

12.xxx

**Rapporto esplicativo
concernente la modifica della legge sull'ingegneria genetica
(integrazione dei risultati del PNR 59 e delle regioni senza
OGM)**

del ...

Avamprogetto del 30 gennaio 2013

Compendio

Introduzione

Il progetto legislativo che sottoponiamo alle Camere federali per approvazione ha lo scopo di completare le basi legali sulla coesistenza tra OGM¹ e non OGM e di consentire, a determinate condizioni, di definire le regioni in cui gli OGM sono vietati in agricoltura. Il Consiglio federale presenta questo progetto di modifica legislativa nel quadro del Programma nazionale di ricerca 59 (PNR 59) e del mandato conferitogli dal Parlamento (articolo 37a della legge sull'ingegneria genetica, LIG).

Il progetto propone una regolamentazione integrativa e innovativa, fondata sugli studi più recenti, in particolare in ambito giuridico (risultati del PNR 59). Lo scopo è di facilitare la coesistenza tra diversi tipi di agricoltura attraverso la creazione di zone agricole senza OGM nonché di gestire e coordinare la coltivazione simultanea di OGM e non OGM, tenendo conto sia della diversità dell'agricoltura sia delle implicazioni economiche e politiche che questa coesistenza comporta per i principali attori.

Contesto

Garantire la coesistenza tra le coltivazioni OGM e non OGM significa adottare un'ampia serie di misure, dal campo al luogo in cui il prodotto è commercializzato. La coesistenza inizia a monte della produzione agricola, con la produzione di semi e continua durante la coltivazione nei campi. Riguarda lo stoccaggio e il trasporto, le varie fasi della lavorazione e il rispetto delle norme per l'etichettatura come pure l'impiego in fattoria. La coesistenza termina laddove cominciano le prescrizioni sulla separazione del flusso di merci disciplinata dal diritto sulle derrate alimentari² e sugli alimenti per animali³. Sebbene le ultime analisi sui costi della coesistenza siano contrastanti, è opinione diffusa che l'impegno richiesto per evitare mescolanze indesiderate tra OGM e non OGM si prospetta elevato e complesso soprattutto nelle regioni in cui le parcelle sono piccole, il paesaggio naturale è frammentato ed esistono diversi canali di smercio. Il fatto di designare delle regioni in cui l'uso degli OGM in agricoltura è vietato avrà quale effetto indiretto il raggruppamento delle parcelle in funzione del tipo di agricoltura (OGM, non OGM). Le misure di coesistenza ne risulteranno alleggerite poiché si applicheranno solo ai margini delle «regioni senza OGM» e attorno alle parcelle coltivate a OGM, fuori dalle regioni definite. Anche a livello di filiere di produzione vi sarà una certa semplificazione mantenendo tuttavia la qualità dei prodotti. Allo scopo di garantire una migliore trasparenza e permettere la scelta informata al consumatore, verrà introdotto uno strumento di promozione delle regioni interessate. Il progetto normativo rispetta tuttavia anche la libera scelta degli agricoltori di coltivare OGM e il diritto internazionale del commercio, poiché esclude il divieto totale di coltivazione e impiego degli OGM in Svizzera.

¹ OGM: organismi geneticamente modificati

² Ordinanza sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (ODerr; RS 817.02)

³ Ordinanza sul libro dei prodotti destinati all'alimentazione animale (OLAIA; RS 916.307)

Contenuto del progetto

Il Consiglio federale propone di rivedere la legge sull'ingegneria genetica in modo da garantire e integrare tutte le misure necessarie alla coesistenza tra OGM e non OGM dal luogo di produzione a quello di distribuzione. Su questa base il Consiglio federale vuole emanare una nuova ordinanza sulla coesistenza che centralizzi tutte le pertinenti misure agro-tecniche. Nel contempo, sono state completate alcune disposizioni dell'ordinanza sulla produzione e la commercializzazione del materiale vegetale di moltiplicazione (sementi) e dell'ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente.

Il Consiglio federale ha inserito nel progetto di revisione della legge sull'ingegneria genetica la possibilità di istituire e promuovere «regioni senza OGM», in cui l'uso degli OGM è vietato in agricoltura.

L'abbinamento di questi due elementi consente di disciplinare la coesistenza in modo soddisfacente nelle regioni in cui si coltivano OGM e offre una soluzione alternativa per le regioni in cui le misure di coesistenza sarebbero sproporzionate. Infine, i Cantoni e gli agricoltori assumono un ruolo importante nel processo di designazione delle «regioni senza OGM», come è del resto stato auspicato da più parti.

Indice

Compendio	2
1 Presentazione del progetto	6
1.1 Contesto	7
1.1.1 L'ingegneria genetica in Svizzera	7
1.1.2 La situazione giuridica attuale	7
1.1.2.1 La legislazione in vigore	7
1.1.2.2 La moratoria	9
1.1.2.3 Progetti normativi precedenti	10
1.1.3 Il Programma nazionale di ricerca PNR 59	11
1.1.4 Gli aspetti fondamentali per la coesistenza	13
1.2 La nuova normativa proposta	15
1.2.1 La regolamentazione della coesistenza e delle «regioni senza OGM» a grandi linee	15
1.2.2 Regioni senza OGM	19
1.3 Valutazione della soluzione proposta	22
1.3.1 Risultati della procedura di consultazione	22
1.3.2 Posizione delle cerchie agricole e dei consumatori	22
1.3.3 Motivazione della soluzione proposta	22
1.3.4 Pianificazione	23
1.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze	23
1.5 Confronto con il diritto estero	23
1.6 Attuazione	26
2 Commento ai singoli articoli	26
3 Ripercussioni	34
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	34
3.2 Ripercussioni per i Cantoni, i Comuni, le Città, gli agglomerati e le regioni di montagna	35
3.3 Ripercussioni economiche	36
3.3.1 Ripercussioni economiche per gli attori della produzione agricola	36
3.3.2 Ripercussioni economiche per le aziende produttrici di sementi	37
3.3.3 Ripercussioni per il commercio al dettaglio	37
3.3.4 Ripercussioni per le imprese di trasformazione di prodotti agricoli	38
3.3.5 Ripercussioni per i consumatori	38
3.3.6 Ripercussioni per la ricerca nel settore delle biotecnologie verdi	38
3.3.7 Ripercussioni per la società	39
3.4 Ripercussioni sanitarie e sociali	39
3.5 Ripercussioni ambientali	39
3.6 Altre ripercussioni	39
4 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale	39
4.1 Rapporto con il programma di legislatura	39

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	40
5 Aspetti giuridici	40
5.1 Costituzionalità e legalità	40
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali	43
5.2.1 Organizzazione mondiale del commercio OMC	43
5.2.2 Unione europea	43
5.3 Forma dell'atto	44
5.4 Subordinazione al freno alle spese	44
5.5 Conformità con la legge sui sussidi	44
5.6 Delega di competenze legislative	44
5.7 Conformità con la legislazione sulla protezione dei dati	45
Modifica della legge federale sull'ingegneria genetica nel settore non umano (legge sull'ingegneria genetica, LIG) (progetto)	99

Rapporto esplicativo

1 Presentazione del progetto

La revisione della legge sull'ingegneria genetica sottoposta alle Camere federali per approvazione contiene due elementi importanti: da una parte, le modifiche sulla coesistenza tra OGM e non OGM nell'agricoltura svizzera e, dall'altra, un complemento che concerne le regioni in cui l'impiego degli OGM in agricoltura è vietato («regioni senza OGM»).

Dall'adozione nel 2003 della legge sull'ingegneria genetica (LIG)⁴, che ha definito i principi per l'impiego degli organismi geneticamente modificati, sono stati compiuti importanti passi in vista della sua attuazione. Nel 2008 il Consiglio federale ha rivisto le prescrizioni dell'ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente (OEDA)⁵ riguardanti le emissioni sperimentali di OGM e gli aspetti di sicurezza biologica, salute umana e animale dei prodotti dell'ingegneria genetica.

Da allora il tema dell'utilità e dei rischi dell'uso di prodotti OGM nell'agricoltura svizzera suscita aspre discussioni, ritardando la concretizzazione dei principi della LIG, in particolare la protezione della produzione senza OGM e le misure atte a garantire la libera scelta dei consumatori. Per colmare questa lacuna, nel 2005 è stato elaborato e posto in consultazione un progetto di ordinanza sulla coesistenza, in seguito ritirato poiché diventato privo di oggetto dopo che il 27 novembre 2005 popolo e Cantoni hanno accettato l'iniziativa che vieta l'uso di OGM in agricoltura per cinque anni.

Nel 2010 il legislatore ha deciso di prolungare di tre anni la moratoria sull'impiego degli OGM, adducendo in primo luogo la necessità di attendere i risultati del Programma nazionale di ricerca 59 «Vantaggi e rischi dell'emissione di piante geneticamente modificate» (PNR 59) per rispondere alle domande ancora aperte e la volontà di legiferare sulla base delle conoscenze più recenti. Il legislatore ha vincolato questo divieto temporaneo all'obbligo di completare la normativa sulla coesistenza. Alla fine del 2012, mediante la politica agricola 2014-2017, il legislatore ha rinnovato la moratoria per altri quattro anni, mettendo così a disposizione più tempo per la messa a punto delle misure di coesistenza.

Il progetto attuale propone un disciplinamento integrativo e innovatore che tiene conto degli studi più recenti in ambito giuridico e che ricorre alla creazione di zone agricole senza OGM per facilitare l'attuazione di misure di coesistenza tra diversi tipi di agricoltura improntati alla qualità. Le misure per la coesistenza e la creazione di zone agricole senza OGM, così come proposte, si completano in modo ottimale. La gestione simultanea di colture con e senza OGM può esulare dalla gestione individuale e diventare uno strumento di pilotaggio per la strategia agricola regionale. Questa visione a due livelli permette di difendere un'agricoltura diversificata su piccola scala che lascia spazio agli attori direttamente interessati.

⁴ Legge federale del 21 marzo 2003 sull'ingegneria genetica nel settore non umano (LIG; RS 814.91)

⁵ Ordinanza del 10 settembre 2008 sull'utilizzazione di organismi nell'ambiente (OEDA; RS 814.911)

1.1 Contesto

1.1.1 L'ingegneria genetica in Svizzera

In Svizzera la ricerca nel campo dell'ingegneria genetica, in particolare in quello della salute e dell'industria farmaceutica, gode di una lunga tradizione che risale agli anni 1970, anni in cui sono stati condotti i primi esperimenti in sistemi chiusi (laboratori, impianti di produzione, serre). Come confermano i registri dei progetti con OGM (la registrazione è stata voluta dalla Commissione svizzera per la sicurezza biologica [CSSB] agli inizi degli anni 1980) e la statistica prevista dall'ordinanza sull'impiego confinato (OIconf)⁶, le attività con OGM (progetti di ricerca, analisi diagnostiche, produzione) hanno segnato una crescita costante fino a raggiungere le 1600 domande nel 2011⁷.

Rispetto alle numerose attività con OGM in sistemi chiusi, in Svizzera il volume di quelle condotte all'aperto, ossia fuori dai sistemi chiusi, con le piante (biotecnologia verde) è esiguo. Finora sono state depositate pochissime richieste di autorizzazione per l'emissione sperimentale (una nel 2003, tre nel 2007).

- Nel 2003 è stata autorizzata la domanda per l'emissione sperimentale di grano geneticamente modificato depositata dal Politecnico federale di Zurigo (emissione prevista a Lindau dal 2004 al 2005).
- Nel 2007, nell'ambito del Programma nazionale di ricerca 59 «Vantaggi e rischi dell'emissione di piante geneticamente modificate» (PNR 59), sono state depositate e autorizzate una domanda del Politecnico federale e due dell'Università di Zurigo riguardanti grano geneticamente modificato e piante ibride (un incrocio tra il grano geneticamente modificato e l'Egiloipe cilindrica, una pianta selvatica). Le sperimentazioni sono state condotte a Zurigo-Reckenholz (2008-2010) e a Pully (2009-2010). Anche il numero dei prodotti contenenti OGM per i quali è stata autorizzata l'immissione sul mercato è relativamente basso: quattro prodotti per l'alimentazione umana o animale (mais e soia), un prodotto farmaceutico (vaccino vivo) e due prodotti veterinari. Un certo numero di domande d'autorizzazione per degli OGM in quanto derrate alimentari o alimenti per animali sono state depositate presso le autorità svizzere. L'esame delle domande è in corso. Attualmente non si trovano nemmeno derrate alimentari geneticamente modificate negli scaffali dei negozi e, da fine 2007, non è più stato importato alcun cibo per animali geneticamente modificato⁸.

1.1.2 La situazione giuridica attuale

1.1.2.1 La legislazione in vigore

L'articolo 120 della Costituzione federale (Cost.), che risale al 1992, protegge l'essere umano e il suo ambiente dagli abusi dell'ingegneria genetica (cpv. 1). La Confederazione emana prescrizioni sull'impiego del patrimonio germinale e geneti-

⁶ Ordinanza del 9 maggio 2012 sull'utilizzazione di organismi in sistemi chiusi (Ordinanza sull'impiego confinato, OIconf; RS 814.912)

⁷ Rapporto sull'ambiente 2011 pubblicato dall'UFAM
<http://www.bafu.admin.ch/umwelt/10822/10823/index.html?lang=it>

⁸ Statistica delle importazioni di alimenti OGM per animali allestita dall'UFAG

co di animali, piante e altri organismi nel rispetto della dignità della creatura nonché della sicurezza dell'essere umano, degli animali e dell'ambiente e protegge la varietà genetica delle specie animali e vegetali (cpv. 2).

In applicazione di questo mandato, le Camere federali hanno adottato la legge federale del 21 marzo 2003 sull'ingegneria genetica (LIG)⁹. Il Consiglio federale ha fissato al 1° gennaio 2004 la data per l'entrata in vigore della legge e di diverse modifiche di leggi e ordinanze in materia. La legge sull'ingegneria genetica prevede diversi principi sull'impiego degli OGM. Ad esempio, secondo il principio di prevenzione i pericoli e i pregiudizi legati agli organismi geneticamente modificati devono essere arginati precocemente¹⁰. La procedura a tappe prevede che la messa in commercio di un determinato OGM per la sua utilizzazione nell'ambiente è autorizzata solo se gli esperimenti in sistemi chiusi e le emissioni sperimentali garantiscono la sicurezza biologica¹¹. I vertebrati geneticamente modificati possono essere messi in commercio soltanto a scopi di ricerca, terapia e diagnostica sull'uomo o l'animale¹².

Conformemente alla procedura a tappe, le attività non ancora autorizzate che prevedono l'impiego di OGM devono essere condotte in sistemi chiusi¹³. L'attività in questione è subordinata a notifica o autorizzazione in base alla valutazione del rischio¹⁴. I dettagli e la procedura sono disciplinati dall'ordinanza sull'impiego confinato che è stata oggetto di una revisione totale nel 2012.

Se i risultati auspicati non possono essere ottenuti mediante esperimenti in sistemi chiusi, gli OGM possono essere immessi nell'ambiente a titolo sperimentale a condizione che siano garantite la biodiversità e la sicurezza per l'uomo, la fauna e l'ambiente¹⁵. Le immissioni nell'ambiente a titolo sperimentale soggiacciono all'autorizzazione della Confederazione¹⁶. I dettagli e la procedura sono disciplinati dall'ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente, sottoposta a revisione totale nel 2008.

Infine, anche la messa in commercio degli OGM è assoggettata all'autorizzazione della Confederazione¹⁷. I dettagli e la procedura sono disciplinati dall'ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente. L'autorizzazione è subordinata a una valutazione globale dei rischi per la salute e per l'ambiente, volta a documentare che l'organismo interessato non ha effetti indesiderati sull'ambiente, in particolare che

⁹ Legge federale del 21 marzo 2003 sull'ingegneria genetica Nel settore non umano (LIG; RS 814.91)

¹⁰ Art. 2 cpv. 1 LIG

¹¹ Art. 6 LIG

¹² Art. 9 LIG

¹³ Art. 10 cpv. 1 LIG

¹⁴ Art. 10 cpv. 2 LIG

¹⁵ Art. 6 cpv. 2 LIG

¹⁶ Art. 11 cpv. 1 LIG

¹⁷ Art. 12 cpv. 1 LIG

non arreca danno alla popolazione di organismi protetti, non provoca l'estinzione involontaria di una specie, non pregiudica in maniera grave o duratura l'equilibrio delle sostanze nell'ambiente o delle funzioni importanti dell'ecosistema e che esso o le sue proprietà non si diffondano in maniera indesiderata¹⁸. La messa in commercio di OGM non deve inoltre mai pregiudicare la produzione di prodotti senza organismi geneticamente modificati né la libera scelta dei consumatori¹⁹.

Attualmente l'articolo 9 dell'ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente concretizza la protezione di una produzione senza OGM e fissa a grandi linee alcune condizioni per la coltivazione di OGM alla scadenza della moratoria. In particolare esige il rispetto delle distanze dalla produzione convenzionale (cpv. 1, lett. a), l'adozione di misure atte a ridurre al minimo le perdite di organismi geneticamente modificati (cpv. 1, lett. c) e l'introduzione di un sistema di assicurazione della qualità per la messa in commercio di OGM (cpv. 3). Prevede pure un obbligo esteso di documentazione (cpv. 1 - 5). L'utilizzazione diretta di OGM, segnatamente la loro coltivazione, è vietata nei biotopi e nei paesaggi particolarmente sensibili o degni di protezione, ossia nelle zone in cui la natura o il paesaggio sono protetti ai sensi del diritto federale o cantonale, nei corsi e negli specchi d'acqua, nelle foreste e nelle bandite di caccia²⁰.

1.1.2.2 La moratoria

Nel contesto giuridico suesposto, il 27 novembre 2005 popolo e Cantoni hanno approvato l'articolo 197 numero 7 Cost. che vieta per cinque anni l'uso di OGM in agricoltura. Il 10 marzo 2010 le Camere hanno deciso di prorogare di tre anni la moratoria sancita dalla Costituzione. Questa decisione è stata recepita con un nuovo articolo, ma senza modifiche della sua portata materiale, nella legge sull'ingegneria genetica²¹. Ne consegue che alcune parti della legge non sono applicabili durante la moratoria. Al divieto temporaneo si affianca il mandato conferito al Consiglio federale di elaborare entro un determinato termine (27 novembre 2013) le disposizioni esecutive necessarie per la coltivazione di OGM (cfr. risposta all'interpellanza Amacker 09.3742²² e messaggio 09.056²³). Nel 2012 in occasione della discussione sulla politica agricola 2014-2017 il Consiglio federale ha rinnovato la moratoria per altri quattro anni all'interno della LIG.

La mozione Ritter (12.3028)

Il 28 febbraio 2012 è stata depositata al Consiglio nazionale la mozione Ritter (12.3028), sostenuta da 121 cofirmatari, che chiedeva al Consiglio federale di creare le basi legali necessarie affinché la moratoria sugli OGM in agricoltura venisse prorogata a tempo determinato. Le ragioni addotte erano lo scetticismo della popolazione nei confronti degli OGM, i costi generati dalle misure di coesistenza e il fatto che le specie di OGM esistenti e quelle che saranno disponibili nell'immediato

¹⁸ Art. 6 cpv. 3 LIG

¹⁹ Art. 7 e 15 - 17 LIG

²⁰ Art. 8 OEDA

²¹ Art. 37a LIG

²² Risposta del CF all'interpellanza Amaker 09.3742:
http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20093742

²³ Messaggio 09.056 concernente la proroga della moratoria OGM nell'agricoltura :
<http://www.admin.ch/ch/i/ff/2009/4721.pdf>

futuro non generano benefici economici per gli agricoltori svizzeri. La mozione faceva infine riferimento al compito costituzionale dell'agricoltura che deve rispondere alle esigenze dello sviluppo sostenibile e del mercato e considera la moratoria uno strumento che permette all'agricoltura svizzera senza OGM di profilarsi come un'agricoltura di qualità.

Il 9 maggio 2012 il Consiglio federale ha accolto favorevolmente un'ulteriore proroga della moratoria che permette al Parlamento di discutere nel dettaglio la normativa sulla coesistenza (includere le regioni senza OGM). Per elaborare una normativa coerente e giuridicamente certa, è tuttavia necessario esaminare e integrare anche i risultati del PNR 59. Il Consiglio federale ha ritenuto che una seconda proroga limitata a tre anni fosse accettabile ai sensi della Costituzione (art. 120) e degli impegni internazionali assunti dalla Svizzera, in particolare in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Infine, il Consiglio federale ha rilevato che la durata del processo legislativo e amministrativo per la revisione della LIG e l'applicazione della nuova LIG giustificava, da sola, una proroga di tre anni.

Nel frattempo la CET-N ha inserito la materia della mozione Ritter (Proposta Walter 98) nell'esame della politica agricola 2014-2017 (Domanda Walter) e una proroga della moratoria di quattro anni è stata accolta dal Consiglio nazionale il 26 settembre (112 voti a favore e 62 voti contrari) senza essere stata oggetto di una procedura di consultazione. Inoltre la mozione 12.3028 Ritter è stata accolta dallo stesso consiglio il 28 settembre 2012 con 123 voti a favore e 62 contrari. Seguendo la linea del Consiglio nazionale il Consiglio degli stati ha deciso il 5 dicembre di prolungare la moratoria di altri quattro anni. Dopo aver dibattuto la questione il Consiglio degli stati ha accolto la proposta Walter con 22 voti a favore e 12 contro, bocciando così la proposta Gutzwiller (moratoria di tre anni) sostenuta dal consiglio federale. La proposta della minoranza (Freitag, Keller-Sutter) che sosteneva la fine della moratoria per il 2013 è stata ritirata. Pertanto la mozione Ritter diviene nulla. I quattro anni supplementari messi a disposizione dalla moratoria permettono di approfondire il dibattito sulla coesistenza e sulle "regioni senza OGM".

1.1.2.3 Progetti normativi precedenti

Dopo l'entrata in vigore della legge sull'ingegneria genetica nel 2004, non è stata depositata nessuna domanda per la messa in commercio di sementi geneticamente modificate ai sensi dell'ordinanza sul materiale di moltiplicazione²⁴. Ciò non toglie che bisognava comunque concretizzare le disposizioni della LIG e quelle della legge sull'agricoltura²⁵ sulla coesistenza tra colture OGM e colture tradizionali, in particolare sulla questione emblematica delle distanze di isolamento. Vi si è provveduto con l'elaborazione e la messa in consultazione di un progetto di ordinanza sulla coesistenza²⁶, avviato nell'ottobre 2005, che definisce le condizioni per la coltiva-

²⁴ Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente la produzione e la commercializzazione del materiale vegetale di moltiplicazione (RS 916.151)

²⁵ Legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (LAgr ; RS 910.1)

²⁶ Ordinanza concernente le misure di coesistenza nella coltivazione di piante geneticamente modificate nonché l'impiego del relativo raccolto (disegno del 3 ottobre 2005)
http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/1292/Vorlage_i.pdf

zione di materiale vegetale di moltiplicazione geneticamente modificato e l'impiego del raccolto.

Visti i pareri inoltrati nell'ambito della consultazione pubblica che chiedevano un riesame del progetto alla scadenza della moratoria, il dipartimento interessato ha deciso di interrompere i lavori e di attendere la conclusione del PNR 59 per poter tener conto dei risultati. I lavori concernenti l'ordinanza sono quindi stati sospesi.

1.1.3 Il Programma nazionale di ricerca PNR 59

Il Programma nazionale di ricerca 59²⁷ «*Vantaggi e rischi dell'emissione di piante geneticamente modificate*» è stato lanciato il 2 dicembre 2005, poco dopo l'approvazione dell'iniziativa popolare «per alimenti prodotti senza manipolazioni genetiche», allo scopo di raccogliere ulteriori informazioni sul tema. Si trattava, infatti, di approfondire un aspetto particolarmente importante per l'agricoltura svizzera, composta soprattutto da piccoli agricoltori: la coesistenza tra colture tradizionali e colture geneticamente modificate. Sono tuttavia stati analizzati anche aspetti legati all'impiego di piante geneticamente modificate in agricoltura al fine di determinare in quale misura la società svizzera avrebbe accettato questo tipo di coltivazione, se fosse più redditizio economicamente, più ecologico e più vantaggioso per i consumatori.

Il PNR 59 è stato suddiviso in quattro moduli che raggruppavano temi di ricerca comuni.

Biotecnologia vegetale e ambiente

I progetti hanno affrontato i temi della resistenza delle piante alle malattie, l'ecologia del suolo, la biodiversità e il flusso genico delle piante geneticamente modificate (PGM) verso le piante selvatiche, le conseguenze sugli organismi non bersaglio, la coesistenza e le nuove applicazioni della biotecnologia vegetale.

Aspetti politici, sociali ed economici

In questo gruppo rientrano i progetti che hanno esaminato la coesistenza, il comportamento dei consumatori e delle altre parti interessate, il ruolo dei media e dell'educazione nella formazione dell'opinione come pure aspetti legati alle PGM.

Valutazione e gestione dei rischi, procedure decisionali

I progetti hanno cercato di definire degli indicatori di rischio che potessero essere utili nel processo decisionale e di chiarire la complessa questione della responsabilità per i danni eventualmente causati dalla coltivazione di OGM in relazione agli obblighi di protezione dell'ambiente definiti dalla legge.

Il programma si conclude con *studi di sintesi e sinottici* sulla valutazione dei risultati all'esterno e all'interno del PNR 59.

Lo scopo del programma di ricerca non era quello di rispondere a tutte le questioni aperte ma piuttosto di fornire un contributo significativo al dibattito sull'agricoltura svizzera e una solida base per la discussione politica su un'eventuale proroga della

²⁷ Programma nazionale di ricerca 59 (PNR59): http://www.nfp59.ch/f_portrait_details.cfm

moratoria, la cui scadenza è fissata al novembre 2013. Nel frattempo il PNR 59 si è concluso e il comitato direttivo ha presentato un rapporto di sintesi il 28 agosto 2012.

Risultati del PNR 59

Un terzo dei progetti del PNR 59 si sono occupati della sicurezza biologica (o biosicurezza): undici dei trenta progetti realizzati hanno analizzato gli eventuali rischi legati all'impiego di PGM nell'ambiente. Nove progetti riguardanti la resistenza all'oidio del mais transgenico sono stati raggruppati in un consorzio interdisciplinare e negli anni 2008-2010 sono state condotte due sperimentazioni a cielo aperto in due aree distinte, Reckenholz (ZH) e Pully (VD). Queste sperimentazioni hanno permesso di studiare gli effetti del mais OGM sui funghi micorrizici, i microrganismi del suolo (ecologia del suolo), le graminacee selvatiche, le piante circostanti (flusso di geni) e le diverse specie di insetti (organismi non bersaglio).

Per elaborare le nuove disposizioni di legge, si è tenuto conto di una parte dei risultati di questi studi come pure delle osservazioni e delle proposte formulate nelle conclusioni e nei rapporti di sintesi. Lo scopo è quello di aggiornare e attuare la legislazione vigente in base alle ultime scoperte scientifiche.

I risultati dei progetti riguardanti le scienze naturali offrono nuove conoscenze scientifiche utili ai fini della valutazione dei rischi delle PGM o delle condizioni per la coltivazione simultanea di OGM e di piante utili convenzionali (analisi dei rischi, misure di confinamento, distanze di isolamento tra colture OGM e non OGM ecc.), fatta riserva del fatto che si tratta di modelli empirici e che il loro valore va considerato in relazione ai sistemi biologici testati. I risultati del PNR 59 offrono quindi una serie di dati tecnici che permettono di ottimizzare le condizioni per la coltivazione in situazioni di coesistenza.

Infine, gli studi che hanno analizzato gli aspetti giuridici forniscono un'analisi completa delle disposizioni legali sulla coesistenza e contengono proposte dettagliate volte a migliorare la sicurezza giuridica in questo ambito (cfr. cap. 1.2.1.2).

I progetti che analizzano la necessità e le forme di comunicazione con il pubblico come pure le ragioni dello scetticismo dei consumatori forniscono informazioni sulle condizioni future del dialogo con la popolazione.

Gli studi di sintesi offrono uno sguardo critico sullo svolgimento del programma, sulle procedure amministrative e sulle valutazioni dei risultati da parte delle cerchie interessate.

Tutti i progetti del PNR 59 sono stati condotti nel rispetto della sicurezza biologica e del diritto in vigore. Durante le emissioni sperimentali non è stata rilevata alcuna minaccia per la sicurezza biologica (nemmeno a seguito degli atti vandalici). Pertanto, non si impone nessuna modifica delle condizioni in materia. Poiché le emissioni sperimentali sono state condotte in due luoghi diversi sull'arco di parecchi anni con combinazioni multiple di sistemi biologici, è possibile concludere che le condizioni quadro fissate dalla legislazione vigente sono efficaci anche in una situazione estremamente complessa.

Sul tema della comunicazione e dello scambio di informazioni con il pubblico, le parti interessate e le autorità, ognuno nel proprio campo di competenza, hanno intrapreso numerose azioni: messa a disposizione del pubblico degli incarti e delle decisioni, pubblicazioni esplicative, giornate delle porte aperte sui siti delle sperimentazioni, tavole rotonde, diffusione e valorizzazione dei risultati. Inoltre, lo scambio di informazioni e la comunicazione con il pubblico hanno funzionato secondo le attese del pubblico e delle cerchie interessate.

Per il Consiglio federale, i risultati dei progetti citati servono soprattutto a realizzare la coesistenza. Inoltre, per quanto riguarda l'elaborazione del diritto in materia, i risultati delle valutazioni giuridiche del PNR 59 sono state giudicate pertinenti. La regolamentazione attuale ne tiene conto (cfr. cap. 1.2.1.2).

1.1.4 Gli aspetti fondamentali per la coesistenza

L'agricoltura con OGM implica l'attuazione di una serie di condizioni per evitare mescolanze indesiderate con la coltivazione convenzionale o biologica, per mantenere la separazione tra i flussi di merci, per garantire l'informazione e la documentazione sulla coltivazione di OGM e per assicurare la libertà di scelta dei consumatori. La coesistenza di varietà tradizionali e di varietà OGM impone di prestare particolare attenzione alle distanze di isolamento e all'osservanza delle prescrizioni documentate scientificamente. La coesistenza riguarda la fase che va dalla produzione agricola ai prodotti, peraltro assoggettati al diritto specifico sulle derrate alimentari, e i cibi per animali. Pertanto, le norme sulla coesistenza e la separazione tra i flussi di merci coprono l'intera filiera di produzione, dal campo alla tavola.

Sicurezza delle varietà geneticamente modificate destinate alla coltivazione

A monte della produzione agricola, i prodotti destinati alla coltivazione sono vincolati ad autorizzazione. Tutte le varietà di piante geneticamente modificate destinate alla coltivazione sono oggetto di una valutazione: il prodotto è ritenuto sufficientemente sicuro e non minaccia la salute umana né quella animale o l'ambiente, nonché la diversità biologica e la sua utilizzazione sostenibile se è conforme agli obblighi contemplati dalla legislazione vigente. Le misure di coesistenza sono quindi applicabili solo per le varietà autorizzate destinate a essere utilizzate nel terreno. La valutazione dei rischi per una semente viene effettuata tenendo conto della destinazione finale. I prodotti specifici derivanti dalla coltivazione, come le derrate alimentari, i cibi per animali e tutti i prodotti destinati ad altri usi (trasformazione, floricoltura, orticoltura ecc.) sono valutati e autorizzati a parte in base al diritto specifico in vigore. Pertanto, gli aspetti della sicurezza in termini di salute umana, animale e biologica in relazione alla coesistenza non devono più essere analizzati. Se, tuttavia, l'autorità competente dovesse acquisire nuove conoscenze su potenziali rischi può disporre le modifiche e le misure del caso o ritirare l'autorizzazione²⁸.

La coesistenza

La coesistenza comprende tutte le condizioni da attuare per proteggere l'agricoltura convenzionale e garantire la separazione dei flussi di merci secondo gli articoli 7 e 16 LIG. La LIG impone tra l'altro che le filiere di produzione siano sufficientemente ermetiche da permettere di distinguere la qualità dei rispettivi prodotti: con o senza OGM. Questa qualità è misurata nel prodotto finale per il quale il diritto specifico

²⁸ Art. 45 OEDA

prevede norme di purezza e di etichettatura²⁹. Ad esempio, la soglia di contaminazione accidentale (tracce) da OGM non autorizzati per le sementi è fissata al massimo allo 0,5% della massa³⁰ così come quella per le derrate alimentari³¹ e i cibi per animali. I principi di tolleranza non riguardano tuttavia solo i valori soglia. La soglia oltre la quale un alimento per animali e una derrata alimentare devono essere etichettati come OGM è fissata allo 0,9% in massa³². In questo caso si tratta di OGM autorizzati in Svizzera.

Le misure per la coesistenza

Le condizioni d'applicazione, che devono garantire la coesistenza sul luogo di produzione e lungo tutta la filiera, si traducono in particolare in misure tecniche e fisiche per evitare mescolanze tra OGM e non OGM e emissioni involontarie nelle parcelle agricole e negli spazi circostanti (distanze d'isolamento, estirpazione delle piante spontanee). A queste si aggiungono le misure da adottare nei luoghi di stoccaggio e di trasformazione per garantire la separazione delle filiere. Bisogna inoltre prevedere misure di tipo organizzativo (preannuncio della coltura OGM, catalogo) e misure di comunicazione (informazione sul prodotto e istruzioni per l'uso).

Occorre prestare particolare attenzione alle minacce potenziali che gli OGM possono costituire per i biotopi e i paesaggi particolarmente sensibili o degni di protezione, come l'impollinazione incrociata con la flora selvatica o gli OGM che producono insetticidi (ad es.. mais Bt) in grado di agire sulle specie di insetti particolarmente sensibili.

Il diritto in vigore sulla coesistenza

Attualmente, vista la sospensione del progetto di un'ordinanza specifica, la coesistenza è disciplinata solo dal principio dell'articolo 7 LIG e da una regolamentazione molto rudimentale, contemplata dall'articolo 9 OEDA. Le prescrizioni tecniche nel settore agricolo sono lacunose.

Secondo una valutazione giuridica del PNR 59³³, le disposizioni della LIG in vigore non sono sufficienti per regolamentare la coesistenza in modo esaustivo a livello di ordinanza. Senza norme precise sui diritti e gli obblighi dei coltivatori e dei produttori OGM e senza deleghe legislative al Consiglio federale, sussiste incertezza giuridica in merito ad alcune disposizioni sulla coesistenza. Ciò riguarda in particolare le condizioni tecniche per la produzione contigua di prodotti OGM e non OGM, gli obblighi di documentazione e di informazione e altre prescrizioni sulla certificazione della qualità e la formazione.

²⁹ Art. 17 LIG

³⁰ Secondo l'art. 14a cpv. 5 dell'ordinanza concernente la produzione e la commercializzazione del materiale vegetale di moltiplicazione (RS 916.151), la soglia di tracce inevitabili di OGM viene adeguata alla soglia di purezza varietale se il suo valore è inferiore.

³¹ Art. 6a cpv. 1 dell'ordinanza del DFI del 23 novembre 2005 concernente le derrate alimentari geneticamente modificate (ODerrGM ; RS 817.022.51)

³² Art. 66 cpv. 2 dell'ordinanza del 26 ottobre 2011 concernente la produzione e l'immissione sul mercato degli alimenti per animali (OsAlA; RS 916.307)

³³ PNR 59 http://www.nfp59.ch/d_index.cfm

1.2 La nuova normativa proposta

1.2.1 La regolamentazione della coesistenza e delle «regioni senza OGM» a grandi linee

Sulla base dei risultati di un progetto realizzato nell'ambito del PNR 59³⁴, il Consiglio federale ritiene che la LIG in vigore non offra una base legale esaustiva per una nuova ordinanza che raggruppi tutte le misure tecniche agricole per la coesistenza. Propone pertanto di completare detta legge in modo tale da legittimare sul piano legale il regime auspicato e da integrare tutte le misure necessarie per garantire la coesistenza e la separazione delle filiere dal luogo di produzione alla distribuzione, ad eccezione degli aspetti già regolamentati nel diritto specifico (ad es. derrate alimentari o alimenti per animali).

Dopo aver esaminato la possibilità di designare delle regioni in cui l'impiego degli OGM è vietato in agricoltura, il Consiglio federale è convinto che la coltivazione simultanea di OGM e non OGM debba essere gestita su un modello a due dimensioni, locale e regionale. Propone pertanto un regime con due elementi funzionali e complementari: le misure per la coesistenza in senso stretto e le *regioni con agricoltura senza OGM*.

Ai fini di una migliore leggibilità, la denominazione materialmente esatta «*regioni con agricoltura senza OGM*» sarà sostituita sistematicamente da «regioni senza OGM». Il termine «*regioni con agricoltura senza OGM*» è invece utilizzato sistematicamente nel testo giuridico.

È incontestato che per rendere ermetiche le filiere di produzione dal campo alla tavola come prescritto dalla LIG (art. 7 e 16)³⁵, occorre adottare misure lungo tutta la filiera di produzione: nei campi, nei luoghi di stoccaggio e nelle aziende agricole, nei luoghi di trasformazione (mulini ecc.) e di distribuzione e, infine, durante il trasporto. Le misure più significative della coesistenza, oggetto di aspre discussioni, sono le distanze di isolamento tra le coltivazioni OGM e quelle non OGM. Come detto, la LIG impone già precauzioni particolari per evitare mescolanze tra OGM e non OGM e per proteggere le coltivazioni convenzionali. Il progetto di modifica della LIG in discussione ne precisa la natura, ad esempio le distanze di isolamento da osservare rispetto alle coltivazioni tradizionali. A queste si aggiungono altre misure di coesistenza atte a evitare le mescolanze accidentali tra OGM e non OGM. Queste misure dipendono dalle specie considerate, dal tipo di produzione, da fattori esogeni prevedibili (superficie del campo OGM, conformazione del paesaggio e topografia) e da altri parametri meno controllabili, come la direzione e la forza dei venti che determinano la dispersione dei pollini. Ne consegue che più le superfici delle colture OGM sono piccole e disperse, più le misure di coesistenza da adottare nel luogo di coltivazione sono complesse, rigide e costose³⁶.

Il Consiglio federale ritiene che, in alcuni casi, si debba puntare alla gestione della coltivazione simultanea di OGM e specie convenzionali nel senso di una strategia collettiva a livello regionale. Se l'interconnessione delle parcelle agricole si rivela complessa, in particolare laddove i terreni hanno una superficie ridotta, gli agricolto-

³⁴ Cfr. pag. 17

³⁵ Vedi anche: Elemente zum Verständnis von Art. 7 GTG di Christoph Erass, Collection de droit rural, Ed Dike, in preparazione

³⁶ Modello per la valutazione dei costi della coesistenza, Istituto di ricerca dell'agricoltura biologica (FiBL): <http://www.bioaktuell.ch/de/pflanzenbau/gvo-bedeutung.html>

ri sono numerosi, il paesaggio sconnesso, i tipi di colture diversi e le zone agricole frammentate, l'applicazione delle misure di coesistenza attorno alle parcelle coltivate con OGM potrebbe risultare sproporzionata. In questo caso, l'istituzione di regioni in cui l'impiego degli OGM è vietato può costituire un'alternativa alle misure di coesistenza. Alla stessa stregua, il raggruppamento delle parcelle in isole di produzione per tipo di coltivazione (con o senza OGM) consente di ridurre l'onere richiesto dalla realizzazione della coesistenza sul piano locale, poiché le superfici di contatto tra le colture OGM e quelle tradizionali sono più ristrette e le unità di commercializzazione meno numerose. La creazione di zone di produzione senza OGM potrebbe provocare di fatto un raggruppamento in funzione del tipo di coltivazione (OGM, non OGM).

Con l'istituzione di «regioni senza OGM», il Consiglio federale propone di trasferire a livello regionale la gestione individuale e locale della scelta del tipo di coltivazione. Le «regioni senza OGM» sono dunque un mezzo per alleggerire i costi legati alla coesistenza e adempiere al contempo gli scopi di protezione sanciti dalla legge per quanto attiene alla libertà di scelta del consumatore e alla protezione delle filiere senza OGM. Il Consiglio federale ritiene inoltre che si tratti di uno strumento per valorizzare sul mercato un'agricoltura regionale senza OGM e consentire scelte di coltivazione alternative.

Il Consiglio federale propone diversi modelli per designare regioni senza OGM: un modello su base volontaria e due più o meno vincolanti (cfr. cap. 1.2.2.2). È chiaro che il fatto di imporre delle regioni senza OGM interferisce con il diritto fondamentale dell'agricoltore di scegliere a proprio piacimento le varietà da coltivare e il tipo di foraggio o di alimentazione (garanzia della proprietà e libertà economica). Il Consiglio federale ritiene che la restrizione dei diritti fondamentali di un agricoltore che non può coltivare o utilizzare alimenti per animali o foraggi transgenici è giustificata da un interesse pubblico preponderante come la garanzia di una produzione senza OGM e la libertà di scelta dei consumatori. Fa inoltre osservare che la restrizione è proporzionata nella misura in cui rende la coesistenza accettabile in termini economici e organizzativi (cfr. cap. 5.1).

1.2.1.1 Misure per la coesistenza

Attualmente la coesistenza è disciplinata in modo rudimentale, per non dire lacunoso, soprattutto per quanto riguarda le condizioni esecutive atte a garantire la coesistenza nel luogo di produzione e lungo la filiera di produzione (art. 9 OEDA). Le misure di coesistenza devono includere misure tecniche, fisiche e organizzative per evitare mescolanze indesiderate tra OGM e non OGM come pure emissioni involontarie a livello di parcelle agricole e degli spazi circostanti (distanze d'isolamento, estirpazione delle piante spontanee). A queste si aggiungono le misure da adottare nei luoghi di stoccaggio e di trasformazione per garantire la separazione delle filiere. Bisogna inoltre prevedere misure di tipo organizzativo (preannuncio della coltura OGM, registri online) e misure di comunicazione (informazione sul prodotto e istruzioni per l'uso).

Il quadro normativo necessario alla coesistenza è oggetto di un progetto di nuova ordinanza i cui dettagli figurano in un rapporto esplicativo specifico accessibile al

pubblico³⁷. Sono inoltre previsti adeguamenti materiali dell'ordinanza sul materiale di moltiplicazione³⁸ e dell'ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente³⁹.

1.2.1.2 Completamento della regolamentazione in base ai risultati del PNR 59

Oltre che sui risultati dei progetti del PNR 59 riguardanti le scienze naturali, rilevanti in primo luogo per l'elaborazione di un'ordinanza sulla coesistenza (cfr. cap. 1.1.3), l'adeguamento delle disposizioni della legge sull'ingegneria genetica si fonda sui risultati di un progetto diretto dal Prof. Dr. Rainer J. Schweizer sulla coesistenza tra la produzione vegetale con OGM e quella senza OGM (*Koexistenz von Pflanzenproduktion mit und ohne Gentechnik – Möglichkeiten der rechtlichen Regulierung und der praktischen Umsetzung*)⁴⁰. Oltre che degli approfondimenti sulla normativa svizzera vigente in materia di coesistenza e dei confronti con il diritto europeo e quello internazionale, occorre tenere conto soprattutto delle raccomandazioni degli autori di detto progetto per l'elaborazione di un'eventuale ordinanza sulla coesistenza.

Gli autori suggeriscono di mantenere l'obiettivo dell'articolo 7 LIG, ma di recepire nella stessa legge anche una norma di delega globale a favore del Consiglio federale per l'emanazione di disposizioni atte garantire la coesistenza di diverse forme di produzione⁴¹. La formulazione generica dell'articolo 7 LIG così come le altre norme di delega della LIG che entrano in linea di conto nei singoli casi (ad es. art. 12, 16 cpv. 2, 19 LIG) permettono di concludere che le basi legali attuali della LIG possono reggere solo una normativa molto rudimentale sulla coesistenza⁴². Il Consiglio federale è convinto che la LIG debba essere completata con norme di delega selezionate per attuare, in modo coerente ed esaustivo, la prevista regolamentazione sulla coesistenza, non da ultimo per garantire una maggiore certezza del diritto anche in questo ambito. Il progetto prevede pertanto l'adeguamento dell'articolo 7 con l'introduzione di un nuovo capoverso 2, che autorizza il Consiglio federale a emanare disposizioni atte a tutelare i prodotti senza organismi geneticamente modificati e la libertà di scelta dei consumatori (cfr. cap. 2). Occorre inoltre precisare la portata della norma di delega dell'articolo 16 capoverso 2 LIG sulla separazione del flusso delle merci. Un'ulteriore norma di delega è prevista per la formazione delle persone che impiegano organismi geneticamente modificati (art. 15a). In questo senso il Consiglio federale tiene conto dei risultati del PNR 59.

³⁷ Link al rapporto esplicativo e al progetto di ordinanza sulla coesistenza

³⁸ Ordinanza concernente la produzione e la commercializzazione del materiale vegetale di moltiplicazione (RS 916.151)

³⁹ Ordinanza sull'utilizzazione di organismi nell'ambiente (RS 814.911)

⁴⁰ Cosiddetto *Koexistenz-Projekt*, vedi sintesi al sito http://www.nfp59.ch/files/dokumente/Schweizer_Rainer_J_2_Summary_D_E.pdf http://www.nfp59.ch/f_resultate.cfm?kat=32; s. Rainer Schweizer et al., *Koexistenz der Produktion mit und ohne gentechnisch veränderte Organismen in der Landwirtschaft*, Zurigo / San Gallo 2012

⁴¹ Schweizer et al. (a.a.O. FN 40), *Koexistenz*, N 53

⁴² Cfr. ebd., N 91

D'altro canto, gli autori dello studio rilevano che per istituire le regioni senza OGM⁴³ il legislatore ha bisogno di una base giuridica a livello di legge. Nel progetto di modifica il Consiglio federale prevede la possibilità di definire regioni in cui si rinuncia all'impiego di organismi geneticamente modificati in agricoltura (regioni senza OGM, art. 19a-19f LIG). Disciplina inoltre i principi, i requisiti, l'effettiva definizione delle regioni come pure la possibilità di ottenere per legge un marchio per la regione (cfr. cap. 2).

Gli autori di uno studio del PNR 59 sull'informazione al pubblico (*Konzepte zum Vollzug der öffentlichen Information gemäss GTG*⁴⁴) individuano l'esigenza di intervenire anche altrove. Suggestiscono di separare le disposizioni sulle possibilità di informazione nell'ambito del diritto sulla procedura amministrativa (ad es., visione degli atti) da quelle sull'informazione e il dialogo con il pubblico. Individuano un potenziale di miglioramento nell'attività di comunicazione delle commissioni e nell'impiego dei moderni mezzi di comunicazione⁴⁵. A questo proposito il Consiglio federale considera sufficienti le basi attuali della LIG (in particolare l'articolo 18) e le disposizioni della legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione (LTras; RS 152.3). Ha del resto già esposto nel rapporto in risposta al postulato Leumann⁴⁶ in che misura intende condurre e promuovere il dialogo con l'opinione pubblica in materia di ingegneria genetica.

Gli autori del progetto sulla coesistenza propongono inoltre un nuovo ordinamento per l'etichettatura e i valori soglia per i prodotti geneticamente modificati. Ad esempio, suggeriscono di introdurre nella LIG (art. 17) una definizione generale per le tracce accidentali di OGM, che fungerà da riferimento per le ordinanze interessate (ordinanza sul materiale di moltiplicazione, ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente, ordinanza sulle derrate alimentari ecc.). Il Consiglio federale non ritiene necessario armonizzare le disposizioni attuali sull'etichettatura e i valori soglia nella misura auspicata dagli autori, dato che i presupposti per la messa in commercio e l'etichettatura soprattutto di sementi, cibi per animali e derrate alimentari non sono uguali e che occorre distinguere tra utilizzazione diretta e utilizzazione di altro tipo, non diretta nell'ambiente.

Gli autori del progetto sulla coesistenza rilevano la necessità di adeguare le disposizioni sulla responsabilità civile della LIG (art. 30 segg.). Oltre a criticare in linea di massima il cosiddetto «privilegio dell'agricoltore» (canalizzazione della responsabilità verso il titolare dell'autorizzazione), deplorano prima di tutto la scarsa chiarezza della definizione di danno. Considerano i possibili danni in relazione all'incrocio tra una pianta geneticamente modificata e una non modificata alla stregua di danni puramente patrimoniali che, a tenore della LIG, sono compensati solo se arrecati illecitamente. Poiché la LIG non contempla norme di protezione in questo senso, i

⁴³ Ebd., N. 142, con rinvio a Epiney/Waldmann/Oeschger/Heuck, Die Ausscheidung von gentechnikfreien Gebieten in der Schweiz de lege lata et de lege ferenda, Zurigo/San Gallo 2011, N 258 segg.

⁴⁴ http://www.nfp59.ch/f_projekte.cfm?command=details&id=177&pid=174,177&person=1047

⁴⁵ Cfr. sintesi al link:
http://www.nfp59.ch/files/dokumente/Schweizer_Rainer_J._1_Summary_D_E.pdf

⁴⁶ 09.3794 – Promozione del dibattito pubblico sull'ingegneria genetica nel settore non umano; rapporto disponibile al sito:
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/24249.pdf>

danni non sono coperti e il diritto generale in materia di responsabilità non offre soluzioni (art. 41 CO)⁴⁷. Il Consiglio federale sostiene che le disposizioni sulla responsabilità siano il risultato di un compromesso equilibrato, maturato durante le lunghe discussioni condotte originariamente sulla bozza di legge sull'ingegneria genetica (Gen-Lex) e che al momento non si imponga un adeguamento. Sebbene ciò non emerga espressamente⁴⁸, sembra che il Parlamento nei suoi dibattiti sia partito dal presupposto che i danni alle piante coltivabili causati dall'incrocio con specie geneticamente modificate (ad es. il raccolto non può più essere venduto come privo di organismi geneticamente modificati), non sono danni puramente patrimoniali ma danni materiali o, quantomeno, danni patrimoniali fondati su un danno materiale. Questo è anche quanto sostiene la dottrina⁴⁹. I danni effettivi puramente patrimoniali, ad esempio il calo delle vendite subito dall'agricoltore vicino i cui prodotti non sono interessati dall'incrocio ma non possono più essere smerciati alle stesse condizioni a causa dell'immagine negativa della regione, devono restare esclusi dalle disposizioni sulla responsabilità. Il Consiglio federale non vede la necessità di emanare una norma di protezione.

Infine, gli autori del progetto sulla coesistenza ritengono opportuno adeguare le sanzioni comminate dalla LIG, giudicate troppo generali e imprecise. Il Consiglio federale adduce che queste possibili lacune non riguardino solo la LIG ma anche altri disposti di diritto ambientale e amministrativo. In particolare, il Consiglio federale non vede la necessità specifica di intervenire nel diritto in materia di ingegneria genetica. Suggestisce piuttosto di riesaminare a tempo debito le disposizioni penali del diritto ambientale nell'ambito di un'analisi globale e, se del caso, di adeguarle.

1.2.2 Regioni senza OGM⁵⁰

1.2.2.1 Iniziative cantonali

Durante la prima discussione sulla proroga della moratoria, i Cantoni di Ginevra, Berna, Giura e Neuchâtel avevano depositato una serie di iniziative (il 2 maggio, il 14 maggio e il 18 dicembre 2008 e il 30 marzo 2009) volte a prolungare la moratoria di cui all'articolo 197 numero 7 Cost. Alcuni hanno legiferato in materia di ingegneria genetica esprimendo riserve nei confronti del suo impiego in agricoltura⁵¹. I Cantoni interessati hanno giudicato positivamente la rinuncia alla coltivazione di piante geneticamente modificate sia per l'agricoltura che per i consumatori. Riferen-

⁴⁷ Schweizer et.al. (a.a.O. FN 40), Koexistenz, N 242 segg.

⁴⁸ Vedi ad esempio il messaggio concernente una modifica della legge federale sulla protezione dell'ambiente, FF 2000 2145, 2184 segg.

⁴⁹ Christian Hediger, Die Haftungsbestimmungen des Gentechnikgesetzes (Art. 30-34 GTG), Beurteilung und Vergleich mit der Haftungsregelung des deutschen Gentechnikgesetzes, Dissertation Luzern, Zürich/Basel/Genf 2009

⁵⁰ Ai fini di una migliore leggibilità, la denominazione materialmente esatta «*regioni con agricoltura senza OGM*» sarà sostituita sistematicamente da «*regioni senza OGM*». Per contro, nella legge si utilizza il termine di «*regioni con agricoltura senza OGM*».

⁵¹ Per una ricapitolazione, cfr. Epiney/Waldmann/Oeschger/Heuck, a.a.O. (FN 44), pag. 132 segg.; per la problematica della compatibilità delle disposizioni cantonali con il diritto federale, cfr. pag. 141 seg. e 146 segg.

dosi alle strutture agricole su piccola scala, hanno chiesto prima di tutto più tempo per approfondire la questione della coesistenza tra le coltivazioni con OGM e quelle convenzionali. La posizione dei Cantoni non è cambiata.

1.2.2.2 Progetti normativi

La possibilità di definire «regioni senza OGM» è il secondo elemento funzionale della normativa sulla coesistenza. Secondo il progetto del Consiglio federale, bisogna offrire la possibilità di sospendere per un determinato periodo l'impiego degli OGM in agricoltura in alcune regioni. Il Consiglio federale è inoltre convinto che l'impegno degli attori di una «regione senza OGM» ha un valore degno di essere riconosciuto.

Allo scopo di conferire la competenza decisionale agli attori interessati e di tenere conto degli interessi pubblici preponderanti, come l'agricoltura su piccola scala, la libera scelta dei consumatori o una maggiore protezione delle superfici con un elevato valore naturalistico (soprattutto gli habitat degni di protezione e i biotopi particolarmente sensibili), sono previsti tre modelli decisionali distinti che permettono di rinunciare localmente all'impiego di OGM: l'uno assegna l'autorità decisionale ai Cantoni, l'altro agli agricoltori e il terzo costituisce una via di mezzo. I tre modelli possono articolarsi in modo tale da considerare sempre gli interessi in gioco in un determinato Cantone e possono eventualmente essere cumulati.

I modelli si fondano sull'assegnazione di un marchio in analogia a quello previsto per i parchi di importanza nazionale⁵². Il marchio «regione senza OGM» conferisce visibilità, promuove le regioni che lo recano e, indirettamente, valorizza i loro prodotti, servizi agricoli, turistici ecc. Rinforza inoltre i circuiti e le filiere di produzione su scala regionale.

La questione dello sviluppo di un marchio per di garantire a lungo termine le «regioni senza OGM» dovrebbe essere oggetto di un'analisi complementare. Non si esclude nemmeno la possibilità di sviluppare delle denominazioni di origine geografica su iniziativa privata (ad es. marchio della gemma⁵³) per i prodotti provenienti dalle «regioni senza OGM» allo scopo di aumentare l'offerta del mercato.

Tuttavia, e diversamente da quanto previsto per i parchi di importanza nazionale, non è contemplato il versamento di aiuti finanziari globali per le «regioni senza OGM».

Per garantire omogeneità, coerenza e credibilità, le «regioni senza OGM» devono rispondere a criteri specifici fissati dalla Confederazione. In particolare, i divieti in materia di OGM ricalcano la prassi attuale più severa. Per contro, la rinuncia non interessa i medicinali e i vaccini OGM veterinari e umani, l'alimentazione umana OGM, la ricerca con OGM (sistemi chiusi e emissioni sperimentali).

La superficie minima e l'unicità (superficie continua senza enclavi) delle «regioni senza OGM», la durata della rinuncia agli OGM, le condizioni di eccezione e di

⁵² Art. 23^e segg. della legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS 451) e ordinanza del 7 novembre 2007 sui parchi (OPar; RS 451.36)

⁵³ Il marchio della gemma contraddistingue le derrate alimentari prodotte secondo le direttive di BIO SUISSE, l'associazione dei bioproduttori svizzeri.

sospensione come pure l'attribuzione delle competenze e delle responsabilità sono elementi che condizionano la qualità delle designazioni e, di riflesso, sono garantite per legge.

Il modello top-down

Allineandosi alla posizione di alcuni Cantoni in merito alla coltivazione di OGM (cfr. cap. 1.2.2.1), il modello top-down delega per legge ai Cantoni la competenza decisionale di istituire su loro iniziativa «regioni senza OGM», ossia superfici in cui l'uso di OGM è vietato nella produzione agricola.

Il modello offre ai Cantoni questa possibilità allo scopo, in particolare, di tutelare l'agricoltura su piccola scala (proporzionalità) come pure di proteggere o promuovere le superfici con un elevato valore naturalistico di una determinata regione. I Cantoni possono far capo a questa possibilità ad esempio per raggruppare biotopi o paesaggi particolarmente sensibili (art. 8 OEDA) in una superficie unica e continua in cui la produzione agricola con OGM è vietata. Ciò permette loro di rispettare determinate pratiche, ad esempio l'apicoltura che vuole produrre miele senza tracce di polline OGM. Secondo questo modello, spetta al Cantone identificare e ponderare gli interessi pro e contro una produzione agricola con OGM, coinvolgere le cerchie interessate e scegliere lo strumento e il processo per l'istituzione di regioni senza OGM.

Il modello intermedio

Questo modello intermedio prevede che il Cantone possa designare una «regione senza OGM», se la maggioranza degli agricoltori (80%) di una regione sono interessati a una produzione senza OGM allo scopo in particolare di proteggere l'agricoltura su piccola scala. Questa variante è stata elaborata per sostenere l'iniziativa di quegli agricoltori che faticano a ottenere l'adesione di tutti i loro vicini. Da qui l'importanza di affidare all'autorità cantonale la competenza decisionale. Oltre a questa competenza, l'autorità ha un ruolo di arbitro. Deve sentire gli attori e le cerchie interessate. Deve tenere conto, da un canto, degli interessi degli agricoltori che si oppongono all'impiego degli OGM poiché considerano sproporzionata la realizzazione delle misure di coesistenza e, dall'altro, degli interessi degli altri agricoltori che possono prendere in considerazione misure compensatorie (ad es. scambio di parcelle al di fuori della «regione senza OGM»). Il Cantone sceglie lo strumento e il processo di designazione. In ogni caso, deve verificare che l'eventuale coltivazione di OGM possa ancora beneficiare di una superficie agricola sufficiente.

Il modello bottom-up

Per offrire agli attori la possibilità di profilarsi come agricoltori-produttori di una «regione senza OGM» e permettere loro di trarre indirettamente un beneficio sul mercato o in termini di immagine, viene proposto un modello di rinuncia volontaria all'impiego di OGM in agricoltura.

Il modello prevede che una superficie continua, sulla quale gli agricoltori dichiarano spontaneamente di rinunciare all'impiego di OGM, possa ricevere la denominazione di «regione senza OGM». Nel caso specifico, tutti gli agricoltori che coltivano questa superficie (100%) devono impegnarsi a produrre senza OGM. Attraverso un organo responsabile, possono depositare una domanda presso le autorità cantonali, che decidono circa la sua conformità e riconoscono alla regione la qualifica di «regione senza OGM».

Tutti e tre i modelli prevedono che la domanda per l'ottenimento del marchio sia trasmessa all'autorità cantonale dall'organo responsabile della «regione senza OGM». L'autorità cantonale decide circa la conformità e la trasmette alla Confederazione che conferisce per un determinato periodo il marchio «regione senza OGM» all'organo responsabile.

Nei tre modelli i Cantoni hanno il compito di accompagnare, coordinare e agevolare la presentazione delle domande. A seconda del modello, devono assicurare la garanzia territoriale della regione senza OGM sulla base di una decisione (individuale o generale) o, eventualmente, di un'ordinanza o di uno strumento della pianificazione del territorio.

Per contro, la Confederazione emana i criteri materiali e formali per le «regioni senza OGM» allo scopo di favorire l'armonizzazione tra le «regioni senza OGM».

1.3 Valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Risultati della procedura di consultazione

La procedura di consultazione si è svolta dal ... 2012 al ... 2013. L'UFAM ha ricevuto ... pareri.

1.3.2 Posizione delle cerchie agricole e dei consumatori

...

1.3.3 Motivazione della soluzione proposta

Avendo ricevuto il mandato di presentare una regolamentazione sulla coesistenza entro la fine della moratoria attuale e di esaminare la possibilità di autorizzare delle «regioni senza OGM», il Consiglio federale ha deciso di regolamentare la coesistenza solo a livello di ordinanza e di mettere in discussione una proposta per le regioni senza OGM in un secondo tempo. Tuttavia, dopo aver valutato le perizie più recenti sul diritto in materia di coesistenza (NFP 59, cfr. cap. 1.2.1.2), ritiene che quest'opzione sia insufficiente. Attraverso la revisione della LIG intende privilegiare l'approccio della certezza giuridica, approfondendo la questione della delega legislativa e integrando in modo esaustivo le misure necessarie a garantire la coesistenza. Opta per una nuova ordinanza che centralizzi tutte le prescrizioni sulla coesistenza a livello agricolo. Alla stessa stregua, il Consiglio federale propone di integrare nella LIG la possibilità di designare delle «regioni senza OGM» in alternativa alla coesistenza in situazioni particolari, ad esempio nel caso in cui le misure di coesistenza fossero sproporzionate o tutti gli agricoltori di una regione (o buona parte di essi) sostenessero un determinato interesse economico alla coltivazione senza OGM (cfr. cap. 1.2.2.2). Il Consiglio federale ha scelto di proporre la revisione della LIG per soddisfare due obiettivi complementari: l'emanazione di norme su una base giuridicamente stabile e la possibilità di designare delle regioni senza OGM.

Poiché la realizzazione della coesistenza è complessa, si sarebbe potuto immaginare di rinunciare proponendo un divieto generale di durata illimitata su tutto il territorio per l'impiego degli OGM in agricoltura o, eventualmente, un divieto rinnovabile di durata limitata. Il Consiglio federale non vuole proporre un divieto a lungo termine, ritenendolo anticostituzionale e contrario agli obblighi di diritto internazionale commerciale. Secondo il Consiglio federale tale opzione va scartata, mentre consi-

dera la proroga della moratoria attuale un'occasione per mettere a disposizione un regime di coesistenza operativa e giuridicamente sicuro.⁵⁴

Per quanto riguarda la ricerca, in particolare le emissioni sperimentali, il Consiglio federale ritiene che il divieto di utilizzare organismi transgenici di resistenza agli antibiotici usati nella medicina umana e veterinaria possa essere sospeso allo scopo di agevolare la ricerca e di armonizzare le condizioni con quelle in vigore in Europa. Per contro, il Consiglio federale vuole in ogni caso mantenere il divieto di utilizzare questi geni di resistenza agli antibiotici nei prodotti destinati al commercio, come avviene del resto in Europa.

Per i motivi già esposti (cfr. cap. 1.2.1.2) il Consiglio federale rinuncia ad adeguare la LIG in altri ambiti come proposto nelle conclusioni del PNR 59.

1.3.4 Pianificazione

Allo scopo di favorire la comprensione e la visione globale del progetto attuale sulla coesistenza e le «regioni senza OGM», il Consiglio federale sottopone all'approvazione del Parlamento una proposta di revisione della legge sull'ingegneria genetica che completa il diritto in materia di coesistenza e offre una base legale alle regioni senza OGM.

Simultaneamente al presente progetto è stato posto in consultazione un progetto di ordinanza sulle prescrizioni tecniche in agricoltura che si fonda, tra l'altro, sul progetto legislativo oggetto del presente rapporto.

1.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze

Il progetto attuale non modifica sostanzialmente la ripartizione dei compiti della Confederazione e degli organi esecutivi, al massimo comporta una leggera estensione di questi ultimi. Questi compiti sono disciplinati secondo una logica di complementarietà tra i servizi competenti. Il presente progetto non prevede nuovi sovvenzionamenti o mezzi di finanziamento per i nuovi compiti (cfr. cap. 1.2.2.2). Per contro, i fondi necessari verranno chiesti sulla base delle ordinanze.

1.5 Confronto con il diritto estero

Sono pochi i Paesi fuori dell'Unione europea che hanno adottato una legislazione vincolante sulla coesistenza. Si tratta soprattutto dei principali produttori di OGM, come Stati Uniti, Brasile, Argentina, India e Canada. Questa assenza di regolamentazione sulla coesistenza si spiega con il fatto che nella maggior parte di questi Paesi gli OGM non sono considerati prodotti commerciali particolari per aver subito una modifica genetica. Sono regolamentati alla stregua dei prodotti dell'agricoltura convenzionale, ossia in funzione della loro nuova proprietà e composizione. Eventuali misure di isolamento o di separazione applicate tra le diverse specie coltivate hanno il solo scopo di conservare la purezza varietale.

Occorre sottolineare che la questione della coesistenza è strettamente legata all'obbligo di dichiarare la presenza di OGM nel prodotto commercializzato. La necessità di attuare misure di coesistenza deriva in particolare dalla domanda del mercato o dei consumatori di beneficiare di una trasparenza maggiore per quanto

⁵⁴http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20123028

concerne l'origine dei prodotti. In questo senso è stato compiuto un importante passo avanti con la decisione adottata il 5 luglio 2011 dal Comitato del *Codex alimentarius*⁵⁵ secondo cui è possibile – ma non obbligatorio – etichettare le derrate alimentari contenenti OGM o prodotte a partire da OGM.

Situazione nell'Unione europea

L'Unione europea (UE) fonda la definizione di coesistenza sulla libertà del consumatore di scegliere con cognizione di causa tra diversi tipi di produzione: tradizionale, biologica o con OGM, e ciò in conformità con gli obblighi di etichettatura previsti dalla normativa comunitaria. Poiché non si può escludere la presenza involontaria di OGM in prodotti non OGM, per garantire la coesistenza occorre adottare misure adeguate in sede di coltivazione, raccolta, stoccaggio e trasformazione. Nell'UE la coesistenza ha quindi quale scopo quello di separare adeguatamente la produzione OGM da quella non OGM per gli OGM che hanno superato il processo di valutazione dei rischi potenziali per la salute o l'ambiente, ossia gli OGM considerati sufficientemente sicuri. Pertanto, le norme di coesistenza non considerano la gestione dei rischi potenziali degli OGM.

Nel 2003, la Commissione europea (CE) ha adottato una raccomandazione concernente le linee direttrici per lo sviluppo di strategie nazionali e buone prassi per aiutare gli Stati membri a elaborare un quadro legislativo nazionale o altri strumenti per la coesistenza⁵⁶. Nel febbraio 2009, 15 Stati membri hanno adottato normative specifiche sulla coesistenza (Austria, Belgio, Repubblica ceca, Germania, Danimarca, Francia, Lettonia, Lituania, Liechtenstein, Ungheria, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Svezia e Slovenia). Alcuni di essi hanno delegato la competenza a livello regionale (Austria, Belgio). Il 13 luglio 2010 la Commissione europea ha adottato la raccomandazione recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche (2010/C 200/01)⁵⁷. Questa raccomandazione permette agli Stati membri di autorizzare, restringere o vietare la coltivazione di OGM sull'intero territorio nazionale o su una parte di esso. Consente inoltre di definire delle zone senza OGM se le condizioni climatiche, i sistemi di coltivazione o le strutture per lo sfruttamento non permettono di attuare misure efficaci a costi ragionevoli. Fissa le condizioni specifiche applicabili a un divieto, in particolare gli scopi legittimi, per prevenire la presenza accidentale di OGM nelle coltivazioni convenzionali e biologiche. La possibilità generale per gli Stati membri di restringere o vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio è oggetto di una proposta di modifica della direttiva 2001/18/CE che suscita accese discussioni. Attualmente il rece-

⁵⁵ Il *Codex Alimentarius* è una raccolta di raccomandazioni sulla sicurezza alimentare, la protezione dei consumatori e dei lavoratori delle filiere alimentari e la tutela dell'ambiente elaborate da due organizzazioni riconosciute a livello mondiale, la FAO e l'OMS.

⁵⁶ Raccomandazione della Commissione recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche: GU L 189 del 29 luglio 2003, pag. 36

⁵⁷ Raccomandazione della Commissione recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per prevenire la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche (2010/C 200/01):

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:200:0001:0005:IT:PDF>

pimento nella direttiva è sospeso a causa delle forti divergenze di opinione in seno all'Unione europea⁵⁸.

La Spagna (97 000 ettari nel 2011) e il Portogallo (7700 ettari nel 2011) possono vantare una certa esperienza in materia di coesistenza tra colture di mais convenzionali e OGM (varietà MON810) sulla base del diritto europeo vigente (Spagna) e le normative nazionali specifiche (Portogallo).

Situazione nei principali Paesi produttori di OGM

Negli Stati Uniti e in Canada, la coltivazione di OGM e i prodotti derivanti da OGM soggiacciono alle stesse disposizioni dei prodotti ottenuti con metodi classici o convenzionali in virtù del principio di equivalenza. La questione della coesistenza è tuttavia recentemente tornata di attualità poiché negli ultimi anni il forte avanzamento delle superfici coltivate con OGM si contrappone a una crescente domanda da parte dei consumatori di prodotti alimentari biologici o elaborati senza biotecnologie o, più semplicemente, di prodotti che veicolano l'immagine di un'agricoltura vicina alla natura. La recente controversia sull'autorizzazione per la coltivazione di erba medica OGM ha rinforzato il bisogno di trasparenza e tracciabilità ma attualmente nessuno dei due Paesi ha adottato una legislazione sulla coesistenza o l'obbligo di etichettatura per i prodotti OGM. Va ricordato che il Canada e gli Stati Uniti impongono l'etichettatura di un prodotto (OGM o non OGM) se presenta un rischio per la salute derivante dalla presenza di sostanze allergeniche o a un cambiamento importante nella composizione dell'alimento.

Altri Paesi

Attualmente una quarantina di Paesi, tra cui Arabia Saudita, Australia, Cina, Corea del Sud, Giappone, Nuova Zelanda, Norvegia, Russia, tutti gli Stati membri dell'UE e Taiwan, contemplanò una regolamentazione che prevede la dichiarazione della presenza di OGM. Altri (Brasile, India, Indonesia, Israele, Malesia, Singapore e Thailandia) sono in procinto di adottare normative analoghe con gradi diversi di obbligatorietà della dichiarazione a seconda della natura degli OGM, della soglia di tolleranza e del tipo di prodotto. Nessun Paese al di fuori dell'UE ha introdotto disposizioni sulla coesistenza propriamente detta. Nei principali Paesi esportatori di prodotti OGM e di prodotti convenzionali (Argentina, Brasile, Canada), sono gli stessi coltivatori ad attuare le misure necessarie per evitare le mescolanze al di sopra di un valore soglia convenuto contrattualmente. Ciò causa maggiori costi per la coltivazione dei prodotti agricoli convenzionali, ma occorre rilevare che in questi Paesi la scala di produzione è nettamente superiore, riducendo di fatto al minimo le interazioni con le superfici vicine: un'azienda agricola in Argentina conta 2000 ettari.

Le regioni senza OGM

Nell'UE le regioni senza OGM su base volontaria esistono già dal 2003, anno in cui dieci autorità regionali europee hanno firmato una dichiarazione congiunta allo scopo di salvaguardare la produzione locale o regionale che ritenevano minacciata dall'introduzione degli OGM. L'azione di questa rete si fonda sui principi riassunti nel febbraio 2005 nella Carta di Firenze⁵⁹.

⁵⁸ Agra Facts numero 45 12, pubblicato l'8 giugno 2012

⁵⁹ Carta di Firenze: <http://www.gmofree-euregions.net:8080/docs/ajax/ogm/Flyer%20IT.pdf>

In virtù della nuova raccomandazione della Commissione (2010/C 200/01), da inizio maggio 2010 Madera è la prima regione europea dichiarata ufficialmente «zona senza OGM» dalla Commissione europea. In effetti, il 5 maggio 2009 conformemente all'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea il Portogallo ha notificato alla Commissione il progetto di decreto legislativo che dichiara Madera «zona libera da organismi geneticamente modificati», adducendo che questi ultimi potevano potenzialmente minacciare la biodiversità dell'isola.

1.6 Attuazione

Oltre all'ordinanza sulla coesistenza che precisa le misure tecniche per la coesistenza in agricoltura (cfr. cap. 1.2.1.1) e che costituisce parte integrante del pertinente pacchetto legislativo, appare opportuno concretizzare tramite ordinanza anche i meccanismi e le condizioni per queste regioni come pure la procedura di attribuzione e l'impiego del marchio «regione senza OGM» conformemente agli orientamenti convenuti. Un progetto di ordinanza sarà disponibile una volta accettata la presente regolamentazione, segnatamente la proposta riguardante le «regioni senza OGM» (cfr. cap. 2.4.3).

Inoltre, per un'attuazione trasparente ed equa delle «regioni senza OGM», sarebbe auspicabile che i Cantoni prevedano, sotto forma di un testo di applicazione, un modello di decisione e elaborazione delle domande che includa le condizioni per il rinnovo e le vie di ricorso. I Cantoni possono promuovere l'organizzazione in rete o azioni congiunte delle «regioni senza OGM» allo scopo di favorire, ad esempio, la realizzazione e il deposito di un marchio o l'elaborazione di pubblicazioni che agevolano l'identificazione e il riconoscimento delle «regioni senza OGM».

2 Commento ai singoli articoli

Ingresso

Le disposizioni sulle regioni senza OGM in agricoltura (art. 19a-19f LIG) si fondano, oltre che sulle basi citate nell'ingresso, sull'articolo 104 della Costituzione federale (Cost.; RS 101), la base costituzionale per l'agricoltura (cfr. cap. 5.1) che va quindi recepita. Secondo la prassi in vigore, nell'ingresso di una legge federale vanno indicate unicamente le disposizioni costituzionali che giustificano le competenze e autorizzano a legiferare. Se, invece che dell'intero articolo, si tratta di singoli capoversi o lettere allora vengono menzionati solo questi ultimi.

Art. 6 cpv. 2 lett. c

Sulla base delle domande e delle osservazioni formulate dal PRN 59, il Consiglio federale intende apportare un alleggerimento significativo delle condizioni quadro per la ricerca fondamentale (emissioni sperimentali) abolendo il divieto di utilizzare geni di resistenza agli antibiotici utilizzati nella medicina umana e veterinaria. È infatti assodato che questa restrizione costituisce un freno allo scambio internazionale di materiale tra ricercatori e comporta un investimento finanziario smisurato per lo sviluppo di marcatori alternativi nei progetti di ricerca fondamentale che non riguardano lo sviluppo di varietà OGM commercializzabili. Inoltre gli obblighi in merito sono in linea con il diritto europeo.

Art. 7 cpv. 1

Questa disposizione viene formulata senza discriminazione di genere.

Art. 7 cpv. 2

Accanto all'obiettivo della legge sull'ingegneria genetica che offre garanzie di protezione elevate, questa legge mira a proteggere la produzione senza organismi geneticamente modificati come pure la libera scelta del consumatore. È proprio questo il principio sancito dall'articolo 7. Il nuovo *capoverso 2* non apporta elementi supplementari in relazione alla coesistenza ma offre una base legale chiara alle misure concrete che, sebbene in modo rudimentale, sono già contenute nell'ordinanza sull'utilizzazione di organismi nell'ambiente (OEDA) e vanno precisate e completate dal Consiglio federale nella futura ordinanza sulla coesistenza.

A titolo di misura fondamentale per la gestione del rischio, il Consiglio federale è chiamato a fissare delle distanze di isolamento tra le colture OGM e non OGM (*lettera a*). Questa lettera comprende già la possibilità di emanare altre misure tecniche efficaci per limitare la dispersione dei pollini o l'ulteriore diffusione di OGM, ad esempio le zone tampone⁶⁰.

La *lettera b* si concentra sugli obblighi di informazione e di documentazione che incombono ai coltivatori di piante OGM nei confronti dei vicini e delle autorità, peraltro già menzionati dell'OEDA. Con questa nuova disposizione, il Consiglio federale ha scelto di introdurre degli obblighi di coordinamento diretti tra gli attori privati, tra cui gli apicoltori. Questi ultimi sono attori importanti per l'agricoltura e i loro prodotti godono di un'immagine positiva di autenticità. La presenza nei pressi delle arnie di parcelle coltivate con piante mellifere geneticamente modificate potrebbe interferire con la volontà degli apicoltori di produrre miele senza tracce di OGM.

La *lettera c* conferisce al Consiglio federale la competenza di introdurre a livello di ordinanza l'obbligo di controllare le piante spontanee, una pratica agricola efficace e riconosciuta per distruggere le piante OGM che potrebbero crescere fuori dalle parcelle e dei periodi di coltivazione ed essere all'origine di mescolanze indesiderate. Questa aggiunta estende gli obblighi relativi alla coesistenza in termini temporali (periodo vegetativo successivo) e geografici (fuori dalla parcella coltivata).

L'analisi delle prescrizioni sulla coesistenza attualmente in vigore ha evidenziato una possibile lacuna nelle clausole tecniche per la certificazione di una filiera garantita senza OGM. Nella prassi seguita attualmente per i prodotti dell'agricoltura convenzionale, lo sviluppo di processi e norme in materia di certificazione della qualità lungo tutta la filiera di produzione compete ai diversi attori con piena soddisfazione anche dei consumatori. Per quanto riguarda i progetti OGM, manca invece l'esperienza che permetterebbe di capire se un sistema analogo potrebbe funzionare. Per questa ragione, la *lettera d* prevede l'attuazione tramite ordinanza di eventuali disposizioni tecniche adeguate.

Art. 7 cpv. 3

⁶⁰ Le zone tampone sono delle superfici coltivate con varietà naturali in grado di catturare i pollini OGM. Confinano con le parcelle coltivate a OGM e fungono da barriera biologica.

L'articolo 2 capoverso 2 accolla l'onere delle misure da adottare in applicazione della LIG in base al principio di causalità. Inoltre, le disposizioni della LIG (art. 30 cpv. 2 e 3) chiamano in primo luogo a rispondere dei danni derivanti dall'impiego di OGM, sia esso conforme o no⁶¹, il titolare dell'autorizzazione. Se quest'ultimo può provare che l'utente ne ha fatto un uso non conforme, può promuovere un'azione di rivalsa. Queste norme coprono i costi generati dai danni effettivi. Per contro, se un agricoltore non OGM constata che le condizioni di applicazione di cui all'articolo 7 capoverso 2 non vengono rispettate e fa confermare questa situazione dell'autorità competente, può chiedere di verificare se l'impiego errato (ad es. distanze non conformi) ha causato un danno (ad es. superamento delle soglie autorizzate). Se non viene constatato un danno, in virtù del diritto vigente i costi legati al controllo non sono assunti né dal titolare dell'autorizzazione né dal coltivatore che disattende le disposizioni. Il capoverso 3 colma questa lacuna obbligando il coltivatore in errore a farsi carico dei costi supplementari generati dal controllo della qualità. Per prevenire contenziosi tra coltivatori, è l'autorità competente, ossia un'autorità cantonale incaricata, ad accertare la fattispecie conformemente all'articolo 20 capoverso 2 LIG.

Art. 15a

Secondo l'articolo 15 LIG l'acquirente deve essere informato sulle peculiarità delle piante geneticamente modificate che intende utilizzare e deve ricevere istruzioni sufficienti che gli permettano di rispettare, in veste di utilizzatore informato, le istruzioni per l'uso del prodotto che ha acquistato (cpv. 1). La formazione consente di trasmettere le raccomandazioni specifiche sul prodotto, le riserve e altre condizioni sull'impiego fissate al momento della domanda e dell'autorizzazione per l'immissione sul mercato del prodotto, in primo luogo per evitare di pregiudicare gli obiettivi perseguiti dalla legge sull'ingegneria genetica (art. 1 LIG). L'acquirente è tenuto ad osservare le istruzioni del fabbricante e dell'importatore (art. 15 cpv. 2 LIG).

In relazione all'obbligo di informazione e di formazione che incombe al titolare dell'autorizzazione (o all'intermediario), va rilevato che l'utente deve poter capire le misure necessarie per poterle attuare correttamente. Questo principio, che fissa la necessità di vantare le necessarie conoscenze e capacità per utilizzare OGM, è oggetto del nuovo articolo 15a LIG. Allo stesso tempo, il Consiglio federale deve avere la competenza di emanare le misure di formazione richieste, segnatamente sulla portata, il contenuto e la durata della formazione da impartire laddove si rilevano lacune. Attualmente ciò non riguarda le conoscenze acquisite dagli agricoltori nel quadro della loro formazione professionale, che sembra sufficiente a garantire un'applicazione corretta delle istruzioni sull'impiego di OGM.

L'articolo 15a LIG non cambia nulla al fatto che il tipo e il contenuto della formazione da fornire siano innanzitutto di competenza della persona che mette in commercio le piante geneticamente modificate. Attualmente una formazione viene offerta ai responsabili di biosicurezza (biosafety officers, BSO) in ambienti chiusi, laboratori, istituti di ricerca, ospedali ecc. I corsi per BSO⁶², attualmente facoltativi, rispondono a un bisogno effettivo e hanno dato buone prove quale strumento per garantire la sicurezza biologica. Alla stessa stregua, l'armonizzazione delle norme

61 Principio comunemente detto privilegio dell'agricoltore.

62 <http://www.bafu.admin.ch/biotechnologie/01744/02964/index.html?lang=it>

sulla formazione potrebbe entrare in linea di conto ai fini della realizzazione delle misure di coesistenza. Con il rinvio agli obiettivi di sicurezza della LIG, il nuovo articolo 15a sposta a livello di legge la possibilità di attuare questo strumento.

Art. 16 cpv. 2

La coesistenza rappresenta l'insieme delle misure destinate a garantire la qualità delle filiere senza OGM. Allo scopo di garantire il rispetto delle norme vigenti sulla denominazione all'estremità della filiera produttiva, ossia a livello di prodotto commerciabile, occorre attuare una serie di misure tecniche, biologiche e organizzative. Già oggi l'articolo 16 LIG prevede l'attuazione di tali misure per il flusso di merci lungo tutta la filiera di produzione ma senza menzionare esplicitamente il luogo di produzione. Per i prodotti utilizzati come derrate alimentari trovano applicazione le condizioni previste dal diritto specifico⁶³. In agricoltura i prodotti OGM derivanti da raccolti destinati all'agricoltura (ad es. sementi) o all'alimentazione animale sono sovente depositati temporaneamente in diversi luoghi (campi, veicoli, fattoria) prima di entrare nella filiera di produzione propriamente detta. Il capoverso 2 impone ora di adottare misure anche nei luoghi di produzione o di deposito intermedio.

È stata inoltre apportata una piccola modifica per uniformare la terminologia tra il capoverso 1 e il 2: il termine contaminazioni è stato sostituito con mescolanze indesiderate.

Anche in questo caso non si tratta esattamente di un nuovo oggetto normativo ma piuttosto di una precisazione della norma esistente volta a garantire la separazione lungo tutta la filiera di produzione.

Sezione 3: Regioni con agricoltura senza organismi geneticamente modificati

Per quanto riguarda il vigente disciplinamento della coesistenza, va detto che la possibilità di istituire «regioni senza OGM» offre un'alternativa quando la realizzazione delle misure di coesistenza previste dalla pertinente ordinanza è complessa o sproporzionata o quando è necessario istituire una «regione senza OGM» a causa di un altro interesse preponderante (cfr. cap. 1.2.2.2). Poiché nessuna misura di coesistenza si applica alle «regioni senza OGM», i vincoli pratici legati alla coesistenza sono di fatto soppressi. Raggruppare le superfici destinate alla coltivazione e alla pratica dell'agricoltura tradizionale significa indirettamente compattare le altre superfici, incluse quelle in cui si utilizzerebbero OGM. È la visione sistemica delle pratiche di coltivazione con e senza OGM che costituisce la forza delle disposizioni sulle «regioni senza OGM». La sezione 3 del secondo capitolo della LIG contiene tutta la normativa sulle «regioni senza OGM».

Art. 19a

Il capoverso 1 descrive gli impieghi ai quali i produttori devono rinunciare in una «regione senza OGM». È segnatamente vietato l'uso di mezzi di produzione agricoli che sono o contengono organismi geneticamente modificati o che sono prodotti a partire da essi. Le norme sull'uso di OGM rispecchiano la prassi più severa attualmente in vigore secondo il diritto nazionale ed europeo.

⁶³ Ordinanza concernente le derrate alimentari geneticamente modificate (ODerrGM ; RS 817.022.51)

A livello nazionale la prassi attuale prevede l'apposizione della menzione «ottenuto senza ricorso alla tecnologia genetica» in virtù del diritto sulle derrate alimentari. Ciò significa che nella produzione di derrate alimentari (intera filiera), anche di origine animale, non possono essere utilizzati materie prime, additivi, coadiuvanti o foraggi derivati da OGM. Nell'agricoltura biologica è vietato utilizzare organismi geneticamente modificati e i loro derivati. Questo divieto è coerente con la prassi e la menzione "ottenuto senza ricorso alla tecnologia genetica" prevista a livello nazionale dal diritto sulle derrate alimentari. Il diritto europeo in materia di coltivazione biologica prevede un'eccezione laddove sia necessario usare additivi per alimenti o per mangimi e altre sostanze che non siano disponibili sul mercato se non ottenuti da OGM. Questa eccezione non è finora mai stata richiesta o applicata.

La rinuncia non concerne i medicinali e i vaccini veterinari e umani, l'alimentazione umana OGM che deriva o è prodotta a partire da essi e nemmeno la ricerca con OGM (in ambienti chiusi). Inoltre, *il capoverso 2* esclude esplicitamente le emissioni sperimentali nelle «regioni senza OGM».

Art. 19b

Vista la reticenza di alcuni Cantoni verso l'impiego dell'ingegneria genetica (cfr. cap. 1.2.2.1), *l'articolo 19b* assegna ai Cantoni un ruolo centrale nell'istituzione delle «regioni senza OGM». Spetta quindi al Cantone riconoscere (art. 19d) o designare (art. 19e) le «regioni senza OGM».

Art. 19c

Il capoverso 1 (lett. a) fissa dei criteri per garantire una certa armonizzazione tra le «regioni senza OGM» e per evitare la loro frammentazione (superficie continua senza enclavi e estensione minima). Lo stesso capoverso prevede dei criteri per garantire alle «regioni senza OGM» una certa visibilità nel paesaggio (lett. b) e una durata minima (lett. c).

La superficie minima di 400 ettari (lett. a) prevista dal progetto corrisponde alla superficie assemblata e contigua di una ventina di aziende agricole svizzere di medie dimensioni. Questo valore permette di evitare una frammentazione eccessiva delle superfici agricole che comprometterebbe l'attrattiva delle «regioni senza OGM».

La *lettera b* precisa le condizioni per la delimitazione delle «regioni senza OGM». Le frontiere naturali, gli elementi paesaggistici facilmente identificabili e i confini politici permettono di delimitare materialmente le «regioni senza OGM» in vece dei limiti delle proprietà (ad es.. catasto).

Alla *lettera c* il legislatore assoggetta la denominazione di «regioni senza OGM» a una durata minima di 5 anni che compensa adeguatamente i costi per la realizzazione. Questo lasso di tempo consente inoltre di fidelizzare il consumatore nei confronti dei beni e dei prodotti provenienti dalle «regioni senza OGM» e di apprezzare i potenziali benefici. Il Cantone può optare per una procedura semplificata per rinnovare la denominazione di «regione senza OGM». In merito alla durata minima prescritta il Consiglio federale ritiene superfluo prevedere una procedura di rinuncia.

Secondo *il capoverso 2* il Consiglio federale emana le disposizioni che concretizzano gli standard che le «regioni senza OGM» devono soddisfare. Allo scopo di adeguare la misura all'obiettivo auspicato, il Consiglio federale può accordare delle eccezioni sulle prescrizioni di attuazione. Per non discriminare i Cantoni con una

superficie più piccola, può autorizzare l'istituzione di una «regione senza OGM» con un'estensione inferiore al minimo prescritto nei Cantoni che dispongono di una superficie agricola utile inferiore o pari a 400 ettari (lett. a). Può inoltre regolamentare la designazione di «regioni senza OGM» a livello intercantonale (lett. b). Ai sensi della lettera c il Consiglio federale può allentare, a titolo di deroga, i divieti se questi si rivelassero sproporzionati. Ciò potrebbe essere il caso se si verificasse una penuria di prodotti non OGM di prima necessità. Se dovessero, ad esempio, scarseggiare alimenti tradizionali per animali potrebbe autorizzare l'impiego a titolo eccezionale di alimenti OGM. Potrebbe altresì ammettere una deroga per l'uso di vitamina B2 ottenuta da OGM⁶⁴, se sul mercato non dovesse essere disponibile uno stock di prodotti di sintesi sufficiente in termini di qualità o di quantità. Nel quadro delle disposizioni esecutive, il Consiglio federale può far capo a una commissione indipendente di esperti, analoga al comitato di regolamentazione istituito a livello europeo⁶⁵, con funzione di consulente nell'ambito delle deroghe da accordare.

Art. 19d

Secondo l'*articolo 19d*, il Cantone riconosce a una regione la qualifica di «regione con agricoltura senza organismi geneticamente modificati» previa esplicita richiesta di un ente responsabile che rappresenta gli attori privati che intendono rinunciare all'impiego di OGM nella produzione agricola e poter così distinguere i loro prodotti sul mercato. Per il riconoscimento occorre l'adesione della totalità degli agricoltori della futura «regione senza OGM».

Art. 19e

La designazione di «regioni senza OGM» su decisione del Cantone permette di rinunciare all'impiego di OGM per motivi riconducibili alla complessità o all'onerosità delle misure di coesistenza, ossia alla proporzionalità di tali misure in un'agricoltura su scala ridotta, alla protezione e alla promozione di superfici ad elevato valore naturalistico o a un altro interesse preponderante (cfr. anche cap. 1.1.2 e 1.2.2). I motivi per la creazione di «regioni senza OGM» sono elencati in modo non esaustivo ai *capoversi 1 e 2*.

I due meccanismi previsti per la designazione di «regioni senza OGM» da parte del Cantone sono descritti ai *capoversi 1 e 2*. A seconda del meccanismo, il Cantone funge da intermediario e arbitro oppure da promotore.

Il primo meccanismo (*cpv. 1*) prevede che il Cantone possa designare una «regione senza OGM» previa richiesta di un ente responsabile che rappresenta almeno l'80 per cento degli agricoltori di una regione che intendono rinunciare all'impiego di OGM in agricoltura e differenziare i loro prodotti in base a tale impegno. A tal fine, il Cantone deve analizzare gli interessi in gioco e concludere che gli agricoltori che rinunciano all'impiego di OGM sarebbero svantaggiati dalla presenza di colture transgeniche o di un altro tipo di impiego di OGM, in particolare per il fatto che le misure di coesistenza risulterebbero sproporzionate in una struttura agricola o paesaggistica di piccole dimensioni o frammentata (*lett. b*).

⁶⁴ Ottenuto da OGM: derivato mediante l'uso di un OGM come ultimo organismo vivente nel processo di produzione, ma non contenente OGM o da essi costituito né ottenuto da OGM.

⁶⁵ Art. 37 del regolamento (CE) N° 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici

Il *capoverso 2* propone un secondo meccanismo che permette al Cantone di imporre la rinuncia all'impiego di OGM su un territorio di sua competenza per le stesse ragioni addotte al *capoverso 1* o se intende privilegiare l'agricoltura senza OGM allo scopo di favorire un interesse preponderante quale la protezione o la promozione di superfici a elevato valore naturalistico (lett. b). Se il Cantone decide unilateralmente di istituire una «regione senza OGM», è tenuto a consultare la collettività e a tener conto della diversità dei tipi di agricoltura e della produzione prevista. La concertazione a livello locale permette di individuare gli interessi specifici, garantisce l'interesse pubblico e contribuisce positivamente alla gestione futura della «regione senza OGM» e all'applicazione rigorosa delle condizioni e degli orientamenti scelti (lett. a). Se una «regione senza OGM» è istituita su iniziativa delle autorità cantonali, queste designano un ente responsabile, delegano questa funzione a un ente esterno oppure assumono esse stesse il ruolo di ente responsabile facendosi carico dei compiti che spettano a tale ente.

Ai sensi degli *articoli 19d* e *19e*, l'ente responsabile fissa le condizioni quadro per gli operatori e i coltivatori e provvede alla verifica dell'osservanza degli impegni definiti agli *articoli 19a*, *19c* e *19e*. L'ente responsabile può delegare questo compito a un ente di controllo e di certificazione riconosciuto, analogamente a quanto avviene per altri sistemi di denominazione, disciplinati in particolare dall'ordinanza sui parchi d'importanza nazionale⁶⁶ o dall'ordinanza sulle designazioni «montagna» e «alpe»⁶⁷ (cfr. anche cap. 1.6).

Per garantire la compatibilità della normativa proposta con il diritto internazionale del commercio (cfr. cap. 5.2.1) ed evitare che la coltivazione e l'impiego degli OGM siano esclusi sul territorio svizzero, il *capoverso 3 lettera a* prevede che venga mantenuta una superficie coltivabile di dimensioni congrue che permetta vari tipi di coltivazione, tra cui quella OGM. Sebbene non esplicitamente definite, le dimensioni di tale superficie potrebbero corrispondere alla superficie minima di una «regione senza OGM», ossia a 400 ettari.

Affinché la decisione del Cantone non pregiudichi l'interesse privato a una produzione OGM, la *lettera b* impone ai Cantoni di ponderare gli interessi divergenti in favore delle «regioni senza OGM» o in favore della produzione con OGM e di esaminare soluzioni culturali alternative al di fuori della «regione senza OGM», ad esempio attraverso una permuta di parcelle.

A livello giuridico, le modalità di designazione delle «regioni senza OGM» devono essere definite dai Cantoni. A tal fine entrano in considerazione anzitutto una legge e/o un'ordinanza, gli strumenti di pianificazione del territorio o una decisione cantonale di portata generale.

Art. 19f

Analogamente al modello applicato ai parchi d'importanza nazionale⁶⁸, la Confederazione conferisce un marchio per la designazione delle «regioni senza OGM» su

⁶⁶ Ordinanza sui parchi d'importanza nazionale (OPar; RS **451.36**)

⁶⁷ Ordinanza sulle designazioni «montagna» e «alpe» (ODMA; RS **910.19**)

⁶⁸ Art. 23e segg. della legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS **451**) e ordinanza del 7 novembre 2007 sui parchi d'importanza nazionale (OPar; RS **451.36**)

domanda del Cantone se sono soddisfatti i criteri e le condizioni fissati agli *articoli 19a-19c e 19d o 19e*. Nel caso in cui in una regione candidata al marchio siano stati impiegati o coltivati OGM, il *capoverso 1* fissa un periodo di almeno un anno senza coltivazione e impiego di OGM prima del conferimento del marchio. Questo periodo dovrebbe permettere di concludere una stagione di produzione e di identificare i punti critici per evitare mescolanze accidentali con OGM residui.

Il marchio è attribuito per una durata determinata (*cpv. 2*) allo scopo di permettere agli attori di riposizionarsi. Per rinnovare il marchio occorre avviare una nuova procedura. I Cantoni possono tuttavia decidere di introdurre una procedura semplificata.

Conformemente al *capoverso 3*, spetta al Consiglio federale stabilire per ordinanza, se del caso, condizioni e prescrizioni tecniche più precise sul conferimento e l'impiego del marchio.

Secondo il *capoverso 4*, l'etichettatura di prodotti provenienti da una «regione senza OGM» è retta dall'articolo 17 che precisa gli obblighi generali per l'etichettatura degli organismi non geneticamente modificati e dei prodotti OGM, applicabili in particolare ai prodotti provenienti dalle «regioni senza OGM», segnatamente le prescrizioni sull'etichettatura dei prodotti e delle miscele, sui valori soglia e sulle tracce di OGM nonché sulle modalità secondo cui gli organismi non geneticamente modificati possono essere etichettati come tali.

L'*articolo 19f* LIG (nuovo) concerne esclusivamente l'etichettatura delle regioni senza agricoltura OGM, ma non l'etichettatura di mezzi di produzione e prodotti, in particolare di derrate alimentari e oggetti d'uso. Concretizzando l'*articolo 17 capoverso 5* LIG, le derrate alimentari prodotte senza ricorrere a OGM possono già ora essere contrassegnate con la menzione «ottenuto senza ricorso alla tecnologia genetica», a condizione che siano adempiuti i requisiti dell'*articolo 7 capoverso 8* dell'ordinanza del DFI concernente le derrate alimentari geneticamente modificate (ODerrGM, RS 817.022.51). Secondo l'*articolo 7 capoverso 9* ODerrGM non sono ammesse altre menzioni.

Art. 24a

Finora, le misure concrete in caso di pregiudizio, abuso o inosservanza delle prescrizioni della LIG e delle decisioni adottate in base ad essa non erano elencate in modo esaustivo. Le misure previste dal nuovo *articolo 24a* si articolano secondo la gravità della violazione e vanno dal divieto di esercitare una data attività, alla revoca di un'autorizzazione, l'esecuzione sostitutiva a spese dell'autore della violazione o dell'organizzazione incaricata, il sequestro, la confisca e la distruzione fino all'addossamento di un importo di 10 000 franchi al massimo o del corrispettivo del ricavo lordo dei prodotti immessi illegalmente in commercio.

Art. 25a

Nel rispetto del principio di precauzione e conformemente al dovere generale di monitoraggio dello stato dell'ambiente, il nuovo disciplinamento propone di inserire esplicitamente nella legge il compito della Confederazione di sviluppare un sistema di monitoraggio dell'ambiente e della biodiversità in relazione all'impiego e alla diffusione degli OGM al fine di individuare tempestivamente eventuali effetti provocati dalla presenza involontaria di OGM o di materiale transgenico nell'ambiente.

Il monitoraggio mira a identificare gli effetti potenzialmente negativi, diretti e indiretti, singoli o cumulati che potrebbero risultare dall'impiego degli OGM a breve e lungo termine. Vanno ad esempio monitorati la presenza di piante transgeniche al di fuori delle zone in cui sono autorizzate e l'effetto delle piante geneticamente modificate che producono pesticidi (ad es. modifiche su organismi non bersaglio o sulla biodiversità imputabili alla tossina Bt). Il *capoverso 2* obbliga i Cantoni a trasmettere alla Confederazione i dati pertinenti che risultano dai controlli dell'efficacia delle misure di sicurezza stabilite tramite decisione. L'articolo 25a non è proprio una disposizione ex novo, bensì introduce una base legale esplicita per il monitoraggio ambientale previsto dall'articolo 51 dell'ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente⁶⁹. La terminologia dell'articolo vigente è stata leggermente modificata per definire in modo coerente e neutro gli scopi del monitoraggio. I termini «pericoli» e «pregiudizi» sono infatti stati sostituiti dal termine «ripercussioni», in quanto il monitoraggio serve a constatare determinati effetti mentre l'identificazione di un pericolo o di un danno è il risultato di un'analisi che non rientra nel monitoraggio propriamente detto.

L'articolo 25a non disciplina né definisce i criteri e le condizioni del piano di sorveglianza che il richiedente di un'autorizzazione per l'impiego e la messa in commercio di OGM deve prevedere e soddisfare (art. 28 cpv. 2 lett. e OEDA). Il piano deve permettere di verificare se, per un dato prodotto, le ipotesi alla base dell'analisi e della valutazione del rischio sono giuste e se le misure di protezione adottate sono applicate correttamente. Quest'obbligo, che incombe al richiedente, è già retto dall'articolo 12 LIG.

3 Ripercussioni

Questo capitolo tratta unicamente le ripercussioni comportate dalle modifiche della LIG in materia di coesistenza e di «regioni senza OGM». Gli effetti economici derivanti dall'attuazione dell'ordinanza sulla coesistenza sono oggetto di un rapporto esplicativo distinto e sono quindi esclusi da questa analisi. Le ripercussioni che derivano dalla normativa sulla coesistenza nel suo insieme sono invece analizzate nel dettaglio nell'ambito di una valutazione economica delle misure e degli obiettivi ambientali.

I costi e i benefici legati alla designazione di «regioni senza OGM» dipendono dal numero di «regioni senza OGM» annunciate e istituite. Il tasso di adesione al progetto degli agricoltori e dei Cantoni dipenderà dal contesto politico svizzero (moratoria/coltura di OGM autorizzata). Inoltre, poiché la stesura delle ordinanze d'applicazione non è ancora pienamente conclusa, le ripercussioni in termini di finanze e di personale sono valutate qualitativamente.

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Con l'introduzione di piante OGM nell'agricoltura svizzera, i compiti esecutivi già fissati nella LIG ma la cui applicazione è sospesa per effetto della moratoria (in particolare le procedure di autorizzazione) saranno assunti dall'Amministrazione

⁶⁹ Ordinanza del 10 settembre 2008 sull'utilizzazione di organismi nell'ambiente (OEDA; RS **814.911**)

federale. Sebbene ciò implichi un incremento del carico amministrativo, non si tratta propriamente di nuovi compiti.

I compiti esecutivi concernenti le «regioni senza OGM» che, in virtù delle nuove disposizioni della LIG, incombono alla Confederazione si limitano all'analisi tecnica e alla gestione dei dossier in vista dell'attribuzione delle denominazioni. Il processo per il conferimento del marchio «regione senza OGM» ricalca la procedura applicata nei parchi di importanza nazionale (OPar)⁷⁰. Ciò permette di beneficiare di un sistema già rodato e delle esperienze maturate, riducendo quindi al minimo le risorse necessarie per l'implementazione di una nuova procedura. Secondo il modello dell'OPar, le condizioni quadro per l'assegnazione e l'utilizzo del marchio «regione senza OGM» saranno fissate in un'ordinanza d'applicazione. I costi diretti indotti dall'istituzione delle «regioni senza OGM», i mezzi previsti per coprire i costi e le conseguenze per quanto riguarda la dotazione di personale saranno esposti nel dettaglio in un rapporto esplicativo ad hoc. Attualmente non possono essere oggetto di un'analisi quantitativa dettagliata.

Rispetto all'iter per i parchi che impone un'analisi caso per caso e la definizione dei valori naturalistici e paesaggistici e dei beni da proteggere o da produrre nel parco, gli incarti per le «regioni senza OGM» sono molto meno complessi e i criteri sono chiaramente definiti per legge agli articoli 19a-19e.

A grandi linee si può quantificare in 1-5 l'anno il numero di incarti depositati per le «regioni senza OGM» (non sorprenderebbe tuttavia se si verificasse un picco a seguito dell'attuazione della presente legge). Si ritiene che l'onere supplementare comportato per la Confederazione dalle nuove disposizioni a lungo termine sia inferiore a un posto a tempo pieno, senza contare però l'onere richiesto per l'elaborazione del diritto a livello di ordinanze e di altri ausili in vista dell'attuazione. Non si esclude tuttavia un'esternalizzazione.

Diversamente dal modello per i parchi di importanza nazionale, non sono previste sovvenzioni per l'istituzione delle «regioni senza OGM». L'onere finanziario a carico della Confederazione è quindi limitato.

Per i motivi citati, le modifiche legislative previste nel presente progetto sulle «regioni senza OGM» non hanno conseguenze significative a livello di finanze e di personale per la Confederazione.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni, i Comuni, le Città, gli agglomerati e le regioni di montagna

La possibilità di istituire delle «regioni senza OGM» avrà degli effetti sui Cantoni e sui Comuni che decideranno di far capo a questo strumento a prescindere dal modello prescelto (top-down, bottom-up o intermedio). Nel modello top-down o intermedio, i Cantoni assumono il ruolo di promotore (ente responsabile) e dispongono di una competenza decisionale ma dovranno consultare anche la collettività. I Cantoni sono responsabili per la messa in sicurezza e la gestione delle regioni, ossia per la delimitazione delle zone senza OGM e per la verifica del rispetto degli obblighi

⁷⁰ Art. 23e segg. legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS 451) e ordinanza del 7 novembre 2007 sui parchi di importanza nazionale, (OPar; RS 451.36)

derivanti dal conferimento del marchio. Nel modello bottom-up i Cantoni hanno un ruolo minore incentrato soprattutto sull'accompagnamento e il follow-up.

Benché sia ipotizzabile che i controlli della corretta applicazione delle condizioni vengano delegati all'ente di certificazione esterni o vengano eseguiti contemporaneamente ad altre procedure, Cantoni e Comuni si vedranno confrontati con un incremento dei compiti. In ogni caso, i Comuni assumeranno compiti supplementari anche perché i Cantoni potrebbero chiedere il loro appoggio per la realizzazione e il controllo dell'osservanza degli obblighi.

Visto quanto precede, le «regioni senza OGM» costituiscono uno strumento promozionale per le autorità cantonali che curano una certa immagine o che sono consapevoli dell'importanza di una partecipazione attiva e responsabile delle collettività locali e regionali nel processo di consultazione sulle colture OGM. Gli effetti in termini di costi finanziari supplementari o di dotazione di personale a carico dei Cantoni e dei Comuni dipenderanno all'impegno dei Cantoni e, di conseguenza, sono difficili da valutare. Dovrebbero tuttavia essere compensati dalle ricadute economiche e sociali derivanti dall'istituzione di «regioni senza OGM».

Le città e gli agglomerati non sono interessati a priori dalla nuova normativa poiché le «regioni senza OGM» si trovano in zone agricole.

D'altro canto, alcune regioni dedite all'agricoltura di montagna o all'allevamento potrebbero beneficiare della denominazione senza dover apportare eccessivi adeguamenti al loro sistema di funzionamento, dato che lavorano già secondo un elenco degli obblighi che esclude l'impiego di OGM. Attualmente è tuttavia difficile fornire cifre precise sull'ammontare dei costi e dei benefici.

3.3 Ripercussioni economiche

3.3.1 Ripercussioni economiche per gli attori della produzione agricola

La presente normativa completa le basi legali necessarie per fissare le condizioni tecniche per la coltivazione simultanea di OGM e non OGM e supporta indirettamente le misure di coesistenza, che non raccolgono il consenso degli attori della produzione agricola. Come sottolinea del resto la Camera dell'agricoltura dell'Unione svizzera dei contadini nella presa di posizione del 23 febbraio 2012 a favore del rinnovo della moratoria⁷¹ sono giudicate rigide e complesse. Uno dei progetti del PNR 59 include una valutazione dei costi della coesistenza a livello di sfruttamento individuale e per ogni fase della produzione. Sulla base degli elementi considerati (ad es. tempo per la pulizia dei mezzi di trasporto e dei siti di stoccaggio, allestimento di una zona tampone attorno al campo coltivato con piante geneticamente modificate) e tenuto conto dell'offerta esistente di varietà OGM, delle particolarità della struttura paesaggistica e agricola svizzera, il progetto giunge alla conclusione che, in generale, introdurre le piante geneticamente modificate attualmente sul mercato non è redditizio per il settore agricolo nel suo insieme. I costi per le misure di coesistenza risulterebbero tuttavia irrisori rispetto ai costi totali di produzione.

⁷¹ Presa di posizione dell'USC del 23.02.2012: <http://www.sbv-usp.ch/fr/medias/communiqués-de-presse/archives-2012/210212-genie-genetique/>

La proposta delle «regioni senza OGM» può essere accolta favorevolmente dagli attori della produzione agricola come alternativa alla coesistenza. Nel rispetto del parere degli agricoltori e dei consumatori, questo elemento può generare effetti positivi per lo sviluppo rurale, preservando la diversità dei tipi e dei modi di sfruttamento agricolo e adeguandosi alla struttura del paesaggio. A titolo di esempio, la prossimità con agricoltori che hanno scelto lo stesso tipo di produzione permette di utilizzare le macchine agricole o altri attrezzi di produzione in comune e di trarne un certo beneficio.

Inoltre, le «regioni senza OGM» sono uno strumento di promozione per le aziende agricole, i produttori di sementi o miele e altri attori della produzione agricola che, consapevoli del successo potenziale in termini commerciali o di immagine, hanno la possibilità di sviluppare una denominazione di origine su propria iniziativa allo scopo di evidenziare la provenienza da una «regione senza OGM». Seguendo questa logica, ci si potrebbero attendere ricadute finanziarie positive per gli operatori economici interessati.

Non bisogna dimenticare che gli agricoltori che si impegneranno a proporre una «regione senza OGM» dovranno assumere dei costi per l'organizzazione, l'armonizzazione e, dato il caso, un nuovo tipo di gestione della loro azienda, delle filiere di produzione e dello smercio dei prodotti a causa del divieto dell'impiego di OGM. Tuttavia, le conseguenze economiche per gli attori della produzione agricola possono essere considerate irrisorie di fronte alle opportunità offerte dall'istituzione di «regioni senza OGM».

3.3.2 Ripercussioni economiche per le aziende produttrici di sementi

Potrebbe essere vantaggioso per le aziende che producono sementi garantite senza OGM mirare a una produzione all'interno delle «regioni senza OGM». Da un canto, potrebbero beneficiare di questa situazione privilegiata, al riparo da potenziali contaminazioni vista l'assenza di campi OGM nelle immediate vicinanze. Dall'altro, questa situazione potrebbe tornare utile a fini economico-promozionali.

Tra coloro che potrebbero risentire negativamente della regolamentazione sulle «regioni senza OGM» figurano le aziende produttrici di sementi che offrono OGM nel loro catalogo. Si stima che sulla piazza svizzera siano presenti una decina di multinazionali, tra cui Syngenta che ha, tra l'altro, sede in Svizzera ma che non dovrebbe accusare perdite finanziarie importanti poiché il mercato svizzero è relativamente piccolo. Si può tuttavia ritenere che la presenza di regioni di fatto chiuse al mercato degli OGM possa nuocere all'immagine di Syngenta.

L'effetto della normativa sulle «regioni senza OGM» non dovrebbe avere effetti significativi sulle aziende produttrici di sementi al di là del divieto di smerciarvi sementi OGM.

3.3.3 Ripercussioni per il commercio al dettaglio

I dettaglianti possono trarre benefici dalla vendita di prodotti OGM se riescono ad applicare un margine più alto rispetto ai prodotti convenzionali. Ciò è ipotizzabile se la produzione è nettamente più economica o se i maggiori vantaggi per il cliente permettono di vendere i prodotti a prezzi più alti. Dato il caso, anche i prodotti senza

OGM (giusta l' ODerrGM)⁷² e quelli provenienti da «regioni senza OGM» possono essere commercializzati a prezzi maggiori rispetto ad oggi (e diventare più cari per i consumatori).

3.3.4 Ripercussioni per le imprese di trasformazione di prodotti agricoli

L'istituzione di «regioni senza OGM» ha delle conseguenze per le imprese di trasformazione di prodotti agricoli di tali regioni, poiché dovranno garantire la separazione dei flussi di merci.

3.3.5 Ripercussioni per i consumatori

Dato il caso, i consumatori trarranno beneficio dal fatto che la separazione dei flussi di merci risulterà semplificata e che i costi verranno riversati in misura minore sui prezzi. I prodotti provenienti da «regioni senza OGM» possono assicurare al consumatore anche un vantaggio d'immagine.

3.3.6 Ripercussioni per la ricerca nel settore delle biotecnologie verdi

Per la ricerca, la situazione dovrebbe essere simile a quella che attualmente riguarda la normativa sulle «regioni senza OGM», dato che i divieti in vigore non concernono esplicitamente le emissioni sperimentali.

Nella sua risposta all'interpellanza del Consiglio nazionale (08.3291: La moratoria sull'ingegneria genetica minaccia la piazza svizzera della ricerca), il Consiglio federale ha precisato che, oltre a non condividere i timori espressi dall'interpellante, è sempre più convinto che in questi ultimi anni la ricerca svizzera sui rischi legati agli OGM abbia potuto beneficiare di risorse finanziarie importanti (PNR 59). necessità Con lo scopo di assicurare la continuità delle competenze in materia di ingegneria genetica in ambito vegetale sostenendo siti protetti riservati alle emissioni sperimentali (Messaggio ERI 2013-2016; FF 2012 2727 2899 seg.) le camere hanno approvato la creazione di un sito sicuro in Svizzera. Per questo motivo le installazioni della stazione di ricerca Reckenholz saranno assicurate in modo permanente.

La modifica di legge relativa alle «regioni senza OGM» non dovrebbe comportare un cambiamento sostanziale della situazione suesposta, dato che non riguarda lo svolgimento delle sperimentazioni con OGM in ambienti chiusi o all'aperto (immismissioni sperimentali).

L'abrogazione del divieto di utilizzare geni resistenti agli antibiotici per le emissioni sperimentali dovrebbe alleggerire gli obblighi finanziari e permettere lo scambio internazionale di materiale per la ricerca (vedi paragrafo 2, commenti sulle disposizioni).

⁷² Ordinanza concernente le derrate alimentari geneticamente modificate (ODerrGM; RS 817.022.51)

3.3.7 Ripercussioni per la società

Si presume che la coltivazione di OGM in Svizzera non acquisirà grande importanza nei prossimi dieci anni. In primo luogo non è chiaro in che misura la coltivazione di OGM sia economicamente interessante (utili incerti, dimensioni contenute, costi delle misure di coesistenza, rischi di responsabilità). Secondariamente l'Europa, in particolare i Paesi limitrofi, manifestano scetticismo: nell'UE sono ammessi due tipi di coltivazioni OGM, ma solo il mais Bt MON810 può essere coltivato su ampie superfici. Terzo, la procedura di autorizzazione in Svizzera dura diversi anni. Tuttavia, lo sviluppo di nuove varietà di OGM particolarmente adatte o interessanti per la Svizzera (barbabietole, patate) potrebbe modificare rapidamente questo scenario.

Attualmente l'istituzione di «regioni senza OGM» non dovrebbe avere effetti significativi per l'insieme della società.

3.4 Ripercussioni sanitarie e sociali

L'istituzione di «regioni senza OGM» offre una nuova filiera di produzione e, in generale, permette alla filiera senza OGM di consolidare la propria posizione. Tuttavia, questi vantaggi sono difficilmente quantificabili in termini finanziari.

3.5 Ripercussioni ambientali

Con la modifica proposta, nelle regioni in cui viene praticata un'agricoltura senza OGM cambierà il tipo di coltivazione e, di riflesso, l'impatto sull'ambiente. Ad esempio, i contadini che oggi producono secondo metodi tradizionali dovranno utilizzare foraggi biologici (gli standard per il loro tenore di OGM sono severissimi). A seconda della valutazione dell'impatto ambientale delle coltivazioni OGM, nelle «regioni senza OGM» potrebbe prodursi un vantaggio ambientale o il vantaggio potrebbe svanire, ad esempio se la coltivazione di OGM permette di ridurre, o al contrario fa aumentare, l'impiego di prodotti chimici in agricoltura.

3.6 Altre ripercussioni

Nessuna

4 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto in questione non è stato annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012 sul programma di legislatura 2011-2015⁷³ né nel decreto federale del 25 gennaio 2012 sul programma di legislatura 2011-2015 (disegno)⁷⁴. È tuttavia conforme all'obiettivo n. 23 del programma di legislatura, secondo cui la Svizzera utilizza in maniera ottimale il territorio e il suolo e si adopera per proteggere efficacemente l'ambiente, la natura e il paesaggio rurale armonizzando al meglio l'organizzazione del territorio con le nuove infrastrutture. La normativa sulla coesistenza, comprese le «regioni senza OGM», concretizza uno degli obiettivi principali di questa strategia.

⁷³ FF 2012 305

⁷⁴ FF 2012 447

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

Benché non sia esplicitamente citato, questo progetto si inserisce in diverse priorità della politica agricola 2014-2017⁷⁵. Rendendo i modi di produzione più flessibili, la coesistenza mira a garantire una produzione e un approvvigionamento sicuri di derrate alimentari. Il principio della sovranità alimentare, una delle pietre miliari della politica agricola 2014-2017, ne esce rinforzato.

Il presente progetto disciplina, da un canto, la coesistenza per le regioni in cui l'impiego degli OGM sarebbe possibile senza compromettere la filiera tradizionale. Dall'altro, prevede una soluzione innovatrice per la filiera senza OGM. Regolamentando la coesistenza e le «regioni senza OGM», la normativa proposta incoraggia le iniziative collettive e promuove le regioni. Adempie quindi pienamente gli obiettivi delle priorità strategiche 3 e 4 della politica agricola rafforzando la vitalità delle aree rurali e promuovendo lo spirito innovativo e imprenditoriale dell'agricoltura e della filiera alimentare.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Dal punto di vista materiale, il progetto è strutturato in due parti: l'una contempla l'adeguamento di diverse disposizioni della legge sull'ingegneria genetica in base ai risultati e alle raccomandazioni del PNR 59. Precisa e concretizza le norme di delega e le completa in modo tale da creare a livello di ordinanza un disciplinamento efficace ed esaustivo sulla coesistenza senza estendere eccessivamente le norme di delega in vigore. L'altra introduce nella LIG una nuova sezione 3 offrendo di fatto la possibilità di costituire delle regioni in cui si pratica un'agricoltura senza OGM.

Adeguamento delle norme di delega

Vengono adeguate le disposizioni sulla protezione della produzione senza organismi geneticamente modificati e della libertà di scelta poiché al Consiglio federale viene conferita l'autorità di emanare prescrizioni sul controllo della qualità (art. 7 cpv. 2). Le disposizioni sulla separazione dei flussi di merci sono invece adeguate in considerazione dell'intera filiera di produzione (art. 16 cpv. 2). Vengono introdotte nuove disposizioni sulla formazione necessaria per utilizzare OGM (art. 15a) e sulla realizzazione e la gestione di un sistema di monitoraggio (art. 25a). Si crea anche una base esplicita per le misure amministrative (art. 24a). È invece abrogato il divieto di utilizzare geni resistenti agli antibiotici per le emissioni sperimentali (art. 6 cpv. 2 lett. c). Dal punto di vista formale, gli adeguamenti previsti dal progetto si fondano sull'articolo 120 capoverso 2 Cost. che conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sull'impiego del patrimonio germinale e genetico di animali, piante e altri organismi. La stessa base costituzionale è già servita per l'elaborazione della LIG e va considerata sufficiente poiché l'adeguamento delle disposizioni appena citate si limita ad ambiti già contemplati dai principi generali della LIG che rientrano di fatto nel campo di applicazione dell'articolo 120 capoverso 2 Cost.

⁷⁵ Messaggio concernente l'evoluzione della politica agricola negli anni 2014-2017
<http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00044/01178/index.html?lang=it>

Regioni con agricoltura senza OGM

Con l'introduzione della *sezione 3 Regioni con agricoltura senza OGM* la LIG si arricchisce di sei nuove disposizioni. Gli articoli 19a - 19f consentono ai Cantoni di istituire a determinate condizioni delle regioni con agricoltura senza OGM e disciplinano i meccanismi per la designazione di tali regioni e per il conferimento e l'impiego di un marchio. Autorizzano inoltre il Consiglio federale a emanare le pertinenti prescrizioni d'applicazione (cfr. art. 19c cpv. 2 e art. 19f cpv. 3). Da un canto, con il cosiddetto modello bottom-up (art. 19d), incentrato sull'iniziativa dei coltivatori, si intende lasciare a questi ultimi la massima libertà possibile sui motivi che li indurrebbero a optare per un'agricoltura senza OGM. Dall'altro, il modello denominato top-down (art. 19e cpv. 2) abbina l'approccio complementare dell'istituzione da parte del Cantone all'interesse preponderante di avere una produzione agricola senza OGM in una determinata regione. Il terzo modello riprende determinati elementi degli altri due e li fonde in una «via di mezzo» (art. 19e cpv. 1). Le tre varianti permettono ai Cantoni di perseguire obiettivi diversi attraverso l'istituzione di regioni con agricoltura senza OGM.

Se il modello bottom-up si fonda unicamente sulla volontà (unanime) degli agricoltori interessati, il modello intermedio, che richiede una maggioranza di agricoltori (80%), trova le sue motivazioni soprattutto nella tutela della produzione biologica e di quella integrata, in particolare laddove le superfici sono piccole e le misure per la coesistenza potrebbero comportare un onere sproporzionato.

L'istituzione d'ufficio di una «regione senza OGM» (modello top-down) può essere dettata anche da motivi di proporzionalità. Può, ad esempio, essere decisa a scopi preventivi per tutelare o promuovere le superfici con un elevato valore naturalistico a prescindere dalle severe prescrizioni che regolamentano la procedura di autorizzazione per gli organismi geneticamente modificati e dalle normative sulla coesistenza da concretizzare. Ciò potrebbe interessare in particolare le regioni in cui si trovano spazi vitali e paesaggi particolarmente sensibili o degni di protezione a tenore dell'articolo 8 OEDA.

Il progetto si fonda su diverse basi costituzionali, prima fra tutte l'articolo 120 Cost. sull'ingegneria genetica in ambito non umano, che al capoverso 2 autorizza la Confederazione ad emanare prescrizioni sull'impiego del patrimonio germinale e genetico di animali, piante e altri organismi allo scopo di prevenire gli abusi dell'ingegneria genetica. Tutelare dagli abusi non significa garantire solo l'innocuità degli OGM per la salute o per l'ambiente ma anche la coesistenza tra la produzione con OGM e quella tradizionale, in particolare nell'ottica della protezione della proprietà. A questo proposito si può quantomeno ipotizzare che l'impiego di sementi transgeniche in agricoltura limiti per un periodo piuttosto lungo la produzione senza OGM. La possibilità di istituire regioni con agricoltura senza OGM si ripercuote pertanto sull'obiettivo di protezione dell'articolo 120 Cost. Lo strumento proposto torna utile non da ultimo agli agricoltori, e ai loro interessi economici, soprattutto a coloro che praticano un'agricoltura biologica o integrata. Contribuisce altresì a garantire la libertà di scelta dei consumatori. Oltre che tutelare i beni citati, l'istituzione di «regioni senza OGM» può proteggere la produzione agricola soprattutto nei casi in cui le dimensioni ristrette impediscono o ostacolano la produzione di OGM nel rispetto delle disposizioni sulla coesistenza. Oltre che sull'articolo 120 Cost., il progetto si fonda sull'articolo 104 Cost., ossia la base costituzionale che regge l'agricoltura. La Confederazione provvede affinché l'agricoltura, tramite una

produzione ecologicamente sostenibile e orientata al mercato, ossia alle esigenze dei consumatori, contribuisca efficacemente a garantire l'approvvigionamento della popolazione (art. 104 cpv. 1 lett. a Cost.) e promuove mediante incentivi economicamente redditizi le forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente (art. 104 cpv. 3 lett. b Cost.). Tenuto conto della domanda, finora elevata, di prodotti senza OGM, la Confederazione è incaricata di promuovere in modo particolare la produzione agricola tradizionale. Se necessario, derogando al principio della libertà economica, la Confederazione può promuovere le aziende contadine che coltivano il suolo (art. 104 cpv. 2 Cost.). L'istituzione di «regioni senza OGM» permette alla produzione agricola, soprattutto a quella biologica e alla produzione di sementi, di adempiere in modo più mirato la propria funzione conservativa nei confronti della diversità genetica e biologica.

L'istituzione di «regioni senza OGM» può limitare la libertà economica (art. 27 Cost.) e la garanzia della proprietà (art. 26 Cost.) degli agricoltori e dei proprietari di fondi. Il problema dell'ingerenza nei diritti fondamentali non si pone se tutti gli agricoltori interessati accettano che la loro regione venga designata regione con un'agricoltura senza OGM. Questo è quanto prevede il modello bottom-up di cui all'articolo 19*d*. Per contro è probabile, o quantomeno ipotizzabile, che con il modello intermedio o il modello top-down giusta l'articolo 19*e* capoversi 1 e 2 singoli agricoltori siano obbligati a rinunciare all'impiego di organismi geneticamente modificati. Ciò significa, almeno potenzialmente, che la loro libertà economica o la loro garanzia della proprietà vengano limitate. Tale restrizione dei diritti fondamentali è ammessa solo in conformità dell'articolo 36 Cost.

L'articolo 36 capoverso 1 Cost. recita che le restrizioni dei diritti fondamentali necessitano di una base legale. Questa condizione è adempiuta con gli articoli 19*a* - 19*f*. Ai sensi del capoverso 2 le restrizioni devono essere giustificate da un interesse pubblico o dalla protezione dei diritti fondamentali altrui. Come suesposto, l'interesse pubblico dell'istituzione di «regioni senza OGM» è fissato nella legge solo a titolo esemplificativo. Il modello top-down lascia ai Cantoni una libertà relativamente ampia nella scelta dell'interesse pubblico all'istituzione di tali regioni. Secondo l'articolo 19*e* capoverso 1 lettera b e capoverso 2 lettera b il Cantone deve tuttavia giungere alla conclusione che l'interesse considerato degno di protezione prevale su quello della produzione agricola transgenica nella regione in questione. Tra gli interessi pubblici adducibili figurano quelli in relazione con i beni da proteggere menzionati (protezione della produzione senza organismi geneticamente modificati, libertà di scelta dei consumatori, garanzia dell'approvvigionamento, tutela e promozione delle superfici con un elevato valore naturalistico ecc.). Giusta il capoverso 3 dell'articolo 36 Cost. le restrizioni devono essere proporzionate allo scopo, ossia l'istituzione di una regione con un'agricoltura senza OGM deve essere idonea, necessaria e adeguata. Per quanto concerne la proporzionalità, bisogna contrapporre l'interesse che l'agricoltore può avere alla coltivazione di piante OGM all'interesse pubblico della designazione di una «regione senza OGM». A seconda dell'obiettivo normativo scelto e tenuto conto delle peculiarità locali nei Cantoni, l'istituzione di «regioni senza OGM» non è sproporzionata a priori. Se il divieto di utilizzare determinati OGM o i loro prodotti in una regione con un'agricoltura senza OGM si rivela sproporzionato, il Consiglio federale può prevedere dei criteri secondo cui il divieto può essere abrogato in via eccezionale, in particolare nel caso in cui sul mercato non siano reperibili prodotti alternativi idonei, ad esempio additivi come le vitamine (cfr. cap. 2). Occorre inoltre rilevare che l'articolo 19*e* capoverso 3 lettera

a del progetto prevede che una parte adeguata della superficie agricola utile del Cantone rimanga a disposizione per la coltivazione di OGM (cfr. cap. 2).

Le disposizioni sulle «regioni senza OGM» non investono l'essenza della libertà economica e della garanzia di proprietà (art. 36 cpv. 4 Cost.).

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali

Il progetto è compatibile con gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera. Le disposizioni dell'Organizzazione mondiale del commercio e gli impegni contemplati dagli accordi bilaterali con l' UE non sono in contrasto con la normativa proposta.

Il progetto non ha implicazioni nemmeno per gli obblighi assunti dalla Svizzera in seno ad organizzazioni internazionali o in base ad accordi internazionali.

5.2.1 Organizzazione mondiale del commercio OMC

Il progetto come tale non pone problemi per quanto riguarda l'adeguamento delle norme di delega, ma l'istituzione di «regioni senza OGM» potrebbe entrare in conflitto con diverse norme del diritto OMC (art. III e XI GATT, accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi (TBT) e sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS)⁷⁶). Va rilevato che le direttive OMC concernono in primo luogo le misure riguardanti i prodotti e che l'istituzione di regioni con agricoltura senza OGM è appunto una misura di questo genere. Le misure riferite ai prodotti sono proibite solo se limitano in qualche modo le importazioni. Ciò non dovrebbe essere il caso, poiché la coltivazione di OGM non è vietata per principio – anzi, la normativa proposta garantisce che l'agricoltura transgenica possa continuare ad essere praticata su una congrua parte della superficie agricola utile (art. 19^e cpv. 3 lett. a). Pertanto, la normativa proposta è compatibile con il diritto OMC.

5.2.2 Unione europea (UE)

Il progetto è conforme agli impegni assunti dalla Svizzera nell'ambito degli accordi bilaterali con l'Unione europea sia per quanto concerne l'adeguamento delle norme di delega sia in merito alla normativa sulle «regioni senza OGM». L'Accordo del 21 giugno 1999 sul commercio di prodotti agricoli (RS 0.916.026.81) esclude esplicitamente le specie geneticamente modificate dalla commercializzazione delle sementi, in linea di massima liberalizzata (art. 5 cpv. 3 dell'allegato 6).

Le considerazioni esposte al capitolo 5.2.1 sono applicabili per analogia all'accordo di libero scambio del 22 luglio 1972 entro la Svizzera e la comunità economica europea (RS 0.632.401): la definizione di «regioni senza OGM» è una misura riferita ai prodotti non contemplata di fatto dall'accordo. In Svizzera, la coltivazione di organismi geneticamente modificati è tuttora possibile.

In merito ad altre basi giuridiche in seno all'UE e ai suoi Stati membri, non vincolanti per la Svizzera, si rinvia al capitolo 1.5.

⁷⁶ Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, RS **0.632.20**

5.3 Forma dell'atto

Il progetto di modifica implica l'adeguamento di singole disposizioni in vigore come pure l'introduzione di un nuovo capoverso sulle regioni con agricoltura senza OGM nella legge sull'ingegneria genetica. L'adeguamento e la concretizzazione delle norme di delega così come l'istituzione dello strumento delle «regioni senza OGM» necessitano di un disciplinamento a livello di legge. Vista l'affinità con la tematica in oggetto, l'atto normativo che entrava in linea di conto per la modifica era la legge sull'ingegneria genetica.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

L'adeguamento della legge sull'ingegneria genetica proposto non comporta né una spesa unica superiore a 20 milioni di franchi né spese ricorrenti superiori ai 2 milioni di franchi. Il freno all'indebitamento non trova pertanto applicazione.

5.5 Conformità con la legge sui sussidi

Non vengono proposte disposizioni in materia di sussidi.

5.6 Delega di competenze legislative

Come esposto qui di seguito, la proposta di modifica contiene norme di delega per un disciplinamento della coesistenza a livello di ordinanza anziché di legge, come invece menzionato nel primo capitolo del presente rapporto (punti essenziali del progetto), poiché il grado di concretezza esula da quello di una legge. Sulla base degli indirizzi indicati negli articoli di legge, la competenza legislativa trova un grado di concretizzazione sufficiente nelle disposizioni proposte.

In virtù del principio secondo cui chi utilizza organismi geneticamente modificati deve provvedere affinché essi, i loro metaboliti o i loro rifiuti non pregiudichino la produzione di prodotti senza organismi geneticamente modificati né la libera scelta dei consumatori (art. 7 LIG), il nuovo articolo 7 capoverso 2 autorizza il Consiglio federale a emanare disposizioni sulla protezione dei beni giudici citati. Le lettere a - d elencano, senza pretesa di esaustività, le misure di sicurezza della qualità che possono essere adottate.

A tenore dell'articolo 15a il Consiglio federale può definire norme sulla portata, il contenuto e la durata della formazione necessaria per l'impiego di organismi geneticamente modificati. Le persone che utilizzano OGM devono disporre delle necessarie conoscenze e delle competenze nello svolgimento della loro attività. Per garantire gli obiettivi di protezione della legge sull'ingegneria genetica, appare opportuno assegnare al Consiglio federale la competenza di definire gli standard minimi di questa formazione.

Per quanto concerne l'istituzione di «regioni senza OGM», l'articolo 19c capoverso 2 incarica il Consiglio federale di emanare prescrizioni dettagliate. Giusta l'articolo 19f capoverso 3 il Consiglio federale disciplina inoltre i dettagli riguardanti il conferimento e l'impiego del marchio che può concedere all'ente responsabile di una regione con un'agricoltura senza OGM per conto del Cantone.

L'articolo 16 capoverso 2 riguarda esclusivamente il campo di applicazione delle disposizioni esecutive da emanare. Precisando che, quando legifera sulla separazione

del flusso di merci, il Consiglio federale deve considerare l'intera filiera di produzione, il progetto garantisce che vengano emanate anche misure da attuare prima del raccolto effettivo. In questo senso non viene proposta una nuova norma di delega, bensì si precisa semplicemente quella attuale.

Non contemplano norme di delega gli articoli 24a e 25a. Prevedono misure amministrative e sanciscono a livello di legge il mandato di sviluppare e gestire un sistema di monitoraggio che finora figurava solo a livello di ordinanza (art. 51 dell'ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente).

Dal punto di vista costituzionale le deleghe legislative devono limitarsi a un determinato oggetto. Non possono essere illimitate. Le competenze legislative contemplate dal progetto in questione si limitano a un determinato oggetto. Il loro contenuto, scopo e portata sono sufficientemente concreti (cfr. cap. 2 in merito alle singole disposizioni). La competenza affidata al Consiglio federale di emanare ordinanze è conforme al principio di tassatività e determinatezza ed è sufficientemente chiara nell'ottica costituzionale.

5.7 Conformità con la legislazione sulla protezione dei dati

Per tutelare la produzione senza organismi geneticamente modificati e la libertà di scelta dei consumatori, il progetto prevede che il Consiglio federale possa introdurre obblighi di informazione e di documentazione (cfr. art. 7 cpv. 2 lett. b). L'accesso agli atti e l'informazione del pubblico sono attualmente disciplinati dall'articolo 18 LIG. La norma di delega crea inoltre la base legale per l'obbligo di informazione e di documentazione tra gli agricoltori. Il Consiglio federale avrà in particolare anche la possibilità di prevedere un registro delle coltivazioni in cui determinati gruppi di interesse potranno consultare informazioni sugli agricoltori di parcelle coltivate con OGM. Per questo registro non vengono rilevati dati personali degni di particolare protezione ai sensi della legge sulla protezione dei dati (art. 3 lett. c LPD; RS 235.1). Il registro delle coltivazioni serve a informare le autorità, gli agricoltori di parcelle limitrofe e gli apicoltori e a permettere loro di verificare se sono state adottate le necessarie misure di coesistenza o, dato il caso, eventuali misure su base volontaria per prevenire l'emissione di organismi geneticamente modificati. La regolamentazione proposta per l'obbligo di informazione e documentazione è pertanto compatibile con i principi della legge sulla protezione dei dati (art. 4 LPD).