotti indipendentemente dalla loro origine è stata estesa il 23 aprile 2007 a tutto lo SEE in seguito a un'analoga modifica dell'allegato I della Convenzione AELS.

Il 14 marzo 2008 il nostro Collegio ha assegnato mandati per avviare negoziati con la CE in vista di una collaborazione più stretta nei settori della sanità, della sicurezza generale dei prodotti e della sicurezza delle derrate alimentari nonché in vista del libero scambio nel settore agroalimentare.

¹⁸ Il 31 ottobre 2007 il Consiglio federale ha deciso 18 eccezioni al «principio Cassis de Dijon». In 5 casi ha mantenuto le prescrizioni tecniche esistenti che divergono dal diritto vigente nella CE. In 13 casi l'eccezione si applicherà in maniera limitata o solo in modo provvisorio. Fra le eccezioni totali, possiamo citare l'obbligo di indicare il tenore alcolico delle bevande alcoliche dolci, al fine di proteggere i giovani, e il divieto di utilizzare piombo nelle pitture e nelle lacche, al fine di proteggere la salute e l'ambiente. Anche il divieto di utilizzare fosfati nei detersivi, entrato in vigore in Svizzera da qualche anno, è stato confermato. Per contro è stato soppresso l'obbligo di etichettatura in due lingue nazionali: in futuro, l'indicazione in una lingua nazionale basterà; con questa misura, sarà più facile importare detersivi senza fosfati dalla Germania.

Il Consiglio federale ha inoltre deciso di rinunciare a 34 divergenze rispetto alle prescrizioni tecniche in vigore nella CE. In 23 casi l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio interviene mediante l'adattamento del diritto svizzero alle prescrizioni tecniche della CE. Questo concerne ad esempio la marcatura dei prodotti chimici che non sono classificati come pericolosi. A tale scopo, il Consiglio federale ha assegnato ai dipartimenti i mandati necessari. In 5 di questi casi si tratta di mandati per la preparazione di una procedura di consultazione relativa alla revisione della legge sulle derrate alimentari o di un'audizione sulla revisione dell'ordinanza sui prodotti chimici. In 4 casi non è necessaria nessuna misura supplementare vista l'evoluzione avutasi dopo la procedura di consultazione. In altri 7 casi le prescrizioni saranno mantenute, ma gli ostacoli tecnici al commercio saranno eliminati con l'entrata in vigore del «principio Cassis de Dijon» contenuto nella nuova LOTC. Ciò è il caso per esempio degli yogurt.

Inoltre, nel quadro della revisione della LOTC, sono state esaminate anche le divergenze rispetto al diritto comunitario delle procedure e dei criteri di autorizzazione d'immissione in commercio e d'importazione, così come i divieti d'importazione. In questo contesto, il Consiglio federale ha confermato complessivamente 20 divergenze. Si tratta ad esempio del valore limite più severo del cadmio nei concimi minerali ai fini della protezione dell'ambiente e della salute e del divieto d'importazione di pelli di cani e di gatti. In certi casi, la divergenza è stata ridotta, limitata nel tempo o eliminata. È stata eliminata ad esempio la divergenza relativa all'omologazione delle materie prime nella fabbricazione degli alimenti per animali. In questo caso le prescrizioni svizzere saranno adattate a quelle della CE.

I colloqui suddetti vertono, tra l'altro, sulla partecipazione della Svizzera ad istituzioni della CE attive nell'ambito della protezione della salute e dei consumatori: l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), il Programma d'azione comunitario nel settore della tutela della salute (2007–2013), come pure diversi sistemi di scambio d'informazioni e di allarme esistenti in questo settore. Una collaborazione più stretta con la CE nei settori interessati faciliterebbe notevolmente l'applicazione del «principio Cassis de Dijon» in Svizzera.

1.3 Il nuovo disciplinamento proposto

Oggetto del presente messaggio è la revisione parziale della LOTC, ossia il primo dei tre elementi del pacchetto di misure volte a eliminare gli ostacoli tecnici al commercio (cfr. n. 1.2).

Gli altri due elementi del pacchetto di misure, ossia l'armonizzazione autonoma e lo sviluppo della rete di accordi internazionali, sono compiti permanenti che devono essere proseguiti in modo conseguente parallelamente alla revisione parziale della LOTC e anche oltre. Essi non sono oggetto del presente messaggio.

Applicazione del «principio Cassis de Dijon»

Con la revisione parziale della LOTC, al ventaglio di strumenti volti a impedire la formazione di ostacoli tecnici al commercio si intende aggiungere il «principio Cassis de Dijon». A tal fine nella LOTC viene inserito un nuovo capitolo (cap. 3a D-LOTC).

L'applicazione del «principio Cassis de Dijon» a determinate importazioni provenienti dalla CE consentirà di immettere in commercio in Svizzera anche i prodotti fabbricati conformemente alle prescrizioni della CE o di uno Stato membro della CE o dello SEE e legalmente immessi in commercio in detti Stati ma che non adempiono o non adempiono interamente le prescrizioni tecniche svizzere. Questo a patto che detti prodotti non presentino, in condizioni di impiego normali o ragionevolmente prevedibili, un rischio considerevole per gli interessi pubblici preponderanti di cui all'articolo 4 capoverso 4 lettere a–e LOTC. Il «principio Cassis de Dijon» non sarà applicato ai prodotti che soggiacciono a un obbligo di omologazione o a un divieto di importazione o che necessitano di un'autorizzazione di importazione. I prodotti che non possono essere immessi sul mercato svizzero per questi motivi figurano in una lista speciale, che costituirà un aiuto importante sia per le autorità d'esecuzione sia per le imprese.

Misure volte a evitare la discriminazione dei produttori svizzeri

Al fine di evitare discriminazioni è previsto che i produttori svizzeri che fabbricano prodotti per il mercato della CE o dello SEE possano immettere anche sul mercato svizzero detti prodotti fabbricati conformemente alle prescrizioni vigenti negli Stati membri della CE o dello SEE. Questo a condizione che detti prodotti siano stati legalmente immessi in commercio nel corrispondente Stato della CE o dello SEE. Con questa misura volta a rafforzare la piazza economica svizzera si intende garantire che in futuro i produttori possano fabbricare i loro prodotti per l'intero mercato europeo conformemente alle prescrizioni di un unico Paese e possano immettere in commercio i loro prodotti anche nel loro Paese alle stesse condizioni dei loro concorrenti dei Paesi della CE o dello SEE. Al fine di evitare che i produttori svizzeri

che fabbricano prodotti destinati esclusivamente al mercato nazionale siano penalizzati, è prevista la seguente misura supplementare: se constatano svantaggi dovuti a prescrizioni speciali svizzere, i produttori svizzeri possono segnalarli alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO). In questi casi di rigore il nostro Collegio può, conformemente alla proposta di revisione, prevedere una procedura d'autorizzazione che permetta alle imprese svizzere, per evitare loro svantaggi inaccettabili, di fabbricare i loro prodotti destinati al mercato svizzero conformemente alle stesse prescrizioni in base alle quali sono fabbricati i prodotti concorrenziali esteri. Queste autorizzazioni si applicano soltanto fino a quando la discriminazione dei produttori svizzeri viene eliminata grazie all'adeguamento delle prescrizioni.

Disciplinamento speciale nel settore delle derrate alimentari

Per l'applicazione del «principio Cassis de Dijon» alle derrate alimentari è previsto un disciplinamento speciale, che si rifà a un disciplinamento vigente in Germania da oltre 20 anni. Le derrate alimentari prodotte conformemente alle prescrizioni tecniche della CE o, in caso di mancanza di armonizzazione o di armonizzazione insufficiente della legislazione comunitaria, conformemente alle prescrizioni tecniche di uno Stato membro della CE o dello SEE e immesse legalmente in commercio in detti Stati, potranno essere immesse sul mercato svizzero se dispongono di un'autorizzazione rilasciata dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP). Questa viene rilasciata se la derrata alimentare in questione non mette in pericolo la sicurezza e la salute delle persone e le esigenze poste all'informazione sui prodotti sono adempiute. In questo caso viene emanata una decisione generale alla quale possono fare riferimento sia gli importatori sia i produttori indigeni; in tal modo si evita di sfavorire le imprese che producono soltanto per il mercato svizzero. Questo disciplinamento speciale permette di applicare il «principio Cassis de Dijon» anche nel settore delle derrate alimentari, nel quale la protezione della salute svolge un ruolo particolarmente importante, ed evita nel contempo di discriminare i produttori indigeni. Per gli altri settori di prodotti le misure presentate più sopra sono sufficienti per evitare un'eventuale discriminazione dei produttori indigeni. Al di fuori del settore delle derrate alimentari un'autorizzazione preliminare sarebbe spropositata poiché differenze rilevanti sotto il profilo dei costi tra le prescrizioni in materia di prodotti sono state constatate soltanto in casi singoli e di conseguenza la vigilanza sul mercato è in grado di garantire il rispetto del livello generale svizzero di protezione.

Altri punti della revisione

Altri punti importanti della revisione concernono il capitolo 2 della LOTC, che disciplina l'adozione di prescrizioni tecniche. Nella LOTC viene fissato il principio secondo il quale le prescrizioni tecniche devono essere definite in base al «nuovo approccio» (art. 4 cpv. 5 D-LOTC)¹⁹. Altri articoli disciplinano l'elaborazione delle prescrizioni tecniche concernenti l'informazione sui prodotti (art. 4a D-LOTC), la procedura per l'immissione in commercio di prodotti (art. 5 D-LOTC), come pure la messa in servizio, l'installazione e l'impiego di prodotti (art. 5a D-LOTC). Per i prodotti già omologati all'estero conformemente a prescrizioni equivalenti è prevista un'omologazione semplificata. Il testo proposto contiene inoltre semplificazioni per quanto concerne l'informazione sui prodotti. Si tratta di aspetti che, in passato, sono stati causa frequente della formazione di ostacoli tecnici al commercio.

¹⁹ In merito al «nuovo approccio» cfr. n. 1.1.3.

Infine si coglie l'occasione della revisione parziale per adeguare gli articoli 10 (accreditamento) e 11 (normazione), al fine di tener conto degli sviluppi avvenuti a livello europeo in tali ambiti dall'entrata in vigore della LOTC.

1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.4.1 Motivazione economica del progetto

Il significato relativo degli ostacoli tecnici al commercio è fortemente aumentato in questi ultimi decenni in seguito all'attuazione delle misure volte alla riduzione o all'eliminazione dei dazi e delle quote di importazione decise nell'ambito dell'integrazione europea e della liberalizzazione del commercio a livello mondiale. Gli ostacoli tecnici al commercio rendono difficoltoso lo scambio transfrontaliero di prodotti e contribuiscono in tal modo alla chiusura dei mercati interni, creando una serie di problemi, tra i quali prezzi più alti, una concorrenza meno intensa sul mercato interno, una minore concorrenzialità a livello internazionale dei produttori indigeni e il mancato sfruttamento degli effetti di scala in relazione con la suddivisione internazionale del lavoro (specializzazione nella produzione di un numero più elevato di pezzi con un prezzo minore per pezzo per mercati d'esportazione più vasti). Da uno studio condotto dalla SECO nell'autunno del 2005 risulta che su una scelta di 50 prodotti da tutti i settori economici le differenze di prezzo nei settori in cui ci sono ostacoli tecnici al commercio sono nettamente più grandi (ca. 30 %) di quelle nei settori senza ostacoli. Consentendo alla Svizzera di approfittare senza limitazioni dei lotti più grandi destinati al mercato europeo, sarà possibile garantire nel nostro Paese un livello dei prezzi inferiore e un'offerta differenziata di prodotti, il che aumenterà i vantaggi dei consumatori e migliorerà la competitività della nostra industria di esportazione sul piano internazionale. La proposta revisione della LOTC ha nel complesso un potenziale importante sotto il profilo economico. Già una stima prudente di una parte degli effetti delle riforme sull'evoluzione dei prezzi mostra che il nuovo disciplinamento potrebbe determinare risparmi annui dell'ordine di miliardi (cfr. n. 3.3). A media scadenza si prevedono inoltre altri effetti, non quantificabili ma altrettanto importanti. La revisione proposta è uno degli elementi principali della politica di crescita del nostro Collegio. Nel nostro rapporto relativo alla politica di crescita 2008–2011 rientra infatti nella categoria dei progetti più importanti dell'attuale legislatura.

1.4.2 Compendio dei risultati della procedura di consultazione

Con decisione del 29 novembre 2006, il nostro Collegio ha incaricato il Dipartimento federale dell'economia di avviare una procedura di consultazione in relazione alla revisione parziale della LOTC. In consultazione sono state poste anche le divergenze esistenti tra la normativa svizzera sui prodotti e il diritto comunitario vigente. La procedura di consultazione si è conclusa il 16 marzo 2007. I partecipanti sono stati 130. Complessivamente, sono pervenuti 155 pareri, compresi quelli inoltrati indirettamente tramite le organizzazioni mantello.

Abbiamo preso atto dei risultati della procedura di consultazione il 4 luglio 2007²⁰. Qui di seguito presentiamo un compendio di detti risultati e alcune questioni singole sollevate nell'ambito della procedura di consultazione (cfr. n. 1.4.3).

Il progetto è sostenuto da un'ampia maggioranza dei partecipanti alla consultazione²¹, che rilevano gli effetti economici positivi del progetto come pure il suo impatto positivo sulla crescita; considerano l'introduzione del «principio Cassis de Dijon» uno strumento efficace per lottare contro il livello elevato dei prezzi in Svizzera. Si tratta, secondo loro, di conservare la competitività della Svizzera e delle imprese operanti nel nostro Paese e che importano dai Paesi della CEE o dello SEE; la revisione della LOTC servirebbe di conseguenza anche a garantire posti di lavoro in Svizzera.

Una parte dei partecipanti alla consultazione ritiene che la revisione della LOTC sia soltanto uno degli strumenti da mettere in atto per ridurre il livello dei prezzi in Svizzera e sottolinea la necessità di altri provvedimenti, quali ad esempio l'autorizzazione delle importazioni parallele anche nel caso dei medicinali protetti da brevetti, la lotta agli accordi verticali tra fornitori esteri e grossisti, l'eliminazione dei dazi per i prodotti agricoli e l'eliminazione degli ostacoli burocratici.

Altri partecipanti²², pur non essendo in linea di massima contrari al progetto, avanzano in parte alcune riserve. Esprimono in particolare dubbi in relazione al carattere unilaterale dell'introduzione del «principio Cassis de Dijon» nonché il timore che le PMI svizzere risultino svantaggiate rispetto alle imprese concorrenti della CE. Si teme inoltre che il progetto inviato in consultazione non sia realizzabile e che determini una crescita eccessiva dell'apparato amministrativo. Vengono inoltre avanzate riserve riguardo agli effetti della revisione della LOTC sull'evoluzione dei prezzi, poiché le cifre presentate nel rapporto sarebbero sopravvalutate; la revisione della LOTC da sola non basterebbe per compiere un progresso decisivo nell'abbattimento dei prezzi in Svizzera.

I partecipanti alla consultazione contrari al progetto²³ motivano i loro pareri con la mancanza di reciprocità e gli svantaggi per le PMI. Esprimono inoltre dubbi in merito agli effetti sul livello dei prezzi. Ritengono necessario innanzitutto armoniz-

²⁰ Il rapporto è consultabile all'indirizzo Internet <http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2006.html#EV>

²¹ I Cantoni AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TI, UR, VS, ZG, ZH; i partiti politici PPD, PLR, PS, i Verdi; le organizzazioni mantello economiquesuisse, SIC Svizzera, USS, Travail.Suisse; le organizzazioni per la tutela dei consumatori Acsi, FRC, kf, SKS; la Commissione federale del consumo; i rappresentanti del commercio al dettaglio IG DHS, Coop, Denner, Migros, Swiss Retail Federation, Velede; nonché AGVS, auto-schweiz, Comco, Gastrosuisse, hotelleriesuisse, Interpharma, IP-Suisse, KGL, Kleinbauern-Vereinigung, Nestlé Schweiz, SAA, Società svizzera degli impresari costruttori, Schweizerischer Drogistenverband, SFF, SMU, suissetec, SVTI, swisscofel, TCS, TVS, SGCI, SIHK, Unione grigionese delle arti e mestieri, Velede, Verband der Schweizerischen Schmierstoffindustrie, VIPS, Viscom, VSEI, VSIG, VTI; inoltre PEV, PCS, bfu, CGN, electrosuisse, Camera di commercio Germania-Svizzera, motosuisse, Retest GmbH, Swissmem, SwissTnet, Verband schweizerischer Schreinermeister und Möbelfabrikanten.

²² I Cantoni AI, OW, TG, il PLS, USAM, chemsuisse, fial, Gallosuisse, Schweizerischer Brauerei-Verband, Schweizerischer Drogistenverband, Schweizerischer Obstverband, St. Gallischer Gewerbeverband, vmi, VKCS.

²³ VD, DCPA, UDC, NEBS, SAB, USC (all'USC si associano diverse associazioni del settore agricolo), le associazioni di imprese artigianali Chambre vaudoise des arts et métiers, Gewerbeverband des Kantons GL, Schweizerischer Detaillistenverband, come pure Ascopa, Centre patronal, FER, Promarca, SKW, VKF, VZLS.

zare la legislazione svizzera con quella comunitaria, al fine di poter migliorare le reciproche attività commerciali e l'accesso dei prodotti svizzeri al mercato comunitario.

Diversi partecipanti alla consultazione²⁴ si sono espressi in merito a singoli aspetti e non sull'intero progetto.

1.4.3 Questioni singole sollevate nell'ambito della procedura di consultazione

Armonizzazione sistematica delle prescrizioni tecniche svizzere con la legislazione comunitaria

Molti hanno auspicato che gli sforzi di armonizzazione del diritto svizzero con quello comunitario proseguano anche dopo l'introduzione del «principio Cassis de Dijon»; le prescrizioni speciali svizzere che comportano l'adempimento di requisiti diversi o supplementari devono essere eliminate in modo mirato e contemporaneamente alla revisione parziale della LOTC occorre armonizzare e snellire il diritto svizzero. In particolare le prescrizioni vigenti nel settore del diritto sulle derrate alimentari devono essere adeguate al diritto comunitario. Alcuni partecipanti chiedono inoltre che la revisione parziale della LOTC venga coordinata con la legge sulla sicurezza dei prodotti e la legge sulle derrate alimentari.

Concordiamo sulla necessità di continuare a perseguire in modo sistematico l'armonizzazione del diritto svizzero con quello europeo. Come già esposto (cfr. n. 1.2.2), nell'ambito dei lavori relativi alla revisione parziale della LOTC si è proceduto a una verifica approfondita delle prescrizioni svizzere sui prodotti al fine di determinare le divergenze rispetto al diritto comunitario; con il decreto del Consiglio federale del 31 ottobre 2007 si è modificata la prassi per quanto concerne l'emanazione di prescrizioni sui prodotti: le divergenze rispetto alla legislazione europea potranno in futuro essere previste soltanto se sono giustificate dalla tutela di interessi pubblici preponderanti. Questa prassi dovrà essere mantenuta anche in futuro. Molte prescrizioni del diritto sulle derrate alimentari sono già state adeguate al diritto comunitario. Per il 2010/2011 è prevista una revisione approfondita della legge sulle derrate alimentari, con lo scopo di raggiungere la compatibilità completa con la legislazione comunitaria. Visto lo stretto legame materiale della revisione parziale della LOTC e della revisione della legge federale del 19 marzo 1976 sulla sicurezza delle installazioni e degli apparecchi tecnici (LSIT; RS 819.1), che si intende trasformare in una legge sulla sicurezza dei prodotti, i due progetti di revisione sono stati, come già accennato, non soltanto armonizzati per quanto concerne il contenuto, bensì anche elaborati e sottoposti alle Camere federali contemporaneamente al fine di permettere al Parlamento di trattarli parallelamente.

²⁴ Association Suisse des fabricants et commerçants de métaux précieux, Tribunale federale, Fyrosol AG, Greenpeace, Industriegasverband Schweiz, Institut de droit de la santé dell'Università di Neuchâtel, KVN, Lega svizzera contro il cancro, nutrinet, Pro Natura, strassschweiz, Suva, SVGW, Schweizerischer Verein für Schweisstechnik, Swiss Cigarette, FFB, VÖV, VSSU.

Adeguamento della protezione dei consumatori a quella della CE

Diversi partecipanti alla procedura di consultazione chiedono che la protezione dei consumatori venga adeguata a quella della CE. L'adeguamento del diritto svizzero a quello comunitario viene auspicato soprattutto nel settore della sicurezza dei prodotti; al nostro Collegio si chiede di procedere congiuntamente alla revisione della LSIT e alla revisione parziale della LOTC. Inoltre, si auspica che la compatibilità con la CE venga perseguita anche riguardo alle condizioni commerciali generali, alle disposizioni in materia di garanzia, al commercio elettronico, al diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili (cosiddetto «time-sharing») e al settore dei servizi finanziari transfrontalieri. Viene chiesta inoltre la partecipazione della Svizzera ai sistemi europei di allarme rapido RAPEX²⁵ e RASFF²⁶. Alcuni partecipanti chiedono l'adozione di misure di accompagnamento al fine di mettere a disposizione delle autorità preposte alla sorveglianza del mercato le conoscenze e i mezzi necessari per garantire l'applicazione del «principio Cassis de Dijon».

Dell'armonizzazione della revisione della LSIT e di quella della LOTC per quanto riguarda i contenuti e i tempi si è già parlato. Come esposto nel messaggio sulla revisione della LSIT, quest'ultima si prefigge di trasporre nel diritto svizzero la direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti²⁷.

Per quanto concerne la richiesta di ulteriori adeguamenti al diritto comunitario, il nostro Collegio ha affermato più volte di esservi favorevole, a condizione che comportino vantaggi per i consumatori e siano nell'interesse della piazza economica Svizzera. In merito a questo tema sono stati presentati diversi interventi parlamentari che sono stati recentemente adempiuti o sono ancora pendenti²⁸.

Quanto alla partecipazione della Svizzera ai sistemi europei di allarme rapido RAPEX e RASFF nonché all'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) il 14 marzo 2008 abbiamo deciso di avviare trattative con la CE. Condividiamo

²⁵ Il «Rapid Exchange of Information System» è un sistema di allarme rapido della CE nell'ambito della protezione dei consumatori. Il RAPEX si fonda sulla direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti (cfr. nota 27).

²⁶ Il «Rapid Alert System for Food and Feed» è un sistema di allarme rapido della CE nell'ambito delle derrate alimentari. Il RASFF si fonda sul 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; modificato per ultimo dal regolamento (CE) N. 202/2008 della Commissione, del 4 marzo 2008, che modifica il regolamento (CE) N. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 60 del 5.3.2008, pag. 17.

²⁷ 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.

²⁸ Segnatamente non sono ancora state trattate dalle due Camere la mozione Leutenegger Oberholzer (04.3790), la mozione del Gruppo socialista (05.3117), l'iniziativa parlamentare Sommaruga (05.458) e l'iniziativa parlamentare Leutenegger Oberholzer (06.490), che chiedono principalmente un adeguamento delle disposizioni in materia di compravendita (condizioni generali, garanzia e relative disposizioni, commercio elettronico) al diritto comunitario. All'iniziativa parlamentare volta a migliorare la protezione del consumatore nel commercio elettronico (06.457) il Consiglio nazionale non ha dato seguito nel dicembre del 2007. L'iniziativa parlamentare De Dardel (00.421) concernente i diritti di godimento a tempo parziale di beni immobili è stata stralciata dal ruolo dal Consiglio nazionale nel giugno del 2007. La mozione del Gruppo socialista (06.3291) che chiede un adeguamento al livello della CE nell'ambito delle prestazioni finanziarie transfrontaliere e la mozione Berberat (07.3357) che chiede un aumento dei contributi finanziari versati alle organizzazioni dei consumatori non sono ancora state trattate nel plenum.

l'opinione secondo la quale le autorità di sorveglianza del mercato devono disporre delle competenze e dei mezzi necessari per poter verificare l'applicazione del «principio Cassis de Dijon». Con il disciplinamento speciale nel settore delle derrate alimentari (cfr. n. 2.4.3) e con la possibilità di ordinare nel singolo caso deroghe che si rifanno alla prevalenza delle prescrizioni svizzere se un prodotto comporta pericoli, alle autorità di sorveglianza del mercato vengono forniti le competenze e i mezzi necessari per garantire un'esecuzione efficiente.

Procedura di omologazione semplificata per i prodotti già omologati all'estero secondo prescrizioni equivalenti

La prevista semplificazione della procedura di omologazione per i prodotti già omologati all'estero secondo prescrizioni equivalenti è stata accolta favorevolmente nell'ambito della procedura di consultazione. Diversi partecipanti chiedono che le semplificazioni vengano definite in concreto e che la procedura di omologazione semplificata venga presentata in dettaglio. Molti partecipanti auspicano una semplificazione generalizzata della procedura di omologazione per tutti i prodotti omologati all'estero, al fine di ridurla al minimo indispensabile. Molti partecipanti chiedono che la procedura di omologazione semplificata sia applicabile anche ai medicinali.

Da molte parti viene chiesto che il «principio Cassis de Dijon» sia applicato anche ai prodotti soggetti ad omologazione già omologati nella CE. Viceversa, un partecipante alla consultazione ritiene invece che per ragioni di protezione della salute e dell'ambiente i prodotti soggetti ad omologazione dovrebbero essere completamente esclusi dall'applicazione del «principio Cassis de Dijon».

Ricordiamo che procedure di omologazione sono previste in particolare per i prodotti che possono rappresentare un rischio elevato per la vita o la salute delle persone e degli animali o per l'ambiente. Se con l'applicazione del «principio Cassis de Dijon» il mercato svizzero venisse aperto anche ai prodotti soggetti a omologazione, le autorità svizzere di esecuzione non disporrebbero dei dossier relativi all'omologazione: sarebbe quindi più difficile, o in determinati casi addirittura impossibile, assicurare il controllo del mercato e di conseguenza non sarebbe possibile mantenere l'attuale livello di protezione. Per questi motivi riteniamo che i prodotti soggetti a omologazione non debbano beneficiare dell'accesso facilitato al mercato sulla scorta del «principio Cassis de Dijon». Anche nella CE il «principio Cassis de Dijon» non viene applicato ai prodotti soggetti a omologazione; al contrario, per molti prodotti (p. es. i pesticidi, i biocidi, la maggior parte dei medicinali) è richiesta un'omologazione in ogni singolo Stato membro della CE. Per le stesse considerazioni non può nemmeno essere concesso il riconoscimento automatico di tutti i prodotti omologati all'estero, come richiesto da singoli partecipanti alla consultazione.

Siccome per i motivi citati il «principio Cassis de Dijon» non dovrebbe essere applicato ai prodotti soggetti a omologazione, nell'ambito dell'elaborazione del presente messaggio si è proceduto a una verifica delle procedure di omologazione esistenti al fine di prevedere semplificazioni per i prodotti già omologati all'estero secondo prescrizioni equivalenti. I risultati di questi lavori figurano nell'allegato al presente messaggio. Dalle verifiche effettuate è emerso che le singole procedure di omologazione divergono enormemente per quanto concerne il tipo e la struttura. Di conseguenza non è sensato prevedere una semplificazione unica valida per tutte le procedure disciplinate nell'ambito della legislazione settoriale. La semplificazione va pertanto realizzata settore per settore. Le corrispondenti misure vengono presentate nell'allegato.

Disciplinamento del «principio Cassis de Dijon» in modo autonomo o per mezzo di accordi

Numerosi partecipanti alla procedura di consultazione si sono espressi in merito alla questione se sia più opportuno disciplinare il «principio Cassis de Dijon» in modo autonomo o per mezzo di accordi internazionali. I pareri favorevoli a un'opzione o all'altra si equivalgono per numero. Molti ritengono che questi due modi di procedere non si escludano a vicenda.

Anche il nostro Collegio ritiene che il disciplinamento del «principio Cassis de Dijon» in modo autonomo e quello per mezzo di accordi non siano opzioni opposte che si escludono a vicenda bensì strategie complementari ai fini dell'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio. Il 14 marzo 2008 abbiamo assegnato il mandato di avviare negoziati con la CE in vista della conclusione di un accordo di libero scambio nel settore agricolo. Intendiamo in tal modo giungere a un accordo che armonizzi le condizioni di accesso reciproco al mercato per i prodotti agricoli e le derrate alimentari e che preveda anche l'applicazione del «principio Cassis de Dijon». Siccome anche un'applicazione unilaterale del «principio Cassis de Dijon» presenta per la Svizzera vantaggi sotto il profilo economico²⁹ e la conclusione di accordi per tutti i prodotti sarà piuttosto improbabile in un prossimo futuro, il principio verrà introdotto su base autonoma nell'ambito della presente revisione della LOTC. Se i previsti negoziati nel settore delle derrate alimentari e dei prodotti agricoli sfoceranno nella conclusione di un accordo, l'applicazione unilaterale verrà sostituita completamente o in parte dalla conclusione di accordi.

Misure volte a impedire la discriminazione dei produttori svizzeri

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione concorda sulla necessità di prendere misure al fine di impedire la discriminazione dei produttori svizzeri, pur ritenendo che tale obiettivo sarebbe da perseguire in modo più sistematico di quanto previsto nel testo posto in consultazione. La discriminazione delle imprese orientate al mercato interno viene rifiutata e di conseguenza vengono chieste misure per impedirla.

Molti partecipanti propongono di rinunciare a subordinare all'effettiva esportazione di una merce la possibilità di beneficiare delle misure volte a impedire la discriminazione dei produttori svizzeri.

Altri chiedono che le aziende svizzere siano autorizzate a fabbricare e a immettere in commercio prodotti che non adempiono le disposizioni vigenti in Svizzera nel caso in cui, sul mercato interno, subiscano la concorrenza di prodotti d'importazione simili.

Secondo diversi partecipanti la soppressione – ad esempio mediante il recepimento senza deroghe del diritto comunitario in materia di derrate alimentari – delle prescrizioni svizzere più rigorose di quelle della normativa comunitaria dovrebbe rivestire la massima importanza. Questo consentirebbe di ridurre il problema della discriminazione dei produttori svizzeri.

Alcuni partecipanti ritengono che il problema della discriminazione dei produttori svizzeri sia sopravvalutato e rigettano le misure proposte per considerazioni di fondo. Un partecipante ritiene che – in mancanza di esempi concreti di settori nei

²⁹ Cfr. n. 3.3

quali una discriminazione avrebbe effettivamente ripercussioni negative – si possa presumere che le obiezioni non abbiano rilevanza economica.

Per il nostro Collegio è importante che i produttori svizzeri non siano per quanto possibile penalizzati. Quest'obiettivo non dev'essere tuttavia un motivo per rifiutare ulteriori aperture del mercato. Determinante non è la discriminazione potenziale dovuta a differenze tra le prescrizioni svizzere e quelle di un determinato Stato membro della CE bensì un'eventuale discriminazione effettiva dei produttori svizzeri risultante esclusivamente dal fatto che le prescrizioni speciali svizzere incidono in modo significativo sui costi.

Finora si è venuti a conoscenza soltanto di pochi casi nei quali una discriminazione dei produttori svizzeri determinata da prescrizioni speciali abbia causato problemi effettivi. Essi concernono esclusivamente il settore agroalimentare.

Essenzialmente si perseguono le due soluzioni seguenti, che si completano a vicenda:

1. la misura principale consiste nell'armonizzazione sistematica delle prescrizioni tecniche svizzere con la legislazione comunitaria in tutti i settori nei quali la CE ha previsto prescrizioni armonizzate. Il 31 ottobre 2007 abbiamo pertanto deciso di eliminare in modo sistematico tutte le prescrizioni speciali svizzere armonizzando le prescrizioni tecniche svizzere con la legislazione comunitaria³⁰. In tal modo viene ad esempio eliminata la discriminazione dei produttori svizzeri nel settore degli alimenti per animali dovuta a differenze tra le prescrizioni tecniche. Importante sotto questo profilo è inoltre la prevista revisione della legge sulle derrate alimentari;
2. nei settori nei quali la CE non dispone di prescrizioni armonizzate un'eventuale discriminazione dei produttori svizzeri non può essere impedita mediante un'armonizzazione con il diritto comunitario bensì soltanto eliminando le prescrizioni tecniche svizzere con incidenza sui costi.

Nel caso di eventuali altre discriminazioni dei produttori svizzeri vengono applicate le misure di cui al numero 1.3.

1.4.4 Modifiche apportate all'avamprogetto

Il messaggio è stato elaborato sulla base del testo inviato in procedura di consultazione, tenendo conto per quanto possibile delle obiezioni, delle osservazioni e delle proposte scaturite da quest'ultima. Ecco le principali modifiche rispetto al testo dell'avamprogetto:

- siccome anche in Svizzera la legislazione nel settore dei prodotti si basa sempre più sul «nuovo approccio»³¹ secondo cui il legislatore si limita a definire le esigenze fondamentali e rimanda alle norme tecniche per il concretamento, i fondamenti di questa strategia vengono ora citati espressamente nella LOTC (art. 4 cpv. 5 D-LOTC);

³⁰ Cfr. n. 1.2.2

³¹ Cfr. n. 1.1.3

- il disegno di revisione parziale della LOTC contiene proposte concrete di semplificazione delle procedure di omologazione per i prodotti già omologati all'estero in base a prescrizioni equivalenti, come auspicato da diversi partecipanti alla procedura di consultazione³². Nell'allegato vengono presentate la necessità d'azione in questo ambito e le corrispondenti misure;
- come già accennato nel numero 1.3, per le derrate alimentari è previsto un disciplinamento speciale per l'applicazione del «principio Cassis de Dijon». Viene introdotto uno strumento (la decisione generale) che facilita l'esecuzione nel settore delle derrate alimentari. Nel contempo si impedisce una discriminazione delle imprese che producono soltanto per il mercato svizzero;
- al fine di evitare anche al di fuori del settore delle derrate alimentari discriminazioni economiche dei produttori che fabbricano soltanto per il mercato nazionale, il disegno di legge conferisce al Consiglio federale la competenza di prevedere una procedura d'autorizzazione al fine di permettere ai produttori svizzeri, in casi di rigore, di fabbricare i loro prodotti destinati al mercato svizzero alle stesse condizioni alle quali è stato fabbricato un prodotto concorrenziale estero (cfr. n. 1.3).

1.5 **Concordare compiti e finanze**

In Svizzera la lotta contro i prezzi elevati è una priorità della politica di crescita 2008–2011 del Consiglio federale.

Isolando il mercato svizzero, gli ostacoli tecnici al commercio riducono la concorrenza e contribuiscono a mantenere i prezzi a un livello elevato. L'analisi delle ripercussioni economiche della revisione proposta (cfr. n. 3.3) mostra che l'impatto degli ostacoli tecnici al commercio sui prezzi può essere del 10–25 per cento a seconda dei prodotti, e arrivare fino al 60 per cento nel caso di alcuni prodotti soggetti a omologazione.

Le diverse misure proposte sono volte a favorire l'accesso al mercato svizzero dei prodotti provenienti dalla CE, che rappresentano l'82 per cento delle importazioni svizzere complessive. Le stime delle ripercussioni economiche di cui al numero 3.3 mostrano che l'applicazione autonoma del «principio Cassis de Dijon» potrebbe determinare per queste importazioni risparmi pari a diversi miliardi di franchi all'anno.

La diminuzione dei prezzi delle importazioni provenienti dalla CE avrà ripercussioni sull'economia nel suo insieme, anche se queste sono difficili da valutare. La maggiore concorrenza sosterrà l'innovazione in Svizzera. I produttori svizzeri beneficeranno di prodotti intermedi meno cari in provenienza dalla CE, il che renderà più competitive le esportazioni. I consumatori svizzeri approfitteranno non soltanto di una riduzione dei prezzi, ma anche di una scelta più ampia di prodotti. A livello macroeconomico i guadagni realizzati sia dai produttori sia dai consumatori si ripercuoteranno positivamente sul consumo e sull'investimento.

³² Cfr. n. 1.4.3

In una fase iniziale l'introduzione delle misure proposte causerà verosimilmente costi supplementari per quanto concerne l'informazione e la formazione delle autorità federali e cantonali interessate e degli attori economici. Occorrerà inoltre elaborare gli aiuti all'esecuzione di cui al numero 1.7, segnatamente gli elenchi delle categorie di prodotti che non potranno accedere liberamente al mercato svizzero.

A media scadenza la Confederazione e i Cantoni dovranno sopportare i costi per l'informazione e soprattutto per la sorveglianza del mercato. Questi costi saranno tuttavia compensati dai risparmi risultanti dall'armonizzazione delle prescrizioni svizzere con la legislazione comunitaria e da quelli risultanti da un'eventuale collaborazione ampliata con la CE nell'ambito della sorveglianza del mercato e dell'analisi dei rischi.

A fronte dei benefici economici per la Svizzera, i costi supplementari per la Confederazione e i Cantoni sono minimi. Per l'Amministrazione federale è previsto, durante una fase iniziale di cinque anni, un fabbisogno supplementare di finanziamento di 2,65 milioni di franchi all'anno (11 posti e un budget annuo di 1 milione di franchi, cfr. n. 3.1). La presente revisione fa parte dei progetti di politica economica dell'attuale legislatura e lascia prevedere un effetto di crescita superiore allo 0,5 per cento del prodotto interno lordo.

1.6 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Nella CE il «principio Cassis de Dijon»³³ è applicato già da oltre 25 anni ed è oggetto di una vasta giurisprudenza e di verifiche attente e costanti da parte della Commissione europea. Quest'ultima ha emanato diverse comunicazioni³⁴ e rapporti³⁵ allo scopo di garantirne una corretta applicazione negli Stati membri.

L'applicazione da parte degli Stati membri della CE del principio di riconoscimento reciproco incontra tuttavia nella prassi alcuni problemi quali in particolare la mancanza di trasparenza e di un approccio comune volto a determinare l'equivalenza dei livelli di protezione, o la mancanza di chiarezza per quanto concerne i mezzi di impugnazione contro le decisioni negative di uno Stato membro³⁶. Di conseguenza la Commissione europea ha deciso di strutturare in modo più dettagliato il principio del riconoscimento reciproco e il 14 febbraio 2007 ha presentato a tale scopo una proposta di regolamento³⁷.

³³ Nella CE il «principio Cassis de Dijon» viene denominato anche «principio di riconoscimento reciproco».

³⁴ Comunicazione della Commissione sulle conseguenze della sentenza emessa dalla Corte di giustizia delle Comunità europee il 20 febbraio 1979 nella causa 120/78 («Cassis de Dijon»), GU C 256 del 3.10.1980, pag. 2; Comunicazione interpretativa della Commissione – Agevolare l'accesso di prodotti al mercato di un altro Stato membro: applicazione pratica del mutuo riconoscimento; GU C 265 del 4.11.2003, pag. 2;

³⁵ Secondo rapporto biennale sull'applicazione del principio di riconoscimento reciproco nel mercato interno del 23 luglio 2002; COM(2002)419 def.

³⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa alla strategia 2003–2006 per il mercato interno [COM(2003)238 def.].

³⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce procedure relative all'applicazione di determinate norme tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro e che abroga la decisione 3052/95/CE, COM(2007)36 def.

Detta proposta di regolamento si iscrive nel quadro più generale del pacchetto sulla libera circolazione delle merci, volto a rafforzare il funzionamento del mercato interno. Questo pacchetto comporta parimenti un progetto di regolamento che pone norme in materia di accreditamento e sorveglianza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti³⁸ e un progetto di decisione relativa a un quadro comune per la commercializzazione dei prodotti³⁹.

Il Parlamento europeo ha approvato il 21 febbraio 2008 le due proposte di regolamento e la proposta di decisione citate con alcuni emendamenti. Il Consiglio le ha approvate il 23 giugno 2008.

Qui di seguito ci limiteremo a presentare il regolamento relativo al principio di riconoscimento reciproco nel settore non armonizzato a livello comunitario. La versione emendata dal Parlamento europeo e approvata dal Consiglio contiene gli elementi seguenti:

Il regolamento disciplina le regole e le procedure che devono essere seguiti dalle autorità nazionali che intendono vietare l'immissione in commercio di prodotti importati da un altro Stato membro della CE o esigere la modifica del prodotto o la realizzazione di prove supplementari o addirittura il ritiro del prodotto. Quando intende adottare una siffatta decisione, l'autorità deve notificare per scritto la sua intenzione all'operatore economico e presentare la prova che la decisione è giustificata da un interesse pubblico ed è conforme al principio di proporzionalità. L'onere della prova incombe all'autorità che limita o vieta l'accesso al suo mercato. La procedura deve rispettare le scadenze seguenti: l'operatore economico dispone di 20 giorni lavorativi a decorrere dalla notifica dell'autorità competente per presentare a quest'ultima le sue osservazioni. L'autorità dispone in seguito di 20 giorni lavorativi per adottare la sua decisione. Questo termine può essere prorogato una volta sola di al massimo 20 giorni lavorativi. Questa procedura si applica parimenti all'omologazione dei prodotti soggetti a una procedura di autorizzazione soltanto in alcuni Paesi membri. Le decisioni delle autorità nazionali devono inoltre poter essere oggetto di ricorso dinanzi alle giurisdizioni nazionali o ad altre istanze di ricorso. Il regolamento prevede parimenti la designazione di punti di contatto in ogni Paese membro al fine di favorire la trasparenza della procedura (p. es. trasmissione di informazioni sulle prescrizioni tecniche applicabili, sull'esistenza di una procedura di autorizzazione, sulle coordinate delle autorità competenti nello Stato membro e sui mezzi di impugnazione).

Il disegno di revisione della LOTC è stato armonizzato con questo regolamento della CE. La procedura di cui all'articolo 20 LOTC che disciplina la contestazione dell'immissione in commercio in Svizzera di prodotti fabbricati conformemente a prescrizioni tecniche estere corrisponde nei suoi aspetti essenziali a quella prevista dalla legislazione comunitaria. Il regolamento 3613/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce procedure relative all'applicazione di determinate prescrizioni tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro e che abroga la decisione 3052/95/CE potrebbe se del caso servire come base per l'applicazione del «principio Cassis de Dijon» nell'ambito di un accordo di libero scambio nel settore agroalimentare.

³⁸ COM(2007)37 def.

³⁹ COM(2007)53 def.

La revisione parziale della LOTC in vista dell'applicazione autonoma del «principio Cassis de Dijon» è compatibile con il diritto comunitario ma differisce in tre aspetti dall'applicazione di detto principio nella CE. Segnatamente, il progetto svizzero, proprio perché autonomo, prevede l'applicazione del principio soltanto ai prodotti importati in Svizzera, mentre nella CE il principio si applica in modo reciproco. Inoltre l'applicazione unilaterale del «principio Cassis de Dijon» in Svizzera vale per gli stessi prodotti che nella CE come pure per i prodotti fabbricati secondo le prescrizioni armonizzate della CE che la Svizzera non ha ancora ripreso e per le quali non sono state stabilite eccezioni. Infine, per l'applicazione del «principio Cassis de Dijon» nel settore delle derrate alimentari è prevista una procedura speciale (cfr. n. 1.3), che si orienta alla prassi applicata in Germania: nel paragrafo 54 del *Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch* tedesco il principio della libera circolazione delle merci viene limitato nel senso che i prodotti che non adempiono le prescrizioni legali tedesche possono circolare soltanto se è stata emanata una corrispondente decisione generale. Le decisioni generali devono essere richieste presso il ministero federale competente, che verifica, insieme ad altre autorità, se vi sono obiezioni di carattere sanitario nei confronti del prodotto e può dare seguito alla richiesta o respingerla. Una volta emanata, la decisione generale si applica anche ai prodotti analoghi già in circolazione in altri Stati membri della CE. Gli altri importatori possono pertanto fare riferimento a decisioni generali già emanate e importare i loro prodotti in Germania alle condizioni citate nella decisione generale.

1.7 Attuazione

L'esecuzione della LOTC rivista avverrà nell'ambito delle strutture federali e cantonali esistenti (uffici federali, autorità cantonali come p.es. i chimici cantonali, o le organizzazioni specializzate incaricate di compiti di esecuzione). La realizzazione, l'organizzazione, il concretamento e soprattutto il finanziamento delle corrispondenti strutture e attività per l'esecuzione permangono, come già nel diritto vigente, di competenza della legislazione settoriale. Con la revisione parziale della LOTC non vengono cambiate le strutture disciplinate nella legislazione settoriale né vengono stabilite nuove competenze.

Il disegno di revisione della LOTC prevede una procedura speciale per la contestazione dell'immissione in commercio in Svizzera di prodotti fabbricati conformemente a prescrizioni tecniche estere. È inoltre prevista la creazione di aiuti all'esecuzione sotto forma di elenchi specifici. Da un lato, tutte le decisioni generali passate in giudicato che autorizzano l'immissione in commercio di derrate alimentari prodotte conformemente a prescrizioni tecniche estere saranno riunite in un elenco (cfr. n. 2.10.1, commento dell'art. 31a D-LOTC). Su un elenco separato figureranno invece i prodotti la cui immissione in commercio è vietata da una decisione generale di cui agli articoli 19 capoverso 7 e 20 D-LOTC o soggetta a oneri. Inoltre è previsto che la SECO allestisca un elenco negativo comprendente tutti i prodotti e le categorie di prodotti che non possono essere immessi in commercio in Svizzera in base al «principio Cassis de Dijon»: si tratta in particolare dei prodotti e delle categorie di prodotti ai quali il «principio Cassis de Dijon» non si applica (art. 16a cpv. 2 D-LOTC), ossia i prodotti soggetti a omologazione, le sostanze che devono essere notificate in virtù della legislazione sui prodotti chimici, i prodotti che necessitano di un'autorizzazione preliminare d'importazione, i prodotti che sono colpiti da un

divieto di importazione e i prodotti per i quali il Consiglio federale decide una deroga conformemente all'articolo 4 capoversi 3 e 4 D-LOTC.

Tutti i prodotti o gruppi di prodotti non figuranti sugli elenchi negativi e immessi legalmente in commercio nella CE possono essere immessi in commercio anche in Svizzera senza ulteriori controlli. Questi elenchi costituiranno pertanto un importante strumento di lavoro non soltanto per le autorità di sorveglianza del mercato bensì anche per i produttori, gli importatori e i commercianti.

1.8 Interventi parlamentari

Il presente messaggio accoglie le richieste della mozione 04.3473 Hess⁴⁰ e della mozione 05.3336 Germanier⁴¹. Si propone pertanto di toglierle di ruolo.

I postulati 04.3390 Leuthard, 05.3122 Gruppo socialista e 06.3151 Baumann⁴² sono già stati adempiuti rispettivamente il 23 settembre 2005 con la pubblicazione del rapporto sul «principio Cassis de Dijon»⁴³ e il 31 ottobre 2007 con l'approvazione del rapporto sull'esame delle divergenze tra la legislazione svizzera sui prodotti e il diritto vigente nella CE⁴⁴.

2 Parte speciale

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

2.1.1 Articolo 1: Scopo e oggetto

Attualmente, scopo della LOTC è impedire la formazione di ostacoli tecnici al commercio nei settori di competenza della Confederazione, ridurli o rimuoverli (art. 1 cpv. 1). Nella versione vigente si tratta perciò di una legge comprendente soprattutto disposizioni relative all'elaborazione, all'adozione e alla modificazione di prescrizioni tecniche; alle competenze ed ai compiti del Consiglio federale; ai diritti e ai doveri generali delle persone interessate e alle disposizioni penali d'applicazione generale (art. 1 cpv. 2).

La presente revisione si prefigge di dotare la LOTC di un'ulteriore linea direttrice. Infatti, un nuovo capitolo 3a regola l'immissione in commercio di prodotti fabbricati conformemente a prescrizioni tecniche estere. Occorre pertanto integrare l'elenco di cui al *capoverso 2* con una nuova *lettera b^{bis}* («prescrizioni per l'immissione in commercio di prodotti fabbricati conformemente a prescrizioni tecniche estere»).

⁴⁰ Cfr. n. 1.1.4

⁴¹ Cfr. n. 2.11.1

⁴² Cfr. n. 1.1.4

⁴³ Rapporto in risposta al postulato 04.3390 Leuthard; il rapporto è consultabile in Internet all'indirizzo

<http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=it&msg-id=9621>.

⁴⁴ Cfr. nota 17

2.1.2 **Articolo 2: Campo d'applicazione**

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

Il vigente *capoverso 1* enuncia il principio secondo cui la LOTC si applica a tutti i settori nei quali la Confederazione emana prescrizioni tecniche. Inoltre, l'attuale *capoverso 2* prevede che le disposizioni emanate a livello di legge (leggi federali e decreti federali di obbligatorietà generale) che vanno oltre la LOTC o che vi derogano siano prevalenti rispetto alla LOTC; lo stesso vale per i trattati internazionali. Viceversa, la LOTC prevale nei confronti delle ordinanze settoriali, per quanto le deroghe in esse contenute non siano già espressamente previste nelle rispettive leggi settoriali.

Secondo il presente disegno, il *capoverso 2* stabilisce che l'immissione in commercio di prodotti conformi a prescrizioni tecniche estere è retta dalla LOTC. Questa disposizione significa che la LOTC prevale, per quel che attiene al suo capitolo 3a e all'articolo 20, sul diritto settoriale. Inoltre, dato che, al contrario della Costituzione federale del 1874, la vigente Costituzione federale non prevede più la forma del decreto federale d'obbligatorietà generale, nel *capoverso 2* è stralciato il riferimento ai decreti federali d'obbligatorietà generale.

In merito a due disposizioni – l'articolo 3 («Definizioni») e l'articolo 19 («Competenze degli organi di esecuzione») – il vigente *capoverso 3* prevede, derogando al *capoverso 2*, che le prescrizioni settoriali siano prevalenti in generale. In altri termini, in questi casi la prevalenza spetta alla normativa specifica anche se la deroga risulta soltanto a livello di ordinanza.

2.1.3 **Articolo 3: Definizioni**

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

Le modifiche concernono soltanto le lettere d, e e p; inoltre è introdotta, in una nuova lettera q, la definizione di un concetto nuovo: l'informazione sul prodotto.

La *lettera d* definisce l'«immissione in commercio»: il concetto include qualsiasi forma di consegna, trasferimento o impiego, a titolo oneroso o gratuito, di un prodotto, indipendentemente dal tipo di negozio giuridico su cui poggia la transazione. L'obiettivo è proteggere la popolazione da tutti i rischi legati a prodotti poco sicuri. La disposizione si applica quindi anche in contesti commerciali o professionali in cui il prodotto è ceduto gratuitamente, ad esempio i casi in cui un'impresa cede un proprio prodotto ai dipendenti come parte del salario o a titolo di premio; per quel che concerne i clienti di un'impresa o il pubblico in genere, di regola i prodotti sono ceduti gratuitamente nell'ambito di azioni pubblicitarie. Non si giustifica infine distinguere l'immissione in commercio di un prodotto nuovo, usato, ricondizionato o sostanzialmente modificato.

I numeri 1–4 della lettera d parificano quattro ulteriori fattispecie all'immissione in commercio:

1. frequenti sono i casi di *uso interno di un prodotto* a scopo commerciale o professionale. Le imprese di fabbricazione utilizzano spesso macchinari, apparecchi e dispositivi di produzione propria: occorre evitare che i dipendenti di un'impresa siano esposti ai rischi causati da prodotti che non soddisfano i medesimi standard di sicurezza dei prodotti consegnati al pubblico. Pertanto il criterio della sicurezza del prodotto vale anche per i dipendenti e i proprietari di un'impresa, nonché per i loro familiari. Va da sé che ai fini di questa disposizione si applicano le riserve concernenti l'esperienza e le conoscenze particolari di cui dispongono i lavoratori nell'industria e nell'artigianato nell'impiego di prodotti pericolosi; si assume che se sono soddisfatte le necessarie condizioni a tal fine, l'uso interno a un'impresa sia privo di rischi e quindi ammesso.
2. Non si giustifica escludere i *prestatori di servizi* dall'obbligo di mettere in commercio esclusivamente prodotti sicuri. Pertanto anche l'utilizzazione di un prodotto nel quadro di una prestazione di servizi è parificata all'immissione in commercio. I clienti di un prestatore di servizi hanno lo stesso diritto di disporre ad esempio di apparecchi laser o di apparecchiature sportive e dispositivi d'allenamento sicuri come gli acquirenti di tali prodotti nei negozi al dettaglio o nella vendita per corrispondenza.
3. Lo stesso principio vale per la *messa a disposizione di un prodotto a terzi*, ad esempio se un negozio mette a disposizione di un cliente un attrezzo o macchinario per eseguire dei lavori o un apparecchio da cucina, oppure nei casi in cui il pubblico di una fiera ha la possibilità di provare un prodotto esposto.
4. La legge non si applica soltanto a partire dall'immissione in commercio in senso stretto ma già al momento in cui il prodotto è *offerto sul mercato*. Infatti le aspettative del pubblico in materia di sicurezza prendono forma già in questa fase, cioè spesso prima che il prodotto sia effettivamente disponibile per l'utente finale: si pensi ad esempio alla presentazione di un prototipo in occasione di una fiera prima dell'inizio della produzione di serie. Parimenti, spesso le azioni pubblicitarie e di relazioni pubbliche per prodotti nuovi vengono avviate in uno stadio precoce, contribuendo a plasmare nel pubblico una determinata idea dello standard di sicurezza del prodotto.

La modifica della *lettera e* è di natura redazionale e concerne soltanto il testo tedesco; lo stesso vale per la modifica dell'articolo 4 capoverso 4 lettera e.

Una modifica di lieve entità è introdotta alla *lettera p*, concernente l'attività sovrana di organi di controllo in relazione alla commercializzazione di prodotti, intesa a garantire che i prodotti offerti, immessi in commercio o messi in servizio soddisfino le prescrizioni tecniche. Per questa attività si prevede di non utilizzare più l'espressione «controllo a posteriori», bensì – analogamente a quanto avviene nella CE e nel SEE – «sorveglianza del mercato». Tale adeguamento alla terminologia della CE s'impone per evitare malintesi nella collaborazione con i partner esteri.

Inoltre, in una nuova *lettera q* viene introdotto un nuovo concetto, quello di «informazione sul prodotto»: si tratta di indicazioni e di marcature giuridicamente vincolanti, prescritte da normative statali. Non rientrano in questa definizione le indica-

rate in modo da essere compatibili con quelle dei principali partner commerciali della Svizzera. A causa delle intense relazioni commerciali, le prescrizioni della CE e dello SEE svolgono un ruolo di primo piano. Tuttavia in determinati casi ciò potrebbe valere anche per le regolamentazioni vigenti in altri Stati, come ad es. gli Stati Uniti o il Giappone.

Il *capoverso 3* indica le condizioni di ammissibilità delle deroghe a tale principio. Esse sono ammissibili soltanto qualora siano rese necessarie da interessi pubblici preponderanti (lett. a); inoltre, nel caso di normative speciali nazionali, da un lato è necessario evitare qualsiasi discriminazione arbitraria nei confronti di prodotti esteri, dall'altro le misure a tutela dell'interesse pubblico non devono costituire una restrizione dissimulata degli scambi (lett. b). Con la presente revisione intendiamo stabilire esplicitamente nella LOTC, con una nuova *lettera c*, il principio della proporzionalità, sul quale già secondo la normativa vigente devono basarsi le attività dello Stato (art. 5 cpv. 2 Cost.; RS 101). Questa aggiunta è finalizzata soltanto a un adeguamento alla riveduta legge sul mercato interno (art. 3 cpv. 1 lett. c LMI; RS 943.02). Il *capoverso 4*, che contiene un elenco esaustivo degli interessi pubblici, rimane immutato.

Dopo un esame approfondito, la CE ha confermato il cosiddetto «nuovo approccio in materia di prescrizioni tecniche», applicato al suo mercato interno, e lo ha esteso a nuovi settori (cfr. n. 1.1.3). Con il presente disegno proponiamo di ancorare anche nella LOTC i principi di questo approccio, introducendo un nuovo *capoverso 5*. Questa proposta non costituisce in realtà una innovazione, dato che sulla base del vigente articolo 4 capoverso 2 LOTC già oggi le prescrizioni tecniche svizzere sono in gran parte armonizzate con quelle della CE: di fatto, il «nuovo approccio» è quindi già stato recepito indirettamente nella legislazione svizzera.

Secondo il presente disegno, in futuro le prescrizioni tecniche dovranno in linea di massima essere elaborate esclusivamente in base al «nuovo approccio». Deroghe a questo principio saranno ammesse soltanto nella misura in cui i nostri principali partner commerciali prevedessero deroghe analoghe.

Proponiamo di sancire esplicitamente il principio secondo cui le prescrizioni tecniche dovranno limitarsi a definire il livello di protezione richiesto, cioè gli obiettivi da raggiungere, e non indicare invece la soluzione tecnica con cui realizzare il livello di protezione (lett. a).

I prodotti sono legalmente immessi in commercio o messi in servizio se soddisfano le esigenze fondamentali.

Le soluzioni tecniche concrete che permettono di realizzare il livello di protezione definito sono descritte per mezzo di norme tecniche, di regola elaborate dagli organismi di normazione europei in base ai mandati della CE e dell'AELS. Le norme tecniche non sono giuridicamente vincolanti ma hanno carattere volontario. Secondo la nostra proposta, si presume che un prodotto sia conforme alle esigenze fondamentali, e quindi che soddisfi le condizioni legali, se corrisponde ai requisiti delle norme tecniche designate e pubblicate nel Foglio federale (art. 4 cpv. 5 lett. b e c). Nel Foglio federale, le norme tecniche designate devono essere pubblicate con il titolo e l'indicazione della fonte o dell'ente presso cui possono essere ottenute.

La presunzione di conformità non si applica se un prodotto è fabbricato con un procedimento tecnico che non si basa su una norma designata: in questi casi spetta al

produttore provare che il procedimento alternativo permette di rispettare le esigenze fondamentali.

Questa soluzione in materia di normativa tecnica ha il vantaggio non solo di esonerare le autorità dal compito di fissare dettagli tecnici ma anche di promuovere l'innovazione in ambito tecnico, dato che ogni produttore di per sé è libero di decidere se fabbricare i suoi prodotti secondo le norme tecniche designate oppure secondo altri procedimenti. L'importante è che siano soddisfatte le esigenze fondamentali definite nelle prescrizioni tecniche. L'evoluzione tecnologica non è ostacolata da disposizioni di dettaglio vincolanti e le innovazioni in quanto capitale di grande importanza per la crescita della piazza svizzera sono così sempre possibili.

Applicando il «nuovo approccio» all'elaborazione di prescrizioni tecniche si sostituisce in molti settori il cosiddetto «vecchio approccio» (*Old Approach*⁴⁵), secondo cui al legislatore spettava il compito di emanare prescrizioni tecniche molto dettagliate. In tal modo il «nuovo approccio» reintroduce una maggiore divisione dei compiti tra attività sovrane e responsabilità dell'economia privata. Grazie alla sua lunga e consolidata tradizione delle procedure di consultazione, la Svizzera dispone di condizioni ottimali per implementare questo principio di regolamentazione condivisa.

Gli obblighi di omologazione costituiscono una limitazione grave della libera circolazione delle merci e vanno pertanto circoscritti ai casi in cui sono indispensabili per la tutela di interessi pubblici preponderanti ai sensi dell'articolo 4 capoversi 3 e 4, sempreché non sia possibile ottenere lo stesso effetto di tutela con misure meno incisive, come ad esempio una valutazione della conformità da parte di terzi (cpv. 6). Nei casi in cui il diritto federale non prescrive un'omologazione per l'immissione in commercio di un prodotto o di un gruppo di prodotti, si presume che, in applicazione del principio enunciato nel capoverso 6, il legislatore abbia rinunciato tacitamente a prevedere un obbligo di omologazione e che pertanto la fattispecie sia disciplinata in modo esaustivo dal diritto federale. Di conseguenza in questi casi è escluso che singoli Cantoni o Comuni sottopongano l'immissione in commercio di tali prodotti a un obbligo di omologazione, come sembra avvenire in parte oggi per taluni apparecchi destinati alla connessione alla rete idrica, del gas o dell'elettricità.

2.2.2 Articolo 4a (nuovo): Elaborazione delle prescrizioni tecniche concernenti l'informazione sul prodotto

Oggetto dell'articolo 4a è l'elaborazione di prescrizioni tecniche concernenti l'informazione sul prodotto: esso è indirizzato al legislatore come pure ai servizi incaricati della preparazione, dell'adozione o della modifica di prescrizioni tecniche. L'articolo va inteso come complemento all'articolo 4.

Parte delle attuali prescrizioni in materia di informazione sul prodotto sono estese e dettagliate. Benché secondo l'articolo 4 capoverso 2 anche queste prescrizioni, che

⁴⁵ Allo scopo di unificare le prescrizioni tecniche, in passato la CE definiva in modo molto dettagliato le esigenze per i prodotti. Questo approccio, oggi noto con il nome di «Old Approach», è tuttora applicato dalla CE soprattutto nel settore dei medicinali e delle derrate alimentari.

sono prescrizioni tecniche ai sensi dell'articolo 3 lettera b, devono essere elaborate in modo da essere compatibili con quelle dei principali partner commerciali della Svizzera, sussistono numerose divergenze rispetto alla normativa comunitaria che non ottemperano all'articolo 4 capoversi 3 e 4. Nella pratica, ciò ha portato alla formazione di numerosi ostacoli tecnici al commercio. L'esperienza mostra che attualmente la maggior parte degli ostacoli tecnici al commercio è riconducibile alle prescrizioni in materia di marcatura. A ciò ha contribuito anche il fatto che tali prescrizioni sono state interpretate ed applicate estensivamente da numerosi organi d'esecuzione e autorità giudiziarie⁴⁶. I principi complementari definiti nel nuovo articolo 4a sono pertanto intesi a garantire che le prescrizioni in materia di informazione sul prodotto non determinino inutili ostacoli tecnici al commercio.

Il *capoverso 1 lettera a* è stato formulato analogamente all'attuale normativa in materia di derrate alimentari⁴⁷ e ha lo scopo di facilitare il commercio nelle diverse regioni linguistiche della Svizzera. Ad esempio, in base alla lettera a sarà possibile importare prodotti dalla Germania nella Svizzera tedesca senza che l'informazione sul prodotto debba essere tradotta nelle altre lingue ufficiali. La legge non stabilisce quale lingua debba essere utilizzata in una determinata regione. L'applicazione di una simile prescrizione determinerebbe un onere amministrativo enorme e, nella pratica, sarebbe pressoché impossibile. L'esperienza dal settore delle derrate alimentari mostra tuttavia che, in generale, l'informazione sul prodotto è redatta in tutte le lingue ufficiali della Svizzera o perlomeno nella lingua della regione in cui avviene la vendita. In ultima analisi, la decisione relativa alla lingua in cui sono redatte le informazioni sarà influenzata dalla domanda del mercato.

Le avvertenze e i consigli di prudenza, incluse le istruzioni concernenti la sicurezza, dovranno preferibilmente figurare sotto forma di simboli generalmente comprensibili. Se però queste indicazioni includono parole o testo, in base alla *lettera b* il diritto settoriale può esigerne la redazione in più di una lingua ufficiale della Svizzera o perlomeno nella lingua ufficiale del luogo in cui il prodotto è immesso in commercio. La lingua ufficiale del luogo è determinata in base alla costituzione cantonale e alle disposizioni dei Comuni e dei Circoli interessati; in regioni o località bilingui, le avvertenze e i consigli di prudenza, incluse le istruzioni concernenti la sicurezza, dovranno essere redatti in ambedue le lingue ufficiali.

Il *capoverso 2* permette in determinati casi di utilizzare espressioni di lingue diverse da quelle ufficiali della Svizzera (ad esempio l'espressione «*made in*»). Inoltre per i prodotti destinati a specialisti di un settore ci si può limitare all'uso dell'inglese. Lo scopo è permettere che le specialità estere ed esotiche possano essere vendute senza che sia necessario redigere le informazioni in una lingua ufficiale. Peraltro già oggi è possibile ad esempio vendere vini provenienti da oltreoceano con etichette redatte in una lingua non ufficiale della Svizzera, a condizione che l'informazione risulti facilmente comprensibile per l'acquirente. Va da sé che in questi casi è permesso anche redigere l'informazione sul prodotto sia nella lingua straniera che in una o più lingue ufficiali della Svizzera.

Nei casi elencati in modo esaustivo dal *capoverso 3*, può essere richiesta l'indicazione supplementare di una persona responsabile in Svizzera (p. es. l'importatore svizzero). Senza questa indicazione, l'attuazione correrebbe il rischio di risultare

⁴⁶ Cfr. anche il commento all'art. 19 cpv. 4.

⁴⁷ Ordinanza del 23 novembre 2005 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (ODerr), art. 26 cpv. 4; RS 817.02.

eccessivamente gravosa. Inoltre, nel caso dei prodotti chimici diventerebbe praticamente impossibile ottemperare all'obbligo di notifica relativo al registro dei prodotti, utilizzato soprattutto dal Centro d'informazione tossicologica nei casi d'emergenza. Per questo motivo le sostanze chimiche pericolose devono recare l'indicazione di un indirizzo in Svizzera, se la notifica non è già effettuata al momento dell'immissione in commercio. Inoltre la scheda tecnica di sicurezza delle sostanze chimiche pericolose e di talune sostanze non pericolose deve indicare una persona responsabile in Svizzera, oltre alle altre informazioni previste dal diritto nazionale concernenti le prescrizioni in materia di protezione dei lavoratori e dell'ambiente che non possono essere armonizzate a livello europeo. La lettera c fa riferimento ai prodotti del tabacco e alle bevande distillate, su cui la Confederazione preleva un'imposta speciale di consumo in virtù dell'articolo 131 Cost. Il controllo fiscale non è un interesse pubblico preponderante ai sensi dell'articolo 4 capoverso 4 LOTC; tuttavia le misure finalizzate a garantire un controllo fiscale efficace sono compatibili con il principio della libera circolazione delle merci anche secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, a condizione che siano necessarie, cioè che rispettino i principi dell'adeguatezza e della proporzionalità⁴⁸. Le lettere b e c tengono conto della decisione del Consiglio federale del 31 ottobre 2007 sulle deroghe al diritto comunitario⁴⁹.

2.2.3 Articolo 5: Elaborazione delle prescrizioni tecniche sulle procedure per l'immissione in commercio

Gli attuali *capoversi 1 e 2* dell'articolo 5 rimangono immutati. L'articolo è completato con un nuovo *capoverso 3* che disciplina la procedura di omologazione per prodotti già omologati all'estero secondo prescrizioni equivalenti.

Da diverse inchieste risulta che le procedure di omologazione hanno un effetto di preclusione del mercato particolarmente forte e contribuiscono ad aumentare i prezzi rispetto all'estero. L'omologazione in Svizzera di un prodotto già omologato all'estero è stata identificata come il secondo ostacolo tecnico più importante. In particolare viene criticata la necessità di procedere ad un'ulteriore omologazione in Svizzera di prodotti già omologati all'estero. Tuttavia, sotto il profilo formale questa prassi è assolutamente corretta: conformemente a quanto previsto dalle prescrizioni estere e svizzere, le autorità nazionali competenti sono infatti tenute ad esaminare e autorizzare i prodotti soggetti ad omologazione prima della loro immissione in commercio.

Considerato che dai prodotti soggetti ad omologazione potrebbe derivare una messa in pericolo della vita e della salute di persone, animali o piante, come pure dell'ambiente, ragioni cautelari impongono un esame delle decisioni di omologazione adottate da autorità estere. Il riconoscimento di omologazioni estere presuppone di norma una regolamentazione internazionale che disciplini segnatamente la collaborazione tra autorità e lo scambio di informazioni riservate. Senza conoscere i

⁴⁸ Cfr. nota 13

⁴⁹ Esame delle divergenze tra la legislazione svizzera sui prodotti e il diritto vigente nella CE. Rapporto redatto in adempimento del postulato 05.3122 del Gruppo socialista e del postulato 06.3151 Baumann, questionari n. A4 (13), A5.1 (16), A7 (2) und V2 (41). Cfr. nota 17.

motivi delle decisioni adottate all'estero sarebbe, ad esempio, impossibile garantire la sorveglianza del mercato necessaria all'impiego sicuro dei medicinali. Oltre a ciò, il rilevamento e la valutazione dei rischi legati all'uso non sono indipendenti dalla valutazione dei rischi effettuata nell'ambito della procedura di omologazione. Per facilitare l'immissione sul mercato dei prodotti soggetti ad omologazione, il nuovo capoverso 3 prevede una procedura di omologazione semplificata per i prodotti già omologati all'estero conformemente a prescrizioni equivalenti; la semplificazione concerne in particolare le perizie. Inoltre in questi casi saranno applicati emolumenti ridotti. L'espressione «omologati secondo prescrizioni equivalenti» significa che deve essere garantito un livello di protezione equivalente degli interessi pubblici di cui all'articolo 4 capoverso 4: questo è il caso se l'autorità estera di omologazione ha esaminato il prodotto secondo criteri che garantiscono una protezione della salute, degli animali, dell'ambiente e dei consumatori equivalente al livello svizzero. La proposta semplificazione della procedura di omologazione svizzera per questi prodotti già omologati all'estero è pertanto una soluzione meno limitativa degli scambi commerciali che permette comunque di assicurare la tutela degli interessi pubblici. Segnatamente, in linea di massima più è esiguo il potenziale di pericolo di un prodotto e più sarà limitata la verifica. Le esigenze concernenti la documentazione sono di regola armonizzate a livello internazionale e/o europeo. In particolare la documentazione può essere redatta sia in una lingua ufficiale della Svizzera sia in inglese; l'esperienza mostra che con questa soluzione è possibile utilizzare in Svizzera il medesimo dossier usato all'estero, dato che per i prodotti commercializzati in più Paesi di regola le documentazioni sono redatte in inglese. In ogni caso sarà esaminata la completezza della documentazione.

Nel quadro della procedura semplificata sarà esaminata anche l'equivalenza dell'informazione sul prodotto, con riserva delle esigenze linguistiche e dell'indicazione di un responsabile in Svizzera (art. 4a). Nell'elaborazione di questa prescrizione occorre evitare che prescrizioni speciali in Svizzera richiedano una modifica dell'imballaggio o dell'etichetta di un prodotto sottoposto all'obbligo di omologazione, tranne se necessario per la tutela di un interesse pubblico.

2.2.4

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

Il nuovo articolo 5a disciplina l'elaborazione delle prescrizioni tecniche concernenti l'installazione, la messa in servizio e l'impiego di prodotti (ad esempio le prescrizioni relative al funzionamento). A tale riguardo, per analogia alla normativa CE, viene stabilito il principio secondo cui le prescrizioni tecniche concernenti il funzionamento di un prodotto non possono essere in contrasto con le prescrizioni relative all'immissione sul mercato o alla fabbricazione (incluse le esigenze fondamentali concernenti la manutenzione o l'assistenza) applicabili al medesimo prodotto. Il medesimo principio si applica alle direttive e raccomandazioni concernenti l'installazione, la messa in servizio e l'impiego.

Sono invece ammesse ad esempio prescrizioni per l'installazione, la messa in servizio o l'impiego di un prodotto che non richiedono alcuna modifica costruttiva di prodotti legalmente immessi in commercio (si intende una modifica delle componenti o della struttura del prodotto).

quadro del diritto comunitario⁵³ per rafforzare la collaborazione tra CE, AELS e la European Cooperation for Accreditation (EA), l'organizzazione mantello europea degli organismi nazionali di accreditamento. In futuro, la CE e l'AELS intendono, tra l'altro, incaricare l'EA di elaborare direttive e raccomandazioni per garantire l'uniformità procedurale in relazione all'accREDITAMENTO e alla designazione degli organismi di valutazione della conformità, in particolare nel settore disciplinato giuridicamente. Il nuovo *capoverso 3* pone le basi giuridiche affinché anche la Svizzera possa contribuire allo svolgimento di tali compiti nell'ambito dell'accREDITAMENTO. La formulazione è analoga a quella adottata nel settore della normazione (art. 11).

2.3.2 **Articolo 11: Normazione**

La CE ha ora incluso nel «nuovo approccio», inizialmente limitato all'armonizzazione tecnica, anche la legislazione in materia di servizi e di protezione dell'ambiente. Anche in questi due settori vi è un sempre maggiore ricorso a norme elaborate, su incarico di CE ed AELS, da organismi europei di normazione. Per questo motivo, è necessario estendere l'attuale base giuridica relativa alla partecipazione finanziaria a tali attività, formulata all'articolo 11, per consentire l'adempimento di tutti i mandati concernenti l'elaborazione delle norme a cui è previsto fare riferimento nelle prescrizioni. Questo tipo di normativa – frutto del «nuovo approccio», in base al quale il legislatore si limita a definire le esigenze basilari, rinviando a norme per la concretizzazione di queste esigenze – non esonera soltanto gli organi statali dal compito di elaborare regolamentazioni estese e dettagliate, bensì promuove nel contempo l'innovazione (cfr. n. 2.2.1).

⁵³ Per garantire la conformità dei prodotti ai requisiti stabiliti nelle prescrizioni tecniche – ad esempio a tutela di salute e ambiente – lo Stato prescrive anche le procedure relative alla prova del rispetto delle esigenze di legge. Di queste cosiddette *procedure di valutazione della conformità* fanno parte, in particolare, esami, ispezioni, certificazioni e omologazioni. Il legislatore decide sulla base del potenziale di rischio legato ai prodotti oggetto di tali procedure. Può trattarsi di una procedura di autocontrollo (ad es.: macchine), di una valutazione effettuata da organi riconosciuti dalle autorità (ad es.: attrezzature a pressione) o di un'omologazione da parte dello Stato (ad es.: medicinali). Il mancato riconoscimento all'estero delle procedure di valutazione della conformità effettuate in Svizzera è un ostacolo al commercio molto diffuso.

L'*accreditamento* rappresenta uno strumento importante per la rimozione di questo tipo di ostacoli tecnici al commercio. Mediante l'accREDITAMENTO vengono valutate e attestate formalmente le competenze tecnico-scientifiche degli organi preposti alla valutazione della conformità, in base a criteri riconosciuti a livello internazionale (norme della serie EN 45000 e ISO 17000). L'accREDITAMENTO comprova un determinato livello di competenza, riconosciuto sul piano internazionale. Ciò contribuisce considerevolmente alla credibilità dei certificati di conformità rilasciati da questi organi e al consenso nei loro confronti, promuovendo a livello internazionale il riconoscimento delle valutazioni di conformità. Inoltre, l'accREDITAMENTO è un ottimo mezzo per l'attuazione di accordi internazionali di mutuo riconoscimento delle valutazioni della conformità (in inglese: *Mutual Recognition Agreements*, MRA). L'accREDITAMENTO semplifica la procedura di riconoscimento degli organi di valutazione della conformità poiché presuppone la presentazione di una prova della conformità a tali requisiti.

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

2.3.3 **Articolo 14: Conclusione di accordi internazionali**

La modifica del *capoverso 1 lettera e* è una conseguenza degli adeguamenti proposti negli articoli 10 e 11.

2.4 **Capitolo 3a (nuovo): Immissione in commercio di prodotti fabbricati conformemente a prescrizioni tecniche estere**

Perno della nostra proposta di modifica della LOTC è il nuovo capitolo 3a, che disciplina l'immissione in commercio di prodotti conformi a prescrizioni tecniche estere.

Innanzitutto occorre sottolineare che anche con la modifica della LOTC qui proposta l'immissione in commercio di prodotti sarà retta in primo luogo dalle pertinenti prescrizioni tecniche svizzere, disciplinate nella rispettiva legislazione settoriale della Confederazione.

In secondo luogo, l'immissione in commercio può essere disciplinata mediante accordi internazionali: tipicamente si tratta di accordi di mutuo riconoscimento delle valutazioni di conformità oppure di accordi di equivalenza – in cui viene riconosciuta l'equivalenza delle prescrizioni tecniche delle parti contraenti – come ad esempio quelli sottoscritti nel quadro degli accordi settoriali del 1999 tra la Svizzera e la Comunità europea («Bilaterali I»; Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità; Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli [Accordo agricolo])⁵⁴. Sono possibili inoltre accordi che prevedano l'accesso al mercato nonostante le prescrizioni tecniche non siano equivalenti, per esempio accordi che stabiliscono la reciproca applicazione del «principio Cassis de Dijon».

A complemento di questi due canali tradizionali di accesso al mercato è introdotto un terzo strumento: l'applicazione unilaterale del «principio Cassis de Dijon» a determinati prodotti importati dalla CE o dallo SEE, che a determinate condizioni permette l'immissione in commercio di prodotti che non corrispondono interamente alle prescrizioni tecniche svizzere. Questo principio non sarà applicato ai prodotti per i quali in Svizzera valgono prescrizioni tecniche armonizzate con quelle della CE; questa soluzione corrisponde alla prassi della CE, che esclude l'applicazione del «principio Cassis de Dijon» nel settore armonizzato.

2.4.1 **Sezione 1: Disposizioni generali – Articolo 16a: Principio**

Con l'articolo 16a *capoverso 1*, il «principio Cassis de Dijon» viene ancorato nell'ordinamento giuridico svizzero. Con la presente revisione della LOTC, in linea di principio i prodotti legalmente immessi in commercio nella CE o nello SEE potranno pertanto circolare liberamente anche in Svizzera, senza ulteriori controlli,

⁵⁴ Cfr. anche n. 1.1.2

sia grazie all'armonizzazione delle prescrizioni tecniche svizzere con la normativa comunitaria, sia in virtù di accordi con la CE, sia in base alle nuove disposizioni della LOTC relative all'applicazione unilaterale del «principio Cassis de Dijon» in Svizzera. Al *capoverso 2* sono indicati i casi in cui il «principio Cassis de Dijon» non trova applicazione. Il *capoverso 3* contiene una delega di competenza in base alla quale il Consiglio federale può decidere, a condizioni rigorose, di dichiarare inapplicabile il «principio Cassis de Dijon».

Articolo 16a capoverso 1

Il *capoverso 1* disciplina le condizioni legali per l'applicazione del «principio Cassis de Dijon», che è subordinata a tre condizioni:

- a. il prodotto deve essere stato fabbricato conformemente alle prescrizioni tecniche della CE o, nel caso in cui il diritto della CE non sia armonizzato o lo sia solo in modo incompleto, conformemente alle prescrizioni tecniche di uno Stato membro della CE o dello SEE;
- b. il prodotto deve essere stato legalmente immesso in commercio nello Stato membro della CE o dello SEE che ha emanato le prescrizioni tecniche in base alle quali il prodotto è stato fabbricato;
- c. in condizioni normali o ragionevolmente prevedibili il prodotto non deve presentare un rischio maggiore per un interesse pubblico preponderante di cui all'articolo 4 capoverso 4 lettere a–e. Analogamente alla prassi nella CE anche le autorità di esecuzione svizzere avranno la possibilità di contestare e se del caso vietare prodotti immessi in commercio in virtù del «principio Cassis de Dijon» che costituiscono un pericolo; la procedura è retta dall'articolo 20.

Il *capoverso 1* si applica sia alle merci fabbricate e legalmente immesse in commercio in uno Stato membro della CE o dello SEE, sia alle merci provenienti da altri Stati⁵⁵, conformi alle prescrizioni tecniche di uno Stato della CE o dello SEE e legalmente immesse in commercio nello spazio CE o SEE. Pertanto i produttori svizzeri potranno immettere in commercio anche in Svizzera i prodotti destinati all'esportazione verso uno Stato membro della CE o dello SEE. Gli esportatori svizzeri possono così operare alle medesime condizioni dei loro concorrenti della CE o dello SEE che, in base al «principio Cassis de Dijon», hanno la possibilità di esportare i loro prodotti conformi alle prescrizioni tecniche del Paese d'origine negli altri Stati membri della CE e dello SEE e che potranno in futuro esportarli pure in Svizzera in virtù del nuovo articolo 16a capoverso 1 LOTC.

⁵⁵ I prodotti importati nella CE da Paesi terzi vanno considerati «legalmente immessi in commercio» se si trovano «in libera pratica» in uno Stato membro. Ai sensi dell'articolo 24 del trattato istitutivo della Comunità europea, sono «in libera pratica in uno Stato membro» i prodotti «provenienti da Paesi terzi per i quali siano state adempiute in tale Stato le formalità d'importazione e riscossi i dazi doganali e le tasse di effetti equivalenti esigibili e che non abbiano beneficiato di un ristorno totale o parziale di tali dazi o tasse». Dal momento in cui dette condizioni sono soddisfatte, il prodotto proveniente da un Paese terzo può essere equiparato ai prodotti originari della Comunità e beneficia della libera circolazione delle merci tra gli Stati membri (art. 23 cpv. 2 del Trattato istitutivo della CE), e dunque anche dell'applicazione del «principio Cassis de Dijon».

A prevenzione degli abusi, occorre che il produttore svizzero sia effettivamente attivo sul mercato dei Paesi in questione, e che i suoi prodotti vi siano legalmente immessi in commercio. Ciò non significa che ogni singolo prodotto debba essere dapprima esportato per poter essere in seguito reimportato e immesso in commercio in Svizzera: è sufficiente che i prodotti della serie corrispondente, o di una precedente ed analoga, siano stati immessi in commercio nello Stato in questione. A tal fine non è tuttavia sufficiente che i prodotti vengano esportati soltanto a scopo di immagazzinamento: essi devono giungere effettivamente ai loro consumatori finali. In tal modo si intende evitare che la legislazione svizzera sia elusa tramite esportazioni fittizie. La legale immissione in commercio all'estero deve essere verificata nel quadro della sorveglianza del mercato. L'articolo 20 stabilisce le prove da presentare in occasione di tali controlli⁵⁶.

L'immissione in commercio in Svizzera di prodotti fabbricati secondo le prescrizioni tecniche di un altro Stato, senza che essi siano stati realmente e legalmente immessi in commercio in detto Stato, viene perseguita secondo le disposizioni penali contemplate dalla normativa settoriale interessata, in quanto violazione delle prescrizioni svizzere sui prodotti.

È necessario precisare che la possibilità di produrre anche per il mercato interno secondo le prescrizioni della CE oppure, in mancanza di armonizzazione o qualora quest'ultima sia soltanto parziale, secondo le prescrizioni di uno Stato membro della CE o dello SEE, si riferisce esclusivamente alle prescrizioni tecniche ai sensi dell'articolo 3 lettera b. Non sono invece interessate segnatamente le prescrizioni fiscali come pure le prescrizioni non riferite ai prodotti, per esempio quelle in materia di protezione dei lavoratori; lo stesso vale per la protezione degli animali⁵⁷.

Articolo 16a capoverso 2

I casi in cui il «principio Cassis de Dijon» non trova applicazione sono elencati al capoverso 2. Si tratta dei prodotti soggetti a omologazione (lett. a), delle sostanze soggette all'obbligo di notifica secondo la legislazione in materia di prodotti chimici (lett. b), dei prodotti soggetti ad autorizzazione preliminare d'importazione (lett. c) dei prodotti soggetti a un divieto d'importazione (lett. d) e dei prodotti per i quali il Consiglio federale decide una deroga in virtù dell'articolo 4 capoversi 3 e 4 (lett. e).

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

Considerato che le procedure di omologazione concernono soprattutto prodotti con un elevato potenziale di rischio per la vita e la salute dell'uomo e degli animali o per l'ambiente, i prodotti soggetti a omologazione sono esclusi dall'applicazione del «principio Cassis de Dijon» (lett. a). Se l'apertura del mercato svizzero valesse anche per questi prodotti, le autorità esecutive svizzere non disporrebbero delle informazioni raccolte ai fini dell'omologazione: ciò renderebbe la sorveglianza del mercato considerevolmente più difficile, quando non impossibile, e impedirebbe di mantenere il livello di protezione attuale. Per questo motivo proponiamo di escludere dal libero accesso al mercato secondo il «principio Cassis de Dijon» i prodotti soggetti a omologazione. L'articolo 5 capoverso 3 lettera c prevede invece procedure di omologazione semplificate per i prodotti già omologati all'estero secondo

⁵⁶ Cfr. anche n. 2.6.3

⁵⁷ Cfr. anche n. 1.1.1

prescrizioni equivalenti⁵⁸. Anche nella CE, il «principio Cassis de Dijon» non si applica ai prodotti soggetti a omologazione; al contrario, per molti prodotti (ad es. pesticidi, biocidi, la maggior parte dei medicinali) è addirittura necessaria un'omologazione in ogni singolo Stato della CE.

Per ragioni analoghe, sono pure esclusi dall'applicazione del «principio Cassis de Dijon» i prodotti soggetti a notifica secondo la legislazione in materia di prodotti chimici (lett. b).

Prodotti soggetti ad autorizzazione preliminare d'importazione (lett. c) e prodotti soggetti a un divieto d'importazione (lett. d)

Per singoli prodotti, la legislazione svizzera prevede il divieto d'importazione o l'ottenimento di un'autorizzazione preliminare d'importazione. A tale proposito, possono essere ad esempio citati i divieti d'importazione basati sull'articolo 24 capoverso 2 della legge sulle epizootie⁵⁹ o sull'articolo 2 della legge federale sull'applicazione di sanzioni internazionali⁶⁰ oppure le autorizzazioni preliminari d'importazione secondo la legge sul materiale bellico⁶¹ o la legge sul controllo dei beni a duplice impiego⁶². Si tratta di misure previste da leggi federali, ordinanze del Consiglio federale, ordinanze dipartimentali oppure ordinanze degli uffici (ad es. i divieti d'importazione di prodotti a base di pollame provenienti da determinati Paesi, emanati dal nostro Consiglio in relazione alla lotta contro l'influenza aviaria). Affinché tali divieti e obblighi di autorizzazione non vengano elusi, il «principio Cassis de Dijon» non viene applicato a siffatti prodotti.

Deroghe legali al «principio Cassis de Dijon» (lett. e)

Deroghe generali al «principio Cassis de Dijon», stabilite allo scopo di tutelare interessi pubblici preponderanti, sono possibili soltanto se soddisfano i requisiti di cui all'articolo 4 capoversi 3 e 4. Il nostro Consiglio stabilirà queste eccezioni, basandosi sulla decisione del 31 ottobre 2007, al più tardi all'entrata in vigore della presente modifica della LOTC in un'ordinanza esecutiva alla LOTC. Nella decisione citata abbiamo identificato complessivamente 18 casi in cui il «principio Cassis de Dijon» non sarà applicato o lo sarà solo parzialmente, secondo quanto illustrato qui appresso.

Nei 5 casi seguenti abbiamo confermato appieno le prescrizioni vigenti, divergenti dalla normativa CE, decidendo quindi un'eccezione a pieno titolo dal principio:

- divieto del piombo nelle pitture e nelle lacche;
- prescrizioni rilevanti per la sicurezza sui prodotti concernenti le ferrovie;
- indicazione del tenore alcolico delle bevande alcoliche dolci;
- marche di controllo su bevande distillate destinate alla consumazione;

⁵⁸ Cfr. anche il commento all'art. 5 al n. 2.2.3.

⁵⁹ RS **916.40**

⁶⁰ RS **946.231**

⁶¹ RS **514.51**

⁶² RS **946.202**

- prodotti del tabacco e articoli per fumatori con succedanei del tabacco: indicazione della ragione sociale e del prezzo di vendita al minuto e di avvertenze combinate⁶³.

Nei 13 casi seguenti abbiamo deciso un'eccezione solo parziale o temporanea⁶⁴:

- bruciatori alimentati a olio, gas, legna e carbone: requisiti in materia d'igiene dell'aria;
- indicazione, sull'etichetta delle sostanze e dei preparati nonché sulla scheda dei dati di sicurezza, di una ditta svizzera quale responsabile dell'immissione sul mercato;
- sostanze (a impatto climatico) stabili nell'aria: limitazioni, prescrizioni volte a impedire l'emissione e prescrizioni concernenti l'etichettatura;
- divieto delle cloroparaffine a catena breve nelle pitture, lacche, sigillanti, prodotti tessili, materie plastiche e gomma;
- requisiti posti al legno e ai materiali legnosi trattati con prodotti per la protezione del legno;
- divieto del fosfato e limitazione dei complessanti nei detersivi e prodotti di pulizia;
- titolo, designazione e controllo dei lavori in metalli preziosi;
- dichiarazione di allevamento di galline in batteria non autorizzato;
- obbligo di dichiarazione per i casi in cui sostanze allergeniche sono mescolate inavvertitamente a derrate alimentari;
- combustibilità dei materiali tessili (indumenti, tende e tendaggi);
- esigenze relative alla dispersione di calore prodotta da scaldacqua, serbatoi di accumulo dell'acqua calda e accumulatori di calore;
- indicazione del Paese di produzione delle derrate alimentari;
- indicazione del Paese di produzione delle materie prime delle derrate alimentari.

Per quel che concerne l'indicazione del Paese di produzione occorre menzionare che il 30 gennaio 2008 la Commissione europea ha proposto un nuovo regolamento concernente l'informazione dei consumatori sulle derrate alimentari: questa proposta non prevede un obbligo generale di indicare il Paese di produzione, tuttavia introduce una nuova normativa secondo cui nei casi in cui vi è pericolo di inganno del consumatore quanto al Paese di produzione, l'indicazione di quest'ultimo è obbligatoria e deve includere – come già oggi in Svizzera – l'indicazione del Paese di produzione delle principali materie prime contenute nel prodotto alimentare in questione. Inoltre va aumentando il numero di derrate alimentari per le quali il diritto comunitario prevede l'obbligo di indicare il Paese di produzione: oggi nella

⁶³ Le marche di controllo sulle bevande distillate e l'indicazione della ditta e del prezzo al dettaglio del tabacco non servono alla tutela di uno degli interessi pubblici menzionati all'articolo 4 capoverso 4 LOTC; tuttavia secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee sono ammessi anche ostacoli tecnici necessari per garantire esigenze non menzionate nell'articolo 30 del Trattato CE, segnatamente l'esigenza di un controllo fiscale efficace: CGCE, sentenza *Cassis de Dijon* (cfr. nota 13).

⁶⁴ Cfr. nota 17, elenco A.1 ed elenco A.2.

CE questo obbligo si applica ad esempio alla carne bovina e ai prodotti derivati, alla frutta e alla verdura fresche nonché alle uova (timbratura con indicazione del codice di Paese). Attualmente non è possibile prevedere se la versione definitiva della citata direttiva prevedrà l'obbligo di dichiarare il Paese di produzione o soltanto una dichiarazione facoltativa; tuttavia appare verosimile che la nuova normativa comunitaria si avvicinerà alla vigente normativa svizzera. Il nostro Consiglio intende mantenere l'attuale obbligo di dichiarazione ma procederà a una nuova valutazione di tale obbligo a tempo debito, nel contesto delle trattative concernenti un accordo di libero scambio nel settore agroalimentare, tenendo conto delle esigenze di politica interna svizzera e dell'ulteriore evoluzione del diritto europeo.

Riguardo a tutte le divergenze della legislazione settoriale svizzera rispetto al diritto vigente nella CE o nello SEE non confermate nel quadro del presente progetto, prevarrà l'articolo 16a capoverso 1, conformemente al principio sancito all'articolo 2 capoverso 2 secondo periodo, in base al quale l'immissione in commercio dei prodotti conformi a prescrizioni tecniche estere è retta dalla LOTC. Se dopo l'entrata in vigore della presente modifica della LOTC sarà necessario stabilire ulteriori eccezioni al «principio Cassis de Dijon» a livello di legge o di ordinanza, queste dovranno soddisfare i requisiti dell'articolo 4 capoversi 3 e 4. Le eccezioni stabilite in altre leggi federali devono essere espressamente indicate come tali. Si possono ipotizzare formulazioni di questo tipo: «La presente disposizione costituisce una deroga ai sensi dell'articolo 16a capoverso 2 lettera e LOTC; di conseguenza, l'articolo 16a capoverso 1 LOTC non è applicabile».

Va da sé che un produttore svizzero che produce merci destinate al mercato della CE o dello SEE può immettere in commercio in Svizzera tali prodotti soltanto se è ammessa l'importazione dei corrispondenti prodotti esteri. Di conseguenza, il produttore svizzero non può avvalersi di questa possibilità nei casi in cui, in base al capoverso 2, il «principio Cassis de Dijon» non si applica a prodotti identici provenienti da uno Stato della CE o dello SEE.

Articolo 16a capoverso 3

Il *capoverso 3* autorizza il Consiglio federale a sospendere l'applicazione del «principio Cassis de Dijon» se la CE, o uno Stato membro della CE o dello SEE, ostacola senza motivo l'immissione in commercio di prodotti svizzeri che soddisfano le prescrizioni tecniche del Paese di destinazione: in questo caso, il Consiglio federale potrà ordinare una sospensione applicabile a tutti o a una parte dei prodotti del Paese in questione, tenendo conto degli interessi economici globali della Svizzera, segnatamente di quelli della politica economica esterna.

2.4.2 Articolo 16b: Misure volte a impedire la discriminazione di produttori svizzeri

Dato che con l'introduzione del «principio Cassis de Dijon» sarà possibile immettere sul mercato svizzero prodotti che corrispondono alle prescrizioni tecniche di uno Stato membro della CE o dello SEE ma non interamente a quelle svizzere, il presente disegno prevede anche le seguenti misure finalizzate a impedire o ridurre ripercussioni negative sui costi a carico dei produttori svizzeri.

Misura 1: abrogazione sistematica delle prescrizioni speciali svizzere sia nell'ambito della revisione della LOTC che successivamente, per impedire discriminazioni dei produttori svizzeri dovute a prescrizioni tecniche divergenti. Questa misura consente di evitare tali discriminazioni a livello di normativa generale e astratta, con il vantaggio di eliminare le cause dirette della discriminazione. Con la nostra decisione del 31 ottobre 2007 e l'abrogazione sistematica delle prescrizioni speciali svizzere abbiamo già potuto ottenere importanti risultati in questo ambito⁶⁵. Per eliminare in modo efficace le eventuali nuove discriminazioni dovute a prescrizioni speciali svizzere anche dopo l'entrata in vigore della presente modifica della LOTC, sarà istituito presso la SECO un organo specifico cui potranno rivolgersi i produttori svizzeri che constatano una discriminazione di questo genere (art. 16b cpv. 1).

Le comunicazioni saranno esaminate dalla SECO in cooperazione con l'Ufficio federale interessato. La SECO può raccomandare alle autorità di modificare o di abrogare prescrizioni tecniche svizzere che non servono a tutelare un interesse pubblico preponderante o che appaiono sproporzionate rispetto all'interesse tutelato.

Misura 2: se gli svantaggi per i produttori svizzeri non possono essere eliminati mediante l'armonizzazione con il diritto della CE o con un'eccezione dal «principio Cassis de Dijon», proponiamo, in casi giustificati, di prevedere la possibilità per l'impresa svizzera di fabbricare il suo prodotto destinato al mercato svizzero secondo le medesime prescrizioni applicate al prodotto della concorrenza proveniente dalla CE. Il *capoverso 3* dà al Consiglio federale la competenza di definire la procedura per la concessione di una siffatta autorizzazione, limitata nel tempo, applicabile in casi di rigore, alle imprese che altrimenti subirebbero svantaggi sproporzionati. Queste autorizzazioni verranno concesse dall'Ufficio federale competente e la loro validità sarà di regola limitata al periodo necessario per trovare una soluzione definitiva tramite un adeguamento delle prescrizioni speciali svizzere.

La maggior parte dei casi notificati di discriminazione dei prodotti svizzeri concernono il settore delle derrate alimentari, al quale si applicherà la normativa speciale descritta qui appresso. Per tutti gli altri casi di discriminazione di prodotti svizzeri comunicati nell'ambito dei lavori preliminari al presente disegno, è stato possibile eliminare la disparità di trattamento mediante un adeguamento secondo la misura 1.

2.4.3 Sezione 2: Derrate alimentari

Per le derrate alimentari proponiamo la seguente normativa speciale, che si attiene alla prassi tedesca di applicazione del «principio Cassis de Dijon» nel settore delle derrate alimentari.

Questa normativa speciale risponde alla volontà di applicare anche in questo settore il «principio Cassis de Dijon», garantendo nel contempo la protezione della salute ed impedendo la discriminazione dei produttori svizzeri. Questa soluzione sarà applicata perlomeno finché la Svizzera avrà accesso, mediante un apposito accordo, all'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) e al Sistema rapido di allerta per alimenti e mangimi (RASFF)⁶⁶.

⁶⁵ Cfr. n. 1.2.2

⁶⁶ Cfr. nota 26

2.4.4 **Articolo 16c: Obbligo di autorizzazione**

La presente sezione si applica alle derrate alimentari (ai sensi della legge del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari; RS 817.0) che non sono prodotte esplicitamente secondo le prescrizioni tecniche svizzere ma che sono conformi alle prescrizioni tecniche della CE o, nei casi in cui il diritto della CE non è armonizzato o lo è solo parzialmente, alle prescrizioni di uno Stato membro della CE o dello SEE e che sono legalmente immesse in commercio in detto Stato: queste derrate alimentari potranno essere immesse in commercio in Svizzera a condizione di ottenere l'autorizzazione preliminare dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP). La domanda di autorizzazione sarà esaminata dall'UFSP d'intesa con le autorità interessate; l'autorizzazione sarà rilasciata mediante una decisione generale (art. 16e cpv. 1). Secondo la logica dell'articolo 16c questa regola si applica soltanto alle derrate alimentari che soddisfano le condizioni dell'articolo 16a capoverso 1: non si applica pertanto a quelle che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 16a capoverso 2.

L'obbligo di autorizzazione non si applica alle derrate alimentari prodotte conformemente alle prescrizioni tecniche svizzere, cioè specificamente per il mercato svizzero: in questi casi evidentemente la questione dell'applicazione del «principio Cassis de Dijon» non si pone.

2.4.5 **Articolo 16d: Condizioni di autorizzazione**

Secondo l'articolo 16d capoverso 1 le seguenti persone possono fare domanda per ottenere un'autorizzazione (decisione generale): gli importatori e i rappresentanti svizzeri di imprese estere e i produttori svizzeri che intendono immettere in commercio in Svizzera i loro prodotti originariamente fabbricati per l'esportazione verso la CE o lo SEE (pertanto questa norma è nel contempo una misura volta a impedire la discriminazione dei produttori svizzeri).

Il capoverso 2 stabilisce tre condizioni per il rilascio dell'autorizzazione da parte dell'UFSP:

- a. il richiedente deve provare che la derrata alimentare rispetta le prescrizioni tecniche della CE o, nei casi in cui il diritto della CE non è armonizzato o lo è solo parzialmente, le prescrizioni di uno Stato membro della CE o dello SEE; inoltre deve rendere verosimile che la derrata alimentare sia legalmente immessa in commercio in uno Stato membro della CE o dello SEE (lett. a).

È considerata prova ai sensi di questa disposizione una dichiarazione del richiedente secondo cui la derrata alimentare corrisponde alle prescrizioni tecniche determinanti per l'immissione in commercio; secondo il capoverso 3, tali prescrizioni devono essere indicate in modo preciso ed esaustivo nella dichiarazione. Se le prescrizioni prevedono una dichiarazione di conformità o un certificato di conformità, occorre presentare tale dichiarazione o certificato.

Le prove e la documentazione presentate dal richiedente sono esaminate dall'UFSP.

- b. Inoltre l'UFSP esamina, se necessario d'intesa con gli altri uffici interessati, se la derrata alimentare corrisponde al livello medio svizzero in materia di protezione della salute, cioè se non costituisce un pericolo concreto per la salute delle persone. La seconda condizione per l'autorizzazione è pertanto che la derrata alimentare non pregiudichi la sicurezza e la salute delle persone.
- c. Infine la derrata alimentare deve soddisfare le condizioni di cui all'articolo 16f in materia di informazione sul prodotto (cfr. n. 2.4.7).

2.4.6 **Articolo 16e: Forma ed effetti dell'autorizzazione**

Se la decisione è positiva, la derrata alimentare può essere immessa in commercio in Svizzera; l'autorizzazione è rilasciata sotto forma di decisione generale che viene pubblicata dopo il passaggio in giudicato.

Una decisione negativa significa che la derrata alimentare non può essere immessa in commercio in Svizzera; in questo caso è emanata una decisione individuale notificata all'interessato, impugnabile con ricorso presso il Tribunale amministrativo federale.

Secondo il *capoverso 2* la decisione generale emanata dall'UFSP vale per le derrate alimentari analoghe provenienti dalla CE o dallo SEE, nella misura in cui soddisfino le prescrizioni tecniche dello Stato membro della CE o dello SEE su cui si basa la decisione generale e siano legalmente immesse in commercio in detto Stato. Parimenti, la decisione generale vale per le derrate alimentari analoghe provenienti dalla Svizzera nella misura in cui soddisfino le prescrizioni tecniche su cui si basa la decisione generale: in tal modo si evita la discriminazione dei produttori svizzeri.

Il capoverso 2 lettera b numero 2 prevede una riserva finalizzata a evitare che un produttore svizzero possa richiamarsi a una decisione generale per applicare metodi di produzione vietati in Svizzera dalla legislazione sulla protezione degli animali o dei lavoratori.

Già il diritto vigente prevede che le disposizioni svizzere in materia di protezione degli animali si applicano soltanto alla detenzione e alla macellazione di animali in Svizzera e non, tranne poche eccezioni⁶⁷, ai prodotti importati. Con la precisazione di cui sopra si garantisce che anche in futuro si continueranno ad applicare le medesime prescrizioni in materia di detenzione e di protezione degli animali.

Vantaggi della soluzione proposta:

1. *Applicazione del «principio Cassis de Dijon» alle derrate alimentari:* la normativa permetterà l'importazione in Svizzera, con la riserva dell'autorizzazione, anche di derrate alimentari che non sono prodotte esplicitamente secondo le prescrizioni tecniche della Svizzera ma che sono conformi alle prescrizioni tecniche della CE o, nei casi in cui il diritto della CE non è armonizzato o lo è solo parzialmente, alle prescrizioni di uno Stato membro della CE o dello SEE e che sono legalmente immesse in commercio in detto Stato.

⁶⁷ Le eccezioni concernono ad esempio l'obbligo di dichiarazione dell'allevamento in gabbia delle galline, vietata in Svizzera.

2. *Semplificazione dell'applicazione del «principio Cassis de Dijon»*: in occasione dei lavori preliminari al presente disegno le autorità esecutive competenti hanno espresso il timore che l'apertura del mercato svizzero a derrate alimentari non conformi alle prescrizioni tecniche svizzere potesse causare problemi di esecuzione; di conseguenza hanno chiesto di prevedere l'obbligo di autorizzazione preliminare per tali derrate alimentari. A differenza della soluzione dell'avamprogetto, secondo cui il controllo doveva avvenire nell'ambito della sorveglianza del mercato, con la soluzione qui proposta l'attività di controllo è dunque svolta *prima* dell'immissione in commercio. Se una derrata alimentare è oggetto di una decisione generale, nell'ambito della sorveglianza del mercato non è più necessario controllare il potenziale di pericolo di questo prodotto per la salute delle persone, nonostante la sua non corrispondenza con le prescrizioni svizzere.

Ai fini dell'esecuzione, una prima identificazione delle derrate alimentari che necessitano di un'autorizzazione preliminare può avvenire sulla base della conformità alle prescrizioni svizzere in materia di etichettatura. In base a questo criterio dovrebbe essere abbastanza semplice per le autorità esecutive stabilire se una derrata alimentare che è commercializzata in Svizzera necessita di una decisione generale o no: se l'etichettatura (etichetta, scritte sugli imballaggi) corrisponde alle prescrizioni svizzere si riterrà, fino a prova contraria, che il prodotto sia stato fabbricato per il mercato svizzero e che quindi non necessita di un'autorizzazione preliminare. Viceversa, se l'etichettatura non corrisponde alle prescrizioni svizzere si riterrà che la derrata alimentare non sia stata prodotta in primo luogo per il mercato svizzero e che quindi necessita di un'autorizzazione preliminare.

3. *Misura per evitare la discriminazione dei produttori svizzeri*: l'autorizzazione preliminare necessaria per l'immissione in commercio di tutti i prodotti alimentari importati dalla CE o dallo SEE non conformi alle prescrizioni tecniche svizzere ha validità generale e vale quindi anche per i produttori svizzeri che intendono immettere sul mercato svizzero le loro derrate alimentari prodotte conformemente alle medesime prescrizioni. In tal modo si evita nel settore delle derrate alimentari una discriminazione dei produttori svizzeri. Infatti, se le sue derrate alimentari sono prodotte secondo le prescrizioni della CE o di uno Stato membro della CE o dello SEE applicate alle derrate alimentari oggetto di una decisione generale, il produttore svizzero può immetterle in commercio in Svizzera, indipendentemente dal fatto di esportarle o no.

2.4.7 Sezione 3: Informazione sul prodotto – Articolo 16f

La prassi mostra che la maggior parte degli ostacoli tecnici al commercio sono riconducibili a divergenze tra le prescrizioni concernenti l'informazione sul prodotto. Il nuovo *articolo 16f* disciplina in quest'ottica l'informazione sui prodotti immessi in commercio in Svizzera in virtù del nuovo capitolo 3a della LOTC.

Il *capoverso 1* è finalizzato a garantire, per quanto possibile, che non sia necessario modificare l'imballaggio o l'etichettatura dei prodotti importati. Secondo questa disposizione, nel caso di prodotti che hanno accesso al mercato svizzero in virtù del capitolo 3a viene considerata sufficiente l'informazione in base alle prescrizioni tecniche a cui i prodotti sono conformi. Restano riservate le esigenze di cui all'arti-

colo 4a relative alle lingue ufficiali svizzere e all'indicazione del produttore o di una persona responsabile in Svizzera.

Il *capoverso 2* stabilisce che per i prodotti immessi in commercio in virtù del capitolo 3a è sufficiente che le avvertenze e i consigli di prudenza come anche le istruzioni determinanti per la sicurezza siano redatti nella lingua ufficiale del luogo in cui il prodotto è immesso in commercio, anche nei casi in cui la normativa settoriale prescrive più di una lingua ufficiale. Questa soluzione corrisponde alla normativa vigente in materia di impianti di telecomunicazione e al principio dell'ordinanza sulla sicurezza delle installazioni e degli apparecchi tecnici⁶⁸. Determinanti per la lingua da utilizzare per le avvertenze e i consigli di prudenza sono le costituzioni cantonali e le disposizioni dei Comuni e dei Circoli; in località bilingue i testi dovranno figurare in entrambe le lingue locali. Il principio della lingua del luogo in cui il prodotto è commercializzato garantisce un livello di protezione identico e in taluni casi addirittura più elevato rispetto al principio dell'informazione bilingue spesso applicato oggi: ad esempio, per i prodotti venduti in Ticino le informazioni sulla sicurezza non potranno più essere redatte soltanto in tedesco e francese. Inoltre questo principio facilita le importazioni parallele.

Il *capoverso 3* stabilisce esplicitamente che l'informazione sul prodotto come pure la sua presentazione non devono essere tali da suscitare l'impressione, errata, che il prodotto corrisponda alle prescrizioni svizzere. Tuttavia una modifica dell'informazione sul prodotto sarà esigibile unicamente se indispensabile per la tutela di un interesse pubblico preponderante ai sensi dell'articolo 4 capoverso 4 lettere a–e. Per esempio, nel caso delle derrate alimentari si può supporre che i consumatori acquistino un prodotto in base alla sua composizione e che pertanto leggano le indicazioni sul contenuto del prodotto: non è dunque necessario prevedere accanto al nome commerciale del prodotto un'indicazione esplicita del fatto che la composizione del prodotto non corrisponde al diritto svizzero. Inoltre le eventuali contestazioni in materia di informazione sul prodotto dovranno sempre rispettare il principio della proporzionalità e non costituire né un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata degli scambi⁶⁹.

Per completezza occorre infine sottolineare che in Svizzera le indicazioni della provenienza, segnatamente le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche dei prodotti agricoli iscritte nell'apposito registro dell'Ufficio federale dell'agricoltura⁷⁰, continueranno a essere protette anche dopo l'introduzione del «principio Cassis de Dijon».

⁶⁸ Art. 3 cpv. 5 dell'ordinanza dell'Ufficio federale delle comunicazioni del 14 giugno 2002 sugli impianti di telecomunicazione, RS **784.101.21**; art. 4 cpv. 1 dell'ordinanza del 12 giugno 1995 sulla sicurezza delle installazioni e degli apparecchi tecnici (OSIT), RS **819.11**.

⁶⁹ Cfr. anche il commento all'art. 19 cpv. 4 (n. 2.6.1).

⁷⁰ Ordinanza del 28 maggio 1997 sulla protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli e dei prodotti agricoli trasformati (ordinanza DOP/IGP), RS **910.12**.

2.5 **Capitolo 4: Diritti e doveri delle persone interessate**

2.5.1 **Sezione 1: Prove richieste**

Gli articoli 17 e 18 stabiliscono i doveri concernenti le prove da presentare in relazione all'immissione in commercio di prodotti. L'articolo 17 stabilisce *i casi* in cui vi è l'obbligo di fornire una prova, *le persone* tenute a fornire la prova e *i destinatari* della medesima. L'articolo 18 disciplina la prova dell'esame e della valutazione della conformità. La procedura per la presentazione di queste prove è illustrata nel commento agli articoli 19 e seguenti.

2.5.2 **Articolo 17: Principio**

Il *capoverso 1* indica le persone tenute a presentare la prova: come già nel diritto vigente, questo obbligo incomberà a chi offre, immette in commercio o mette in servizio il prodotto. Altre persone – in particolare, l'acquirente o l'utilizzatore del prodotto – non sono soggette a tale obbligo. Responsabili dell'immissione in commercio del prodotto possono essere il produttore in Svizzera, l'importatore o il distributore.

Nel *capoverso 2* si mantiene l'attuale regolamentazione delle deroghe relative alla ripetuta immissione in commercio di un prodotto che non abbia subito modifiche, nonché all'immissione in commercio di prodotti fabbricati in serie.

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

La disposizione in questione libera ad esempio i commercianti al dettaglio dall'obbligo di disporre in prima persona di tutti i documenti necessari. Nel contempo però, il solo riferimento a precedenti immissioni in commercio non è sufficiente ad esonerarli dalla responsabilità relativa alla commercializzazione di prodotti conformi. In particolare, se non è possibile reperire le necessarie informazioni risalendo la filiera di vendita (ad esempio, ricorrendo all'importatore generale), l'obbligo di presentare la prova spetta alla persona successiva in tale filiera. Condizione a tale scopo è che il prodotto non subisca modifiche lungo le diverse fasi del processo di vendita: se ad esempio una macchina viene danneggiata durante il suo trasporto dal produttore al commerciante, la prova di conformità del produttore vale soltanto per gli aspetti non interessati dal danneggiamento.

Il capoverso 1 stabilisce inoltre i casi in cui è necessario produrre una prova come anche i destinatari della medesima: la prova va fornita, su richiesta, agli organi di esecuzione competenti in materia di sorveglianza del mercato. A tale proposito va rilevato che di regola prima dell'immissione in commercio di un prodotto non verrà effettuata una verifica della sua conformità ai requisiti relativi all'offerta o

all'immissione in commercio, tranne nel caso dei prodotti soggetti ad omologazione o delle derrate alimentari secondo gli articoli 16c–16e. Analogamente non verranno svolti controlli al confine (status quo). Come già attualmente, anche con la normativa qui proposta i controlli avverranno nel quadro della sorveglianza del mercato: di regola mediante campionatura, ma all'occorrenza anche in base ad altri criteri puntuali. In ogni caso, le prove necessarie sono da presentare agli organi di esecuzione su richiesta dei medesimi. Quanto precede non esonera chi immette in commercio il prodotto dall'obbligo di ottemperare alle condizioni oggetto della prova, necessarie a tale scopo, già al momento dell'immissione in commercio.

Il nuovo *capoverso 3* stabilisce che la prova deve essere presentata in una lingua ufficiale svizzera o in inglese. Il fatto che la prova possa essere redatta anche in inglese non implica che la relativa procedura amministrativa possa svolgersi in tale lingua: in linea di principio, la procedura dovrà svolgersi in una lingua ufficiale svizzera.

2.6 Sezione 2: Sorveglianza del mercato

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

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

Parallelamente all'introduzione del «principio Cassis de Dijon» nella legislazione svizzera proponiamo pertanto di potenziare la sicurezza dei prodotti: innanzitutto nell'ambito della presente revisione della LOTC, estendendo le competenze attuali degli organi di sorveglianza del mercato (art. 19 e 19a) e definendo una procedura di sorveglianza per i prodotti fabbricati conformemente a prescrizioni tecniche estere (art. 20); in secondo luogo con il disegno di una nuova legge sulla sicurezza dei prodotti (LSPro). Gli aspetti concernenti la messa a disposizione, l'organizzazione, l'attuazione, come pure – soprattutto – il finanziamento delle strutture e delle attività in questione sono e rimarranno disciplinati nella normativa settoriale. Un atto normativo orizzontale non permetterebbe di considerare la grande varietà di bisogni e di fattispecie che caratterizza i singoli settori.

2.6.1

Articolo 19: Competenze degli organi di esecuzione

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

Come già accennato in precedenza⁷¹, nell'ambito della presente revisione si propone un adeguamento terminologico, sostituendo l'espressione «controllo a posteriori» – utilizzata finora – con «sorveglianza del mercato», adottata a livello internazionale. Le relative modifiche interessano il testo dell'articolo 19.

Secondo la definizione dell'articolo 3 lettera p, si tratta dell'attività statale di organi di controllo intesa a garantire la conformità alle prescrizioni tecniche dei prodotti offerti, immessi in commercio o messi in servizio. Conformemente all'uso corrente del termine, l'attività di sorveglianza, diversamente dall'omologazione, non condiziona l'accesso al mercato bensì avviene sul mercato. In certi casi l'esecuzione di tale funzione di controllo può però comportare lo svolgimento di alcune verifiche già prima dell'immissione in commercio, ad esempio per verificare le condizioni di produzione nel settore veterinario.

Come già menzionato, con la presente revisione parziale intendiamo ampliare le competenze degli organi di esecuzione. Segnatamente, nel *capoverso 1* è aggiunta la competenza di richiedere campioni di un prodotto. Secondo il nuovo *capoverso 2* gli organi di esecuzione avranno la possibilità di prendere misure cautelari se esiste un sospetto fondato che vi sia un pericolo immediato e grave per un interesse pubblico preponderante ai sensi dell'articolo 4 *capoverso 4* lettere a–e.

Le competenze attribuite dal *capoverso 4* agli organi di esecuzione sono concretizzate in un elenco di misure identico a quello previsto nella nuova legge sulla sicurezza dei prodotti (LSPro).

Segnatamente gli organi di esecuzione possono proibire l'ulteriore immissione in commercio di un prodotto (lett. a), ordinare avvertimenti sui pericoli derivanti da un prodotto oppure il ritiro o il richiamo dello stesso (lett. b), vietare l'esportazione di un prodotto la cui immissione in commercio è proibita conformemente alla lettera a (lett. c) oppure confiscare e distruggere o rendere inutilizzabile un prodotto da cui deriva un pericolo grave e immediato (lett. d).

Nell'esercizio delle loro competenze gli organi di esecuzione devono rispettare il principio della proporzionalità sancito dall'articolo 5 Cost. Il nostro Consiglio sottolinea che in futuro intende vigilare maggiormente affinché gli organi di esecuzione non ordinino misure eccessive rispetto allo scopo, ovvero la protezione dei consumatori contro le frodi. Per esempio, la valutazione relativa ad un eventuale carattere fraudolento dell'informazione sul prodotto nei confronti dei consumatori dovrà sempre presupporre che questi ultimi siano normalmente informati e ragionevolmente attenti ed avveduti. Non sarà inoltre considerato sufficiente il fatto che singoli consumatori possano essere tratti in inganno in casi specifici. Parimenti il rischio di frode deve essere ponderato rispetto agli svantaggi economici derivanti da un osta-

⁷¹ Cfr. n. 2.1.3

colo tecnico al commercio. Questo principio corrisponde alla giurisprudenza costante dei Paesi limitrofi. Sarà pertanto possibile esigere che un prodotto sia riconfezionato o rietichettato soltanto se necessario per tutelare un interesse pubblico preponderante e se il vantaggio per i consumatori è superiore all'onere economico di tale operazione.

Il *capoverso 5* stabilisce che gli organi di esecuzione competenti in materia di installazione, messa in servizio o utilizzazione di prodotti non possono ordinare misure che richiedono una modifica a posteriori della struttura di un prodotto legalmente immesso in commercio. Questa nuova disposizione lascia fondamentalmente immutate le competenze cantonali in materia di installazione, messa in servizio e utilizzazione. Tuttavia nell'esercizio delle loro competenze in questi ambiti anche i Cantoni dovranno conformarsi al tenore del *capoverso 5*.

Il *capoverso 6* autorizza gli organi di esecuzione ad avvisare il pubblico dei pericoli legati a un prodotto se chi lo ha immesso in commercio non prende misure efficaci o non le prende tempestivamente. Per garantire la sicurezza e la salute della popolazione come anche in ossequio al principio della trasparenza, gli organi di esecuzione devono rendere accessibili al pubblico le loro informazioni sui pericoli legati al prodotto e sulle misure ordinate.

Se necessario per la tutela di interessi pubblici preponderanti di cui all'articolo 4 *capoverso 4* lettere a–e, le misure di cui al *capoverso 4* sono ordinate sotto forma di decisione generale; tale decisione è pubblicata dopo il passaggio in giudicato (cpv. 7). Le misure devono essere ordinate mediante decisione generale nei casi in cui le autorità sanno o devono presumere che le misure concernano oltre ai destinatari noti anche altri destinatari, responsabili dell'immissione in commercio, la cui identità non è conosciuta: in altre parole, la forma della decisione generale si impone sempre nei casi in cui non sono note tutte le persone che immettono in commercio il prodotto e tale forma appare necessaria per proteggere la popolazione.

È applicabile la legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021) (cpv. 8).

Nell'ambito della presente revisione proponiamo di stralciare due disposizioni vigenti (art. 19 cpv. 2 lett. c e art. 20 cpv. 2) concernenti le misure da adottare nel caso di prodotti che, pur essendo conformi alle prescrizioni svizzere, costituiscono un pericolo immediato e grave per un interesse pubblico ai sensi dell'articolo 4 *capoverso 4*. Questi casi sono infatti coperti dal *capoverso 4* lettera d e dalla nuova LSPro. Peraltro si tratta di casi possibili in teoria ma molto rari nella prassi: dall'entrata in vigore della LOTC queste due disposizioni non sono mai state applicate.

2.6.2 Articolo 19a: Obbligo di collaborazione e di informazione

L'obbligo di informazione, già stabilito negli articoli 17 e 19, viene esteso all'obbligo di collaborare all'esecuzione; tale obbligo vale per tutte le persone interessate. Per esempio, se un organo di esecuzione intende verificare un ascensore in un edificio, il proprietario o il possessore dello stesso deve permettergli l'accesso; lo stesso vale per eventuali lavori conseguenti alla verifica.

2.6.3

Articolo 20: Sorveglianza dei prodotti fabbricati conformemente a prescrizioni tecniche estere

Analogamente alla prassi seguita nella CE, anche in Svizzera gli organi di esecuzione potranno, nell'ambito delle loro attività di vigilanza e se necessario per la tutela di interessi pubblici preponderanti, contestare un prodotto immesso in commercio in Svizzera in virtù del «principio Cassis de Dijon». L'articolo 20 definisce la procedura da seguire in simili casi. Mentre l'articolo 19 riguarda tutti i prodotti immessi in commercio in Svizzera, il campo d'applicazione dell'articolo 20 è limitato ai prodotti non conformi alle prescrizioni tecniche svizzere che possono accedere al mercato svizzero in virtù del «principio Cassis de Dijon» o delle misure volte a impedire la discriminazione a livello nazionale. A tale scopo questi prodotti devono soddisfare le prescrizioni estere determinanti ed essere legalmente immessi in commercio nello Stato in questione.

Per garantire un sufficiente margine di manovra agli organi di esecuzione, il legislatore non definisce nei dettagli la procedura da seguire per contestare un prodotto fabbricato in base a prescrizioni tecniche estere. Sulla base delle esperienze maturate in ambito comunitario, segnatamente considerando la procedura prevista dal nuovo regolamento CE n. 3613/2008⁷², si raccomanda la procedura illustrata qui di seguito.

Prima fase: raccolta delle informazioni necessarie

Procedendo all'esame di un prodotto, l'organo di esecuzione competente dovrà logicamente rivolgersi in primo luogo all'operatore economico interessato, affinché fornisca le informazioni necessarie entro un termine adeguato. Rispondendo a domande specifiche e precise, l'operatore economico fornisce le informazioni tecniche pertinenti e, se del caso, un campione del prodotto in questione (cpv. 2 primo periodo). Conformemente al *capoverso 1* ai fini della sorveglianza del mercato deve anche essere fornita la prova che il prodotto soddisfa le prescrizioni tecniche secondo l'articolo 16a capoverso 1 lettera a e deve essere reso verosimile che il prodotto è legalmente immesso in commercio nel rispettivo Stato membro della CE o dello SEE. Per la presentazione di queste informazioni e prove, un termine di 20 giorni lavorativi appare adeguato. Le prescrizioni determinanti devono essere indicate in modo preciso ed esaustivo.

L'organo di esecuzione competente può esigere che le disposizioni determinanti delle prescrizioni tecniche estere e l'eventuale dichiarazione o certificato di conformità siano presentati in una lingua ufficiale della Svizzera o in inglese (cpv. 2 secondo periodo). Tale esigenza è tuttavia limitata alle prescrizioni tecniche determinanti per l'immissione in commercio: segnatamente, sarebbe sproporzionato se l'organo di esecuzione esigesse una traduzione di tutte le prescrizioni tecniche contenute nell'atto legislativo.

Seconda fase: verifica dell'equivalenza dei livelli di protezione

L'organo di esecuzione competente esamina le prove presentate concernenti la conformità del prodotto alle prescrizioni del Paese d'origine e la sua legale immissione in commercio in tale Stato (cpv. 3). Se in seguito a questo esame continua a sussistere il sospetto che il prodotto possa costituire un rischio grave, occorre esami-

⁷² Cfr. n. 1.6

nare sia il prodotto importato sia la relativa documentazione alla luce delle disposizioni svizzere. La verifica della proporzionalità viene effettuata considerando le prescrizioni tecniche svizzere a cui il prodotto in questione non è conforme. È senz'altro possibile che in Svizzera sia adottato un sistema di protezione differente rispetto a quello dello Stato di provenienza: questa differenza non incide però sulla valutazione della necessità e della proporzionalità delle prescrizioni tecniche vigenti in Svizzera, le quali vanno esaminate unicamente considerando gli obiettivi perseguiti dalle autorità nazionali, nonché il livello di protezione che si prefiggono. Esaminando un prodotto, le autorità competenti sono tenute ad escludere di propria iniziativa l'applicazione di prescrizioni tecniche che non sono proporzionate rispetto agli interessi pubblici di cui all'articolo 4 capoverso 4. L'autorità competente effettua la sua valutazione sulla base di tali considerazioni. Se dal controllo risulta che il prodotto non corrisponde alle prescrizioni tecniche determinanti o se non viene reso verosimile che il prodotto è legalmente immesso in commercio in uno Stato membro della CE o dello SEE oppure se risulta che il prodotto costituisce un pericolo grave per gli interessi pubblici preponderanti di cui all'articolo 4 capoverso 4 lettere a–e, l'organo di esecuzione ordina le misure adatte conformemente all'articolo 19.

Terza fase: risultati del controllo e comunicazione all'operatore economico

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

A seconda della normativa settoriale, gli organi di esecuzione possono essere federali o cantonali. Sono pure ipotizzabili organizzazioni specializzate di diritto privato, operanti nel settore della sorveglianza del mercato su mandato della Confederazione. Ad esempio, l'attuazione della legge federale sulla sicurezza delle installazioni e degli apparecchi tecnici come pure delle relative ordinanze è stata parzialmente delegata ad organizzazioni specializzate di diritto privato⁷³. La SECO vigila sull'attuazione di tale legge, svolgendo compiti di coordinamento.

Se necessario per la protezione della popolazione, le misure degli organi di esecuzione secondo l'articolo 19 capoverso 7 sono emanate sotto forma di decisione generale.

Una decisione generale di questo tipo è vincolante sia per l'operatore economico direttamente e immediatamente interessato dalla misura, sia per qualsiasi altro operatore economico intenzionato a offrire, immettere in commercio o mettere in servizio un prodotto identico o simile.

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

Se il controllo di un prodotto è effettuato da un organo di controllo cantonale e questi ritiene necessaria una decisione generale, ne fa domanda all'organo di esecuzione competente della Confederazione. Tali misure vanno notificate immediatamente per conferma all'autorità federale competente ai sensi della normativa settoriale. L'autorità cantonale informa inoltre al più presto l'operatore economico in merito alla misura proposta. Lo scopo di questa disposizione consiste nell'uniformare a livello svizzero le deroghe al «principio Cassis de Dijon» e le misure volte a impedire la discriminazione nazionale, decise dagli organi cantonali di esecuzione. In mancanza di uniformità, vi sarebbe un forte rischio di differenze attuative nei singoli Cantoni.

Le autorità cantonali mantengono in ogni caso la competenza di decidere misure cautelari se vi è un sospetto fondato di un pericolo immediato e grave per un interesse pubblico preponderante ai sensi dell'articolo 4 capoverso 4 lettere a–e (cpv. 2 primo periodo).

Se il controllo di cui al capoverso 4 concerne una derrata alimentare e la protezione della popolazione rende necessario revocare un'autorizzazione, l'organo di esecuzione cantonale ne fa domanda all'UFSP.

2.6.4 Articolo 20a: Rimedi giuridici

La tutela giurisdizionale è retta dalle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale (cpv. 1). L'autorità di ricorso è il nuovo Tribunale amministrativo federale (cpv. 2).

Conformemente all'articolo 48 capoverso 1 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021), ha diritto di ricorrere chi è particolarmente toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa. La Commissione della concorrenza è legittimata a ricorrere contro le decisioni generali di cui agli articoli 19 capoverso 7 e 20.

2.6.5 Rapporto tra la LOTC e la legge sulla sicurezza dei prodotti (LSPro)

La trasformazione della legge sulla sicurezza delle installazioni e degli apparecchi tecnici in una legge generale sulla sicurezza dei prodotti ne modifica anche la natura. Così il suo campo d'applicazione, attualmente limitato alla sicurezza delle installazioni tecniche e degli apparecchi, comprenderà la sicurezza di tutti i prodotti. Verrà nel contempo ridefinito anche il suo rapporto con le leggi specifiche per i diversi generi di prodotti: essa sarà infatti sempre applicata a titolo sussidiario per quanto non vi siano altre disposizioni del diritto federale che perseguono il medesimo scopo. In futuro vi saranno così due leggi, la LOTC e la LSPro, il cui campo d'applicazione materiale concerne le condizioni per l'immissione in commercio di prodotti e che tracciano un quadro normativo orizzontale in cui si inserisce la legislazione settoriale specifica per prodotto.

Si pone quindi la questione della distinzione tra le due leggi, visto che entrambe regolano i presupposti dell'immissione in commercio dei prodotti⁷⁴. Le due leggi contengono una definizione dell'immissione in commercio identica. A tale riguardo i campi d'applicazione di queste leggi sono armonizzati.

Le leggi si distinguono invece sotto il profilo dei loro diversi scopi. Creando le basi per un'armonizzazione delle prescrizioni tecniche svizzere, la LOTC si prefigge di evitare gli ostacoli tecnici al commercio inutili in tutte le fasi e a tutti i livelli dell'elaborazione, dell'adozione e dell'applicazione di prescrizioni in materia di prodotti. La LSPro intende invece innanzitutto garantire la sicurezza dei prodotti. In questo senso, le due leggi rappresentano atti normativi quadro complementari; questa complementarità vale anche per le rispettive revisioni. Con il recepimento del «principio Cassis de Dijon» la revisione della LOTC apre, a determinate condizioni, il mercato svizzero a prodotti che non ne soddisfano appieno le prescrizioni tecniche, mentre l'estensione della LSIT a legge generale sulla sicurezza dei prodotti aumenta il livello di protezione e consolida i poteri delle autorità di adottare le misure opportune.

Poiché ambedue le leggi abilitano gli organi di esecuzione a sorvegliare il mercato e a contestare prodotti, occorre definire quale sia il rapporto tra le rispettive disposizioni. Queste disposizioni hanno in comune la sussidiarietà rispetto alle norme del diritto settoriale, eccetto l'articolo 20 LOTC che è prioritario rispetto a tale diritto. Diversamente dalla LSPro i poteri conferiti agli organi di esecuzione dalla LOTC non sono limitati alla messa in pericolo della sicurezza e della salute degli utenti o di terzi, ma in determinate situazioni possono consistere in un intervento delle autorità a tutela di altri interessi pubblici ai sensi dell'articolo 4 capoverso 4 lettere a–e LOTC, per esempio a tutela degli animali o dell'ambiente. In questo senso i poteri di intervento conferiti agli organi di esecuzione dalla LOTC sono più estesi di quelli conferiti dalla LSPro. Nella pratica non dovrebbero tuttavia emergere contraddizioni tra le competenze di intervento previste nei due atti normativi. Alle contestazioni di prodotti immessi in commercio in Svizzera in base al «principio Cassis de Dijon», si applicano esclusivamente le disposizioni della LOTC (art. 20 LOTC), anche in materia di sicurezza dei prodotti.

2.7 Sezione 3: Protezione dei dati e assistenza amministrativa

2.7.1 Articolo 20b: Protezione dei dati

Per garantire un'esecuzione possibilmente efficiente della LOTC, occorre che gli organi di esecuzione siano abilitati a elaborare anche dati personali degni di particolare protezione (*cpv. 1*). La legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS 235.1) esige a tale scopo una base legale esplicita.

⁷⁴ La LOTC si applica secondo l'articolo 2 capoverso 1 a tutti i settori nei quali la Confederazione emana prescrizioni tecniche. Sono considerate prescrizioni tecniche le regole vincolanti che devono essere rispettate perché sia ammissibile offrire, porre in esercizio, utilizzare o eliminare prodotti. Secondo l'articolo 1 capoverso 2 la LSPro si applica all'immissione in commercio di prodotti, a scopo commerciale o professionale, da parte di fabbricanti, importatori, distributori o prestatori di servizi.

zioni di una legge speciale, esse prevalgono rispetto alle disposizioni generali corrispondenti del Codice penale (CP)⁷⁵. Disposizioni penali specifiche – relative ai prodotti e concernenti fattispecie differenti da quelle disciplinate dalla LOTC – permangono però in molti casi necessarie, considerato che una normativa orizzontale sotto questo profilo non può rispondere alle diverse necessità dei singoli settori.

Le disposizioni penali sono sottoposte a modifiche di lieve entità.

2.9.1 Articolo 27: Documenti esteri

Per rafforzare la certezza del diritto, in questa disposizione si precisa esplicitamente che gli articoli 23–26 si applicano non soltanto ai documenti svizzeri ma anche a quelli esteri: scopo di questa disposizione è escludere un trattamento privilegiato delle persone che si rendono colpevoli dei reati di cui agli articoli in questione (falsificazione, falsa attestazione, conseguimento fraudolento di una falsa attestazione o uso di certificati falsi o inesatti) in relazione a documenti, rapporti o certificati esteri. La modifica dell'articolo 27 è limitata all'inserimento del rimando all'articolo 28.

2.9.2 Articolo 28: Rilascio illegittimo di dichiarazioni di conformità, apposizione e uso non autorizzato di marchi di conformità

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

Alla lettera c, in questa fattispecie penale vengono incluse le dichiarazioni concernenti la conformità con le prescrizioni tecniche estere.

2.9.3 Articolo 28a: Mancata richiesta dell'autorizzazione secondo l'articolo 16c

In base al nuovo articolo 28a è punibile chi intenzionalmente omette di chiedere l'autorizzazione per l'immissione in commercio di derrate alimentari che non corrispondono alle prescrizioni tecniche svizzere oppure contravviene alle condizioni o oneri stabiliti in un'autorizzazione, come anche chi nella domanda di autorizzazione fornisce indicazioni inesatte su fatti rilevanti per il rilascio dell'autorizzazione.

2.10 Capitolo 6: Disposizioni finali

2.10.1 Articolo 31a (nuovo): Esecuzione

Il nuovo articolo 31a contiene disposizioni concernenti l'esecuzione della legge. A titolo di strumento di esecuzione è previsto un elenco delle decisioni generali passate in giudicato concernenti l'autorizzazione dell'immissione in commercio di derrate alimentari fabbricate conformemente a prescrizioni tecniche estere. Inoltre è previsto un elenco delle decisioni generali di cui agli articoli 19 capoverso 7 e 20.

Lo scopo principale di questi elenchi consiste nell'informazione degli importatori e dei responsabili dell'immissione in commercio. Inoltre gli elenchi costituiranno una fonte d'informazioni utile anche per gli organi di esecuzione.

2.11 Modifica del diritto vigente

2.11.1 Legge sull'alcool⁷⁶

Compendio

Giusta l'articolo 2 capoverso 2 della legge del 21 giugno 1932 sull'alcool i prodotti alcolici ottenuti esclusivamente mediante fermentazione non sono sottoposti alle disposizioni della legge, in quanto il loro tenore alcolico non superi il 15 per cento del volume.

In seguito all'evoluzione avutasi nel settore della viticoltura e dell'enologia i vini naturali prodotti oggigiorno hanno sempre più spesso un tenore alcolico superiore al 15 per cento del volume, senza che siano state aggiunte loro bevande distillate. Questo ha causato negli ultimi anni molta insicurezza tra gli importatori e i produttori di vino. Spesso i vini con un tenore alcolico superiore al 15 per cento del volume non sono stati pertanto dichiarati per l'imposizione, il che ha portato a procedure di ricupero d'imposta e a procedure penali. Con la prevista modifica della legge sull'alcool si intende eliminare questa insicurezza e adeguare nel contempo il diritto svizzero alla legislazione comunitaria.

Situazione iniziale

L'articolo 32^{bis} capoverso 1 della Costituzione federale del 29 maggio 1874 dava alla Confederazione la facoltà di emanare, per via legislativa, disposizioni sulla fabbricazione, la vendita e l'imposizione fiscale di bevande distillate. Interpretando questa disposizione in modo estensivo il legislatore incluse nella competenza della Confederazione le bevande fermentate con tenore alcolico superiore al 12 per cento del volume. Questa interpretazione non tiene laddove il tenore alcolico elevato è dovuto esclusivamente alla fermentazione.

Giusta l'articolo 29 vLAlc (in vigore fino al 30 giugno 1999) i vini con tenore alcolico superiore al 12 per cento in volume potevano essere sottoposti all'importazione a una tassa di monopolio per i gradi eccedenti detto limite. I vini indigeni non erano invece sottoposti a tasse. In seguito ad accordi commerciali questo limite fu portato già alcuni decenni fa al 15 per cento del volume.

⁷⁶ LAlc; RS 680

Nell'ambito della revisione parziale del 4 ottobre 1996 della legge sull'alcool il limite del 15 per cento del volume, applicato nella prassi, venne fissato nella legge. Con l'estensione dell'imposizione ai vini indigeni fu eliminata inoltre la discriminazione dei prodotti esteri.

In seguito all'evoluzione avutasi nel settore della viticoltura e dell'enologia i vini prodotti da alcuni anni a questa parte hanno un tenore alcoolico naturale superiore al 15 per cento del volume. Questo è dovuto segnatamente all'elevato tenore di zucchero di molte varietà di uva e all'impiego di nuove colture di feccia di vino, che fanno in modo che lo zucchero contenuto nel mosto d'uva possa essere trasformato in alcool in modo più completo. A seconda del clima il tenore alcoolico dei vini interessati può variare sensibilmente da un anno all'altro. Lo stesso vino può dunque avere un tenore alcoolico leggermente superiore o leggermente inferiore al 15 per cento del volume. Questo causa problemi sia ai produttori e agli importatori sia alle autorità che si occupano dell'imposizione. Se non presta sufficiente attenzione a queste oscillazioni, il produttore o l'importatore può andare incontro a procedure di ricupero d'imposta e a procedure penali. Le variazioni di prezzo, determinate dall'annata e dalle imposte, non sarebbero inoltre ben accette ai consumatori.

Al fine di eliminare quest'insicurezza, la mozione presentata dal consigliere nazionale Jean-René Germanier il 16 giugno 2005 (05.3336) chiede di aumentare il limite dal 15 al 18 per cento del volume. Nella sua motivazione l'autore della mozione rinvia tra l'altro alla direttiva 92/83/CEE⁷⁷, conformemente alla quale i vini naturali con un tenore alcoolico inferiore al 18 per cento del volume non sottostanno nella CE all'imposta sul consumo di bevande spiritose.

Il nuovo disciplinamento proposto

Proponiamo di modificare gli articoli 2 capoverso 2 e 23^{bis} capoversi 1 lettera b e 2 lettera a LAlc. I vini naturali ottenuti da uve fresche esclusivamente mediante fermentazione non dovranno in futuro più sottostare alla legge sull'alcool se il loro tenore alcoolico non è superiore al 18 per cento del volume. Di conseguenza viene a cadere anche la loro imposizione. Inoltre le restrizioni concernenti il commercio e la pubblicità contenute nella legge sull'alcool per ragioni di politica della salute non saranno più applicabili ai vini naturali con un tenore alcoolico inferiore al 18 per cento del volume.

Commento dei singoli articoli

Art. 2 cpv. 2

Giusta l'articolo 2 capoverso 2 LAlc i prodotti alcoolici ottenuti esclusivamente mediante fermentazione non sono sottoposti alle disposizioni della presente legge, in quanto il loro tenore alcoolico non superi il 15 per cento del volume. La mozione 05.3336 chiede di aumentare il limite dell'imposizione dei vini naturali dal 15 al 18 per cento del volume. Altri prodotti fermentati quali ad esempio i vini di frutta, di bacche o di altre materie prime continuano invece a essere assoggettati alla legge sull'alcool a partire da un tenore alcoolico superiore al 15 per cento del volume. Anche i vermut rimarranno assoggettati alla legge sull'alcool.

⁷⁷ Direttiva 92/83/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sull'alcole e sulle bevande alcoliche, GU L 316 del 31.10.1992, pag. 21.

In futuro i vini naturali delle seguenti voci della tariffa doganale non saranno assoggettati alla legge sull'alcool: 2204.2121, 2204.2129, 2204.2131, 2204.2139, 2204.2141, 2204.2149, 2204.2921, 2204.2922, 2204.2929, 2204.2931, 2204.2932, 2204.2939, 2204.2941, 2204.2942.

Per motivi economici e pratici s'impone di togliere i citati vini naturali dal campo d'applicazione della legge sull'alcool non soltanto per quanto concerne l'imposizione, bensì integralmente. In caso contrario l'attuale insicurezza per i vini con un tenore alcoolico attorno al 15 per cento del volume verrebbe mantenuta anche in altre disposizioni della legislazione sull'alcool. Detti vini continuerebbero a essere soggetti ad esempio alle imposizioni relative al commercio e alla pubblicità, il che significherebbe che per lo stesso vino naturale si applicherebbero prescrizioni concernenti l'etichettatura, il commercio e la pubblicità diverse a seconda dell'annata o del tenore di alcool. Inoltre la pubblicità di questi vini dovrebbe essere differenziata. Infine per la vendita e la mescola si dovrebbe fare una distinzione d'età (16 risp. 18 anni). Siffatta distinzione comporterebbe un onere sproporzionato sia per i partecipanti al mercato sia per l'amministrazione.

Art. 23^{bis} cpv. 1 lett. b e cpv. 2 lett. a

Siccome in futuro i vini naturali ottenuti da uve fresche con un tenore alcoolico inferiore al 18 per cento del volume non saranno più assoggettati alla legge sull'alcool, l'articolo 23^{bis} capoversi 1 lettera b e 2 lettera a, che disciplina l'imposizione, dev'essere adeguato in modo corrispondente.

Ripercussioni

Per la Confederazione: la proposta modifica di legge porta con sé una semplificazione a livello amministrativo per quanto concerne la gestione e in particolare l'imposizione dei vini naturali ottenuti da uve fresche. Il nuovo disciplinamento determinerà una perdita fiscale annua pari a 450 000 franchi. Non avrà ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione, poiché non implicherà un'importante riduzione dello stesso.

Per i Cantoni: la proposta modifica di legge non avrà ripercussioni per i Cantoni.

Per l'economia: il nuovo disciplinamento eliminerà l'attuale insicurezza dei produttori e degli importatori di vini naturali con un tenore alcoolico elevato ottenuti da uve fresche e faciliterà di conseguenza il commercio di detti prodotti.

Aspetti giuridici

La modifica di legge proposta nel presente messaggio si fonda sull'articolo 105 della Costituzione federale. Determinerà nel contempo un'armonizzazione con il diritto comunitario.

2.11.2 Legge sulle telecomunicazioni⁷⁸

Conformemente alla decisione del nostro Collegio del 31 ottobre 2007 relativa all'esame delle divergenze tra la legislazione svizzera e il diritto vigente nella CE, il 16 aprile 2008 il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e

⁷⁸ RS 784.10

delle comunicazioni (DATEC) ha presentato progetti di modifica dell'ordinanza sugli impianti di telecomunicazione (OIT; RS 784.101.2) e dell'ordinanza sulla gestione delle frequenze e sulle concessioni di radiocomunicazione (OGC; RS 784.102.1). Queste modifiche consentono di eliminare le due ultime divergenze nel settore degli impianti di telecomunicazione. Gli adeguamenti delle ordinanze da noi approvati prevedono tra l'altro la soppressione del requisito del rispetto del piano nazionale d'attribuzione delle frequenze (art. 25 LTC) quale condizione per l'immissione in commercio di impianti di telecomunicazione. Di conseguenza gli impianti di radiocomunicazione che non possono essere utilizzati in Svizzera potranno essere offerti e immessi in commercio nel nostro Paese, come avviene nella CE.

Al contrario del diritto comunitario⁷⁹, la vigente legislazione svizzera non permette di limitare o vietare l'immissione in commercio di impianti di radiocomunicazione che potrebbero interferire con le utilizzazioni dello spettro delle radiofrequenze che necessitano di una protezione particolare, quali i servizi di sicurezza (sicurezza aerea, esercito, polizia, vigili del fuoco, servizi sanitari, ecc.) e determinati servizi di telecomunicazione (telefonia mobile, ecc.). L'attuale formulazione permette soltanto un divieto provvisorio, ma non un divieto definitivo, degli impianti che hanno effettivamente causato interferenze. L'adeguamento di questo capoverso consente di agire in modo preventivo e definitivo al fine di evitare problemi in questo ambito sensibile. Per esempio, nel caso di un microfono che adempie le prescrizioni relative all'immissione in commercio e che utilizza bande di frequenza destinate alla sicurezza aerea la vendita potrà essere vietata prima che sia stata causata un'interferenza. La nuova formulazione permette inoltre di adeguare il diritto svizzero a quello comunitario nell'ambito della sorveglianza del mercato degli impianti di telecomunicazione

2.11.3 Legge sull'agricoltura⁸⁰

Compendio

Conformemente all'ordinanza del Consiglio federale del 26 maggio 1999⁸¹ sugli alimenti per animali le materie prime destinate alla produzione di alimenti per animali possono essere immesse in commercio soltanto se sono omologate. Nella CE queste ultime possono essere immesse in commercio senza essere omologate. Prescrizioni severe in materia di igiene ed etichettatura garantiscono la sicurezza degli animali e delle derrate alimentari da essi ottenute.

Questa divergenza costituisce un ostacolo tecnico al commercio di alimenti per animali tra la Svizzera e la CE.

La legge del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (LAgr) dà al Consiglio federale la competenza di vietare l'impiego di una materia prima considerata inadeguata come

⁷⁹ Direttiva 1999/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 1999, concernente le apparecchiature radio e le apparecchiature terminali di telecomunicazioni e il reciproco riconoscimento della loro conformità, GU L 91 del 7.4.1999, pag. 10; modificata da ultimo dal regolamento (CE) 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 settembre 2003, GU L 284 del 31.10.2003, pag. 1.

⁸⁰ RS 910.1

⁸¹ RS 916.307

alimento per animali. Il Consiglio federale non può tuttavia vietarne l'immissione in commercio.

Con la soppressione dell'obbligo di omologazione il Consiglio federale non avrà più la possibilità di negare, per via d'ordinanza, l'autorizzazione per l'immissione in commercio di una materia prima inadeguata come mezzo di produzione, per esempio di alimenti per animali.

Al fine di preservare la possibilità di vietare l'immissione in commercio di determinati mezzi di produzione e di punire le infrazioni sono pertanto necessarie due modifiche della LAgr:

- nel titolo settimo (Protezione dei vegetali e mezzi di produzione), capitolo 4 (Mezzi di produzione) occorre introdurre la possibilità di vietare l'immissione in commercio di mezzi di produzione;
- nel titolo ottavo (Protezione giuridica, misure amministrative e disposizioni penali), capitolo 3 (Disposizioni penali) occorre prevedere una multa per l'immissione in commercio di un mezzo di produzione vietato.

Tratti fondamentali

Nell'ambito dei lavori preliminari alla revisione parziale della LOTC il nostro Collegio ha deciso di eliminare 34 divergenze rispetto alle prescrizioni tecniche vigenti nella CE. L'obbligo di omologazione delle materie prime utilizzate come alimenti per animali fa parte delle divergenze che intendiamo sopprimere.

Per poter intervenire contro l'immissione in commercio di sostanze potenzialmente problematiche è necessario modificare la LAgr al fine di dare al Consiglio federale le competenze necessarie.

Oggetto del messaggio

Attualmente una materia prima deve essere omologata per poter essere immessa in commercio in Svizzera come alimento per animali. La lista delle materie prime omologate figura nell'allegato 1 dell'ordinanza del DFE del 10 giugno 1999⁸² sul libro dei prodotti destinati all'alimentazione degli animali (OLAIA). Per materia prima si intendono i prodotti vegetali che possono essere utilizzati direttamente per l'alimentazione degli animali (p. es. l'orzo) o che sono utilizzati per la produzione di alimenti composti per animali (p. es. l'amido di frumento). La soppressione dell'obbligo di omologazione non concerne gli additivi e le materie prime che sono o contengono organismi geneticamente modificati.

Nella CE le materie prime non sono soggette a omologazione. Le disposizioni comunitarie stabiliscono tuttavia le esigenze minime che le materie prime devono adempiere per poter essere immesse in commercio. Le imprese del settore dell'alimentazione per animali sono responsabili di utilizzare soltanto materie prime che adempiono dette esigenze. Inoltre queste imprese sono tenute a prendere tutte le misure necessarie al fine di garantire la sicurezza e la qualità degli alimenti per animali prodotti. Le disposizioni della CE contengono inoltre una lista delle sostanze la cui utilizzazione e commercializzazione come materie prime sono vietate.

Le venti disposizioni della LAgr prevedono che il Consiglio federale può vietare l'utilizzazione di mezzi di produzione (art. 159a). Tuttavia, la legge non prevede di

⁸² RS 916.307.1

vietarne l'immissione in commercio. Questa situazione non pone problemi fintanto che vi è l'obbligo di omologazione per i mezzi di produzione; in effetti l'articolo 173 capoverso 1 lett. k L'Agr prevede di punire chiunque immette in commercio un mezzo di produzione non omologato. Con la prevista soppressione dell'obbligo di omologazione per le materie prime destinate alla produzione di alimenti per animali le sostanze la cui utilizzazione sarà vietata potrebbero venir immesse in commercio senza che vi sia possibilità d'intervento, segnatamente a livello penale.

Disegno

Al fine di poter sopprimere l'obbligo di omologazione delle materie prime utilizzate come alimenti per animali mantenendo la possibilità di vietare le sostanze problematiche, si propone di modificare la L'Agr e di dare al Consiglio federale la competenza di vietare l'immissione in commercio di determinate sostanze problematiche (p. es. rifiuti diversi la cui qualità igienica non può essere garantita, canapa per gli animali da reddito, ecc.) destinate a essere utilizzate come alimenti per animali. Le disposizioni penali devono parimenti essere modificate al fine di permettere di punire le infrazioni.

La soppressione dell'obbligo di omologazione per le materie prime destinate alla produzione di alimenti per animali persegue lo scopo di eliminare le divergenze rispetto al diritto comunitario. Siccome queste divergenze costituiscono un ostacolo tecnico al commercio, si propone di modificare la L'Agr nell'ambito della revisione parziale della LOTC.

Commento dei singoli articoli

Art. 159a

Conformemente alla legislazione vigente possono essere immesse in commercio come alimenti per animali soltanto le materie prime figuranti nell'OLAIA. Con la soppressione dell'obbligo di omologazione le materie prime potranno essere commercializzate come alimenti per animali sempre che il produttore o l'importatore garantisca che sono di qualità ineccepibile, sicure sotto il profilo igienico e marcate in modo corretto. Il controllo ufficiale degli alimenti per animali effettuato per campionatura verifica il rispetto di dette disposizioni.

Con il cambiamento di sistema sarà necessario vietare per via d'ordinanza l'immissione in commercio delle sostanze inadeguate all'alimentazione degli animali. Nella CE esiste una lista delle sostanze vietate.

La proposta modifica dell'articolo 159a permetterà al Consiglio federale di vietare l'immissione in commercio di sostanze inadeguate e di allestire siffatta lista.

Art. 173 cpv. 1 lett. k^{quater} (nuova)

Con la soppressione dell'obbligo di omologazione delle materie prime utilizzate per la produzione di alimenti per animali, l'articolo 173 capoverso 1 lettera k L'Agr, che punisce l'immissione in commercio illecita di prodotti sottoposti all'obbligo di omologazione, non è più applicabile a dette materie prime. La nuova lettera k^{quater} colma questa lacuna.

Rapporto con il diritto internazionale

L'obbligo di omologazione delle materie prime utilizzate per la produzione di alimenti per animali, più restrittiva rispetto alle esigenze poste dalla CE, rappresenta un

ostacolo tecnico al commercio di alimenti per animali. La sua soppressione rafforza il ravvicinamento del diritto svizzero a quello europeo e migliora la posizione della Svizzera negli scambi internazionali.

Costituzionalità

Le presenti modifiche della LAgr si fondano sull'articolo 104 capoverso 1 della Costituzione federale, conformemente al quale la Confederazione garantisce una produzione agricola ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato.

Ripercussioni

Per la Confederazione: le modifiche della LAgr previste nel presente messaggio non hanno ripercussioni sull'effettivo del personale né sulle finanze della Confederazione.

Per i Cantoni: le modifiche della LAgr non hanno ripercussioni per i Cantoni.

Analisi dell'impatto normativo

I produttori di alimenti per animali sono tenuti per legge a immettere in commercio unicamente materie prime sane, genuine e di qualità commerciale nonché a rispettare le prescrizioni in materia di marcatura dei prodotti. I controlli ufficiali, effettuati per campionatura, garantiscono l'applicazione severa di queste disposizioni.

La possibilità data al Consiglio federale di vietare l'immissione in commercio di materie prime inadeguate non implica una modifica di fondo delle regole vigenti, dato che attualmente siffatte sostanze non sono omologate.

Sicurezza alimentare in Svizzera

La possibilità di vietare l'immissione in commercio di determinate sostanze come mezzi di produzione nell'agricoltura contribuisce alla sicurezza alimentare del Paese.

Valutazione della sostenibilità

Le misure previste nel presente disegno non incidono sulla sostenibilità.

Economia

Le modifiche previste permetteranno di sopprimere gli ostacoli tecnici al commercio nei confronti della CE, il che faciliterà gli scambi commerciali.

Ambiente

Le misure previste nel presente disegno non avranno ripercussioni sull'ambiente.

2.11.4 Legge sui prodotti da costruzione⁸³

Come sottolineato a varie riprese nel presente messaggio, la revisione parziale della LOTC è l'occasione per sostituire il termine «controllo a posteriori», utilizzato in Svizzera, con il termine «sorveglianza del mercato», in uso a livello internazionale (cfr. n. 2.1.3 e 2.6.1). La legge dell'8 ottobre 1999 sui prodotti da costruzione deve

⁸³ RS 933.0

pertanto essere modificata in questo senso. Nel titolo prima dell'articolo 11 l'espressione «Sorveglianza del mercato» sostituisce «Controllo a posteriori (sorveglianza del mercato)». Contemporaneamente il termine «sorveglianza del mercato» è introdotto negli articoli 11 e 12 capoverso 1. Si tratta di un adeguamento di carattere puramente terminologico.

2.11.5 Legge sugli esplosivi⁸⁴

Osservazione introduttiva

Nell'ambito dell'esame delle divergenze tra il diritto svizzero sui prodotti e il diritto della CE, il 31 ottobre 2007 abbiamo deciso di trasporre nel diritto svizzero la direttiva 2007/23/CE⁸⁵. A tal fine abbiamo incaricato il Dipartimento di giustizia e polizia (DFGP) di modificare in modo corrispondente, nell'ambito della revisione della LOTC, l'ordinanza sugli esplosivi (OEspl)⁸⁶ e deciso di mettere in vigore tale modifica contemporaneamente alla citata direttiva, ossia nel luglio del 2010. Affinché l'adeguamento al diritto comunitario sia possibile, sono necessarie anche alcune modifiche della legge sugli esplosivi (LEspl), che vengono sottoposte per approvazione alle Camere federali nell'ambito del presente progetto. Si coglie inoltre l'occasione per procedere ad altre modifiche che non sono in relazione con la decisione del nostro Collegio del 31 ottobre 2007 ma che derivano dalla prassi.

Le modifiche proposte qui di seguito non sono state oggetto di una procedura di consultazione nell'ambito abituale. Tuttavia, gli uffici federali interessati (IFPDT, UFG, UFFT, UFAS, AFD) sono stati consultati. Inoltre, dette modifiche consistono principalmente in cambiamenti di ordine formale aventi conseguenze molto limitate per l'Amministrazione federale e non toccano direttamente né i Cantoni né i cittadini. Siccome la maggior parte delle modifiche necessita di disposizioni d'esecuzione a livello di ordinanza, le cerchie interessate e i Cantoni saranno consultati attraverso una procedura d'audizione nell'ambito della revisione dell'OEspl.

Per quanto concerne le basi costituzionali, la LEspl attualmente in vigore si fonda su otto disposizioni della vecchia Costituzione federale, corrispondenti agli articoli 57, 60, 95, 107 capoverso 1, 118, 123 e 178 capoverso 3 della nuova Costituzione federale. Tuttavia, determinante è in effetti soltanto l'articolo 118 Cost. che abilita la Confederazione, nell'ambito delle sue competenze, a prendere provvedimenti a tutela della salute.

Art. 2a (nuovo)

La direttiva 2007/23/CE non si applica all'uso di articoli pirotecnici a fini non commerciali da parte delle forze di pubblica sicurezza e dei vigili del fuoco (cfr. art. 1 par. 4 lett. a della direttiva). La vigente legislazione svizzera in materia di esplosivi è invece applicabile alla polizia e ai vigili del fuoco. Siccome l'articolo 8a LEspl impone di principio al Consiglio federale di armonizzare la legislazione con il diritto

⁸⁴ RS 941.41

⁸⁵ Direttiva 2007/23/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, relativa all'immissione sul mercato di articoli pirotecnici, GU L 154 del 14.6.2007, pag. 1.

⁸⁶ RS 941.411

internazionale, questo nuovo articolo ci consente, se necessario, di adempiere il nostro mandato.

Inoltre, nella misura in cui abbia escluso la polizia e i vigili del fuoco dal campo d'applicazione della presente legge, il Consiglio federale può prevedere disposizioni speciali per tali corpi (cfr. per es. l'ordinanza del 27 giugno 1984⁸⁷ sull'impiego di esplosivi da parte della polizia).

Art. 12 cpv. 5 primo periodo

L'attuale articolo 12 capoverso 5 LEspl assegna al Consiglio federale il mandato di emanare prescrizioni concernenti l'acquisto di pezzi pirotecnici destinati a fini industriali, tecnici o agricoli, ossia di pezzi pirotecnici per scopi professionali (cfr. art. 6 cpv. 1 OEspl). Tali prescrizioni possono riguardare ad esempio il permesso d'acquisto di cui all'articolo 12 LEspl. Con la presente modifica, la struttura dell'articolo 12 capoverso 5 LEspl è adeguata a quella dell'articolo 14 LEspl (cfr. commento qui sotto).

Per gli stessi motivi si chiede che l'articolo 12 capoverso 5 LEspl rinvii all'articolo 14 capoverso 2 LEspl. In tal modo il Consiglio federale ha la possibilità di subordinare all'esigenza di un permesso di acquisto i pezzi pirotecnici da spettacolo della categoria IV⁸⁸.

Art. 14

Capoverso 2 secondo periodo: l'attuale articolo 14 capoverso 2 LEspl definisce i pezzi pirotecnici che devono essere soggetti a un permesso d'uso e permette al Consiglio federale di limitare questa esigenza a un genere determinato. Il diritto vigente non subordina nessuna categoria di pezzi pirotecnici da spettacolo all'esigenza di un permesso d'uso (cfr. art. 52 cpv. 6 OEspl e allegato 1 OEspl).

A causa della pericolosità dei pezzi pirotecnici della categoria IV, l'articolo 3 primo comma lettera a della direttiva 2007/23/CE prevede che gli utilizzatori di detta categoria devono disporre di conoscenze particolari.

Trasposto nel diritto svizzero, questo significa che gli utilizzatori di pezzi pirotecnici della categoria IV devono essere titolari di un permesso d'uso e che questi pezzi devono pertanto sottostare alle stesse condizioni applicabili ai pezzi pirotecnici per scopi professionali (industriali, tecnici o agricoli).

Al fine di armonizzare le esigenze del diritto svizzero relative ai pezzi pirotecnici della categoria IV con quelle del diritto comunitario, il Consiglio federale deve poter modificare l'ordinanza in questo senso. Aggiungendo nel presente capoverso la competenza di estendere l'esigenza di un permesso d'uso a determinati tipi di pezzi pirotecnici da spettacolo, il Consiglio federale avrà la possibilità di sottoporre i pezzi pirotecnici della categoria IV alle esigenze menzionate. Per questa ragione chiediamo di modificare in tal senso l'articolo 14 capoverso 2 LEspl.

Capoverso 3^{bis} (nuovo): l'attuale articolo 14 capoverso 3 lettera b LEspl assegna al Consiglio federale il compito di emanare le prescrizioni concernenti le esigenze in materia di formazione e di esami per l'ottenimento di un permesso d'uso.

⁸⁷ RS 941.413

⁸⁸ All'interno delle categorie d'uso sussistono diverse sottocategorie.

In realtà e conformemente all'OEspl spetta alle associazioni professionali e non al Consiglio federale disciplinare e organizzare la formazione, sotto la vigilanza dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) e dell'Ufficio centrale per gli esplosivi e la pirotecnica (Ufficio centrale). L'articolo 61 OEspl incarica le organizzazioni professionali di elaborare i regolamenti d'esame. Questi devono essere in seguito sottoposti all'UFFT per approvazione (art. 63 OEspl). La Commissione dei brillamenti (art. 61 cpv. 1 OEspl) è incaricata dell'attuazione della formazione e degli esami. I comitati d'esperti sugli esplosivi (CESP) dell'UFFT hanno il compito di coordinare e valutare le prescrizioni e le documentazioni relative alla formazione e agli esami (art. 66 OEspl). Infine l'UFFT è competente per la redazione e il rilascio dei permessi (art. 57 OEspl).

Questo sistema si è dimostrato valido e non mette in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblici. Di conseguenza proponiamo di adeguare la legge alla prassi e dare esplicitamente al Consiglio federale la competenza di delegare alle associazioni professionali del settore l'emanazione delle prescrizioni in materia di formazione e di esami nei settori altamente tecnici e pericolosi degli esplosivi e della pirotecnica.

Capoverso 6 (nuovo): giusta l'articolo 57 OEspl il permesso d'uso è redatto dall'UFFT che tiene un registro dei permessi rilasciati. In collaborazione con l'Ufficio centrale l'UFFT ha definito i dati che figurano sul permesso d'uso; al posto dell'indirizzo è stato scelto il numero AVS del titolare. Contrariamente all'indirizzo, il numero AVS in linea di massima non subisce modifiche, e questo semplifica la tenuta del registro. Questa procedura non è tuttavia più conforme alla legge.

Il 23 giugno 2006 il Parlamento ha deciso una revisione della LAVS⁸⁹, che è entrata in vigore il 1° dicembre 2007. La revisione non concerne soltanto l'AVS bensì anche l'uso da parte di terzi del nuovo numero d'assicurato dell'AVS. Giusta l'articolo 50e capoverso 1 LAVS⁹⁰ il numero d'assicurato non può essere utilizzato sistematicamente al di fuori delle assicurazioni sociali della Confederazione. L'articolo 50g capoverso 2 lettera a LAVS esige che gli utenti terzi «adottino misure tecniche e organizzative per l'utilizzazione del numero d'assicurato corretto e la protezione contro la sua utilizzazione abusiva». Conformemente all'articolo 50g capoverso 3 LAVS gli standard minimi per queste misure sono fissati in un'ordinanza distinta⁹¹.

Al fine di garantire la conformità alla nuova normativa e segnatamente all'articolo 50e capoverso 1 LAVS, è necessario inserire nell'articolo 14 capoverso 6 LEspl una base legale che abiliti l'UFFT, in quanto autorità d'esecuzione in materia di permessi d'uso, a utilizzare il numero d'assicurato dell'AVS. Le corrispondenti misure tecniche e organizzative saranno disciplinate nell'OEspl o in un'altra ordinanza.

Art. 15 cpv. 4

L'articolo 15 capoverso 4 LEspl vieta a chi acquista esplosivi per uso proprio di consegnarli a terzi. Siccome i pezzi pirotecnici per i quali è necessario un permesso d'uso (pezzi utilizzati per scopi professionali e pezzi da spettacolo della categoria IV) sono pericolosi quanto gli esplosivi, si propone di includerli nel divieto di cui all'articolo 15 capoverso 4 LEspl.

⁸⁹ RU 2007 5259; FF 2006 5307

⁹⁰ RS 831.10

⁹¹ RS 831.101.4

Art. 20 cpv. 1

La modifica, di natura terminologica, concerne soltanto il testo tedesco.

Art. 28

Capoverso 1 secondo periodo (nuovo): conformemente all'attuale articolo 28 capoverso 1 LEspl spetta ai Cantoni sorvegliare il commercio di esplosivi e di pezzi pirotecnici. Tuttavia, conformemente all'OEspl (p. es. art. 16) anche l'Ufficio centrale è in parte competente per il controllo degli esplosivi immessi in commercio. Siccome questo potrebbe apparire contraddittorio, si propone di prevedere nell'articolo 28 LEspl una riserva relativa all'articolo 33 LEspl. Per gli stessi motivi viene modificato anche l'articolo 33 LEspl (cfr. sotto).

Capoverso 2: conformemente all'attuale capoverso 2 l'Amministrazione federale delle dogane vigila sull'importazione di pezzi pirotecnici. In realtà essa vigila parimenti sull'importazione di esplosivi; per questo motivo questi ultimi vengono citati espressamente nella presente legge.

Art. 29 cpv. 4 secondo periodo (nuovo)

L'8 aprile 2008 la Commissione europea ha adottato la direttiva 2008/43/CE⁹². Conformemente all'articolo 13 paragrafo 3 di detta direttiva i dati raccolti sugli esplosivi devono essere conservati per un periodo di 10 anni a decorrere dalla consegna o dalla fine del ciclo di vita dell'esplosivo. L'articolo 29 capoverso 4 secondo periodo LEspl assegna pertanto al Consiglio federale la competenza di prorogare la durata di conservazione.

Art. 33 cpv. 3 (nuovo)

Conformemente all'articolo 16 OEspl l'Ufficio centrale è competente per il controllo della conformità degli esplosivi immessi in commercio. Questa disposizione potrebbe essere considerata in contraddizione con l'articolo 28 capoverso 1 LEspl (cfr. commento dell'art. 28 cpv. 1 secondo periodo). Per questo motivo nell'articolo 28 è stata introdotta da un lato una riserva in favore dell'articolo 33 LEspl che definisce i compiti dell'Ufficio centrale e dall'altro l'articolo 33 LEspl è completato con il compito di sorveglianza dell'Ufficio centrale già previsto nell'articolo 16 OEspl.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

Il pacchetto di misure proposte consentirà all'Amministrazione federale di risparmiare nell'esecuzione dei compiti di regolamentazione. La rinuncia a speciali regolamentazioni nazionali semplificherà l'emanazione e l'esecuzione delle prescrizioni tecniche. Anche il rinvio a norme tecniche per il concretamente delle prescrizioni tecniche consente di realizzare notevoli risparmi, che aumenteranno ulteriormente con il progredire dell'armonizzazione con la legislazione della CE. Sono inoltre

⁹² Direttiva 2008/43/CE della Commissione, del 4 aprile 2008, relativa all'istituzione, a norma della direttiva 93/15/CEE del Consiglio, di un sistema di identificazione e tracciabilità degli esplosivi per uso civile, GU L 94 del 5.4.2008, pag. 8

previsti risparmi grazie alla semplificazione delle procedure di autorizzazione, in particolare nell'ambito dei medicinali.

L'introduzione autonoma del «principio Cassis de Dijon» necessiterà invece di investimenti legati ad attività di formazione e informazione. Si tratta di allestire e tenere gli elenchi dei prodotti che non hanno accesso al mercato svizzero senza un controllo supplementare (art. 31a D-LOTC) e di sincerarsi che siano facilmente disponibili per le autorità, i produttori e gli importatori. L'articolo 20 capoverso 3 e 4 genererà costi supplementari per le autorità federali incaricate della sorveglianza del mercato dovuti alla verifica delle prove relative ai prodotti che non soddisfano le prescrizioni svizzere e che sono offerti, immessi in commercio o messi in servizio secondo il capitolo 3a D-LOTC. Nei settori in cui l'esecuzione è delegata ai Cantoni, le autorità federali esaminano sistematicamente le domande degli organi cantonali di esecuzione concernenti le deroghe al «principio Cassis de Dijon». Devono decidere sulle misure proposte dalle autorità cantonali e, in caso di conferma, emanare una decisione generale.

Una collaborazione con le autorità competenti della CE nell'ambito dell'analisi dei rischi e della sorveglianza del mercato consentirebbe di diminuire i costi preventivati. Ciò dipenderà in particolare dal risultato dei negoziati previsti nel settore agroalimentare, il cui esito è impossibile da pronosticare.

In generale, l'Amministrazione federale prevede di compensare, nei dipartimenti, i costi supplementari mediante i risparmi realizzati. In un primo tempo è tuttavia necessario ricorrere a risorse supplementari per la costruzione e l'esercizio.

Per garantire l'esecuzione della regolamentazione speciale nel settore delle derrate alimentari (art. 16c–16e D-LOTC), l'UFSP necessiterà a medio termine di otto posti supplementari a tempo pieno. Sono inoltre necessari mezzi per un milione di franchi all'anno per effettuare le ricerche relative alla valutazione delle domande. Al termine della fase iniziale, che durerà da due a cinque anni al massimo, il numero di domande dovrebbe diminuire a causa, in particolare, delle decisioni di portata generale che saranno già poste in vigore e dell'avanzamento dell'armonizzazione del diritto comunitario sulle derrate alimentari. I bisogni saranno allora rivalutati e adattati alla situazione.

La SECO necessita di due impieghi supplementari per l'esecuzione dei nuovi compiti in relazione all'attuazione del nuovo capitolo 3a D-LOTC («Immissione in commercio di prodotti fabbricati conformemente a prescrizioni tecniche estere»), in particolare per l'allestimento delle informazioni e degli elenchi per i produttori e gli importatori sul campo di applicazione della nuova regolamentazione e per il trattamento delle comunicazioni relative a eventuali discriminazioni a livello nazionale. Come per la regolamentazione speciale relativa alle derrate alimentari, saranno necessarie risorse supplementari per i lavori preparatori relativi all'entrata in vigore e durante la fase iniziale, che diminuiranno con l'avanzare dei lavori.

3.2 Per i Cantoni

I Cantoni sopporteranno costi supplementari per il controllo dei prodotti immessi in commercio sulla base di prescrizioni tecniche estere nei settori in cui sono competenti per la sorveglianza del mercato. Il compito delle autorità cantonali sarà tuttavia facilitato dall'allestimento da parte della Confederazione di elenchi di prodotti che

non hanno accesso al mercato svizzero senza un controllo supplementare. Inoltre, i costi causati dall'elaborazione di note d'informazione e dall'organizzazione di corsi di formazione incomberanno soprattutto alle autorità federali. I costi supplementari che ne derivano per i Cantoni saranno pertanto inferiori a quelli sopportati dalla Confederazione. Il progredire dell'armonizzazione delle prescrizioni tecniche con il diritto comunitario comporterà la diminuzione dell'onere supplementare dovuto all'applicazione del «principio Cassis de Dijon».

3.3 Per l'economia⁹³

3.3.1 Necessità e possibilità di intervento da parte dello Stato

La debole crescita dell'economia svizzera negli anni Novanta ha portato alla formulazione di una politica di espansione della Confederazione. Nel quadro del programma di legislatura 2003–2007, era stato posto quale obiettivo il rafforzamento della crescita economica. Nella legislatura in corso, occorre proseguire la politica di espansione migliorando le condizioni strutturali che consentiranno di chiarire le prospettive di crescita anche in una fase di bassa congiuntura.

Nell'ambito della politica di espansione 2008–2011, abbiamo stabilito quale priorità la diminuzione dell'elevato livello dei costi in Svizzera. Malgrado alcuni progressi realizzati in questo ambito, il livello dei prezzi in Svizzera continua a essere molto elevato se paragonato a quello dei Paesi limitrofi. Per esempio, rispetto alla media dei Paesi limitrofi, nel nostro Paese i prezzi sono del 32 per cento più elevati nel settore alimentare, del 35 per cento nel settore edile, del 30 per cento nel settore sanitario e del 57 per cento in quello dell'alloggio, dell'acqua, dell'elettricità, del gas e di altri combustibili⁹⁴.

Le cause della differenza del livello dei prezzi sono illustrate nel rapporto della SECO «Preisinsel Schweiz»⁹⁵. I fattori che determinano la formazione dei prezzi e sui quali lo Stato può avere un'influenza concernono il diritto della concorrenza, il diritto immateriale, i prezzi amministrati, le tasse dello Stato e le barriere commerciali di ordine quantitativo, senza dimenticare naturalmente gli ostacoli tecnici al commercio, che ostacolano fortemente gli scambi transfrontalieri di prodotti e contribuiscono all'isolamento dei mercati nazionali. Secondo gli ostacoli all'importazione notificati alla Commissione della concorrenza nel 2005, per esempio nel settore delle derrate alimentari, oltre ai dazi doganali hanno grande importanza anche le divergenze in materia di prescrizioni tecniche.

L'isolamento dei mercati nazionali causa una serie di problemi, quali prezzi più elevati, una concorrenza limitata sul mercato interno, una perdita di competitività a livello internazionale per i produttori svizzeri e un potenziale non sfruttato di eco-

⁹³ Le analisi relative alle ripercussioni economiche della revisione della LOTC (valutazione dell'impatto normativo) sono documentate sul sito internet del DFE (www.evd.admin.ch, seguendo il percorso: Temi > Revisione parziale della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio [LOTC]).

⁹⁴ Media non ponderata dei quattro Paesi limitrofi (Germania, Francia, Italia e Austria). Fonte: Ufficio federale di statistica, «Indices des niveaux de prix en comparaison internationale», 1999–2006/Calcoli propri.

⁹⁵ Cfr. SECO, «Preisinsel Schweiz, Berichte in Erfüllung des Postulates David», Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 16, Berna, 2008.

nomie di scala in relazione alla ripartizione internazionale del lavoro (sbocchi più ampi consentono di aumentare la specializzazione e la produzione, migliorando in tal modo il prezzo unitario). Da uno studio sui Paesi industrializzati nel periodo 1970–1995 è emerso che le economie più aperte hanno registrato un tasso di crescita superiore (2,5 %) a quello delle economie più chiuse (0,7 %)⁹⁶.

L'importanza relativa degli ostacoli tecnici al commercio è fortemente aumentata in questi ultimi decenni in seguito alle misure di riduzione o di soppressione dei dazi doganali e alle quote all'importazione adottate a favore dell'integrazione europea e della liberalizzazione mondiale degli scambi. Nel caso particolare della Svizzera, parecchi sono i fattori che rendono più spinosa la problematica degli ostacoli tecnici al commercio, fra i quali la sua situazione quale piccolo Paese con stretti legami economici con la CE senza tuttavia farne parte, la frammentazione di importanti settori giuridici nel sistema statale federalistico e il fatto che la CE e numerosi Paesi non europei disponessero molto prima della Svizzera di un diritto della concorrenza efficace.

Non è possibile stabilire con esattezza il ruolo svolto dagli ostacoli tecnici al commercio nel livello eccessivo dei prezzi in Svizzera. Uno studio condotto dalla SECO nell'autunno 2005 illustra tuttavia in maniera esemplare che, su un campione di 50 prodotti di tutti i settori, le differenze di prezzo sono sensibilmente maggiori nei settori in cui vi sono ostacoli tecnici al commercio rispetto a quelli che ne sono esenti (cfr. tabella 1).

Tabella 1

Differenze di prezzo e ostacoli tecnici al commercio

	Numero di prodotti considerati dallo studio	Differenza media di prezzo tra la Svizzera e la Germania
Prodotti con ostacoli tecnici al commercio	28	+59 %
Prodotti senza ostacoli tecnici al commercio	22	+27 %

Fonte: Calcolo sulla base del rapporto della SECO «Preisinsel Schweiz». Media non ponderata

La revisione parziale della LOTC e le relative misure si prefiggono, mediante una nuova riduzione degli ostacoli tecnici al commercio, di sopprimere le barriere alle importazioni che ostacolano la crescita, dinamizzare la concorrenza e, dunque, diminuire il livello dei prezzi e rafforzare la competitività internazionale dell'economia svizzera. Tutto ciò deve avvenire in tempi brevi e in modo sostenibile, mantenendo un livello adeguato di protezione soprattutto nei settori sanitario e ambientale.

⁹⁶ Jeffrey D. Sachs, Andrew Warner, Anders Åslund and Stanley Fischer (1995), *Economic Reform and the Process of Global Integration*, Brookings Papers on Economic Activity, n. 1, pag. 1–118.

I tre orientamenti generali adottati per eliminare gli ostacoli tecnici al commercio sono illustrati nel numero 1.2. Si tratta della revisione parziale della LOTC (n. 1.2.1), dell'eliminazione delle divergenze nel diritto svizzero (n. 1.2.2) e dell'estensione della rete di accordi della Svizzera (n. 1.2.3). Dal profilo economico, le misure principali adottate nel quadro della revisione della LOTC sono l'introduzione autonoma del «principio Cassis de Dijon» per le importazioni svizzere provenienti dagli Stati membri della CE e dello SEE e la limitazione allo stretto necessario delle deroghe alla sua applicazione (1), le misure volte a evitare la discriminazione dei produttori svizzeri nell'applicazione del «principio Cassis de Dijon» (2), le semplificazioni riguardanti l'informazione sul prodotto (3) e la semplificazione delle procedure di omologazione per i prodotti già omologati all'estero in virtù di prescrizioni equivalenti (4).

Nel complesso, le misure volte a eliminare gli ostacoli tecnici al commercio contribuiscono a migliorare nettamente l'accesso al mercato per i prodotti fabbricati secondo il diritto in vigore nella CE⁹⁷. Ciò è tanto più importante in quanto l'82 per cento delle importazioni svizzere provengono dalla CE. La tabella 2 mostra che una parte consistente delle importazioni in provenienza dalla CE beneficerà dei miglioramenti apportati dalle misure proposte.

Secondo le stime, l'introduzione autonoma del «principio Cassis de Dijon» prevista nell'articolo 16a LOTC gioverà al 33 per cento delle importazioni provenienti dalla CE soprattutto nei settori dei cosmetici, dei tessili e dell'abbigliamento, delle derrate alimentari e degli oggetti di arredamento interno (p. es. mobili). Esso concernerà anche alcuni segmenti dei settori chimico⁹⁸, dei metalli e articoli metallici e degli strumenti. In virtù del regime specifico previsto (cfr. n. 2.4.3–2.4.6), l'applicazione del «principio Cassis de Dijon» nel settore delle derrate alimentari necessita di un'autorizzazione preliminare all'immissione in commercio sotto forma di decisione generale. La regolamentazione volta a evitare la discriminazione dei produttori svizzeri concerne i prodotti fabbricati da aziende svizzere per il mercato interno nei settori in cui le importazioni saranno soggette al «principio Cassis de Dijon». Questa misura giova in particolare alle aziende che smerciano i propri prodotti sia in Svizzera sia nella CE. La semplificazione delle norme che disciplinano l'informazione sui prodotti, prevista nell'articolo 4a LOTC, concerne tutti i prodotti immessi in commercio in Svizzera, vale a dire anche i prodotti importati. La percentuale delle importazioni provenienti dalla CE soggette a omologazione resta del 10 per cento⁹⁹. In questo settore, si prevede di agevolare l'accesso al mercato semplificando le procedure di omologazione, in applicazione dell'articolo 5. Questa misura concerne soprattutto i medicinali, che rappresentano circa il 90 per cento del valore delle importazioni per le procedure di omologazione che vanno semplificate¹⁰⁰.

⁹⁷ Il «principio Cassis de Dijon» si applicherà anche agli Stati dello SEE, benché ciò non sia sempre menzionato esplicitamente nelle pagine seguenti.

⁹⁸ Prodotti chimici esclusi i medicinali; fatte salve le eccezioni puntuali previste nel rapporto del Consiglio federale del 31 ottobre 2007 «Esame delle divergenze tra la legislazione svizzera sui prodotti e il diritto vigente nella CE», cfr. nota 17.

⁹⁹ In questa sede non sono contabilizzate le importazioni di prodotti (come i veicoli a motore) per i quali il MRA concluso con la CE prevede il reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità e delle omologazioni. Cfr. capitolo «Accordi con la CE» nel n. 1.1.2.

¹⁰⁰ Cfr. rapporto allegato.

L'armonizzazione autonoma delle varie prescrizioni tecniche decisa dal nostro Collegio il 31 ottobre 2007 dopo esame delle divergenze rispetto al diritto comunitario concerne circa il 6 per cento delle importazioni provenienti dalla CE¹⁰¹: ciò rappresenta un netto miglioramento rispetto alla situazione precedente.

In seguito all'estensione, nel marzo 2008, del MRA concluso con la CE, i prodotti da costruzione, la cui percentuale è valutata al 3 per cento delle importazioni di beni provenienti dalla CE (definita secondo la loro utilizzazione), passano dal settore dell'armonizzazione autonoma a quello disciplinato mediante accordo internazionale (cfr. n. 1.2.3).

Tabella 2

Misure volte a semplificare l'accesso al mercato e parte delle importazioni interessate

Misura	Importazioni di beni dalla CE interessate*	
	in %	in mia. fr.
<i>Revisione LOTC (cfr. n. 1.2.1)</i>		
– Applicazione del «principio Cassis de Dijon»	33 %	47
– Misure volte a evitare la discriminazione dei produttori svizzeri	**	**
– Semplificazione delle norme che disciplinano l'informazione sui prodotti	***	***
– Semplificazione delle procedure di omologazione	10 %	14
<i>Armonizzazione autonoma (cfr. n. 1.2.2)</i>		
– Soppressione delle divergenze in applicazione della decisione del Consiglio federale del 31 ottobre 2007	6 %	8
<i>Rete di accordi internazionali (cfr. n. 1.2.3)</i>		
– Riconoscimento reciproco nel settore dei prodotti da costruzione	3 %	4

* Cifre basate sulla statistica doganale 2006.
 ** Non concerne le importazioni, bensì l'accesso al mercato per i produttori svizzeri.
 *** Concerne tutti i beni importati.

La tabella 3 paragona l'accesso al mercato dei prodotti importati dalla CE in Svizzera prima e dopo che le misure esplichino i loro effetti. Essa mostra in quale misura il disegno di revisione consenta di migliorare l'accesso al mercato. La percentuale delle importazioni limitate dagli ostacoli tecnici al commercio, che attualmente

¹⁰¹ L'armonizzazione autonoma dovrebbe comportare risparmi superiori a 0,5 miliardi di franchi all'anno. Questa valutazione si basa sull'ipotesi che il prezzo dei prodotti importati, che rappresentano 8 miliardi di franchi, diminuirà del 10 per cento circa. Per quanto concerne i prodotti interessati dall'armonizzazione autonoma non è stato possibile adattare tutte le prescrizioni a quelle della CE. In altre parole l'armonizzazione non è integrale, per cui la quota del 6 per cento delle importazioni menzionata sopra non è indicata separatamente nella tabella 1. Nel settore delle derrate alimentari, per esempio, sono state rimosse parecchie divergenze ma non è possibile raggiungere un'armonizzazione integrale poiché anche in seno alla CE non tutte le prescrizioni sono armonizzate. Anche questi prodotti rientrano dunque nel campo di applicazione del «principio Cassis de Dijon».

ammonta al 52 per cento, si abbasserà al 19 per cento grazie alla revisione della LOTC. Quest'ultima cifra comprende i prodotti per i quali è stata decisa una deroga al «principio Cassis de Dijon» sulla base dell'articolo 16a capoverso 2 lettera e (9 % delle importazioni) e i prodotti che rimangono soggetti a omologazione nel diritto svizzero sulla base dell'articolo 16a capoverso 2 lettera a (10 % delle importazioni)¹⁰².

Tabella 3

Accesso al mercato e relative quote delle importazioni dei prodotti CE (prima/dopo)

Accesso al mercato	Prima*		Dopo*	
	in %	in mia fr.	in %	in mia fr.
I Non limitato da ostacoli tecnici al commercio	48 %	66	81 %	113
Garantito dall'applicazione del «principio Cassis de Dijon»	–	–	33 %	47
Garantito dall'armonizzazione integrale delle prescrizioni tecniche	14 %	19	11 %	15
Garantito dall'accordo internazionale (<i>Mutual Recognition Agreement</i> , MRA attuale ed esteso)	34 %	47	37 %	51
II Limitato da ostacoli tecnici al commercio	52 %	73	19 %	26
di cui: prodotti soggetti a omologazione	10 %	14	10 %	14
di cui: deroghe generali al «principio Cassis de Dijon»	–	–	9 %	12
Totale delle importazioni di beni provenienti dalla CE	100 %	139	100 %	139

* Le percentuali sono calcolate sulla base della statistica doganale 2006 dell'Amministrazione federale delle dogane

3.3.3 Per l'intera economia

L'estensione alla Svizzera della mobilità dei prodotti che circolano liberamente nella CE consente di ridurre le barriere che ostacolano l'entrata sul mercato di nuovi operatori economici e di stimolare la concorrenza. In un Paese piccolo come la Svizzera, l'apertura delle frontiere è il mezzo migliore per aumentare rapidamente il numero dei concorrenti, che costituiscono il fattore determinante nella formazione dei prezzi. Inoltre, una concorrenza più intensa funge anche da motore dell'innovazione. Soltanto chi ricorre a processi innovatori o offre prodotti innovativi sopravviverà a lungo termine su un mercato in cui la concorrenza è intensa. Il cambiamento strutturale raggiunto contribuirà a superare in maniera sostenibile la mancata crescita

¹⁰² Benché le omologazioni continueranno a costituire un ostacolo al commercio, la modifica dell'articolo 5 LOTC compensa questo inconveniente semplificando le procedure di omologazione.

dell'economia svizzera. Se le importazioni ne beneficeranno, la diminuzione dei prezzi avrà indirettamente un'incidenza positiva sulle esportazioni.

La conseguenza diretta delle varie misure previste è una diminuzione dei prezzi per le categorie interessate di beni di consumo e di semiprodotti importati dai Paesi della CE, con un conseguente abbassamento dei costi di produzione per le aziende. Il potenziale di risparmio previsto è notevole, considerate le grandi differenze di prezzo e l'importanza delle importazioni interessate. Indirettamente, in un sistema concorrenziale ci si aspetta anche che la riduzione dei prezzi delle importazioni comporti dei risparmi sui prodotti fabbricati in Svizzera. Da ultimo, l'aumento del reddito reale delle economie domestiche indotto dalla diminuzione dei prezzi dovrebbe ripercuotersi positivamente sulla domanda interna.

Complessivamente, queste misure aumentano dunque il grado di apertura dell'economia svizzera rispetto al mercato europeo, stimolano la concorrenza sul mercato interno e rafforzano la competitività internazionale delle aziende svizzere. Indirettamente, esercitano una pressione sulla diminuzione dei prezzi e creano a medio e lungo termine condizioni più favorevoli alla crescita e al mantenimento di un livello di impiego elevato.

L'introduzione del «principio Cassis de Dijon» dovrebbe comportare altri vantaggi dinamici legati allo sviluppo del diritto. Infatti, se con lo sviluppo ulteriore del diritto svizzero o comunitario dovessero apparire nuove divergenze nelle prescrizioni tecniche, l'applicazione di tale principio consentirà di evitare che tali divergenze portino alla creazione di nuovi ostacoli al commercio poiché le eccezioni al principio, pur essendo in linea di massima possibili, devono essere esaminate rispetto alla loro proporzionalità e, se del caso, decise dal Consiglio federale.

Di seguito è spiegato il potenziale diretto dei risparmi risultante dalle differenze di prezzo per le importazioni interessate ed è effettuata una valutazione dei guadagni indiretti per i settori che saranno esposti a una concorrenza maggiore prima di passare alle ripercussioni che le singole misure possono avere sulle esportazioni.

Potenziale di risparmio sulle importazioni provenienti dalla CE

Non è possibile quantificare con precisione il potenziale di risparmio per i consumatori e i produttori svizzeri che necessitano di semiprodotti esteri. Gli ostacoli tecnici al commercio sono infatti soltanto una delle cause delle differenze tra i prezzi in Svizzera e quelli all'estero. Inoltre, non basta sapere quale parte delle importazioni beneficerà delle misure, occorre anche valutarne gli effetti sui prezzi al consumo.

La valutazione dell'incidenza sui prezzi si basa su valutazioni econometriche delle differenze di prezzo. Da un'analisi della SECO effettuata su 50 prodotti emerge che l'esistenza di ostacoli tecnici al commercio presenta un grado notevole di correlazione con le differenze di prezzo constatate tra la Svizzera e i Paesi limitrofi¹⁰³. Le differenze di prezzo dovute a prescrizioni relative alla composizione e all'informazione sul prodotto oscillano dal 10 al 25 per cento e vanno fino al 60 per cento per i prodotti soggetti a omologazione. Per la valutazione del potenziale di risparmio è prudente attenersi al valore inferiore, ossia a una diminuzione dei prezzi del 10 per cento circa.

¹⁰³ Cfr. SECO, «Preisinsel Schweiz, Berichte in Erfüllung des Postulates David», Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 16, Berna, 2008.

Globalmente, l'attuazione autonoma del «principio Cassis de Dijon» consentirà di risparmiare oltre due miliardi di franchi all'anno. Questi risparmi deriveranno principalmente dalla diminuzione dei prezzi nel settore delle derrate alimentari, dei tessili e dell'abbigliamento, degli oggetti di arredamento interno (come i mobili) e dei cosmetici, in altre parole nei settori che rientrano nel campo di applicazione del «principio Cassis de Dijon» e nei quali gli ostacoli tecnici al commercio sono particolarmente accentuati. In tali settori, le importazioni ammontano a circa 17 miliardi di franchi. Se si valuta che il potenziale di risparmio è pari al 10 per cento del valore delle importazioni, si possono contare risparmi di circa 2 miliardi di franchi. Gli altri settori che rientrano nel campo di applicazione del «principio Cassis de Dijon» comportano meno prescrizioni tecniche ma offrono tuttavia un certo potenziale di riduzione dei prezzi, anche se in maniera più limitata¹⁰⁴.

Il potenziale di risparmio che deriva dalla procedura di omologazione semplificata prevista nell'articolo 5 LOTC non è quantificabile; occorre attendere l'attuazione delle misure presentate nel rapporto sulla semplificazione delle procedure di omologazione (cfr. allegato). Anche in questo caso, le notevoli differenze di prezzo osservate per i prodotti soggetti a omologazione (30 % secondo una stima prudente) e la percentuale delle importazioni della CE interessate (10 % o 14 miliardi di franchi) lasciano presagire un notevole potenziale di risparmio, anche se la semplificazione consente di ridurre le differenze di prezzo soltanto di alcuni punti percentuali.

La semplificazione delle regole che disciplinano l'informazione sul prodotto (in particolare quelle relative alla lingua utilizzata) concerne tutti i prodotti. I risparmi risultanti dalla semplificazione dell'informazione sul prodotto sono inclusi nella valutazione del potenziale di risparmio derivante dall'applicazione del «principio Cassis de Dijon». Anche in mancanza di valutazioni quantitative per le altre quote delle importazioni che figurano nella tabella 3, le differenze di prezzo del 10 per cento derivanti dall'obbligo di informazione sul prodotto lasciano prevedere un notevole potenziale di risparmio. Questo vale anche per il 9 per cento delle importazioni provenienti dalla CE che non possono beneficiare del «principio Cassis de Dijon» a causa di un'eccezione generale.

Aumento della domanda in seguito alla crescita del reddito disponibile

Le riduzioni dei prezzi derivanti dalla soppressione degli ostacoli tecnici al commercio comporteranno un aumento del reddito disponibile dei consumatori. Questa condizione si ripercuoterà positivamente sulla crescita in Svizzera dato che nella situazione attuale i prezzi più elevati dovuti alle prescrizioni tecniche generano un reddito più elevato per gli offerenti esteri.

Il reddito disponibile supplementare è in parte consumato e in parte economizzato e investito. L'aumento del consumo gioverà, anche se in misura diversa, a tutti i settori economici. Ne saranno particolarmente interessate le principali voci delle spese delle economie domestiche, quali l'alloggio, l'alimentazione, i trasporti, lo svago e la cultura, il settore alberghiero e della ristorazione. Un maggior risparmio comporterà un aumento della domanda di beni di investimento e esplicherà effetti positivi sull'economia a medio e a lungo termine.

¹⁰⁴ Fra questi settori, le importazioni svizzere di metalli provenienti dalla CE rappresentano circa 14 miliardi di franchi; quelle di prodotti chimici (tranne i cosmetici, i dispositivi diagnostici e i medicinali) 7,6 miliardi di franchi.

Intensificazione della concorrenza per alcuni segmenti del mercato interno

L'intensificazione della concorrenza dovuta alla soppressione degli ostacoli tecnici al commercio sui prodotti che presentano importanti differenze di prezzo comporterà una riduzione dei prezzi non solo sui prodotti importati, ma anche sui prodotti svizzeri destinati al mercato interno.

Mentre mancano le cifre sul valore aggiunto secondo i singoli prodotti o gruppi di prodotti, è perlomeno possibile identificare approssimativamente i settori che fabbricano in Svizzera i prodotti principalmente interessati dall'attuazione autonoma del «principio Cassis de Dijon». La somma del valore aggiunto di questi settori rappresenta il 13 per cento del prodotto interno lordo¹⁰⁵, tenuto conto che non tutti i segmenti di mercato di questi rami economici sono interessati. Ciò concerne in particolar modo l'industria chimica, in cui l'importante settore farmaceutico non è interessato dal «principio Cassis de Dijon», poiché quest'ultimo non si applica ai medicinali soggetti a omologazione.

Conseguenze nell'ambito delle esportazioni

L'introduzione autonoma del «principio Cassis de Dijon» mette in atto almeno tre meccanismi diversi che si ripercuotono positivamente sulle esportazioni. Grazie al disciplinamento teso a evitare la discriminazione dei produttori svizzeri (cfr. n. 2.4.1), le imprese che producono sia per la CE sia per il mercato svizzero non sono più tenute, in generale, a differenziare la loro fabbricazione in funzione delle prescrizioni tecniche dei due mercati. Lo stesso vale per i settori in cui le divergenze rispetto alla legislazione comunitaria sono state eliminate. Le due misure migliorano la capacità di esportazione delle imprese svizzere. Inoltre, le imprese che producono sia per l'esportazione sia per il mercato interno avranno accesso a semiprodotto provenienti dalla CE a un prezzo più favorevole; questa situazione genererà una riduzione dei costi e incentiverà la concorrenza internazionale. Oltre ai semiprodotto più a buon mercato, la maggiore concorrenza sul mercato interno eserciterà una pressione sui prezzi e incentiverà quindi l'esportazione. Secondo il censimento federale delle imprese 2005, le imprese attive nell'esportazione sono all'incirca 37 000.

3.3.4 Ripercussioni per le diverse categorie sociali

Per i consumatori

Anche i consumatori beneficeranno dell'introduzione autonoma del «principio Cassis de Dijon» e di altre misure volte a migliorare l'accesso al mercato per i prodotti provenienti dai Paesi della CE. Attualmente i produttori svizzeri, ma anche e soprattutto stranieri, possono smerciare in Svizzera un prodotto praticamente

¹⁰⁵ I prodotti fabbricati dai settori seguenti rientrano essenzialmente nel campo d'applicazione del «principio Cassis de Dijon» (tra parentesi il numero di classificazione NOGS): agricoltura, caccia, selvicoltura, pesca e piscicoltura (1–5); industria alimentare e dei generi voluttuari (15–16); industria tessile (17); industria dell'abbigliamento e delle pellicce (18); industria del cuoio e calzature (19); industria chimica, industria petrolifera (23–24); fabbricazione di altri prodotti minerali (26); metallurgia (27); lavorazione dei metalli (28); fabbricazione di strumenti medici e ottici, orologeria (33); fabbricazione di mobili (36). Fonte delle parti di valore aggiunto dei diversi settori: UST, *Compte de production par branche* (cifre provvisorie 2005).

identico a un prezzo superiore rispetto ai Paesi vicini a causa delle differenze esistenti tra le prescrizioni tecniche. Il potenziale di risparmio descritto nel numero 3.3.3 e l'accresciuta concorrenza contribuiranno a ridurre i prezzi dei beni di consumo e di produzione. Da ultimo, la gamma di prodotti offerti dovrebbe ampliarsi nei settori interessati.

Il livello di protezione dei consumatori non è fondamentalmente interessato dalla revisione della LOTC (cfr. le spiegazioni concernenti la protezione dei consumatori nel n. 1.4.3). La revisione della LOTC è coordinata con quella della LSIT (che diventerà la legge sulla sicurezza dei prodotti, LSPro) per quanto concerne il contenuto e lo scadenziario. Grazie alla LSPro, gli utenti beneficeranno di un rafforzamento della sicurezza. Se i responsabili dell'immissione in commercio e le autorità d'esecuzione adempiono gli obblighi imposti dalla LSPro, si prevede che la popolazione sia meno esposta ai rischi legati ai prodotti pericolosi. Il 14 marzo 2008, abbiamo d'altronde approvato un mandato negoziale relativo al settore agroalimentare e il settore sanitario; esso prevede una partecipazione della Svizzera alle agenzie, ai sistemi di allarme precoce e ai programmi della CE in questi ambiti. Inoltre, nuove prescrizioni giuridiche permettono, assieme a quelle già in vigore, di garantire il livello di protezione. L'articolo 16a capoverso 2 lettera e D-LOTC permette al Consiglio federale di decidere deroghe generali al «principio Cassis de Dijon» e di prendere misure in materia di sorveglianza del mercato se la protezione dei consumatori o la lealtà nelle transazioni commerciali lo esigono. Inoltre, per i prodotti fabbricati conformemente a prescrizioni tecniche estere, l'articolo 16f D-LOTC fissa le prescrizioni minime in materia di informazione sul prodotto. Occorre d'altronde rilevare che l'Accordo CE nell'ambito dell'armonizzazione del diritto prevede un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza, dell'ambiente e dei consumatori (art. 95) e ammette prescrizioni nazionali in materia di protezione della salute e della vita degli esseri umani, degli animali e delle piante (art. 30). Nella sentenza «Cassis de Dijon», la Corte di giustizia europea ha stabilito che gli ostacoli devono essere accettati se sono necessari per soddisfare esigenze imperative; la protezione dei consumatori rientra in queste esigenze¹⁰⁶. Ne consegue che né l'applicazione del «principio Cassis de Dijon» alle importazioni provenienti dalla CE né l'abbandono delle diverse deroghe rispetto al diritto europeo e neppure il cambiamento di pratica descritto nel numero 1.2.2 dovrebbero comportare una riduzione del livello generale di protezione, ma piuttosto permettere di raggiungere gli obiettivi di protezione con un miglior rapporto costi-benefici.

Per i produttori di beni e servizi

Grazie all'eliminazione delle divergenze e alla regolamentazione per evitare la discriminazione dei produttori svizzeri (cfr. n. 1.3) nell'applicazione autonoma del «principio Cassis de Dijon», le imprese svizzere che si rivolgono sia al mercato europeo sia al mercato svizzero potranno produrre per quest'ultimo secondo le prescrizioni tecniche in vigore nella CE. Oltre alla riduzione dell'onere amministrativo per le imprese che operano in Svizzera e nella CE, questi provvedimenti consentono loro di conseguire economie di scala e di aumentare la competitività (su un mercato allargato le spese fisse di ricerca e sviluppo vengono per esempio ripartite su un numero superiore di unità, ciò che consente di ridurre il costo unitario).

¹⁰⁶ Cfr. nota 13

I produttori di beni e servizi otterranno inoltre vantaggi dal fatto di poter approfittare di prestazioni preliminari meno care nei settori che sono attualmente esclusi da diverse prescrizioni. È il caso per esempio del settore alberghiero e della ristorazione: un'analisi input-output sull'utilizzazione di prodotti di altri settori come prestazioni preliminari ha mostrato che in questo settore le derrate alimentari e le bevande rappresentano circa il 40 per cento delle prestazioni preliminari. Questo provvedimento consente quindi di migliorare la competitività del turismo svizzero. Anche il settore sociale e sanitario approfitterà dell'applicazione autonoma del «principio Cassis de Dijon» grazie a prezzi migliori per le derrate alimentari e per alcuni strumenti medici, a cui si aggiunge la semplificazione delle procedure di omologazione per i medicinali. Le derrate alimentari, gli strumenti e i medicinali rappresentano all'incirca il 40 per cento delle prestazioni preliminari utilizzate nel settore sociale e sanitario.

Nei settori in cui si applicano il «principio Cassis de Dijon» e gli altri provvedimenti, i produttori di beni dovrebbero essere esposti a una maggiore concorrenza, in particolare nei settori artigianali dell'industria alimentare, che spesso rimangono fortemente orientati ai mercati nazionali o regionali. In un primo tempo, la regolamentazione speciale prevista per le derrate alimentari dovrebbe consentire di limitare l'impatto, mentre a medio o a lungo termine questi settori dovrebbero beneficiare dei provvedimenti grazie a un aumento della competitività.

Infine, l'aumento del reddito disponibile delle economie domestiche (cfr. n. 3.3) andrà a vantaggio dei settori che approfitteranno di un aumento della domanda dei loro prodotti.

Per il commercio

L'applicazione del «principio Cassis de Dijon» faciliterà gli scambi nella misura in cui le disposizioni nazionali che costituiscono attualmente ostacoli al commercio ingiustificati non potranno più agire in questo senso. Gli importatori di prodotti immessi legalmente in commercio in uno Stato membro della CE possono ritenere che nessuna prescrizione tecnica si opponga all'importazione a condizione che il prodotto in questione non sia interessato da una divergenza confermata (concernente le prescrizioni tecniche, le omologazioni obbligatorie o i divieti o le autorizzazioni d'importazione). Si tratta di una notevole semplificazione per le imprese interessate. Oltre alle semplificazioni, l'aumento del reddito disponibile delle economie domestiche e l'ampliamento dell'offerta di prodotti dovrebbero comportare un aumento dei volumi di vendita.

Anche nel settore del commercio si avrà una maggiore concorrenza. L'approvvigionamento esclusivo presso l'importatore o il grossista «ufficiale» per la Svizzera (che si incarica di tutte le formalità, fornisce i prodotti nella versione adeguata per la Svizzera e impartisce le linee direttrici per il calcolo dei prezzi) non è più in sintonia con le esigenze economiche nell'era della globalizzazione. Dal momento che le omologazioni sono una voce di spese fisse che può fortemente limitare la concorrenza all'importazione, la semplificazione prevista delle procedure di omologazione riveste una grande importanza. È il caso in particolare per i medicinali: attualmente, circa il 70 per cento dei medicinali utilizzati in Svizzera sono importati. Il costo delle procedure di omologazione è tale che alcuni prodotti, in particolare quelli per il trattamento di malattie rare, non sono disponibili sul mercato svizzero. Inoltre, i prezzi di alcuni medicinali rimangono elevati in Svizzera. I prezzi dei 908 medicinali che figurano sull'elenco delle specialità dell'UFSP analizzati dalla Sorve-

glianza dei prezzi nel 2006 sono per esempio in media più elevati del 50 per cento rispetto alla Germania¹⁰⁷.

Occorre peraltro osservare la tendenza generale allo sviluppo di centri di acquisto e di distribuzione attivi a livello europeo. Non vi sono dubbi che il nostro Paese dispone dei vantaggi comparativi in grado di attirare questo tipo di centri. È quindi assurdo voler conservare, con regolamentazioni speciali ingiustificate, strutture di distribuzione nazionali il cui costo è sostenuto in ultima analisi dai consumatori svizzeri.

Una riduzione degli ostacoli al commercio potrebbe inoltre cambiare le abitudini dei consumatori che si recano all'estero per fare acquisti, che incidono per circa 2 miliardi di franchi l'anno. Nei settori in cui non vi sono ostacoli tecnici al commercio, molti prodotti sono meno cari in Svizzera che all'estero, contrariamente a quanto potrebbe far pensare l'immagine largamente diffusa della Svizzera quale Paese dai prezzi elevati. Dall'analisi dei 50 prodotti menzionati in precedenza, risulta che circa il 40 per cento dei 22 prodotti non sottoposti a ostacoli tecnici al commercio sono meno cari in Svizzera che in Germania.

Per l'ambiente e la protezione degli animali

Permangono differenze tra il livello di protezione garantito dal diritto svizzero e quello garantito dal diritto in vigore nella CE, in particolare nei settori dell'ambiente e della protezione degli animali. Queste differenze devono essere studiate caso per caso, come abbiamo fatto nel nostro rapporto del 31 ottobre 2007 sulle divergenze tra il diritto svizzero e il diritto europeo. In questo rapporto, abbiamo confermato una serie di divergenze per le prescrizioni tecniche che riguardano l'ambiente. La maggior parte di esse riguardano il settore dei prodotti chimici, i requisiti dei bruciatori e delle caldaie in materia di protezione dell'aria e i requisiti concernenti la dispersione di calore degli scaldacqua, dei serbatoi di accumulo dell'acqua calda e degli accumulatori di calore. In questi settori, il nostro Collegio ha già stabilito eccezioni al «principio Cassis de Dijon».

Le omologazioni obbligatorie e i divieti o le autorizzazioni d'importazione riguardano anche essenzialmente la protezione dell'ambiente o degli animali. Le prescrizioni svizzere relative agli organismi geneticamente modificati (OGM) e alla protezione degli animali devono in particolare essere mantenute. Altre divergenze riguardanti l'ambiente concernono i valori limite per i concimi, le prescrizioni in materia di gas di scarico e di rumore per i ciclomotori, le navi e le imbarcazioni e l'etichetta energetica per le automobili.

3.3.5 Regolamentazioni alternative

Dalle spiegazioni nel numero 1.2 risulta che la revisione della LOTC e le misure proposte in parallelo offrono tre possibilità alternative di riduzione degli ostacoli tecnici al commercio. La revisione della LOTC prevede l'applicazione del «principio Cassis de Dijon» per l'importazione di prodotti provenienti dalla CE fabbricati conformemente alle prescrizioni tecniche di quest'ultima e – nei settori non armo-

¹⁰⁷ Cfr. Josef Hunkeler, *Medikamentenpreise und Medikamentenmarkt in der Schweiz*, Dipartimento federale dell'economia / Sorveglianza dei prezzi, Berna, 2007, e rapporto annuale del Sorvegliante dei prezzi 2006.

nizzati o parzialmente armonizzati – di uno Stato membro della CE e che sono in commercio legalmente sul mercato in questione. Rinunciamo per il momento a proporre l'opzione di un'applicazione reciproca sulla base di un accordo esteso. Questa soluzione presenterebbe il vantaggio di una riduzione più ampia e giuridicamente certa degli ostacoli tecnici al commercio per le esportazioni. Tuttavia l'esame di questa opzione rivela che la sua realizzazione comporterebbe incertezze giuridiche e politiche molto più incisive (le divergenze dovrebbero p. es. essere negoziate con la CE) e necessiterebbe di un tempo di preparazione molto superiore alla soluzione autonoma proposta con il presente messaggio. Questo significa che i vantaggi dovuti all'applicazione autonoma del «principio Cassis de Dijon» e dei provvedimenti per evitare la discriminazione dei produttori svizzeri (cfr. n. 3.3.3 e 3.3.4) esplicherebbero al meglio i loro effetti solo con un ritardo di diversi anni. Inoltre, una soluzione contrattuale non consentirebbe necessariamente di raggiungere meglio gli obiettivi principali della revisione della LOTC (cfr. n. 3.3.1) dal profilo macroeconomico, in particolare la riduzione del livello dei prezzi e la dinamizzazione della concorrenza in Svizzera. Per il momento, non esiste una soluzione alternativa generale e immediatamente efficace all'attuazione autonoma del «principio Cassis de Dijon».

I lavori per l'attuazione autonoma del «principio Cassis de Dijon» hanno mostrato che è particolarmente indicata un'armonizzazione coerente con il diritto della CE. L'armonizzazione autonoma mediante l'adeguamento delle prescrizioni svizzere non è tuttavia possibile nei settori nei quali le prescrizioni tecniche non sono armonizzate all'interno della CE o lo sono solo parzialmente. Di conseguenza in questi casi il «principio Cassis de Dijon» deve essere applicato a titolo complementare. Dato che in questi casi gli ostacoli tecnici al commercio sono dovuti a divergenze tra il diritto svizzero e il diritto di singoli Stati membri della CE, nemmeno il MRA concluso con la CE (cfr. n. 1.1.3) costituisce un'alternativa valida all'applicazione autonoma del «principio Cassis de Dijon». Tuttavia, a medio termine sono di principio possibili regolamentazioni per il riconoscimento reciproco nei settori non armonizzati o parzialmente armonizzati all'interno della CE nell'ambito di futuri accordi; il nostro Collegio sta già lavorando in questo senso, per esempio per quel che concerne i prodotti agricoli e le derrate alimentari (cfr. n. 1.4.3).

3.3.6 Aspetti pratici dell'esecuzione

Il pacchetto di misure per eliminare gli ostacoli tecnici al commercio semplifica le prescrizioni tecniche sotto diversi aspetti e diminuisce di conseguenza l'onere per le imprese interessate, migliorando le condizioni di esecuzione. È il caso in particolare per le semplificazioni concernenti l'informazione sul prodotto e le procedure di omologazione (soprattutto per i medicamenti), integrate nel disegno di revisione della LOTC, ma anche per gli sforzi messi in atto parallelamente per eliminare le divergenze e per sviluppare una rete di accordi nel settore delle prescrizioni tecniche.

L'applicazione del «principio Cassis de Dijon» deve essere considerata in modo differenziata. Anche se essa non dovrebbe in generale comportare un sovraccarico amministrativo per le imprese, la situazione è diversa per gli organi federali e cantonali di esecuzione, che dovranno assumere nuovi compiti le cui ripercussioni sul personale e sulle finanze sono illustrate nei numeri 3.1 e 3.2. Questi compiti riguar-

dano per esempio la verifica dei prodotti immessi in commercio in Svizzera sulla base di prescrizioni estere (art. 16a D-LOTC). L'esecuzione dovrebbe inoltre essere facilitata dal fatto che l'applicazione autonoma del «principio Cassis de Dijon» si limita alle importazioni dagli Stati membri della CE o dello SEE le cui prescrizioni tecniche non divergono fundamentalmente da quelle della Svizzera.

Il ricorso a decisioni generali e concrete invece che a decisioni individuali e concrete per stabilire le eccezioni da parte degli organi di esecuzione conformemente all'articolo 16e D-LOTC consente di semplificare maggiormente l'esecuzione nel settore delle derrate alimentari, dal momento che i casi simili non devono essere trattati nuovamente. L'attuazione del diritto federale è facilitata, in particolare nei settori nei quali l'esecuzione è delegata ai Cantoni. Anche i previsti elenchi delle eccezioni intendono facilitare l'esecuzione e semplificare il compito delle imprese. Nell'ambito dell'applicazione del «principio Cassis de Dijon», una più stretta collaborazione con le istituzioni europee di protezione della salute e dei consumatori (cfr. n. 1.2.3) dovrebbe consentire di migliorare ulteriormente l'efficacia e l'efficienza della sorveglianza sul mercato.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Nel nostro rapporto sul programma di legislatura 2003–2007 abbiamo annunciato che intendevamo incoraggiare la concorrenza sul mercato interno e eliminare gli ostacoli di diritto pubblico¹⁰⁸. Considerato il basso tasso di crescita dell'economia svizzera, abbiamo integrato nel programma di legislatura 2003–2007 un pacchetto di 17 misure di crescita. Il pacchetto di crescita è stato completato alla fine del 2005 con due misure supplementari, tra cui la revisione della LOTC¹⁰⁹. Il programma di legislatura 2007–2011 definisce la revisione della LOTC come una misura per raggiungere l'obiettivo 1 («Rafforzare la concorrenza sul mercato interno e migliorare le condizioni quadro»¹¹⁰) e indica che la trasmissione del progetto al Parlamento è uno degli obiettivi del nostro Collegio per il 2008.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La LOTC, elaborata sotto la vecchia Costituzione federale (vCost.), si fondava sulla competenza della Confederazione in materia di affari esteri e sugli articoli 31^{bis} capoversi 1 e 2 e 64^{bis} vCost., che corrispondono agli articoli 54, 95, 101 e 123 della vigente Costituzione federale (Cost.; RS 101).

Conformemente all'articolo 95 Cost., la Confederazione può emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata. Provvede inoltre alla creazione di uno

¹⁰⁸ FF 2004 969 segg., 982

¹⁰⁹ «Das Wachstumspaket des Bundesrates: Detaillierte Beschreibung und Stand der Umsetzung Ende 2004/ Le train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance», Grundlagen der Wirtschaftspolitik, n. 9, disponibile all'indirizzo Internet www.seco.admin.ch (Segreteria di Stato dell'economia), seguendo il percorso: Dokumentation> Publikationen und Formulare> Veröffentlichungsreihen> Konjunktur.

¹¹⁰ FF 2008 597 segg., 626

dell'articolo 16a D-LOTG¹¹¹. Tutte le altre prescrizioni svizzere saranno o armonizzate con il diritto comunitario o, come raccomanda l'articolo 2.7 sugli OTS, riconosciute come equivalenti e quindi sottoposte al «principio Cassis de Dijon».

L'esigenza relativa all'immissione in commercio prevista dall'articolo 16a capoverso 1 lettera b D-LOTG può fondarsi sull'articolo 6.1 dell'Accordo sugli OTS. Essa intende garantire che i prodotti siano effettivamente conformi alle prescrizioni tecniche dello Stato in questione. Nel diritto comunitario e nel diritto svizzero generalmente il produttore deve rispondere del rispetto delle prescrizioni tecniche. Nell'ambito della sorveglianza del prodotto sul mercato, le autorità possono richiedere la prova che la valutazione della conformità sia stata effettuata. Senza l'esigenza dell'immissione legale in commercio del prodotto nello Stato che ha emanato le prescrizioni tecniche alle quali il prodotto è conforme, sarebbe impossibile controllare che le autorità dello Stato in questione facciano rispettare queste prescrizioni. Essa costituisce quindi una componente necessaria della valutazione della conformità. Secondo l'articolo 6.1 dell'Accordo sugli OTS, i membri faranno in modo che, nella misura del possibile, i risultati delle procedure di valutazione della conformità applicate in altri Stati membri siano accettati, anche nei casi in cui tali procedure siano diverse dalle proprie, purché siano convinti che esse garantiscono un'assicurazione di conformità equivalente a quella garantita dalle proprie. Nel 1999 la Svizzera ha concluso con la CE un accordo sul riconoscimento reciproco in materia di valutazione della conformità. In tale ambito si è constatato che le valutazioni della conformità effettuate nella CE sono altrettanto degne di fiducia di quelle effettuate in Svizzera.

L'articolo 16a capoverso 1 lettera b D-LOTG è quindi conforme alle disposizioni pertinenti dell'Accordo sugli OTS e coperto da quest'ultimo. Ne deriva che l'articolo 16a capoverso 1 lettera b D-LOTG, che fa riferimento all'immissione in commercio negli Stati membri della CE o dello SEE, ma non in altri Stati membri dell'OMC, non è in contraddizione né con il GATT 1994 né con la clausola della nazione più favorita. La revisione della LOTG è quindi compatibile con il diritto dell'OMC.

Se un organo di composizione delle controversie dell'OMC dovesse giungere a un'altra conclusione, vale a dire che l'articolo 16a capoverso 1 lettera b D-LOTG non è integralmente coperto dall'articolo 6.1 dell'accordo sugli OTS, non sarebbe possibile escludere a priori un'incompatibilità con la clausola della nazione più favorita del GATT 1994. Una simile incompatibilità potrebbe, se del caso, essere giustificata dall'articolo XXIV GATT (disposizioni relative alle unioni doganali e alle aree di libero scambio).

Per quanto concerne la compatibilità con il diritto comunitario, rinviamo al numero 1.6.

¹¹¹ Cfr. nota 17