

ad 10.538

**Iniziativa parlamentare**  
**«Legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio.**  
**Escludere le derrate alimentari dal campo d'applicazione**  
**del principio «Cassis de Dijon»»**

**Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale del 20 ottobre 2014**

**Parere del Consiglio federale**

del 21 gennaio 2015

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale del 20 ottobre 2014<sup>1</sup> concernente l'iniziativa parlamentare 10.538 «Legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio. Escludere le derrate alimentari dal campo d'applicazione del principio «Cassis de Dijon»».

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

21 gennaio 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

<sup>1</sup> FF 2014 8347

# Parere

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Genesi del progetto

L'iniziativa parlamentare «Legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio. Escludere le derrate alimentari dal campo d'applicazione del principio "Cassis de Dijon"» è stata presentata il 17 dicembre 2010. Il 7 novembre 2011, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) decide di darvi seguito. Il 20 gennaio 2012 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) aderisce alla decisione della CET-N precisando che andrebbero valutate anche soluzioni alternative, che non prevedano necessariamente una modifica legislativa né escludano in modo radicale le derrate alimentari dal campo di applicazione del principio «Cassis de Dijon».

Il 23 aprile 2013 la CET-N ha incaricato l'Amministrazione federale di elaborare diverse varianti di attuazione dell'iniziativa parlamentare. Il 25 febbraio 2014 una maggioranza della CET-N ha votato la variante che, conformemente a quanto richiesto dall'iniziativa parlamentare, prevede l'esclusione totale delle derrate alimentari dal principio «Cassis de Dijon». Una minoranza chiedeva invece di non entrare nel merito e proponeva, in base a un'altra variante di attuazione, di modificare l'ordinanza del 19 maggio 2010<sup>2</sup> sull'immissione in commercio di prodotti conformi a prescrizioni tecniche estere (OIPPE) al fine di tener conto dell'obiettivo dell'iniziativa parlamentare, senza tuttavia escludere totalmente le derrate alimentari dal principio «Cassis de Dijon». Lo stesso giorno la CET-N ha incaricato la propria segreteria di elaborare, in collaborazione con l'Amministrazione federale, un progetto preliminare di atto legislativo in base alla variante votata dalla maggioranza della CET-N.

Il 20 maggio 2014 la CET-N ha accolto il progetto di modifica della legge con 15 voti contro 10 e dato avvio alla consultazione<sup>3</sup>. La maggioranza dei partiti, delle associazioni mantello dell'economia e delle altre organizzazioni, nonché una minoranza dei Cantoni si sono espressi contro il progetto, ossia contro l'esclusione delle derrate alimentari dal principio «Cassis de Dijon».

Nella sua lettera del 3 novembre 2014 la CET-N ha invitato il Consiglio federale, in virtù dell'articolo 112 capoverso 3 della legge del 13 dicembre 2002<sup>4</sup> sul Parlamento, a esprimere il proprio parere sul progetto entro il 28 gennaio 2015.

<sup>2</sup> RS 946.513.8

<sup>3</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione e indagini conoscitive concluse > 2014 > Commissioni parlamentari

<sup>4</sup> RS 171.10

## **1.2 Oggetto**

L'iniziativa parlamentare intende modificare la legge federale del 6 ottobre 1995<sup>5</sup> sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC) in modo tale da escludere totalmente le derrate alimentari dal campo di applicazione del principio «Cassis de Dijon».

## **2 Parere del Consiglio federale**

### **2.1 Strategia per l'«eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio»**

La strategia perseguita sin dagli anni Novanta dal Parlamento e dal Consiglio federale intesa a eliminare gli ostacoli tecnici al commercio prevede due strumenti: da un lato, l'armonizzazione autonoma delle prescrizioni svizzere con quelle dei partner commerciali e, dall'altro, la conclusione di trattati internazionali sul reciproco riconoscimento di prescrizioni e valutazioni di conformità. L'accento è posto anzitutto sull'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio nello scambio di merci con l'Unione europea (UE), di gran lunga il maggior partner commerciale della Svizzera. Applicato autonomamente dalla Svizzera dal 1° luglio 2010, il principio «Cassis de Dijon» è uno strumento complementare di tale strategia poiché si applica a prodotti le cui prescrizioni non sono armonizzate in seno all'UE e per i quali non esiste alcun accordo con l'UE.

Secondo il principio «Cassis de Dijon», i prodotti che sono stati legalmente immessi in commercio in uno Stato membro dell'UE o dello SEE possono essere immessi in commercio in Svizzera anche se non soddisfano o soddisfano solo parzialmente le prescrizioni svizzere sui prodotti. Ciò consente un'ampia offerta di prodotti e l'intensificazione della concorrenza interna, permettendo di contrastare il fenomeno che vede la Svizzera come un'«isola dei prezzi elevati». Il principio «Cassis de Dijon» ha innescato un processo che permette di abbattere ed evitare gli ostacoli al commercio ingiustificati, rendendo per esempio più difficile emanare norme svizzere che si discostino inutilmente da quelle europee.

### **2.2 Scopo dell'iniziativa**

Conformemente al progetto, il principio «Cassis de Dijon» non si applicherà più alle derrate alimentari in base alla considerazione che tale principio metterebbe in pericolo la strategia della qualità dell'agricoltura e della filiera alimentare svizzere (di seguito: Strategia di qualità) e che trarrebbe in inganno i consumatori, poiché le derrate alimentari svizzere per il mercato svizzero potrebbero essere fabbricate conformemente a prescrizioni estere senza che ciò debba essere espressamente dichiarato.

Il primo obiettivo del progetto, ossia quello di non mettere in pericolo la Strategia di qualità, è già stato preso in considerazione nel 2012. Al fine di fugare qualsiasi dubbio in merito, il 1° gennaio 2012 il Consiglio federale ha introdotto nell'OIPPE il nuovo articolo 10a, secondo cui i produttori in Svizzera non possono basarsi su una

<sup>5</sup> RS 946.51

decisione di portata generale o chiedere una tale decisione per fabbricare prodotti agricoli con particolari caratteristiche di qualità svizzere secondo norme estere. Ne consegue che l'obiettivo della Strategia di qualità, ossia di fornire la posizione più vantaggiosa possibile dei prodotti agricoli nazionali stimolando la concorrenza sul mercato interno e applicando criteri di qualità sui mercati esteri, non è messo in pericolo dal principio «Cassis de Dijon». Il Consiglio federale sottolinea inoltre che spetta ai consumatori decidere quali qualità di prodotti preferiscono. Il compito dello Stato è quello di garantirne la sicurezza, e quest'ultima non è minacciata dal principio «Cassis de Dijon».

Il secondo obiettivo del progetto, ossia di evitare che i consumatori siano tratti in inganno, è un obiettivo condiviso anche del Consiglio federale (cfr. n. 2.3). Esso riguarda le merci fabbricate in Svizzera conformemente a norme estere (art. 16b LOTC) ma destinate al mercato interno. Questo articolo autorizza i produttori svizzeri a produrre e distribuire in Svizzera merci secondo le prescrizioni dell'UE o di uno Stato membro dell'UE o dello SEE basandosi su una decisione di portata generale dell'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV). Questa misura è stata adottata dal Parlamento per evitare la discriminazione dei produttori nazionali rispetto ai prodotti importati. Il fatto che questi prodotti debbano recare la dichiarazione «prodotto in Svizzera» (legge del 9 ottobre 1992<sup>6</sup> sulle derrate alimentari, LDerr) può indurre a credere che rispondano a prescrizioni svizzere.

### **2.3 Approvazione della proposta di minoranza CET-N: modifica dell'OIPPE**

Per evitare che i consumatori associno la fabbricazione in Svizzera di un prodotto all'applicazione sistematica di prescrizioni svizzere, il Consiglio federale sostiene la proposta della minoranza della CET-N e, in caso di rifiuto dell'iniziativa parlamentare, prevede di integrare un'apposita disposizione nell'OIPPE. Le merci prodotte in Svizzera in base a prescrizioni estere e messe in commercio in Svizzera dovranno quindi recare, oltre alla dichiarazione «prodotto in Svizzera», in base a quali prescrizioni sono state fabbricate. La nuova disposizione dell'OIPPE potrebbe avere il tenore seguente:

*Art. 6a* Caratterizzazione delle derrate alimentari prodotte in Svizzera  
in base a prescrizioni estere

Per le derrate alimentari fabbricate in Svizzera secondo gli articoli 16a capoverso 1 e 16b LOTC, l'indicazione del Paese di produzione di cui all'articolo 15 OCDerr deve essere completata da un'indicazione in cui è specificato in base a quali prescrizioni tecniche dell'UE o, qualora le prescrizioni tecniche dell'UE non siano armonizzate o lo siano solo in modo incompleto, in base a quali prescrizioni tecniche di uno Stato membro dell'UE o dello SEE sono state fabbricate.

Con una siffatta modifica dell'OIPPE si eviterebbe di indurre in errore i consumatori in merito alle prescrizioni di produzione applicate.

<sup>6</sup> RS 817.0

## 2.4

### Sicurezza delle derrate alimentari in Svizzera

Il principio «Cassis de Dijon» non pregiudica la sicurezza delle derrate alimentari in Svizzera. Per queste ultime vige infatti un disciplinamento speciale (capitolo 3a, sezione 2 LOTC), secondo cui le derrate alimentari immesse in commercio in applicazione del principio «Cassis de Dijon» necessitano di un'autorizzazione dell'USAV. Le autorizzazioni sono rilasciate sotto forma di decisioni di portata generale (positive) se le derrate alimentari legalmente in commercio in uno Stato membro dell'UE o dello SEE non pregiudicano la sicurezza e la salute delle persone e soddisfano le esigenze svizzere in materia di informazione sui prodotti. Se non è soddisfatto il livello di sicurezza svizzero, l'USAV respinge la domanda di autorizzazione o la accoglie formulando delle riserve. In questo modo la protezione della salute è garantita. Questo sistema si applica anche alle autorizzazioni concernenti i residui e gli additivi. L'USAV effettua di volta in volta un'analisi dei rischi esaustiva e rilascia l'autorizzazione soltanto se ciò non entra in conflitto con un interesse pubblico preponderante (protezione della salute e contro l'inganno). Il criterio determinante è che la composizione di un dato alimento non rappresenti un rischio per la salute. La sua composizione quantitativa non è invece presa in considerazione ai fini della sicurezza sanitaria (per esempio, nel caso della panna semigrassa, se è presente il 10 o il 15 per cento di grasso del latte). È tuttavia importante che la dichiarazione sul prodotto sia corretta, motivo per cui l'USAV procede anche alla verifica di quest'ultimo aspetto.

## 2.5

### Vantaggi del principio «Cassis de Dijon»

Il principio «Cassis de Dijon» contribuisce a promuovere la competitività sul mercato interno. Il suo effetto di stimolare la concorrenza risulta già dal fatto che la sola possibilità di agevolare le importazioni parallele può esercitare un effetto di attenuazione dei prezzi del mercato interno. Le importazioni parallele (per es. in caso di negoziazione dei prezzi) risultano tuttavia verosimili soltanto se non sono ostacolate da prescrizioni tecniche, fatta eccezione per le disposizioni in materia di diritto dei brevetti e della concorrenza.

Anche se in futuro si applicherà ormai a un numero di prodotti sempre minore – in seguito a una maggiore armonizzazione del diritto o a nuovi accordi con l'UE per il reciproco riconoscimento delle prescrizioni sui prodotti o delle valutazioni di conformità – il principio «Cassis de Dijon» rimane pur sempre uno strumento di rilievo grazie alla sua funzione complementare intesa a evitare gli ostacoli tecnici al commercio e ad agevolare le importazioni parallele.

Il principio «Cassis de Dijon» permette inoltre di aumentare la varietà dei prodotti a vantaggio dei consumatori svizzeri che, oltre ai tradizionali prodotti svizzeri, dispongono anche di altri prodotti, permettendo in tal modo di ridurre il turismo degli acquisti. I consumatori non sono più costretti a recarsi all'estero per comprare prodotti che non potevano essere importati in Svizzera a causa della loro composizione o dei costosi adeguamenti da apportare all'etichetta. Finché la dichiarazione sul prodotto risulta corretta, il Consiglio federale ritiene che non sia opportuno intervenire nella libertà di scelta dei consumatori, tanto più che la sicurezza alimentare rimane garantita anche in applicazione del principio «Cassis de Dijon». Dai pareri espressi in sede di consultazione risulta che nel 2013 i consumatori svizzeri

hanno speso circa 2280 milioni di franchi per l'acquisto di derrate alimentari all'estero (tendenza peraltro in forte rialzo), un segnale questo che conferma la limitata disponibilità degli svizzeri ad accettare i prezzi elevati praticati in Svizzera. Il principio «Cassis de Dijon» è uno strumento importante per combattere il turismo degli acquisti e l'immagine della Svizzera come «isola dei prezzi elevati».

## 2.6 Conclusioni

Il principio «Cassis de Dijon» è stato adottato nel 2010 dopo ampie consultazioni e un accurato lavoro svolto in seno alle Commissioni e alle Camere parlamentari. Questa decisione ha portato a una revisione equilibrata della legge che preserva le principali caratteristiche del sistema svizzero. La procedura di autorizzazione per le derrate alimentari garantisce la protezione della salute e l'informazione sul prodotto. Inoltre, proprio per le derrate alimentari, il Consiglio federale ha stabilito eccezioni al principio «Cassis de Dijon», per esempio per quanto riguarda l'indicazione del Paese di produzione, i prodotti geneticamente modificati, la protezione dei giovani (alcopops) o l'etichettatura delle uova e della carne di coniglio provenienti da allevamento in batteria. Rimane da precisare che il principio «Cassis de Dijon» non pregiudica le prescrizioni svizzere relative al lavoro e alla protezione degli animali: anche a seguito della revisione della LOTC del 2010 tali prescrizioni rimangono applicabili in via esclusiva.

La revisione della LOTC e i lavori che ne conseguono hanno dato il via al processo per l'ulteriore eliminazione di ostacoli tecnici al commercio senza comportare effetti negativi sul livello di protezione. La revisione della LOTC, adottata dal Parlamento nel 2010, contribuisce a eliminare gli ostacoli al commercio ingiustificati, in particolare permettendo le importazioni parallele e rendendo più difficile l'emanazione di norme svizzere che si discostano inutilmente da quelle europee. Benché dalle ricerche empiriche non emerga un effetto misurabile del principio «Cassis de Dijon» sui prezzi – in parte a causa dell'andamento del tasso di cambio durante il periodo in rassegna –, tale principio procura comunque vantaggi economici, perché promuove la concorrenza e gli scambi transfrontalieri di merci, senza peraltro compromettere la sicurezza delle derrate alimentari. Il principio «Cassis de Dijon» rimane pertanto un valido strumento per contrastare «l'isola dei prezzi elevati» che costituisce la Svizzera.

Escludere le derrate alimentari dal principio «Cassis de Dijon» intaccherebbe la sostanza stessa di tale principio, dato che le prescrizioni non armonizzate sui prodotti predominano proprio nel settore alimentare. Tale esclusione andrebbe contro gli sforzi compiuti dalla Svizzera per abbattere gli ostacoli tecnici al commercio nel settore alimentare e renderebbe più difficile la partecipazione allo spazio alimentare europeo che la Svizzera auspica con la revisione della legge sulle derrate alimentari. In considerazione dell'elevata dipendenza della Svizzera dalle importazioni, quest'ultimo argomento riveste un'importanza fondamentale per mantenere un livello di protezione elevato dei consumatori nazionali.

Va inoltre sottolineato che gli obiettivi dell'iniziativa parlamentare in questione potrebbero essere raggiunti senza dover procedere a modifiche legislative. Il primo obiettivo del progetto, ossia quello di non mettere in pericolo la Strategia di qualità, è già stato preso in considerazione nel 2012 tramite la modifica di un'ordinanza (revisione dell'OIPPE). Anche il secondo obiettivo, quello di evitare che i consuma-

tori siano tratti in inganno, può essere realizzato tramite una modifica dell'OIPPE (particolare etichettatura dei prodotti fabbricati in Svizzera conformemente alle prescrizioni estere, cfr. n. 2.3).

In conclusione, accogliendo il progetto presentato nel rapporto della CET-N si rinunciarebbe senza motivo a un valido strumento per la nostra piazza economica e per i consumatori svizzeri. Il principio «Cassis de Dijon» non mette in pericolo interessi pubblici preponderanti nemmeno nel settore delle derrate alimentari. Proprio in tale settore esplica gli effetti positivi apprezzati dal Consiglio federale contro «l'isola dei prezzi elevati» che costituisce la Svizzera. Per i motivi sopra esposti il Consiglio federale propone di respingere il progetto. Quest'ultimo è stato respinto anche dalla maggioranza dei partiti, delle associazioni mantello dell'economia e delle altre organizzazioni, nonché da una minoranza dei Cantoni.

### **3 Proposta del Consiglio federale**

Il Consiglio federale propone di accogliere la proposta della minoranza della CET-N e quindi di non entrare nel merito del progetto.

