

16.xxx

Questo testo è una versione provvisoria. Fa stato unicamente la versione pubblicata nella Raccolta ufficiale.

**Messaggio
concernente la modifica della legge sull'ingegneria genetica
(proroga della moratoria, integrazione dei risultati del PNR 59 e «zone
riservate alle coltivazioni di OGM»)**

del ... 2016

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sull'ingegneria genetica nel settore non umano (legge sull'ingegneria genetica, LIG; RS 814.91).

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

... In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Johann N. Schneider-Ammann
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Contesto

Il presente messaggio concernente le proposte di modifica della LIG riprende parte del progetto di normativa intitolato «Integrazione dei risultati del PNR 59 e regioni senza OGM», posto in consultazione pubblica nel 2013. Per contro, a seguito dei risultati ottenuti con la consultazione e dei pareri espressi dalle parti interessate in merito alle opzioni per la coesistenza, le disposizioni sulle «regioni senza OGM» sono state recentemente sostituite dalle disposizioni concernenti la proroga della moratoria nonché la struttura, il ruolo e il funzionamento delle «zone riservate alle coltivazioni di OGM».

Contenuto del progetto

Il Consiglio federale propone di completare la legge sull'ingegneria genetica in modo da perseguire simultaneamente e parallelamente due obiettivi. Con il primo chiede di prorogare la moratoria per tener conto delle numerose incertezze che permangono in materia. Al momento, l'utilizzazione degli OGM nella produzione agricola non è accettata né dagli agricoltori e dai loro partner del settore agroalimentare né dai consumatori. In effetti, sussistono dei dubbi sull'interesse effettivo dell'uso di OGM nell'agricoltura, sulla complessità della loro utilizzazione nel contesto di un'agricoltura su piccola scala nonché sui costi della coesistenza a carico dei coltivatori di OGM (rispetto delle distanze dalle coltivazioni convenzionali, separazione delle macchine e degli attrezzi, isolamento dei luoghi destinati allo stoccaggio). Inoltre, la popolazione continua a nutrire dubbi in merito alla sicurezza e alla sostenibilità della coltivazione degli OGM.

Con il secondo obiettivo il Consiglio federale si propone di fissare i principi e le norme di coesistenza indispensabili nel caso in cui in futuro si riducessero le incertezze e alcune varietà di OGM trovassero un riscontro positivo nell'agricoltura e fossero sufficientemente accettate dai consumatori. Occorrerebbe allora integrare senza conseguenze negative la coltivazione degli OGM nell'agricoltura su piccola scala e di prossimità e garantire la sicurezza giuridica in materia di coesistenza. Per questa ragione il Consiglio federale propone una soluzione specifica per la coesistenza e intende sottoporla a regole che mirino a concentrare la produzione di OGM in zone apposite: «zone riservate alle coltivazioni di OGM».

Secondo il Consiglio federale la concentrazione delle superfici riservate alla coltivazione di OGM in apposite zone offre la possibilità di ottenere delle filiere di produzione ermetiche, tali da garantire gli standard in materia di scelta da parte del consumatore. Il disciplinamento proposto attraverso le «zone riservate alle coltivazioni di OGM» rispetta le coltivazioni convenzionali applicando il principio di causalità («chi inquina paga») e mantenendo la disponibilità dei prodotti non OGM. La concentrazione permette ai produttori di OGM di realizzare un'economia di scala poiché le misure di coesistenza si applicano solo sul margine delle «zone riservate alle coltivazioni di OGM», inteso come fascia ermetica per proteggere le colture circostanti senza OGM. Inoltre offre loro anche la possibilità di occuparsi di filiere specifiche per i prodotti OGM la cui tracciabilità è facilitata dal campo fino al piatto.

Nel contesto attuale, il Consiglio federale considera legittima la proroga della moratoria. Per contro, ritiene di dover proporre un'alternativa credibile e razionale che permetta di preparare meglio gli sviluppi futuri e un'eventuale maggiore accettazione degli OGM. Tenendo conto di questa ipotesi, il Consiglio federale propone di concentrare le colture di OGM in «zone riservate alle coltivazioni di OGM», perché ciò rappresenterebbe una soluzione razionale e proporzionata per monitorare i singoli casi di applicazione delle misure di coesistenza.

Indice

1	Presentazione del progetto	5
1.1	Premessa	Fehler! Textmarke nicht definiert.
1.1.1	Ingegneria genetica in Svizzera	7
1.1.2	Situazione giuridica attuale	8
1.2	Nuova regolamentazione richiesta	13
1.2.1	Proroga della moratoria	13
1.2.2	Disciplinamento della coesistenza	15
1.3	Altri fattori determinanti	Fehler! Textmarke nicht definiert. 1
1.4	Compatibilità tra i compiti e le finanze	22
1.5	Confronto con il diritto estero, in particolare con quello europeo	22
2	Commento ai singoli articoli	27
3	Ripercussioni	Fehler! Textmarke nicht definiert.
3.1	Ripercussioni per la Confederazione	33
3.2	Ripercussioni per i Cantoni, i Comuni, le Città, gli agglomerati e le regioni di montagna	34
3.3	Ripercussioni economiche	34
3.3.1	Ripercussioni economiche per gli attori della produzione agricola	34
3.3.2	Ripercussioni economiche per le aziende produttrici di semi	35
3.3.3	Ripercussioni per il commercio al dettaglio	35
3.3.4	Ripercussioni per le imprese di trasformazione di prodotti agricoli	36
3.3.5	Ripercussioni per i consumatori	36
3.3.6	Ripercussioni per la ricerca nel settore delle biotecnologie verdi	37
3.3.7	Ripercussioni per la società	37
3.4	Ripercussioni sanitarie e sociali	38
3.5	Ripercussioni ambientali	38
3.6	Ripercussioni sulla ricerca	38
4	Rapporto con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale	39
4.1	Rapporto con il programma di legislatura	39
4.2	Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	39
5	Aspetti giuridici	39
5.1	Costituzionalità e legalità	39
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	44
5.2.1	Organizzazione mondiale del commercio (OMC)	44
5.2.2	Unione europea	Fehler! Textmarke nicht definiert.
5.3	Forma dell'atto	46
5.4	Subordinazione al freno alle spese	46
5.5	Conformità alla legge sui sussidi	46

5.6	Delega di competenze legislative	47
5.7	Conformità alla legislazione sulla protezione dei dati	47
	Legge federale sull'ingegneria genetica nel settore non umano (Legge sull'ingegneria genetica, LIG) (Progetto)	99

Messaggio

1 Presentazione del progetto

Con il presente progetto il Consiglio federale propone una soluzione legislativa a breve e medio termine atta a rispondere alle incertezze, ai dubbi e al rifiuto concernenti la coesistenza, ossia l'utilizzazione simultanea degli OGM e dei non OGM nell'agricoltura. La revisione della legge sull'ingegneria genetica sottoposta alle Camere federali per approvazione contiene due elementi importanti: da un lato **la proroga della moratoria** e dall'altro **i principi del disciplinamento della coesistenza** tra OGM e non OGM. Questo dispositivo comprende anche il complemento relativo alla concentrazione dell'impiego degli OGM nell'agricoltura svizzera in «**zone riservate alle coltivazioni di OGM**».

Dall'adozione nel 2003 della legge sull'ingegneria genetica (LIG)¹, che ha definito i principi per l'impiego degli OGM, sono stati compiuti importanti passi in vista dell'attuazione di quegli stessi principi nell'ambiente. Nel 2008 il Consiglio federale ha rivisto le prescrizioni dettagliate dell'ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente (OEDA)² riguardanti le emissioni sperimentali di OGM e gli aspetti di sicurezza biologica e di salute umana e animale dei prodotti dell'ingegneria genetica.

Da allora il tema dell'utilità e dei rischi inerenti all'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. 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 (moratoria).

Nel 2010 il legislatore ha deciso di prolungare di tre anni questa 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 per 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 (PA 2014–2017), il Parlamento ha rinnovato la moratoria per altri quattro anni, mettendo così a disposizione più tempo per la messa a punto delle misure di coesistenza. Ha anche incaricato il Consiglio federale di elaborare una metodologia per valutare l'utilità delle piante geneticamente modificate (PGM) e presentare un rapporto con il bilancio della relazione costi-benefici di queste stesse piante per l'agricoltura (art. 187d LAgr³). Questo rapporto, la cui adozione è fissata per la metà del 2016, esaminerà i vantaggi potenziali degli OGM rispetto ai prodotti e ai mezzi di produzione agricoli convenzionali, sia per l'ambiente sia per i produttori e i consumatori. Inoltre completerà il presente progetto, fornendo una documentazione dettagliata per il futuro dibattito parlamentare.

¹ Legge federale del 21 marzo 2003 sull'ingegneria genetica nel settore non umano (LIG; RS 814.91)

² Ordinanza del 10 settembre 2008 sull'utilizzazione di organismi nell'ambiente (OEDA; RS 814.911)

³ Legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (LAgr; RS 910.1)

Nel 2013 è stato preparato e posto in consultazione pubblica un progetto di modifica della legge sull'ingegneria genetica «Integrazione dei risultati del PNR 59 e regioni senza OGM» accompagnato da un progetto di ordinanza sulla coesistenza. La maggioranza delle organizzazioni del settore dell'agricoltura, dell'ambiente e dei consumatori, nonché la maggior parte dei Cantoni li hanno respinti. Da un lato hanno rifiutato la produzione agricola degli OGM e dall'altro hanno criticato la proposta concernente le regioni senza OGM, adducendo come motivazione il fatto che i costi delle misure di coesistenza avrebbero dovuto essere a carico dei produttori di OGM secondo il principio di causalità.

Basandosi su una perizia approfondita, sui pareri espressi in occasione della consultazione pubblica e sulle opzioni di coesistenza ipotizzabili, il Consiglio federale propone un **disciplinamento a due livelli**:

- a breve termine e tenendo conto del parere della popolazione, della maggioranza dei Cantoni e delle parti interessate che rifiutano l'apertura della Svizzera alla coltivazione degli OGM, il Consiglio federale intende prorogare la moratoria con una giustificazione più ampia di quella di ordine sanitario;
- a medio termine, punta ad avviare il dibattito senza attardarsi sulle opzioni di coesistenza ipotizzabili per la Svizzera. Oltre a garantire la sicurezza giuridica necessaria alla coesistenza, il Consiglio federale intende proporre un modello per consentire una coabitazione tra diversi tipi di agricoltura che tenga conto del principio di causalità. Propone di gestire la coltivazione degli OGM secondo unità funzionali su zone specifiche: «zone riservate alle coltivazioni di OGM». La concentrazione della produzione dovrebbe permettere di ottenere filiere specifiche, riducendo quindi al minimo i rischi di mescolanze involontarie tra la produzione di OGM e di non OGM e facilitando la tracciabilità. Inoltre, per i produttori di OGM coinvolti nell'unità, saranno alleggerite le misure di coesistenza, che si applicheranno solo nel margine interno delle «zone riservate alle coltivazioni di OGM», inteso come fascia ermetica per proteggere le colture circostanti senza OGM.

In questo modo, in previsione della scadenza della moratoria, il Consiglio federale s'impegna a garantire alla Svizzera un disciplinamento della coesistenza adeguato alla struttura agricola, che favorisca lo sviluppo di filiere di produzione destinate agli OGM e che protegga la diversità delle altre filiere senza OGM. In compenso e grazie alla pianificazione e alla gestione comune delle coltivazioni nelle «zone riservate alle coltivazioni di OGM», i produttori beneficeranno di agevolazioni per l'attuazione di misure tecniche e organizzative.

Il Consiglio federale ritiene che la sua proposta a due livelli presenti il vantaggio di difendere un'agricoltura diversificata, su piccola scala, e tenga conto del parere degli attori interessati. Infatti, essa permetterebbe di introdurre in modo graduale e controllato un nuovo tipo di coltivazione, garantendo allo stesso tempo la disponibilità e la protezione delle colture senza OGM. Tale proposta offre un'alternativa credibile alla moratoria e, pur costituendo una sfida, rappresenta anche una soluzione integrativa di carattere innovativo. Puntando alla maggior trasparenza possibile, il Consiglio federale intende separare il dibattito di principio sulla coltivazione degli OGM e sulle opzioni per la coesistenza dal dibattito sulle misure puramente tecniche per la coesistenza stessa. Rinuncia pertanto, nell'ambito del presente progetto, a formulare un'ordinanza dettagliata in merito. Presenterà una proposta in tal senso una volta concluso il dibattito di principio.

1.1

Premessa

1.1.1

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 Settanta, anni in cui sono stati condotti i primi esperimenti in sistemi chiusi (laboratori, impianti di produzione, serre). Come confermano i registri dei progetti con OGM⁴ e la statistica prevista dall'ordinanza sull'impiego confinato (OIconf)⁵, le attività con OGM (progetti di ricerca, analisi diagnostiche, produzione) hanno segnato una crescita costante tra il 1999 e il 2015⁶.

Rispetto alle numerose attività con OGM in sistemi chiusi, in Svizzera il volume di quelle condotte all'aperto con le piante (biotecnologia verde) è esiguo. Fino al 2012 sono state depositate pochissime richieste di autorizzazione per l'emissione sperimentale (una nel 2003, tre nel 2007). Dal 2013 il numero di richieste è aumentato (una per anno nel periodo 2013–2015) grazie al sostegno finanziario deciso dal Parlamento per l'istituzione di un sito protetto a Zurich-Reckenholz (protected site) destinato a promuovere la ricerca nel campo della biotecnologia verde (ERI 2013–2016⁷):

- nel 2003 è stata autorizzata la richiesta per l'emissione sperimentale di grano geneticamente modificato depositata dal Politecnico federale di Zurigo (PFZ); l'emissione è avvenuta a Lindau dal 2004 al 2005;
- nel 2007, nell'ambito del PNR 59 «Vantaggi e rischi dell'emissione di piante geneticamente modificate», sono state depositate e autorizzate una richiesta del PFZ e due dell'Università di Zurigo riguardanti grano geneticamente modificato e piante ibride (un incrocio tra il grano geneticamente modificato e l'*Egilope cilindrica*, una pianta selvatica);
- nel 2016 sono in corso tre emissioni sperimentali:
 - emissione sperimentale di linee di grano geneticamente modificato più resistenti all'oidio, allo scopo di studiare il funzionamento dei geni di resistenza delle piante e di chiarire alcuni aspetti legati alla biosicurezza;
 - emissione sperimentale di linee di patate geneticamente modificate (cisgeniche) più resistenti alla peronospora allo scopo di verificare la resistenza a patogeni isolati in Svizzera, di analizzare le caratteristiche fenotipiche e di chiarire gli aspetti legati alla biosicurezza;
 - emissione sperimentale di meli geneticamente modificati (cisgenici) più resistenti al fuoco batterico allo scopo di valutare se le piante cisgeniche paragonate alle piante di origine della specie Gala Galaxy subiscono delle variazioni nelle loro caratteristiche morfologiche, fi-

⁴ Registrazione voluta dalla Commissione svizzera per la sicurezza biologica [CSSB] agli inizi degli anni Ottanta (dal 1996: Commissione federale per la sicurezza biologica CFSB)

⁵ Ordinanza del 9 maggio 2012 sull'utilizzazione di organismi in sistemi chiusi (ordinanza sull'impiego confinato, OIconf; RS 814.912)

⁶ Rapporto sull'ambiente 2011 pubblicato dall'UFAM

⁷ (<http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01608/index.html?lang=it>)
12.033 Messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2013–2016, FF 2012 2727

siologiche e genetiche e di chiarire certi aspetti legati alla biosicurezza.

Anche il numero dei prodotti contenenti OGM⁸ per i quali è stata autorizzata l'immissione sul mercato è relativamente basso: quattro prodotti OGM per l'alimentazione umana o animale (mais e soia), quattro enzimi, vitamine e altri prodotti OGM. Malgrado le autorizzazioni, attualmente non si trovano derrate alimentari geneticamente modificate negli scaffali dei negozi e, dalla fine del 2007, non è più stato importato alcun cibo per animali geneticamente modificato⁹.

1.1.2 Situazione giuridica attuale

1.1.2.1 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 genetico di animali, piante e altri organismi. Tali disposizioni devono rispettare la dignità delle creature nonché la sicurezza degli esseri umani, degli animali e dell'ambiente e proteggere la varietà genetica delle specie animali e vegetali (cpv. 2).

In applicazione di questo mandato, le Camere federali hanno adottato la LIG¹⁰ il 21 marzo 2003. Il Consiglio federale ha fissato al 1° gennaio 2004 l'entrata in vigore della legge e di diverse modifiche di leggi e ordinanze in materia. La LIG stabilisce diversi principi sull'impiego degli OGM. Ad esempio, il principio di prevenzione che prevede l'arginamento precoce dei pericoli e dei pregiudizi legati agli OGM¹¹ e che implica l'obbligo legale di valutare i rischi per tappe successive (principio «step-by-step»). L'applicazione di questa procedura permette da un lato di acquisire le conoscenze necessarie a verificare in modo graduale e prudente i rischi dell'esposizione a un OGM che passa da un contesto molto controllato (sistema chiuso) a un contesto aperto (l'ambiente) e dall'altro di colmare le carenze di dati scientifici concernenti la valutazione dei rischi quando le tecnologie sono recenti e l'esperienza manca. Concretamente, la LIG esige che l'utilizzazione nell'ambiente di un determinato OGM sia autorizzata solo a condizione che gli esperimenti preventivi in sistemi chiusi e le emissioni sperimentali garantiscano la sicurezza biologica¹². Per contro, la LIG vieta l'allevamento e la commercializzazione di vertebrati geneticamente modificati eccetto che per scopi di ricerca, terapia e diagnostica sull'uomo o l'animale¹³.

Pertanto, le attività che prevedono l'impiego di OGM non ancora autorizzati devono essere condotte in sistemi chiusi¹⁴. L'attività in questione è subordinata a notifica o autorizzazione in base alla valutazione del rischio¹⁵. I dettagli e la procedura sono disciplinati dall'OIconf che è stata oggetto di una revisione totale nel 2012.

⁸ Registro delle autorizzazioni USAV:
<http://www.blv.admin.ch/themen/04678/04817/04833/04840/index.html?lang=it>

⁹ Statistica delle importazioni di alimenti OGM per animali allestita dall'UFAG

¹⁰ Legge federale del 21 marzo 2003 sull'ingegneria genetica nel settore non umano (legge sull'ingegneria genetica, LIG; RS 814.91)

¹¹ Art. 2 cpv. 1 LIG

¹² Art. 6 LIG

¹³ Art. 9 LIG

¹⁴ Art. 10 cpv. 1 LIG

¹⁵ Art. 10 cpv. 2 LIG

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, l'ambiente e la diversità biologica¹⁶. Le immissioni nell'ambiente a titolo sperimentale soggiacciono all'autorizzazione della Confederazione¹⁷. I dettagli e la procedura sono disciplinati dall'OEDA, sottoposta a revisione totale nel 2008.

Infine, anche la messa in commercio degli OGM è assoggettata all'autorizzazione della Confederazione¹⁸. I dettagli e la procedura sono disciplinati dall'OEDA. 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 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 indesiderata¹⁹. La messa in commercio di OGM non deve inoltre mai pregiudicare la produzione senza OGM né la libera scelta dei consumatori²⁰.

Attualmente l'articolo 9 dell'OEDA 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 OGM (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 caccia²¹.

1.1.2.2 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 LIG²². Ne consegue che alcune parti della legge non sono applicabili durante la moratoria. Al divieto temporaneo si affianca in questo articolo 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. la risposta all'interpellanza Amacker 09.3742²³ e il messaggio 09.056²⁴).

¹⁶ Art. 6 cpv. 2 LIG

¹⁷ Art. 11 cpv. 1 LIG

¹⁸ Art. 12 cpv. 1 LIG

¹⁹ Art. 6 cpv. 3 LIG

²⁰ Art. 7 e 15-17 LIG

²¹ Art. 8 OEDA

²² Art. 37a LIG

²³ Risposta del CF all'interpellanza Amaker 09.3742:

http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20093742

²⁴ 09.056 Messaggio concernente la modifica della legge sull'ingegneria genetica (Proroga della moratoria OGM nell'agricoltura), <http://www.admin.ch/ch/i/ff/2009/4721.pdf>

Il 28 febbraio 2012 è stata depositata al Consiglio nazionale la mozione Ritter (12.3028), sostenuta da 121 firmatari, 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 varietà di OGM esistenti e quelle che saranno disponibili nell'immediato 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 considerava la moratoria uno strumento che avrebbe permesso all'agricoltura svizzera senza OGM di profilarsi come un'agricoltura di qualità.

In occasione dell'esame della PA 2014–2017 (Proposta Walter 98), il 26 settembre 2012 la CET-N ha sottoposto l'oggetto della mozione Ritter esortando il Consiglio nazionale ad accogliere una proroga della moratoria di quattro anni senza procedura di consultazione (approvazione avvenuta con 112 voti favorevoli e 62 contrari). Inoltre la mozione 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 2012 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. Pertanto, come proposto dal Consiglio federale, la mozione Ritter è caduta.

La proroga della moratoria (rinnovo dell'art. 37a LIG) si è tradotta in un prolungamento automatico del mandato attribuito dal Parlamento per elaborare un disciplinamento della coesistenza. Questo mandato è stato affiancato dall'esame e dalla considerazione dei risultati del PNR 59 volti a elaborare un disciplinamento della coesistenza basato su dati scientifici aggiornati e giuridicamente certo.

1.1.2.3 Iniziative cantonali

Durante la prima discussione sulla proroga della moratoria, i Cantoni di Ginevra, Berna, Giura e Neuchâtel avevano depositato una serie di iniziative (risp. il 2 maggio, il 14 maggio, il 18 dicembre 2008 e il 30 marzo 2009) volte a prolungare la moratoria di cui all'articolo 197 numero 7 Cost.

All'inizio del 2016, quattro Cantoni (FR, GE, JU, TI) hanno vietato l'uso di OGM nelle loro attività agricole in virtù del diritto cantonale, fatta salva l'attribuzione della priorità al diritto federale²⁵. Questi Cantoni hanno espresso chiaramente le loro riserve nei confronti dell'impiego di questa tecnologia nell'agricoltura e, pertanto, hanno giudicato in modo positivo la rinuncia alle piante geneticamente modificate (PGM) sia a livello dell'agricoltura che dei consumatori. Hanno rivendicato, prima di tutto,

²⁵ Per un'informazione sintetica, cfr. Epiney/Waldmann/Oeschger/Heuck, «Die Ausscheidung von gentechnikfreien Gebieten in der Schweiz de lege lata et de lege ferenda» (La delimitazione di zone senza OGM in Svizzera, de lege lata et de lege ferenda), Zurigo/San Gallo 2011, pag. 132 segg.; per la problematica della compatibilità di queste disposizioni cantonali con il diritto federale, cfr. pag. 141 seg. e 146 segg.
<http://www.bafu.admin.ch/biotechnologie/13902/13908/index.html?lang=it>

una maggiore disponibilità di tempo per chiarire la questione della coesistenza tra le colture OGM e le colture convenzionali, riferendosi in particolare alle strutture agricole su piccola scala tipiche della loro agricoltura. Altri Cantoni (BE, GR, VD, ZH) sono favorevoli all'opzione nazionale della moratoria oppure stanno dibattendo su opzioni cantonali o regionali in merito. Nel 2013 85 Comuni si sono dichiarati privi di OGM.

1.1.2.4 Nuove tecniche di selezione delle piante

Le forbici per il DNA sono lo strumento chiave di questa nuova generazione di tecniche di selezione vegetale (NPBT) che consentono di migliorare le caratteristiche degli organismi attraverso l'ingegneria genetica. Rispetto alle tecniche di trans-genesi tradizionali, le NPBT permettono di modificare il genoma delle piante con una facilità e una precisione senza precedenti. L'espressione dei geni dei prodotti ottenuti con queste tecniche potrà essere alterata (attivazione, inibizione e mutazione), offrendo così nuove modalità di modifica dei genomi. Tra queste figurano l'editing dei geni che utilizza la nucleasi CRISPR/Cas9 (nucleasi associate a un RNA guida) dall'impiego molto promettente, ma anche le tecniche apparentate, ZFN (nucleasi a dita di zinco) e TALEN (nucleasi effettrici simili agli attivatori della trascrizione), la mutagenesi diretta da oligonucleotidi e la sotto-attivazione dei geni attraverso l'interferenza dell'RNA. Pur essendo poco onerose, precise e rapide, le modifiche indotte dalle NPBT non sono pienamente affidabili (effetti extra siti, «off targets») poiché la loro utilizzazione non è stata sufficientemente valutata. Infatti l'uso di queste tecniche può modificare altri siti del genoma (mutazioni) e le alterazioni secondarie, involontarie e con eventuali conseguenze sull'organismo così indotte sono di difficile localizzazione. In teoria, si potrebbero rilevare tutte le mutazioni esistenti, ma la loro origine (naturale o indotta dalle NPBT) non è verificabile e ciò comporta un problema evidente di tracciabilità. Pertanto queste nuove tecniche di trasformazione degli organismi viventi potrebbero produrre degli OGM privi di transgeni. Il loro statuto giuridico ormai superato, soprattutto per quel che riguarda le definizioni (OEDA, RS 814.911; direttiva 2001/18/CE) e la difficile tracciabilità dei loro prodotti, potrebbe rendere queste tecniche attrattive per l'industria qualora consentisse di sottrarsi all'obbligo dell'etichettatura.

Nel 2007 la Commissione europea ha istituito un gruppo di lavoro dedicato alle NPBT. Tuttavia, fino ad oggi, le due Direzioni competenti (ambiente e consumi) non hanno annunciato alcuna rapida presa di posizione, mentre ne era stata sottolineata l'urgenza in occasione della presentazione dei lavori dell'apposito gruppo del comitato scientifico. Visto che non verrà a breve scadenza dalla Commissione, una decisione potrebbe giungere dalla Corte di giustizia europea se fosse interpellata per esaminare una questione pregiudiziale sulla definizione delle NPBT come OGM oppure se un industriale o un'associazione vi facessero ricorso.

Il Consiglio federale è consapevole delle sfide poste dallo sviluppo rapidissimo dell'applicazione di queste nuove tecniche (segnatamente di CRISPR/Cas9, per la quale le prime pubblicazioni risalgono solo al 2012), sia sul piano del potenziale di utilizzazione e dei rischi che su quello dello statuto giuridico. È altresì dell'avviso che certe nuove tecniche di selezione delle varietà vegetali mettono in discussione il limite esistente tra la selezione tradizionale e l'ingegneria genetica. Infatti il campo d'applicazione fissato nelle disposizioni in vigore non rispecchia più lo sviluppo tecnico intervenuto nel settore dell'ingegneria genetica. Il Consiglio federale, come

ha affermato nella risposta all'interrogazione parlamentare (15.1022 Munz) intitolata «Lacuna normativa in materia di ingegneria genetica. Cosa sono gli organismi OGM?», attende i risultati delle perizie e delle riflessioni avviate in seno alle amministrazioni competenti e, al contempo, osserva l'evolversi della situazione nei Paesi circostanti prima di decidere in merito a questa problematica. La definizione dello statuto delle NPBT è pertinente nel presente progetto, poiché stabilirà se la loro utilizzazione sarà sottoposta alle norme previste per la coesistenza. Si può tuttavia sottolineare che, nell'ipotesi di una richiesta di immissione sul mercato di prodotti ottenuti con tecniche NPBT, gli strumenti normativi e legali a disposizione consentirebbero di decidere caso per caso: in effetti, gli articoli 159 e 160 della legge sull'agricoltura (910.1) autorizzano il Consiglio federale a disciplinare l'immissione in commercio di questi prodotti. Anche se il quadro legale può essere considerato temporaneamente sufficiente, nell'ambito dei servizi competenti si sta elaborando un'apposita presa di posizione.

1.1.2.5 Progetti di regolamentazione precedenti

Ordinanza sulla coesistenza

Dopo l'entrata in vigore della LIG nel 2004 non è stata presentata nessuna domanda per la commercializzazione di sementi geneticamente modificate²⁶. Allora le disposizioni della LIG e quelle della LAgr relative alla coesistenza non erano state concretizzate, in particolare quelle concernenti la questione emblematica delle distanze di isolamento da rispettare tra le colture OGM e le colture convenzionali. Si è provveduto a colmare questa lacuna con l'elaborazione di un progetto di ordinanza sulla coesistenza²⁷ posto in consultazione pubblica nell'ottobre 2005.

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 avviato nel 2005 per poter tener conto dei risultati.

²⁶ Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente la produzione e la commercializzazione del materiale vegetale di moltiplicazione (ordinanza sul materiale di moltiplicazione; RS 916.151)

²⁷ 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

Programma nazionale di ricerca PNR 59

Il PNR 59²⁸ intitolato «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 PGM in agricoltura al fine di determinare in quale misura la società svizzera avrebbe accettato questo tipo di coltivazione, se fosse stato più redditizio economicamente, più ecologico e più vantaggioso per i consumatori.

Progetto di disciplinamento della coesistenza «Integrazione dei risultati del PNR 59» e delle «regioni senza OGM»

Sulla base dei risultati di un progetto realizzato nell'ambito del PNR 59²⁹, secondo i quali la LIG attualmente in vigore non offre una base legale esaustiva per una nuova ordinanza che raggruppi tutte le misure tecniche agricole per l'attuazione della coesistenza, il Consiglio federale ha ritenuto legittimo proporre una modifica della LIG. Ha inteso così fornire una base legale al regime auspicato e 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).

Nel 2012³⁰, il Consiglio federale ha proposto un nuovo progetto di disciplinamento della coesistenza comprendente la realizzazione di regioni con un'agricoltura priva di OGM («regioni senza OGM») nonché una nuova ordinanza sulla coesistenza.

A tal scopo ha incaricato il DATEC e il DEFR di avviare una consultazione pubblica che si è svolta dal 31 gennaio 2013 al 15 maggio 2013³¹ e i cui risultati hanno evidenziato un netto rifiuto del progetto di regolamentazione proposto.

1.2 Nuova regolamentazione richiesta

1.2.1 Proroga della moratoria

Al di là del dibattito sulla fattibilità della coesistenza, la questione della coltivazione simultanea di OGM e non OGM apre un dibattito sui modelli agricoli di produzione e sull'organizzazione delle attività agricole nei territori rurali. All'estero, nei grandi Paesi produttori di OGM, l'agricoltura segue una logica industriale, puntando alla competitività. In Svizzera l'applicazione di questo modello di produzione agricola è

²⁸ Programma nazionale di ricerca 59 (PNR 59): http://www.nfp59.ch/f_portrait_details.cfm

²⁹ Schweizer et al., «Koexistenz der Produktion mit und ohne gentechnisch veränderte Organismen in der Landwirtschaft, Rechtsvergleich sowie Grundlagen und Vorschläge für die künftige Regulierung der Schweiz» (Coesistenza della produzione con e senza organismi geneticamente modificati nell'agricoltura, diritto comparato nonché basi e proposte per la futura normativa svizzera), Zurigo/San Gallo, 2012

³⁰ Art. 37a LIG

³¹ Rapporto sui risultati della procedura di consultazione concernente la modifica della legge federale sull'ingegneria genetica (integrazione dei risultati del PNR 59 e delle regioni senza OGM) e l'ordinanza sulla coesistenza
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/42318.pdf>

fortemente messo in discussione. Oltre che a requisiti di tipo quantitativo (rendimenti), l'agricoltura svizzera deve soddisfare anche esigenze in materia di sicurezza sanitaria (riduzione dell'uso di pesticidi) e tener conto dell'impatto ambientale.

Diverse consultazioni pubbliche³² e indagini³³ hanno evidenziato la reticenza sempre crescente delle parti interessate³⁴ e della popolazione nei confronti degli OGM.

Le obiezioni formulate dalla maggioranza dei cittadini, dei Cantoni e delle parti interessate a proposito dell'introduzione della produzione di OGM nell'agricoltura svizzera non si riferiscono a una potenziale incertezza giuridica attuale, bensì al rifiuto di rendere la produzione svizzera accessibile agli OGM e ciò per ragioni che vanno ben al di là dell'aspetto sanitario inizialmente addotto. Alla base di tali ragioni stanno numerose problematiche ancora aperte come ad esempio la minaccia alla sicurezza biologica, i rischi per la biodiversità, le acque e il suolo, i rischi residui non esaminati, la complessità della realizzazione nel contesto di un'agricoltura su piccola scala, i costi della coesistenza a carico dei coltivatori di OGM (perdita di superficie agricola per rispettare le distanze dalle colture convenzionali, separazione delle macchine e degli attrezzi e luoghi di stoccaggio separati) o ancora l'inadeguatezza delle varietà di OGM attualmente a disposizione dell'agricoltura svizzera o i timori dei consumatori di non più poter scegliere tra prodotti OGM e non OGM.

Tenendo conto di queste obiezioni, il Consiglio federale intende prorogare la moratoria sulla base di una giustificazione più ampia di quella che si richiama alle questioni di tipo sanitario. Ritiene che, in assenza di un dibattito di fondo, non sarà possibile esaminare le condizioni tecniche e materiali della coesistenza, per cui, di fatto, si arriverà a un rifiuto o a un rallentamento del processo di definizione normativa. La proroga di quattro anni della moratoria offre al legislatore la possibilità di dibattere in modo approfondito, obiettivo e sereno sui vantaggi e sugli inconvenienti legati all'introduzione degli OGM o di qualsiasi altra innovazione sotto il profilo dell'impatto economico e ambientale. Il Consiglio federale ha sempre considerato inappropriato un divieto definitivo dell'uso di una tecnologia perché rappresenterebbe un ostacolo all'innovazione. Inoltre ritiene che il dibattito debba affrontare il tema dell'impiego delle tecnologie di punta da parte dell'agricoltura affinché quest'ultima sia in grado di produrre i beni utili alla soluzione delle sfide future (imperativi di produzione, rarefazione delle risorse, energia, effetto serra, riduzione dell'impatto ambientale). Questa è la ragione per cui, alla proposta di proroga della moratoria ne aggiunge altre, ragionevoli e proporzionali per l'avvenire, concernenti la coesistenza. Inoltre la LIG prevede che venga promosso il dialogo e il coinvolgimento delle parti interessate e degli esperti come concretizzazione del principio di prevenzione. Le proposte concernenti la moratoria e le «zone riservate alle coltivazioni di OGM» sono dunque in sintonia con le finalità della LIG.

³² Rapporto sui risultati della procedura di consultazione concernente la modifica della legge federale sull'ingegneria genetica (integrazione dei risultati del PNR 59 e delle regioni senza OGM) e l'ordinanza sulla coesistenza, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/42318.pdf>

³³ Bericht über die Stakeholder-Workshops zu den überarbeiteten Koexistenzregelungen zwischen GVO und nicht-GVO (Rapporto sui seminari delle parti interessate dedicati alla rielaborazione della normativa sulla coesistenza tra OGM e non OGM), <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/42319.pdf>

³⁴ Organizzazioni non governative e associazioni dei consumatori, rappresentanti del mondo agricolo, della produzione alimentare, della ricerca, dell'economia e delle commissioni extraparlamentari interessate

1.2.2

Disciplinamento della coesistenza

Dopo aver accuratamente esaminato le numerose varianti possibili per disciplinare la coesistenza e aver analizzato i risultati delle diverse consultazioni pubbliche condotte su questo tema, il Consiglio federale ritiene che non si possa prendere in considerazione una proroga della moratoria senza proporre al contempo un'alternativa che consista in una regolamentazione della coltivazione di OGM rispondente a standard elevati.

Sulla base della perizia giuridica realizzata nell'ambito del PNR 59 (cfr. cap. 1.1.2.3), il Consiglio federale conferma che la LIG in vigore non offre una base legale esaustiva per adottare tutte le misure tecniche agricole per la coesistenza. Propone pertanto di completare detta legge in modo da legittimare 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). A ciò si aggiungono i risultati del PNR 59 in materia di studi agro-economici che indicano l'esistenza di un interesse limitato dell'agricoltura svizzera per gli OGM: «au regard du revenu total d'une exploitation, l'avantage additionnel des plantes génétiquement modifiées (PGM) demeure relativement faible» (dal punto di vista del reddito complessivo di un'azienda agricola, il vantaggio aggiuntivo rappresentato dalle PGM resta relativamente modesto).

La coltivazione degli OGM, così come è praticata attualmente, risponde a criteri di intensificazione e di meccanizzazione. Infatti la stragrande maggioranza degli OGM oggi in commercio è stata sviluppata per soddisfare il bisogno di stabilizzare i rendimenti e di rendere flessibili gli aspetti tecnici (riduzione del tempo di lavoro per ettaro) derivato da un modello di agricoltura intensiva diffuso nel continente americano. Nei Paesi interessati si constata anche il predominio progressivo e inevitabile di questo tipo di coltivazione. L'agricoltura svizzera invece viene praticata su superfici relativamente modeste, è diversificata e intende essere un'agricoltura di prossimità e di qualità: queste specificità rendono gli OGM poco interessanti per gli agrosistemi svizzeri. Basandosi su queste constatazioni, viene spontaneo domandarsi se la coltura di OGM praticata a livello individuale e, di fatto, immessa sul territorio sia compatibile con la salvaguardia dei valori dell'agricoltura svizzera.

La coesistenza tra i modi di produzione previsti dai singoli capitolati d'oneri (produzione convenzionale, produzione integrata e produzione biologica) è praticata con successo dall'agricoltura svizzera. Per contro la coesistenza tra la coltivazione delle differenti varietà di OGM e tutti gli altri tipi di produzione senza OGM è di natura diversa. Nel primo caso il riconoscimento della purezza dei prodotti, pur rispondendo a standard fissi, avviene su base volontaria. Nel caso della coesistenza tra OGM e altre colture la garanzia della purezza delle varietà non OGM costituisce un obbligo, la cui violazione è punibile. L'istituzione di eventuali filiere OGM dovrà innanzitutto preservare la libertà di scelta dei consumatori e l'identità degli agricoltori di tutte le altre filiere.

La complessità del sistema evidenzia la necessità di coordinare le attività degli agricoltori e dei loro partner a livello di bacini di produzione. Il Consiglio federale è convinto che, se si opta per la coesistenza, essa deve tener conto delle specificità della situazione svizzera. Ritiene inoltre che la coesistenza debba essere gestita non sul piano individuale, bensì collettivo con l'appoggio di un organismo di controllo. Per

questo motivo il Consiglio federale propone la realizzazione di «zone riservate alle coltivazioni di OGM».

1.2.2.1 Coesistenza tra OGM e non OGM

È provato che per rendere ermetiche le filiere di produzione dal campo alla tavola come prescritto dalla LIG (artt. 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 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 definisce le esigenze richieste, segnatamente il rispetto delle distanze di isolamento dalle 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, configurazione del paesaggio e topografia) e da altri parametri meno controllabili e rispondenti a specificità locali e temporanee, come la direzione e la forza dei venti che determinano la dispersione dei pollini. Esiste una stretta correlazione tra il frazionamento delle superfici coltivate, il numero degli agricoltori e la complessità e il costo delle misure di coesistenza da applicare attorno alle superfici coltivate a OGM³⁶.

Attualmente la coesistenza è disciplinata in modo rudimentale, soprattutto per quanto riguarda le condizioni esecutive atte a garantirla nel luogo di produzione e lungo la filiera di produzione (art. 9 OEDA). La separazione dei flussi di merci è invece disciplinata nell'ambito della normativa sull'alimentazione³⁷. La coesistenza tra sistemi di produzione basati su una stessa specie non è una novità in sé per l'agricoltura e numerose filiere classiche sono già confrontate con questa problematica. Invece, nel caso degli OGM lo scopo perseguito non è identico poiché si tratta di proteggere l'intera produzione agricola dalle mescolanze con quella degli OGM.

La coesistenza deve definire le modalità di organizzazione nel tempo e nello spazio delle superfici coltivate al fine di limitare gli incroci e le mescolanze accidentali tra colture geneticamente modificate e colture convenzionali o biologiche. 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 superfici 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. Occorre inoltre prevedere misure organizzative adeguate (annuncio preliminare della coltura OGM, registri online) e misure di comunicazione (informazione sul prodotto e istruzioni per l'uso). La coesistenza dei diversi modi di produzione evidenzia la necessità di coordinare le attività degli agricoltori e dei loro partner a livello di bacini di produzione.

³⁵ Cfr. anche: «Elemente zum Verständnis von Art. 7 GTG» (Elementi utili alla comprensione dell'articolo 7 LIG) 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>

³⁷ Legge federale del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (LDerr; RS 817.0) e ordinanze specifiche

Il Consiglio federale intende aprire un dibattito di fondo sulla struttura del futuro regime di coesistenza. Ritiene pertanto opportuno separare le discussioni di principio da quelle tecniche sulla coesistenza. Proprio per questa ragione la presente proposta non fornisce le prescrizioni tecniche dettagliate (segnatamente le distanze per la separazione, la differenza nei tempi di fioritura, gli itinerari tecnici), indispensabili all'attuazione della coesistenza, che saranno eventualmente trattate in un progetto successivo (ordinanza sulla coesistenza).

1.2.2.2 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, l'adeguamento delle disposizioni della LIG si fonda sui risultati di un progetto diretto dal Prof. Dott. 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»³⁸). Per l'elaborazione di un'eventuale ordinanza sulla coesistenza occorre sì tener conto degli approfondimenti sulla specifica normativa svizzera e dei confronti con il diritto europeo e quello internazionale, ma soprattutto delle raccomandazioni degli autori di detto progetto.

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 a garantire la coesistenza di diverse forme di produzione³⁹. La formulazione generica dell'articolo 7 LIG così come le altre norme di delega della stessa legge che entrano in linea di conto nei singoli casi (ad es. artt. 12, 16 cpv. 2, 19 LIG) permettono di concludere che le basi legali attuali della LIG possono reggere solo una normativa molto rudimentale sulla coesistenza⁴⁰. Il Consiglio federale è convinto che la LIG debba essere completata con norme di delega selezionate per attuare in modo coerente ed esaustivo il previsto disciplinamento della 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 OGM 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 OGM (art. 15a). In questo senso il Consiglio federale tiene conto dei risultati del PNR 59.

Gli autori di uno studio del PNR 59 sull'informazione al pubblico («Konzepte zum Vollzug der öffentlichen Information gemäss GTG», Piani di attuazione

³⁸ Progetto intitolato «Koexistenz von Pflanzenproduktion mit und ohne Gentechnik – Möglichkeiten der rechtlichen Regulierung und der praktischen Umsetzung» (Coesistenza della produzione di piante transgeniche e di piante convenzionali – forme di disciplinamento e di attuazione), cfr. sintesi in tedesco e in inglese al link: http://www.nfp59.ch/files/dokumente/Schweizer_Rainer_J_2_Summary_D_E.pdf; cfr. Rainer Schweizer et al., «Koexistenz der Produktion mit und ohne gentechnisch veränderte Organismen in der Landwirtschaft» (Coesistenza della produzione con e senza organismi geneticamente modificati nell'agricoltura), Zurigo/San Gallo 2012

³⁹ Schweizer et al., Koexistenz, N 53

⁴⁰ Cfr. *ibid.*, N 91

dell'informazione destinata al pubblico secondo la LIG) individuano l'esigenza di intervenire anche altrove. Oltre a suggerire di separare le disposizioni sulle possibilità di informazione nell'ambito del diritto sulla procedura amministrativa (ad es. consultazione degli atti) da quelle sull'informazione e il dialogo con il pubblico, identificano un potenziale di miglioramento nell'attività di comunicazione delle commissioni e nell'impiego dei moderni mezzi di comunicazione⁴¹. A questo proposito il Consiglio federale considera sufficienti le basi attuali della LIG (in particolare l'art. 18) e le disposizioni della legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione (LTras; RS 152.3). Del resto, già nel rapporto in risposta al postulato Leumann⁴² ha esposto in che misura intende condurre e promuovere il dialogo con l'opinione pubblica in materia di ingegneria genetica.

Gli autori del progetto sull'informazione propongono inoltre un nuovo disciplinamento dell'etichettatura e dei valori soglia dei 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 sull'emissione deliberata nell'ambiente, ordinanza sul materiale di moltiplicazione, ordinanza sulle derrate alimentari ecc.). Prevedono anche un riferimento agli OGM autorizzati in uno Stato terzo. 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 occorre distinguere tra utilizzazione diretta e utilizzazione indiretta 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 PGM e una specie non GM 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 danni non sono coperti e il diritto generale in materia di responsabilità non offre soluzioni (art. 41 CO)⁴³. Il Consiglio federale sostiene che le disposizioni sulla responsabilità siano il risultato di un compromesso equilibrato, maturato durante le lunghe discussioni condotte originariamente sul progetto di legge sull'ingegneria genetica (Gen-Lex) e che al momento non si imponga un adeguamento. Sebbene ciò non emerga espressamente⁴⁴, sembra che il Parlamento nei suoi dibattiti sia partito dal presupposto che i danni alle piante colti-

⁴¹ «Konzepte zum Vollzug der öffentlichen Information gemäss GTG: Harmonisierung politisch-sozialer Bedenken, Rechtsvorschriften und wissenschaftlicher Erkenntnisse» (Piani di attuazione dell'informazione destinata al pubblico secondo la LIG: armonizzazione delle riflessioni socio-politiche, prescrizioni legali e conoscenze scientifiche), cfr. sintesi in tedesco e in inglese al link:
http://www.nfp59.ch/files/dokumente/Schweizer_Rainer_J._1_Summary_D_E.pdf

⁴² «Promouvoir le débat public sur le génie génétique dans le domaine non humain» (Promozione del dibattito pubblico sull'ingegneria genetica nel settore non umano), rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 09.3794, disponibile al link:
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/24252.pdf>

⁴³ Schweizer et al., Koexistenz, N 242 segg.

⁴⁴ Cfr. ad esempio il messaggio concernente una modifica della legge federale sulla protezione dell'ambiente, FF 2000 2145, 2184 segg.

vabili causati dall'incrocio con specie geneticamente modificate (ad es. il raccolto non può più essere venduto come privo di OGM) non sono danni puramente patrimoniali ma danni materiali o, quantomeno, danni patrimoniali fondati su un danno materiale. Questo è anche ciò che sostiene la dottrina⁴⁵. 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 giudicano troppo generali e imprecise le sanzioni previste dalla LIG e ritengono opportuno un loro adeguamento. Secondo il Consiglio federale, queste possibili lacune non riguardano solo la LIG ma anche altri atti normativi di diritto ambientale e amministrativo. In particolare, il Consiglio federale non vede la necessità specifica di intervenire nel diritto in materia di ingegneria genetica. Suggerisce piuttosto di riesaminare a tempo debito le disposizioni penali del diritto ambientale nell'ambito di un'analisi globale e, se del caso, di adeguarle.

1.2.2.3 Le «zone riservate alle coltivazioni di OGM»

Il Consiglio federale sostiene che la coesistenza va prevista secondo unità funzionali («zone riservate alle coltivazioni di OGM») come strategia collettiva (per maggiori dettagli cfr. il cap. 1.2.2).

Il raggruppamento delle superfici in «zone riservate alle coltivazioni di OGM» consente di ridurre l'onere richiesto dalla realizzazione della coesistenza, poiché le superfici di contatto tra le colture OGM e quelle tradizionali sono più ristrette e le unità di commercializzazione meno numerose. Le suddette zone sono dunque un mezzo per alleggerire i costi legati alla coesistenza attribuendo alla produzione con OGM gli oneri di realizzazione secondo il principio di causalità e rispettando alla lettera la finalità della LIG.

La concentrazione in «zone riservate alle coltivazioni di OGM» consente un controllo efficace alla fonte dell'applicazione delle misure di coesistenza e semplifica la tracciabilità dei prodotti OGM, rispettando pienamente sia le finalità di protezione fissate dalla legge in materia di libertà di scelta del consumatore e di tutela delle filiere senza OGM sia gli obblighi d'informazione⁴⁶ prescritti dalla normativa in materia di ingegneria genetica.

È chiaro che il fatto di imporre ai produttori di OGM di raggrupparsi in «zone riservate alle coltivazioni di OGM» interferisce con il diritto fondamentale dell'agricoltore di scegliere a proprio piacimento il luogo e le varietà da coltivare (garanzia della proprietà e libertà economica). Il Consiglio federale ritiene che la restrizione dei diritti fondamentali di un agricoltore che non può coltivare OGM individualmente può essere giustificata da interessi pubblici preponderanti come la garanzia di una realizzazione corretta ed efficace della coesistenza nei campi, presupposto indispen-

45 Christian Hediger, «Die Haftungsbestimmungen des Gentechnikgesetzes (Art. 30-34 GTG), Beurteilung und Vergleich mit der Haftungsregelung des deutschen Gentechnikgesetzes» (Disposizioni in materia di responsabilità previste dalla legge sull'ingegneria genetica (artt. 30-34 LIG), valutazione e confronto con l'analoga normativa della corrispondente legge tedesca), tesi, Lucerna, Zurigo/Basilea/Ginevra, 2009

46 Artt. 18 e 24 LIG (RS 814.91)

sabile per assicurare fin dall'inizio la produzione senza OGM. Fa inoltre osservare che la restrizione è proporzionata nella misura in cui l'agricoltore può comunque coltivare OGM in una «zona riservata alle coltivazioni di OGM», all'interno della quale la coesistenza è per lui più vantaggiosa.

Funzionamento delle «zone riservate alle coltivazioni di OGM»

La responsabilità dell'attuazione della coesistenza rispetto ad altre modalità di produzione prive di OGM spetta agli agricoltori della «zona riservata alle coltivazioni di OGM».

Il modello della suddetta zona prevede che, su base volontaria, gli agricoltori intenzionati a coltivare varietà di OGM autorizzate si associno con altri colleghi interessati sotto l'egida di un ente responsabile, mettendo così in comune una superficie come «zona riservata alle coltivazioni di OGM». Allo scopo di garantire un certo grado di omogeneità, coerenza e credibilità, la «zona riservata alle coltivazioni di OGM» deve rispondere a criteri specifici fissati dalla Confederazione. Elementi definiti per legge sono l'unicità della zona (superficie continua senza enclavi), la durata dell'associazione, le condizioni di eccezione e di sospensione come pure l'attribuzione delle competenze e delle responsabilità.

Gli agricoltori s'impegnano per contratto a unire gli sforzi, le superfici coltivate e i raccolti. Funzionano quindi come unità di produzione dal campo alla distribuzione, rispettando le misure di coesistenza rispetto alle colture senza OGM che si trovano all'esterno della «zona riservata alle coltivazioni di OGM». Nel caso specifico, tutti gli agricoltori che coltivano questa superficie (100 %) devono documentare la conformità delle loro modalità di produzione agli obblighi vigenti per l'etichettatura degli OGM e impegnarsi a rispettare gli standard di produzione stabiliti dai capitoli d'onere dei produttori operanti al di fuori dalla «zona riservata alle coltivazioni di OGM». Secondo la loro scelta (interesse, singolarità) e/o secondo le necessità (condizioni di mercato, rotazione delle colture), possono coltivare le varietà OGM autorizzate senza adottare misure particolari di separazione tra superfici di coltivazioni analoghe. Queste misure risultano superate quando tutti i raccolti hanno la stessa denominazione (OGM).

Attraverso un ente responsabile, il piano di funzionamento della «zona riservata alle coltivazioni di OGM» nonché i dettagli dell'impegno contrattuale degli operatori di questa zona possono essere depositati presso le autorità federali. Queste ultime ne valutano la conformità tenendo conto del parere dei Cantoni interessati e rilasciano un riconoscimento. Nel loro parere i Cantoni valutano il progetto di «zona riservata alle coltivazioni di OGM» considerando le specificità del sito di cui sono a conoscenza e che potrebbero essere rilevanti nel processo di riconoscimento della zona. Ciò allo scopo, ad esempio, di proteggere strutture agricole particolari o di promuovere superfici a elevato valore naturalistico in una regione data. I Cantoni possono cogliere questa occasione per segnalare l'esistenza di diversi spazi vitali o di paesaggi particolarmente sensibili (art. 8 OEDA) in cui la produzione agricola di OGM è vietata o non auspicabile. Possono inoltre tener conto di determinate attività come l'apicoltura, quando quest'ultima intende produrre miele senza tracce di pollini OGM. Sarà istituito un registro che garantisca la tracciabilità delle colture OGM.

I costi derivanti dalla separazione delle filiere e dei percorsi tra produzioni OGM e produzioni senza OGM sono internalizzati e assunti dall'unità funzionale. L'impegno

richiesto dal coordinamento dovrebbe essere compensato dai vantaggi offerti dalla gestione comune e dall'economia di scala.

Le coltivazioni nelle zone riservate agli OGM mirano a raggruppare in territori specifici non solo la produzione di OGM, ma anche i suoi circuiti. Questo raggruppamento si propone di favorire il coordinamento tra gli agricoltori interessati e di semplificare talune misure tecniche concernenti la separazione delle filiere di produzione all'interno del territorio così costituito. Grazie al raggruppamento, i prodotti agricoli ottenuti nelle «zone riservate alle coltivazioni di OGM» possono seguire una filiera ben precisa dal campo alla distribuzione passando per lo stoccaggio. Ne dovrebbe conseguire un miglioramento della visibilità e della tracciabilità del processo con una riduzione al minimo dei rischi di mescolanze indesiderate alla fonte.

Nell'intento di favorire il raggruppamento, in determinati casi la Confederazione può stabilire criteri specifici supplementari, come una superficie o un volume di produzione minimi, oppure criteri legati al tipo di coltura e/o alle varietà coltivate (produzione di sementi, peculiarità agronomiche o biologiche) nelle «zone riservate alle coltivazioni di OGM».

L'aiuto alla gestione e il perfezionamento della sorveglianza per l'attuazione delle misure tecniche e organizzative fanno sì che la produzione nelle «zone riservate alle coltivazioni di OGM» offra una garanzia supplementare di rispetto degli standard di purezza dei prodotti. Inoltre gli operatori beneficiano di un plusvalore dovuto all'economia di scala e alla semplificazione organizzativa.

1.3 Altri fattori determinanti

La forma attuale del progetto di disciplinamento risponde alla maggioranza dei pareri espressi in occasione delle consultazioni nonché alle esigenze consolidate del mondo agricolo e dei consumatori.

Risultati della procedura di consultazione

Un primo progetto di disciplinamento della coesistenza, basato su quanto emerso dal PNR 59, è stato sottoposto a consultazione pubblica nel corso del primo semestre 2013. I risultati sono stati sintetizzati in un rapporto di cui il Consiglio federale ha preso atto il 18 dicembre 2015⁴⁷. Le proposte del presente progetto concernente il disciplinamento della coesistenza tengono conto dei pareri formulati nella consultazione pubblica. Inoltre le opzioni in questa materia, segnatamente le «zone riservate alle coltivazioni di OGM» e la moratoria della produzione di OGM in Svizzera, sono state sottoposte a consultazione delle parti interessate nel luglio 2014 e i risultati sono stati compendati in un apposito rapporto⁴⁸. Basandosi sulle consultazioni già effettuate nonché sulle proposte e i pareri delle organizzazioni interpellate ripresi nel presente progetto, il Consiglio federale, nella sua seduta del 18 dicembre 2015, ha deciso di trasmettere il suddetto progetto senza ricorrere a una nuova consultazione

⁴⁷ Rapporto sui risultati della procedura di consultazione concernente la modifica della legge federale sull'ingegneria genetica (integrazione dei risultati del PNR 59 e delle regioni senza OGM) e l'ordinanza sulla coesistenza, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/42318.pdf>

⁴⁸ Bericht über die Stakeholder-Workshops zu den überarbeiteten Koexistenzregelungen zwischen GVO und nicht-GVO (Rapporto sui seminari delle parti interessate dedicati alla rielaborazione della normativa sulla coesistenza tra OGM e non OGM), <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/42319.pdf>

pubblica, poiché le parti interessate avevano avuto modo di esprimersi in merito alle diverse opzioni in occasione di alcuni seminari⁴⁹. Un recente sondaggio evidenzia un aumento in Svizzera della percentuale di rifiuto degli OGM nell'alimentazione tra il 2009 e il 2015.

Posizione del mondo agricolo e dei consumatori

I documenti summenzionati consentono di valutare come sarebbe accolto il presente progetto dalle parti interessate, segnatamente dal mondo agricolo e dai consumatori. La loro posizione è contraria alla produzione di OGM in Svizzera: gli agricoltori ritengono che gli OGM attualmente disponibili sul mercato non rivestano alcun interesse per il loro settore, mentre i consumatori li rifiutano e si oppongono alla riduzione della disponibilità di prodotti privi di OGM causata dall'introduzione di OGM nell'agricoltura svizzera (per maggiori dettagli cfr. il cap. 1.2.1).

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. In effetti, nel presente progetto prescrizioni precise sostituiscono quelle del diritto vigente (attuale art. 19) puntando al rispetto dei principi indicati agli articoli 6–9 attuali. Le precisazioni introdotte nel nuovo articolo 19 non determinano quindi altri compiti, ma ne ribadiscono alcuni già definiti per legge, la cui esecuzione è al momento sospesa a causa della moratoria. Per contro, i fondi necessari per finanziarne l'esecuzione (analisi dei dossier) verranno chiesti sulla base di ordinanze. Questi compiti sono disciplinati secondo una logica di complementarità tra i servizi competenti. Il presente progetto non prevede nuovi sovvenzionamenti o mezzi di finanziamento per i nuovi obblighi.

1.5 Confronto con il diritto estero, in particolare con quello europeo

Al di fuori dall'Unione europea, tra i principali Paesi produttori di OGM solo il Brasile e l'India hanno adottato una legislazione vincolante sulla coesistenza. 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 disciplinati 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. Il fatto che le varietà (OGM) non siano autorizzate né simultaneamente né in tutti i Paesi partner commerciali (asincronia temporale o spaziale) pone un problema di armonizzazione delle soglie di purezza varietale. Anche per questi Paesi sussistono dunque problemi di coesistenza, anche se di una natura diversa.

⁴⁹ Bericht über die Stakeholder-Workshops zu den überarbeiteten Koexistenzregelungen zwischen GVO und nicht-GVO (Rapporto sui seminari delle parti interessate dedicati alla rielaborazione della normativa sulla coesistenza tra OGM e non OGM), <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/42319.pdf>

Occorre sottolineare che la questione della coesistenza è legata all'obbligo di dichiarare la presenza di OGM⁵⁰ nei prodotti commercializzati. 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 concerne l'origine dei prodotti. In questo senso è stato compiuto un passo in avanti con la decisione adottata il 5 luglio 2011 dal Comitato del Codex alimentarius⁵¹ secondo cui è possibile, ma non obbligatorio, etichettare le derrate alimentari contenenti OGM o prodotte a partire da OGM. Questo passo è d'importanza cruciale poiché il Codex definisce le norme valide a livello internazionale in caso di conflitto economico (in sede di OMC) tra due Paesi.

Sebbene il loro contenuto sia di natura confidenziale, le discussioni bilaterali in corso tra l'Unione europea (UE) e gli Stati Uniti (USA) nel quadro del Partenariato transatlantico sul commercio e gli investimenti (TTIP, *Transatlantic Trade and Investment Partnership*) riguardano la definizione di regole comuni tra UE e USA segnatamente in materia di protezione dei consumatori. Sebbene puntino a eliminare gli ostacoli per il commercio tra l'UE e gli USA, le discussioni non rimetteranno in questione la legislazione europea nell'ambito degli OGM. L'UE l'ha fatto capire chiaramente nella sua presa di posizione ufficiale.

Situazione nell'Unione europea

L'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 agli 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 appropriate in sede di coltivazione, raccolta, stoccaggio e trasformazione. Nell'UE la coesistenza ha quindi lo scopo di separare adeguatamente la produzione non OGM da quella OGM. Quest'ultima comprende esclusivamente gli OGM ritenuti sufficientemente sicuri a seguito di una valutazione eseguita nell'ambito di una procedura standardizzata. 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 coesistenza⁵². Ritenendo che la coesistenza deve essere disciplinata dagli Stati membri, poiché la realtà agricola di ogni Stato, addirittura di ogni regione, è diversa e che una normativa comunitaria non può essere adeguata a tutti i casi, nel 2010 la Commissione europea ha modificato la raccomandazione rendendola più flessibile. Queste

⁵⁰ Direttiva 2001/18/CE

⁵¹ 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.

⁵² Raccomandazione della Commissione, del 23 luglio 2003, 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

linee direttrici sono costituite da raccomandazioni non vincolanti che puntano a limitare le differenze esistenti tra le normative nazionali (2010/C 200/01)⁵³.

La suddetta raccomandazione permette agli Stati membri di autorizzare, limitare 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. Tuttavia per introdurre tali divieti gli Stati membri dovranno dimostrare che per le suddette regioni non bastano misure di tipo diverso per raggiungere livelli di purezza sufficienti.

A seguito di discussioni iniziate nel 2010, una proposta di modifica della direttiva 2001/18/CE, aspramente dibattuta, ha recepito la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltura di OGM sul loro territorio (clausola «opt-out»). Attraverso la direttiva (UE) 2015/412⁵⁴, l'11 marzo 2015 la Commissione ha accettato la suddetta proposta. Lasciando la libertà a ciascun Stato di decidere per il proprio territorio, lo scopo della nuova direttiva è impedire una situazione di paralisi a livello comunitario. Già il 3 ottobre 2015, termine ultimo di presentazione delle domande alla Commissione, 17 Paesi membri e quattro regioni hanno bandito la coltivazione di OGM dal loro territorio, mentre il Portogallo, la Spagna, la Repubblica Ceca, la Slovacchia e la Romania sono i soli Paesi a non aver vietato la coltivazione di OGM sul loro territorio. Attualmente in Europa è coltivato solo il mais geneticamente modificato MON810⁵⁵.

Nel 2015 la Spagna (107 749,24 ettari), il Portogallo (801,11 ettari), la Romania (2,5 ettari), la Slovacchia (104,07 ettari) e la Repubblica Ceca (997 ettari) hanno messo in atto la coesistenza tra colture di mais convenzionale e di mais OGM (evento MON810) sulla base della vigente normativa europea e delle rispettive regolamentazioni nazionali.

Al momento attuale, otto mais OGM sono in attesa di un'autorizzazione europea di coltivazione: il MON810 (domanda di rinnovo), il TC1507 dell'americana Pioneer, proposto per la coltivazione dalla Commissione nel novembre 2013 a seguito di una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, e altri sei mais di Pioneer, di Dow AgroSciences e di Syngenta. Le prime coltivazioni non dovrebbero essere effettuate prima del 2016, tenuto conto dei tempi di attuazione previsti dalla nuova legislazione.

Tuttavia, nell'ottobre 2015 il Parlamento dell'UE ha respinto un progetto di legge europeo che avrebbe consentito a ciascun Stato membro di limitare o di vietare sul proprio territorio la vendita e l'utilizzazione di derrate alimentari o di alimenti per animali contenenti OGM approvati dall'UE.

⁵³ Raccomandazione della Commissione, del 13 luglio 2010, recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche, GU C 200 del 22 luglio 2010, pag. 1

⁵⁴ Direttiva (UE) 2015/412 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio, GU L 68 del 13.3.2015, pag. 1

⁵⁵ Elenco dei Paesi membri e delle regioni che hanno chiesto una limitazione dell'autorizzazione o un divieto della coltivazione degli OGM:
http://ec.europa.eu/food/plant/gmo/authorisation/cultivation/geographical_scope_en.htm

Situazione nei principali Paesi produttori di OGM

Negli USA 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 sostanziale. 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». Dal 2013, in Canada si assiste a una controversia sull'autorizzazione per la coltivazione di erba medica OGM che ha indotto l'impresa «Forage Genetics International» a rinunciare alla commercializzazione dell'alfalfa geneticamente modificata al fine di tollerare l'erbicida glifosato. Queste recenti iniziative dei cittadini volte a rivendicare la trasparenza e la tracciabilità degli OGM non hanno tuttavia portato né a una modifica delle disposizioni sulla coesistenza né all'obbligo di etichettatura per i prodotti OGM. Va ricordato che il diritto canadese e quello statunitense impongono l'etichettatura di un prodotto (OGM o non OGM) se presenta un rischio per la salute derivante dalla presenza di sostanze allergeniche o da un cambiamento nella composizione dell'alimento.

Da alcuni anni la richiesta di definizione di standard nazionali per una migliore informazione dei consumatori sugli OGM è diventata più forte, segnatamente negli USA, dove tre Stati (Connecticut⁵⁶, Maine⁵⁷, Vermont⁵⁸) hanno già adottato delle leggi in tal senso e una ventina di altri Stati si accinge a discutere analoghi progetti di legge. Nel 2014 due contee hanno adottato una moratoria. La sua validità giuridica è stata contestata dagli Stati interessati e il dibattito è in corso.

Un passo decisivo verso l'etichettatura degli OGM è stato compiuto negli USA il 7 gennaio 2016, quando la multinazionale dell'agroalimentare Campbell ha annunciato di essere favorevole all'introduzione di una legge federale che armonizzi l'etichettatura degli OGM e di voler applicare questa etichettatura per i suoi prodotti venduti negli USA.

Recentemente negli USA è emersa la questione controversa della regolamentazione dei prodotti e/o dei processi. A seguito della comparsa di nuove tecnologie che consentono di apportare modifiche non rilevabili al genoma, talune autorità statunitensi (ad es. il Dipartimento dell'Agricoltura degli USA, USDA) esigono una descrizione dettagliata a livello molecolare del sistema che produce l'organismo oggetto della valutazione⁵⁹, motivando questa richiesta con il fatto che le nuove caratteristiche, dannose o meno, dipendono in parte dal modo con cui sono state integrate.

Altri Paesi

- 56 Connecticut Act concerning the labelling of genetically engineered food: <https://www.cga.ct.gov/2013/act/pa/pdf/2013PA-00183-R00HB-06527-PA.pdf>
- 57 An Act to Amend Maine's Genetically Modified Food Products Labeling Law: http://www.mainelegislature.org/legis/bills/bills_127th/billtexts/HP068601.asp
- 58 Vermont GMO labeling regulations (07.01.2016): http://www.foodpolitics.com/wp-content/uploads/Final-Rule-CP-121_Vermont_15.pdf
- 59 Policy: Reboot the debate on genetic engineering (Politica: ripresa del dibattito sull'ingegneria genetica), Jennifer Kuzma, 10 marzo 2016, Nature 531:165 <http://www.nature.com/news/policy-reboot-the-debate-on-genetic-engineering-1.19506>

Nel 2015, 170 Stati avevano ratificato il protocollo di Cartagena⁶⁰ che stabilisce, tra l'altro, le norme per l'identificazione degli OGM in occasione dei trasferimenti tra e verso le Parti al Protocollo. Certi Stati hanno adottato l'obbligo della dichiarazione della presenza di prodotti OGM nella loro legislazione nazionale con gradi diversi di obbligatorietà della dichiarazione stessa 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 superiori a un valore soglia convenuto contrattualmente. Ciò causa maggiori costi per l'esportazione dei prodotti agricoli convenzionali. Occorre però rilevare che in questi Paesi la scala di produzione è nettamente superiore con una conseguente riduzione al minimo delle interazioni con le superfici vicine: una grande azienda agricola in Argentina si estende su 2000 ettari.

Le regioni senza OGM in Europa

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 Firenze⁶¹. Al momento attuale esistono regioni senza OGM nella maggior parte dei Paesi europei⁶².

In virtù della nuova raccomandazione della Commissione (2010/C 200/01), e quindi in base a una disposizione giuridica vincolante, 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.

Applicando la regolamentazione «opt-out»⁶³ in materia di coltivazione degli OGM, all'inizio di maggio 2016 risultava che 19 dei 28 Paesi membri dell'UE avevano presentato alla Commissione entro la scadenza del 3 ottobre 2015 la domanda di divieto della coltivazione di OGM. L'Austria, la Bulgaria, Cipro, la Croazia, la Danimarca, la Francia, la Germania, la Grecia, l'Irlanda, l'Italia, la Lettonia, la Lituania, il Lussemburgo, Malta, i Paesi Bassi, la Polonia, la Slovenia e l'Ungheria si sono dichiarati Paesi senza OGM, mentre il Belgio e la Gran Bretagna hanno optato per un divieto parziale della coltura di OGM sul loro territorio.

⁶⁰ Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza: <https://bch.cbd.int/protocol/default.shtml>

⁶¹ Carta di Firenze: <http://www.gmo-free-regions.org/>

⁶² Elenco delle regioni senza OGM nel 2010: http://www.gmo-free-regions.org/fileadmin/files/gmo-free-regions/full_list/List_GMO-free_regions_Europe_update_September_2010.pdf

⁶³ Direttiva (UE) 2015/412 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio, GU L 68 del 13.3.2015, pag. 1

Ingresso

Le disposizioni sulle «zone riservate alle coltivazioni di OGM» (art. 19a–19c LIG) si fondano, oltre che sulle basi citate nell'ingresso, sull'articolo 104 Cost., la base costituzionale per l'agricoltura (cfr. cap. 5.1). Questa base costituzionale va quindi recepita nell'ingresso.

Art. 6 cpv. 2 lett. c

Sulla base delle domande e delle osservazioni formulate dal PNR 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 impiegati 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. Sotto questo profilo la modifica proposta non contraddice la Strategia nazionale contro le resistenze agli antibiotici (StAR). Inoltre gli obblighi in merito sono in linea con il diritto europeo.

Art. 7 cpv. 1

Nella versione in lingua tedesca della presente legge, questa disposizione viene riformulata in modo neutro per il genere. A questo proposito nella versione in lingua italiana non occorre nessun cambiamento.

Art. 7 cpv. 2

Accanto all'obiettivo della LIG che offre garanzie di protezione elevate, questa sua modifica mira a proteggere la produzione senza OGM come pure la libera scelta dei consumatori. È proprio questo il principio sancito dall'articolo 7. Il nuovo capoverso 2 non apporta elementi supplementari in relazione alla coesistenza, ma definisce una base legale chiara per misure concrete che, sebbene in modo rudimentale, sono già contenute nell'OEDA e andranno 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 (*lett. a*). Questa lettera comprende già la possibilità di emanare altre misure tecniche come le zone tampone⁶⁴.

La *lettera b* si concentra sugli obblighi di informazione e di documentazione, peraltro già menzionati nell'OEDA, che incombono ai coltivatori di PGM nei confronti dei vicini e delle autorità. 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 degli apiari di

⁶⁴ Le zone tampone sono delle superfici coltivate con varietà naturali in grado di catturare i pollini OGM. Confinano con le superfici coltivate a OGM e fungono da barriera biologica.

superfici coltivate con piante mellifere geneticamente modificate potrebbe interferire con la volontà di produrre miele senza tracce di OGM.

La *lettera c* conferisce al Consiglio federale la competenza di stabilire a livello di ordinanza l'obbligo di controllare le piante spontanee, una pratica agricola efficace e riconosciuta per distruggere le PGM che potrebbero crescere fuori dalle superfici coltivate 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 superficie 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 prodotti OGM, non solo è insufficiente l'esperienza che permette di sapere se un sistema identico può funzionare, ma la questione suscita anche notevoli inquietudini e numerosi interrogativi. Per questa ragione, la *lettera d* prevede l'attuazione tramite ordinanza di eventuali disposizioni tecniche adeguate.

Art. 7 cpv. 3

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 no⁶⁵, 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 dall'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 alcun 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 (mancato rispetto delle condizioni esecutive) a farsi carico dei costi supplementari generati dal controllo della qualità dei prodotti della persona interessata, anche se non si è riscontrato un superamento dei valori stabiliti dalle norme. 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 PGM che intende utilizzare e deve ricevere una formazione che gli permetta 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 le altre condizioni sull'impiego fissate al momento

⁶⁵ Principio comunemente detto privilegio dell'agricoltore

della domanda e dell'autorizzazione per l'immissione sul mercato del prodotto, in primo luogo per evitare di pregiudicare gli obiettivi perseguiti dalla LIG (art. 1). L'acquirente è tenuto a 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 conoscenze e le capacità richieste 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 sul tipo, il contenuto e la durata della formazione da impartire laddove si rilevano lacune. Al momento 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 PGM. Attualmente una formazione viene già offerta ai responsabili della biosicurezza (*biosafety officers*, BSO) in sistemi chiusi (laboratori, istituti di ricerca, ospedali ecc.). I corsi per BSO⁶⁶, attualmente facoltativi, rispondono a un bisogno effettivo e si sono dimostrati uno strumento valido per garantire la biosicurezza. Alla stessa stregua, l'armonizzazione delle norme sulla formazione potrebbe essere considerata 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 assicurare che il prodotto commerciabile rispetti le norme vigenti sull'etichettatura occorre attuare 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 specifico⁶⁷. 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 armonizzare 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 di fatto di un nuovo oggetto normativo ma piuttosto di una precisazione della norma esistente volta a garantire la separazione lungo tutta la filiera di produzione.

⁶⁶ <http://www.bafu.admin.ch/biotechnologie/01744/02964/index.html?lang=it>

⁶⁷ Ordinanza del DFI del 23 novembre 2005 concernente le derrate alimentari geneticamente modificate (ODerrGM; RS 817.022.51)

Titolo: Sezione 3: «Zone riservate alle coltivazioni di OGM»

I principi e le prescrizioni di cui agli articoli 19a, 19b e 19c sostituiscono le condizioni del diritto attuale elencate in modo non esaustivo all'articolo 19. Con la sua nuova forma questo articolo intende garantire il rispetto dei principi previsti in materia agli articoli 6–9.

Il principio fondamentale punta a strutturare e concentrare le colture OGM in unità funzionali denominate «zone riservate alle coltivazioni di OGM» la cui forma giuridica è intenzionalmente non definita. Si prevede di concretizzare questo articolo tramite apposite ordinanze.

Art. 19a

Capoverso 1: allo scopo di organizzare la coesistenza in modo strutturato e rispettoso delle finalità proprie del principio di causalità fissato all'articolo 2, l'articolo 19a impone di concentrare le utilizzazioni di OGM in unità funzionali denominate «zone riservate alle coltivazioni di OGM». A questo scopo gli operatori che desiderano orientare la loro produzione verso la coltura di OGM devono associarsi, pianificare e documentare la produzione e i relativi percorsi separatamente da quelli riservati alla produzione senza OGM. Questo capoverso vieta l'immissione della coltivazione individuale di OGM sul territorio. L'obbligo di associazione costituisce certamente una lieve restrizione della libertà individuale degli operatori associati in «zone riservate alle coltivazioni di OGM», ma risulta accettabile in relazione ad altri interessi preponderanti come la separazione sufficiente e conforme della produzione OGM rispetto ad altri modi di produzione senza OGM. Inoltre, il coordinamento imposto agli operatori può rappresentare una contropartita positiva all'esercizio individuale della coesistenza in una struttura agricola o paesaggistica su piccola scala o frammentata.

Allo scopo di poter tener conto, ad esempio, dell'esperienza maturata o delle specificità colturali (rotazione delle coltivazioni, varietà utilizzate) o di poter anche soprassedere a certi obblighi (ad es. nel caso della produzione di sementi), l'articolo 19b capoverso 2 attribuisce al Consiglio federale la facoltà di emanare norme e stabilire criteri a livello di ordinanze.

Capoverso 2: le emissioni sperimentali di OGM non sono soggette all'obbligo di cui al capoverso 1; l'attuale articolo 11 mantiene la sua validità.

Art. 19b

Il capoverso 1 elenca le condizioni strutturali e organizzative delle «zone riservate alle coltivazioni di OGM» volte ad assicurare una loro armonizzazione e a evitare la loro dispersione.

All'interno di una «zona riservata alle coltivazioni di OGM» è possibile coltivare una o più varietà di OGM (*lett. a e b*). La zona deve essere obbligatoriamente continua. Per contro, le superfici coltivate sono raggruppate solo se lo richiedono le scelte degli operatori interessati e i vincoli agricoli (ad es.: rotazione delle colture e qualità agroeconomica delle superfici) o di altra natura, ma devono necessariamente trovarsi su una zona riservata.

La lettera *c* fornisce precisazioni sulla delimitazione delle «zone riservate alle coltivazioni di OGM». I confini naturali e gli elementi paesaggistici o infrastrutturali

stabili facilmente riconoscibili devono, per quanto possibile, servire da delimitazione sul terreno invece dei limiti fissati dalle proprietà (ad es. catasto).

Secondo l'articolo 19*b* lettera d, gli operatori di una «zona riservata alle coltivazioni di OGM» sono tenuti a ricorrere ai servizi di un ente responsabile. Quest'ultimo fissa e documenta le condizioni generali per gli operatori e i coltivatori, coordina l'applicazione delle misure, organizza il controllo degli impegni stabiliti agli articoli 19*a*, 19*b* e 19*c*. In caso di necessità o di dubbi, l'ente responsabile può delegare il controllo dei prodotti a un organismo riconosciuto. Ciò allo scopo di verificare la conformità agli obblighi relativi alla «zona riservata alle coltivazioni di OGM» e/o di fornire la prova della conformità alle 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. Non essendo definita per legge alcuna superficie minima, teoricamente un agricoltore o un'istituzione può assumere il ruolo di ente di controllo se è l'unico operatore della «zona riservata alle coltivazioni di OGM».

Il riconoscimento di «zona riservata alle coltivazioni di OGM» è attribuito per una durata di almeno quattro anni (*lett. e*) allo scopo di concedere la possibilità di effettuare un bilancio positivo per questo tipo di coltura oppure, al contrario, di consentire agli attori di riposizionarsi.

La concentrazione delle coltivazioni OGM in una zona riservata persegue l'obiettivo di ottimizzare l'uso delle superfici e di favorire l'attuazione di percorsi di produzione specializzati. Il capoverso 2 offre al Consiglio federale la possibilità di stabilire dei criteri al fine di rendere le prescrizioni esecutive adeguate agli scopi perseguiti. Segnatamente può fissare un'estensione minima per le superfici coltivate con la stessa varietà all'interno della «zona riservata alle coltivazioni di OGM». Una volta determinato, questo valore limite consente di evitare un frazionamento eccessivo delle superfici agricole che priverebbe le «zone riservate alle coltivazioni di OGM» dei vantaggi specifici. Il Consiglio federale può anche decretare condizioni supplementari particolari o esentare da certi obblighi i produttori di sementi (ad es. volume di produzione, filiera di produzione OGM garantita, distanze di separazione o rappresentanza attraverso un ente responsabile indipendente conforme all'art. 20 cpv. 3 LIG).

Art 19c

In questo articolo sono enumerate le condizioni per il riconoscimento di una «zona riservata alle coltivazioni di OGM». Il capoverso 1 impone agli operatori che desiderano coltivare varietà OGM (tipo di produzione e prodotti) l'obbligo di farsi rappresentare presso la Confederazione da un ente di controllo (cfr. anche art. 19*b* cpv. 1 lett. d), al fine di ottenere un riconoscimento della «zona riservata alle coltivazioni di OGM». Il ruolo attribuito all'ente di controllo consiste nell'essere garante e nel far rispettare gli obblighi concernenti la tutela della produzione senza OGM e della scelta dei consumatori (cpv. 2).

Il capoverso 3 estende il mandato già attribuito alla Confederazione dall'articolo 24 relativo all'obbligo di informare e di tenere dei repertori, concretizzato all'articolo 56 OEDA. La tenuta di un elenco degli spandimenti di OGM autorizzati nelle «zone riservate alle coltivazioni di OGM» è resa obbligatoria e la responsabilità in merito spetta alla Confederazione. Questa clausola permette anche di contribuire alla tracciabilità delle superfici coltivate con OGM e, se del caso, di ripercorrere la concatenazione di causalità, qualora si verifichi una mescolanza indesiderata o un altro

problema di conformità alle regole stabilite segnatamente all'articolo 19*b*. Inoltre, l'accesso a tali informazioni deve essere garantito a chi ha un interesse legittimo, come è il caso dei diversi attori dell'agricoltura, in particolare gli apicoltori. Questi ultimi potrebbero adottare misure che ritengono idonee al fine di preservare la qualità e/o l'autenticità dei loro prodotti.

Art. 24a

Nel rispetto del principio di prevenzione 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 o indiretti, singoli e 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 PGM 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. Di fatto, l'*articolo 24a* non è una disposizione *ex novo*, bensì introduce una base legale esplicita per il monitoraggio ambientale già previsto dall'articolo 51 OEDA. 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 osservare determinati effetti mentre l'identificazione di un pericolo o di un pregiudizio è il risultato di un'analisi che non rientra nel monitoraggio propriamente detto.

L'*articolo 24a* 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 ed effettuare (art. 28 cpv. 2 lett. e OEDA). Il piano deve permettere di verificare se, per un dato prodotto, le ipotesi alla base della valutazione del rischio sono giuste e se le misure in materia di sicurezza sono applicate correttamente. Quest'obbligo, che incombe al richiedente, è già retto dall'articolo 12 LIG.

Titolo: Capitolo 6: Disposizioni penali e misure amministrative

L'inserimento del nuovo articolo 35*a* comporta l'adeguamento del titolo del capitolo 6. Oltre alle disposizioni penali, in questo capitolo si trovano ora anche le disposizioni sulle misure amministrative. L'attuale articolo 35 viene inoltre completato con il pertinente titolo «Disposizioni penali».

Art. 35a

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 35a* si articolano secondo la gravità della violazione e vanno dal divieto di esercitare una data attività, passando per la revoca di un'autorizzazione, l'esecuzione sostitutiva a spese dell'autore della viola-

zione o dell'organizzazione incaricata, il pignoramento, la distruzione del prodotto frutto dell'attività illegale fino al pagamento di un importo di 10 000 franchi o del corrispettivo del ricavo lordo dei prodotti immessi illegalmente in commercio.

Art. 37a

Questo articolo fornisce una base legale alla proroga della moratoria. La prima frase è formulata in modo identico alla clausola sulla moratoria prevista dal diritto vigente. Per contro, la seconda frase può essere stralciata. Infatti non è più giustificata, visto che ora si trasmette un progetto di disciplinamento della coesistenza come opzione alternativa alla moratoria. A proposito della giustificazione concreta della moratoria, si veda più sopra il capitolo 1.2.1.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Con la proroga della moratoria sulla produzione di OGM nell'agricoltura i compiti esecutivi decadono. La situazione successiva alla legalizzazione della proroga della moratoria sarà identica alla situazione attuale.

Se le PGM fossero introdotte 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), sarebbero assunti dall'Amministrazione federale. Ciò implicherebbe un incremento del carico amministrativo, anche se non si tratterebbe propriamente di nuovi compiti dovuti al presente progetto di revisione della LIG.

I compiti esecutivi concernenti le «zone riservate alle coltivazioni di OGM» che, in virtù delle nuove disposizioni della LIG, incombono alla Confederazione si limitano all'analisi tecnica e alla gestione dei dossier concernenti il riconoscimento di tali zone. Il processo di autorizzazione relativo alle domande di emissioni nell'ambiente è stato già elaborato dalla Confederazione. Il riconoscimento di una «zona riservata alle coltivazioni di OGM» si avvarrà di un sistema già rodato e delle esperienze maturate, riducendo quindi al minimo le risorse necessarie per l'implementazione di una nuova procedura. Un'ordinanza d'applicazione della coesistenza, comprendente i criteri per le «zone riservate alle coltivazioni di OGM», fisserà le condizioni di applicazione. I costi diretti indotti dalla delimitazione di tali zone e i mezzi previsti per coprire i costi e far fronte alle 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 particolareggiata.

A grandi linee, per un periodo di cinque anni si può quantificare tra zero e cinque il numero di dossier depositati per le «zone riservate alle coltivazioni di OGM». Si ritiene che l'onere supplementare per la Confederazione derivante dalle nuove disposizioni sia inferiore a un posto a tempo pieno a lungo termine, senza contare però l'onere richiesto per l'elaborazione del diritto a livello di ordinanze e di altri aiuti all'esecuzione. Non si esclude tuttavia un'esternalizzazione.

Non sono inoltre previsti contributi per la delimitazione delle «zone riservate alle coltivazioni di OGM». L'onere finanziario a carico della Confederazione è quindi limitato.

Per i motivi citati, le modifiche legislative previste nel presente progetto sulla moratoria e la coesistenza sotto forma di «zone riservate alle coltivazioni di 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 proroga della moratoria non comporterà ripercussioni diverse da quelle causate dalla situazione attuale sui Cantoni e sui Comuni, tanto più che questi ultimi sono in maggioranza favorevoli a questa opzione.

Qualora la moratoria finisca, l'eventuale delimitazione di «zone riservate alle coltivazioni di OGM» avrà degli effetti sui Cantoni interessati, visto che saranno consultati caso per caso a seconda dei dossier depositati. La LIG prevede che l'esecuzione delle disposizioni sia di competenza della Confederazione, ma i Cantoni possono assumersi una certa responsabilità nell'ambito della gestione di queste «zone riservate alle coltivazioni di OGM» e della verifica del rispetto degli obblighi. È possibile anche che i Cantoni svolgano un ruolo minore di collegamento e di monitoraggio. Da parte loro, i Comuni possono essere associati al Cantone per l'attuazione e il controllo del rispetto degli obblighi. La portata dei costi finanziari supplementari o della dotazione di personale a carico dei Cantoni e dei Comuni dipende dall'impegno richiesto ed è, quindi, difficile da valutare.

Le città e gli agglomerati non sono di primo acchito interessati dalla nuova normativa poiché le «zone riservate alle coltivazioni di OGM» si trovano in zone agricole.

3.3 Ripercussioni economiche

Il presente progetto riguarda la proroga della moratoria e il disciplinamento della coesistenza. I due temi sono trattati separatamente per ciascun tipo di ripercussione preso in esame.

3.3.1 Ripercussioni economiche per gli attori della produzione agricola

Al momento attuale, gli attori della produzione agricola ritengono che ammettere le coltivazioni OGM nell'agricoltura svizzera non apporti nessun vantaggio, né di ordine economico né agronomico. L'Unione svizzera dei contadini (USC) considera infatti l'opinione dei consumatori, in gran parte contrari alle derrate alimentari geneticamente modificate, determinante per la scelta del tipo di produzione. Per gli attori della produzione agricola la proroga della moratoria dovrebbe avere conseguenze piuttosto positive.

Il presente progetto di disciplinamento della coesistenza sancisce definitivamente per legge e definisce i principi della coesistenza, che a loro volta servono da base legale per le misure della coesistenza e per le condizioni tecniche nell'agricoltura. Questo è il motivo in base al quale questa analisi presenta nel dettaglio le ripercussioni dell'applicazione della coesistenza nelle «zone riservate alle coltivazioni di OGM».

In generale le misure di separazione necessarie ai fini della coesistenza non raccolgono il consenso degli attori della produzione agricola, in quanto sono ritenute vincolanti e complesse, come ha sottolineato la Camera dell'agricoltura dell'USC nella presa

di posizione del 23 febbraio 2012 a favore del rinnovo della moratoria⁶⁸. Uno dei progetti del PNR 59 include una valutazione dei costi della coesistenza a livello di azienda 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 cuscinetto attorno al campo coltivato con PGM) e tenuto conto dell'offerta esistente di varietà OGM nonché delle particolarità della struttura paesaggistica e agricola svizzera, il progetto giunge alla conclusione che introdurre le PGM attualmente sul mercato non è redditizio per il settore agricolo nel suo insieme. I costi per le misure di coesistenza risulterebbero tuttavia bassi rispetto ai costi totali di produzione, ma dipenderebbero in gran parte dalla struttura della filiera di trasformazione a valle del prodotto (cfr. rapporto costi-benefici, cap. 1).

Per quanto riguarda le «zone riservate alle coltivazioni di OGM», gli agricoltori s'impegnano ad assumersi i costi per l'organizzazione, l'armonizzazione e, se del caso, il cambiamento di tipo di gestione della loro azienda, delle filiere di produzione e dello smercio dei prodotti. Ragioni di praticità obbligano gli agricoltori a rinunciare alla separazione di varietà identiche nelle «zone riservate alle coltivazioni di OGM» e, allo stesso tempo, a etichettare l'insieme della produzione della varietà interessata come OGM. Tuttavia, le ripercussioni economiche per gli attori della produzione agricola con OGM possono essere considerate limitate rispetto ai vantaggi di ordine economico e organizzativo offerti dalla cooperazione nelle «zone riservate alle coltivazioni di OGM».

3.3.2 Ripercussioni economiche per le aziende produttrici di sementi

La proroga della moratoria favorisce le aziende svizzere produttrici di sementi convenzionali. Non si devono infatti preoccupare né di subire eventuali contaminazioni da OGM di origine autoctona, come già avviene attualmente, né di effettuare controlli costosi per verificarne l'esistenza. L'obbligo di produrre gli OGM in zone a loro riservate può essere considerato un vantaggio per le aziende produttrici di sementi convenzionali poiché il divieto di coltivare OGM su superfici individuali riduce i rischi di contaminazione.

3.3.3 Ripercussioni per il commercio al dettaglio

Grazie alla moratoria i prodotti svizzeri senza OGM possono essere immessi su tutto il mercato europeo (e mondiale) e godono di un'immagine positiva dato che possono essere esclusi i rischi di contaminazione da OGM dei flussi di prodotti.

La coltivazione di OGM provenienti da zone appositamente riservate dovrà essere economicamente competitiva malgrado i costi aggiuntivi dovuti alla delimitazione delle zone stesse e all'attuazione delle misure di coesistenza e di separazione dei flussi. Attualmente, i prodotti agricoli svizzeri sono avvantaggiati dal fatto di essere «non OGM». Inoltre, la maggior parte dei marchi di qualità esclude l'utilizzo di prodotti risultanti da interventi di ingegneria genetica. I prodotti OGM sarebbero dunque convenienti se i costi di produzione fossero meno elevati rispetto a quelli dei prodotti convenzionali (ad es. rendimenti più stabili e uso di minori quantità di pesticidi) e/o se uno specifico valore aggiunto permettesse loro di accedere a particolari

⁶⁸ Presa di posizione dell'USC del 23.02.2012: <http://www.sbv-usp.ch/fr/medias/communiques-de-presse/archive-2015/181215-le-genie-genetique/>

mercati (ad es. vantaggi nutrizionali e gustativi). La comparsa di nuove generazioni di OGM con caratteristiche orientate a soddisfare i bisogni dei dettaglianti e dei consumatori si tradurrà forse in un aumento della sostenibilità economica delle linee risultanti da interventi di ingegneria genetica.

3.3.4 Ripercussioni per le imprese di trasformazione di prodotti agricoli

In linea generale, le imprese di trasformazione di prodotti agricoli devono rispettare la separazione delle filiere dei prodotti convenzionali in conformità agli standard di purezza vigenti. La moratoria prevista dalla legge riguarda unicamente la produzione nazionale, mentre l'importazione di prodotti OGM autorizzati è inesistente a seguito di una rinuncia volontaria (moratoria di fatto). Occorre notare che la rinuncia all'importazione di merci OGM determina costi supplementari (segnatamente nell'alimentazione animale), che il settore ha difficoltà a ripercuotere sui prezzi di vendita. Il mercato dell'importazione è più consistente di quello della produzione nazionale, per cui la soppressione della moratoria di fatto potrebbe avere ripercussioni negative sul piano dei costi di separazione. La moratoria prevista dalla legge ha uno scarso impatto sulle imprese di trasformazione di prodotti agricoli che non devono sopportare ripercussioni aggiuntive (rinuncia volontaria). Le conseguenze sulle imprese di trasformazione dipendono in larga misura dalla coltivazione a cui ci si riferisce. Ad esempio, la mela OGM non avrebbe alcuna influenza sul settore, mentre la barbabietola ne avrebbe una fortemente negativa. L'effetto di queste misure andrebbe dunque valutato caso per caso e determinato per la praticabilità delle colture OGM (per informazioni supplementari cfr. rapporto costi-benefici, cap. 1).

La delimitazione delle «zone riservate alle coltivazioni di OGM» ha delle ripercussioni di natura economica sulle imprese di trasformazione di prodotti agricoli poiché le obbliga a garantire la separazione dei flussi di prodotti o a specializzarsi in una determinata filiera. È importante notare che la separazione dei flussi esiste già per un certo numero di derrate, come ad esempio per i prodotti dell'agricoltura biologica.

3.3.5 Ripercussioni per i consumatori

Con la moratoria i prodotti non OGM ottenuti in Svizzera conservano la loro posizione sul mercato. I consumatori non dovrebbero subire ripercussioni negative delle fluttuazioni dei prezzi dei prodotti, almeno di quelli fatturati in Svizzera. Sarebbero tuttavia privati della possibilità di optare per i prodotti OGM importati che potrebbero risultare più buon mercato rispetto a quelli svizzeri.

Qualora in Svizzera si iniziasse a coltivare gli OGM e fosse dimostrata la loro efficacia in termini di redditività, i prodotti delle «zone riservate alle coltivazioni di OGM» potrebbero essere vantaggiosi per i consumatori sul piano dei prezzi. È possibile che i consumatori traggano beneficio dal fatto che la separazione dei flussi di merci risulterà semplificata nelle «zone riservate alle coltivazioni di OGM» e che i costi verranno riversati in misura minore sui prezzi.

3.3.6 Ripercussioni per la ricerca nel settore delle biotecnologie verdi

La normativa che propone una proroga della moratoria e quella concernente la coesistenza non modificano la situazione riservata alla ricerca, poiché i divieti in vigore non riguardano 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). Con lo scopo di assicurare la continuità delle competenze in materia di ingegneria genetica in ambito vegetale (Messaggio ERI 2013–2016; FF 2012 2727 segg.), le Camere hanno approvato l'istituzione di un sito sicuro in Svizzera. Per questo motivo le installazioni della Stazione federale di ricerca di Reckenholz saranno assicurate in modo permanente. A dimostrazione di ciò, si nota addirittura un leggero aumento del numero di emissioni sperimentali riconducibile alla disponibilità del sito protetto.

Come confermato da dati statistici⁶⁹, la modifica di legge concernente le «zone riservate alle coltivazioni di OGM» non cambia sensibilmente la situazione descritta qui sopra, poiché non riguarda le emissioni sperimentali.

L'abrogazione del divieto di utilizzare geni resistenti agli antibiotici per le emissioni sperimentali alleggerisce gli obblighi finanziari e permette lo scambio internazionale di materiale per la ricerca (cfr. cap. 2, commenti sulle disposizioni).

3.3.7 Ripercussioni per la società

È poco probabile che la coltivazione di OGM in Svizzera acquisisca grande importanza nei dieci anni successivi alla fine della moratoria. In primo luogo non è chiaro in che misura la coltivazione di OGM sia economicamente praticabile (aumenti di produttività incerti, dimensioni contenute, costi delle misure di coesistenza, rischi in materia di responsabilità civile). In secondo luogo, l'Europa, e in particolare i Paesi confinanti con la Svizzera, sono molto critici nei confronti delle colture OGM (cfr. cap. 1.5 Situazione nell'Unione Europea). Sebbene nell'UE siano ammessi due tipi di coltivazioni OGM, solo il mais MON810 è utilizzato, ma su superfici sempre più ridotte. In terzo luogo, la procedura di autorizzazione in Svizzera dura diversi anni. Tuttavia, lo sviluppo di nuove varietà di OGM particolarmente adatte o interessanti per la Svizzera (grano, patate ecc.) potrebbe modificare questo scenario.

Attualmente la delimitazione di «zone riservate alle coltivazioni di OGM» non dovrebbe avere ripercussioni significative per l'insieme della società. Potrebbe tuttavia essere criticata sia da chi approva l'apertura dell'agricoltura svizzera agli OGM sia da chi la rifiuta. I primi potrebbero considerare la coesistenza limitata a queste zone come un ostacolo, mentre i secondi potrebbero ritenere la coltura di OGM, sia pur limitata a zone riservate, come un pericolo per la purezza dei prodotti senza OGM.

⁶⁹ Indicatori centrali UFAM:
<http://www.bafu.admin.ch/umwelt/indikatoren/08575/08578/index.html?lang=it>

3.4 Ripercussioni sanitarie e sociali

La proroga della moratoria non dovrebbe avere ripercussioni sul piano sanitario e sociale rispetto alla situazione attuale, dato che le varietà coltivabili hanno subito in precedenza una valutazione dei rischi di tipo sanitario. La concentrazione delle eventuali colture di OGM in «zone riservate alle coltivazioni di OGM» rende possibile un miglior controllo della separazione delle filiere. Scopo generale di questa opzione è infatti di sostenere la filiera senza OGM. Tuttavia, questi vantaggi sono difficilmente quantificabili in termini finanziari.

3.5 Ripercussioni ambientali

La proroga della moratoria non causa alcun impatto sull'ambiente superiore a quello riconducibile all'agricoltura convenzionale.

Il raggruppamento delle colture OGM in «zone riservate alle coltivazioni di OGM» determina una concentrazione dell'impatto sull'ambiente. Tuttavia, rispetto alle coltivazioni OGM con percorsi di produzione dispersi sulle superfici agricole, l'impatto può essere ritenuto limitato. Ciò non toglie che le ripercussioni ambientali dipendono largamente dal tipo di varietà, dalle nuove caratteristiche e dalla pratica agricola associata. Ad esempio, la stragrande maggioranza degli OGM oggi coltivati è tollerante agli erbicidi. È noto che la loro utilizzazione ha largamente facilitato determinati percorsi tecnici, ma che ha anche provocato la comparsa di resistenze a questi erbicidi sistemici in numerose famiglie vegetali. Da allora è divenuto molto importante, al di là della valutazione della sicurezza delle tecniche utilizzate, concentrarsi anche sulla portata delle possibili ripercussioni sull'ambiente provocate dall'integrazione di nuove proprietà nelle specie vegetali. L'introduzione di queste varietà unicamente nelle «zone riservate alle coltivazioni di OGM» permetterà un monitoraggio adeguato e preciso, nonché l'acquisizione delle conoscenze necessarie sulle modifiche dei percorsi tecnici, sulle possibilità di rotazione e sulla sostenibilità e l'efficacia delle nuove proprietà delle PGM negli agroecosistemi.

3.6 Ripercussioni per la ricerca

Questo aspetto è trattato nel capitolo intitolato «Ripercussioni per la ricerca nel settore delle biotecnologie verdi» (cfr. cap. 3.3.6).

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

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il presente progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016 sul programma di legislatura 2015–2019⁷⁰ né nel progetto del decreto federale della stessa data sul programma di legislatura 2015–2019. È tuttavia conforme agli obiettivi n. 2 e 7 del programma di legislatura. Una delle misure del programma prevede che la Svizzera realizzi un contesto economico ottimale all'interno del Paese rafforzandone così la competitività. La Svizzera fa un uso razionale del suolo e delle risorse naturali garantendo un approvvigionamento energetico sostenibile. Il disciplinamento della

⁷⁰ FF 2016 909, 1039; <https://www.bk.admin.ch/themen/planung/04622/index.html?lang=it>

coesistenza, comprese le «zone riservate alle coltivazioni di OGM», concretizza uno degli obiettivi principali di questa strategia.

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 2014–2017⁷¹. 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, uno dei pilastri della Politica agricola 2014–2017, ne esce rinforzato.

Il presente progetto è in sintonia con la proroga della moratoria sancita per legge dal Parlamento in occasione del dibattito sulla Politica agricola 2014–2017. Inoltre propone di disciplinare la coesistenza in modo strutturato attraverso «zone riservate alle coltivazioni di OGM», al fine di salvaguardare la filiera convenzionale secondo il principio di causalità. Disciplinando simultaneamente la proroga della moratoria e la coesistenza attraverso le suddette zone, la regolamentazione proposta adempie 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 tre parti. La prima riguarda la proroga per altri quattro anni della moratoria esistente. La seconda contempla l'adeguamento di diverse disposizioni della LIG in base ai risultati e alle raccomandazioni del PNR 59: precisa e concretizza le norme di delega e le completa in modo da realizzare a livello di ordinanza un disciplinamento efficace ed esaustivo della coesistenza senza estendere eccessivamente le norme di delega in vigore. La terza parte, infine, introduce nella LIG una nuova sezione 3 concernente l'esigenza di «zone riservate alle coltivazioni di OGM».

Proroga della moratoria

La moratoria di cui all'attuale articolo 37a LIG è già stata rinnovata due volte. Le proroghe, rispettivamente di tre (dal 2010 al 2013) e quattro anni (dal 2013 al 2017), sono state decise per ragioni diverse: se nel primo caso sono state adottate motivazioni come l'attesa dei risultati del PNR 59, la necessità di disporre di tempo per elaborare le basi giuridiche di un disciplinamento della coesistenza nonché il rifiuto di agricoltori e consumatori verso gli OGM⁷², nel caso della seconda proroga sono stati determinanti anche gli interessi economici degli stessi agricoltori, in particolare il timore

⁷¹ 12 021 Messaggio concernente l'evoluzione della politica agricola negli anni 2014–2017 <http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00044/01178/index.html?lang=it>

⁷² 09.056 Messaggio del 1° luglio 2009 concernente la modifica della legge sull'ingegneria genetica (Proroga della moratoria OGM nell'agricoltura), FF 2009 4721, 4726 segg. <http://www.admin.ch/ch/i/ff/2009/4721.pdf>

di costi supplementari per misure di coesistenza⁷³. A più riprese sono stati espressi dubbi riguardo alla compatibilità costituzionale di un (ulteriore) rinnovo della moratoria, soprattutto se a lungo termine⁷⁴. Nel momento in cui il mantenimento del divieto di coltivazione di OGM non può più essere motivato con lo scopo di proteggere l'uomo, la fauna, l'ambiente, la diversità biologica e la produzione senza OGM, viene infatti meno la possibilità di basarsi sull'articolo 120 Cost. Diversamente si dovrebbe pensare che la misura sia volta a perseguire obiettivi di politica economica. Inoltre, le diverse forme di produzione (con e senza OGM) devono godere del medesimo trattamento. Come base costituzionale per una deroga al principio della libertà economica non può essere applicato in particolare l'articolo 104 capoverso 2 Cost., in quanto per raggiungere gli obiettivi di cui al capoverso 1 dello stesso articolo non è necessario un divieto di impiego dell'ingegneria genetica in agricoltura⁷⁵. Un'ulteriore proroga della moratoria sarebbe quindi possibile solo in seguito a modifica costituzionale⁷⁶.

Altri sostengono invece che il legislatore, nell'adempimento del mandato di protezione conferitogli dall'articolo 120 Cost., è tenuto a una complessa ponderazione tra pericoli e opportunità dell'ingegneria genetica nelle sue svariate forme, ossia deve stimare i rischi e stabilire quali siano accettabili e quali no in base all'importanza dei beni giuridici interessati e alla possibile irreversibilità delle decisioni. Una proroga della moratoria sotto forma di divieto limitato in termini di tempo e di contenuti per la messa in commercio di OGM secondo l'articolo 37a LIG rimarrebbe entro il margine di valutazione del legislatore ai sensi dell'articolo 120 Cost.; in particolare, l'effetto cumulativo di una moratoria ripetutamente rinnovata non porterebbe a un inammissibile divieto generale poiché ogni volta il legislatore avrebbe la responsabilità di valutare la giustificabilità della proroga⁷⁷.

Alla luce di queste considerazioni, i motivi seguenti parlano a favore dell'ammissibilità di una moratoria nell'ambito del vigente diritto costituzionale.

- Anche se il PNR 59 è arrivato alla conclusione che, allo stato attuale delle conoscenze scientifiche, l'esistenza di rischi dovuti alla coltivazione di OGM per la salute degli esseri umani e degli animali non può essere comprovata, i dati scientifici su cui si basano tali analisi sono oggetto di accese discussioni. Se si esaminano i risultati della consultazione, risulta evidente che il PNR 59 non è servito a fugare i dubbi della collettività riguardo alla tutela della produzione senza OGM e dell'ambiente. Indipendentemente dalla valutazione in altri settori (ad es. agenti terapeutici, medicina, indu-

73 Cfr. la mozione Ritter (12.3028) e il progetto di messaggio del 28 giugno 2012 concernente la modifica della legge sull'ingegneria genetica (seconda proroga della moratoria OGM nell'agricoltura), pag. 4 segg. (progetto di messaggio disponibile solo in tedesco)

74 Sintesi di Schweizer Rainer J./Errass Christoph/Kohler Stefan/Burkert Herbert/Gasser Urs, «Perspektiven des schweizerischen Gentechnikrechts» (Prospettive del diritto svizzero in materia di ingegneria genetica), PNR 59 al link http://www.nfp59.ch/d_resultate.cfm?kat=18; lettera dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) del 18 ottobre 2012 alla Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-CS)

75 Cfr. l'intera lettera dell'UFG alla CSEC-CS, pag. 3

76 Cfr. Schweizer et al., PNR 59, op. cit. (pagina Internet), parte finale

77 Cfr. Mahlmann Matthias, «Verfassungsrechtliche Handlungsoptionen der Gestaltung der Gentechnologie» (Opzioni d'intervento nell'ambito del diritto costituzionale in materia di ingegneria genetica), perizia del 22 dicembre 2014 all'attenzione di UFAM/UFAG, pag. 47; cfr. anche Rausch Heribert, parere legale del 31 gennaio 2014 in merito alla costituzionalità di un divieto di coltivazione di piante geneticamente modificate, all'attenzione dell'Unione Svizzera dei Contadini e del Gruppo di lavoro svizzero sull'ingegneria genetica

stria), la popolazione può giungere alla conclusione che ogni sia pur piccola incertezza vada dissipata e occorra quindi rinunciare alla coltura di OGM.

- La tutela della produzione senza OGM e la totale separazione dei flussi di merci devono essere garantite al fine di proteggere la libertà di scelta dei consumatori. Per quanto riguarda i prodotti nazionali, attualmente, anche a causa di una struttura agricola di dimensioni ridotte, esistono riserve in merito all'attuazione pratica delle misure di coesistenza e alla relativa economicità. Secondo l'opinione di importanti attori dell'agricoltura e della filiera alimentare, non sono applicabili alla Svizzera le esperienze legate alla coltivazione di OGM in Paesi europei con normative comparabili in materia di coesistenza e di separazione dei flussi di merci dopo il raccolto. L'attuale discussione non comprende la messa in commercio di derrate alimentari, già sufficientemente disciplinata.
- Al momento le parti interessate non sono motivate a coltivare OGM e a consumare prodotti agricoli così ottenuti⁷⁸. Una larga maggioranza della popolazione nutre ancora dubbi riguardo alla sostenibilità degli OGM in agricoltura, sia per la salute che per l'ambiente. La soluzione «opt-out» offerta dall'Unione europea agli Stati membri contribuisce ad aumentare l'incertezza dei consumatori svizzeri.
- Limitando il contenuto della moratoria all'utilizzo di OGM nell'agricoltura, nell'orticoltura produttiva e nell'economia forestale non si toccano forme essenziali di ingegneria genetica, in particolare quelle riguardanti la ricerca, lo sviluppo, la produzione industriale e farmaceutica, la messa in commercio di alimenti per animali e derrate alimentari nonché le emissioni sperimentali⁷⁹.
- I motivi fin qui esposti sembrano giustificare l'eventuale restrizione dei diritti fondamentali (ad es. della libertà economica, art. 27 Cost.).

In definitiva, la proroga della moratoria per altri quattro anni è incontestabile sul piano costituzionale.

Adeguamento delle norme di delega

Vengono adeguate le disposizioni sulla protezione della produzione senza OGM e della libertà di scelta dei consumatori poiché al Consiglio federale viene conferita l'autorità di emanare prescrizioni sul controllo della qualità. Le disposizioni sulla separazione dei flussi di merci sono invece adeguate in considerazione dell'intera filiera di produzione. Vengono introdotte nuove disposizioni sulle conoscenze e competenze necessarie per utilizzare OGM e sulla realizzazione e la gestione di un sistema di monitoraggio. Dal punto di vista formale, gli adeguamenti delle norme di delega 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 servita anche per l'elaborazione della LIG e va considerata sufficiente poiché l'adeguamento delle norme di delega si limita ad ambiti già contemplati dai principi generali della LIG e di fatto inclusi nel campo di applicazione dell'articolo 120 capoverso 2 Cost.

⁷⁸ Cfr. il rapporto sulla consultazione e i risultati dei seminari per le parti interessate

⁷⁹ Cfr. anche Mählmann Matthias, op. cit., pag. 47

«Zone riservate alle coltivazioni di OGM»

Con l'introduzione della *Sezione 3: Zone riservate alle coltivazioni di OGM* la LIG si arricchisce di tre nuove disposizioni. Gli articoli 19a, 19b e 19c fissano le condizioni per la coltivazione di sementi e di altro materiale vegetale di moltiplicazione che sono o contengono OGM. In particolare, tale coltivazione può avvenire solo in zone appositamente designate (le cosiddette «zone riservate alle coltivazioni di OGM», art. 19a cpv. 1). Sono però fatte salve le emissioni sperimentali di OGM (art. 19a cpv. 2). Le suddette zone devono soddisfare le esigenze di cui all'articolo 19b capoverso 1, ossia devono riferirsi a uno o più tipi di coltura, formare una superficie continua ed essere delimitate, per quanto possibile, da elementi strutturali paesaggistici naturali o artificiali facilmente riconoscibili. Devono inoltre essere organizzate da un ente responsabile ed essere tutelate per almeno quattro anni con misure adeguate. L'ente responsabile non è vincolato a una forma giuridica particolare, può essere costituito anche da una società semplice. Il Consiglio federale concretizza le prescrizioni nelle ordinanze pertinenti, in particolare definendo una superficie agricola utile minima specifica per tipo di coltura che persegue l'obiettivo di assicurare proprie filiere di produzione (art. 19b cpv. 2). Il riconoscimento della qualifica di «zone riservate alle coltivazioni di OGM» spetta alla Confederazione (art. 19c cpv. 1) e avviene previa esplicita richiesta di un ente responsabile che rappresenta sia tutti i gestori che producono prodotti agricoli e relativi prodotti trasformati nella zona interessata sia chi trasforma i prodotti agricoli provenienti dalle «zone riservate alle coltivazioni di OGM» (ad es. i gestori di mulini). Nella domanda di riconoscimento l'ente responsabile deve indicare le modalità secondo cui soddisfa le esigenze riportate all'articolo 7 (art. 19c cpv. 2). La Confederazione gestisce un elenco delle colture di OGM nelle zone appositamente designate. L'accesso all'elenco è accordato alle persone che hanno un interesse alla consultazione degno di essere protetto (art. 19c cpv. 3).

La delimitazione di «zone riservate alle coltivazioni di OGM» ha come obiettivo di garantire la massima trasparenza possibile per quanto riguarda appunto la coltivazione di OGM. Inoltre, se da una parte, in base al principio di causalità, i coltivatori di OGM saranno chiamati a illustrare preventivamente come intendono assicurare in modo concreto il rispetto delle esigenze volte a proteggere la produzione senza OGM e la libertà di scelta dei consumatori, dall'altra godranno del vantaggio di non dover attuare misure di coesistenza all'interno delle «zone riservate alle coltivazioni di OGM». La delimitazione delle colture OGM in zone riservate agevolerà anche l'attuazione della coesistenza. Queste colture non sono vietate sul territorio svizzero, bensì organizzate rendendo le «zone riservate alle coltivazioni di OGM» conformi alle norme costituzionali vigenti.

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 a 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 significa garantire non 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. Il fatto di consentire l'uso di OGM esclusivamente all'interno di una zona riservata contribuisce al perseguimento dell'obiettivo di protezione dell'articolo 120 Cost. La tutela della

produzione senza OGM in conformità all'articolo 7 e tenendo conto di altre condizioni della LIG, segnatamente dell'esigenza di una zona di coltivazione di OGM riconosciuta dalla Confederazione, restringe la libertà economica degli agricoltori. L'articolo 104 Cost. prevede la possibilità di introdurre limiti pertinenti allo scopo di promuovere le aziende contadine che coltivano il suolo. Si fa riferimento, tra l'altro, alla promozione di forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente e degli animali nonché corrispondenti alla produzione senza OGM. Lo strumento proposto torna utile anche agli agricoltori: all'interno delle «zone riservate alle coltivazioni di OGM» possono evitare di adottare le misure di coesistenza prescritte con i conseguenti oneri aggiuntivi. Le esigenze per la delimitazione di «zone riservate alle coltivazioni di OGM» devono garantire che si proceda in modo coordinato, che si utilizzino sinergie e che si possano stimare gli oneri aggiuntivi. Oltre che sugli articoli 120 e 74 Cost., il progetto si fonda sull'articolo 104 Cost., ossia la base costituzionale che regge l'agricoltura.

La necessità di «zone riservate alle coltivazioni di OGM» può limitare la libertà economica (art. 27 Cost.) e la garanzia della proprietà (art. 26 Cost.) degli agricoltori favorevoli alle colture transgeniche. Tale restrizione dei diritti fondamentali è ammessa solo in conformità dell'articolo 36 Cost. Dato che i requisiti per le «zone riservate alle coltivazioni di OGM», dettati in primo luogo da motivi di trasparenza, non sono comunque particolarmente severi, la restrizione dei diritti si configura come lieve.

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 19a–19c. Ai sensi del capoverso 2 le restrizioni devono essere giustificate da un interesse pubblico o dalla protezione dei diritti fondamentali altrui. Tra gli interessi pubblici rilevanti a sostegno della necessità di delimitare «zone riservate alle coltivazioni di OGM» vi sono ad esempio la tutela della produzione biologica e integrata in un contesto con strutture agricole di dimensioni particolarmente ridotte, che talvolta rendono impossibile il rispetto delle normative sulla coesistenza, e la garanzia di trasparenza nel rispetto delle disposizioni di legge per la tutela della produzione senza OGM e della libertà di scelta dei consumatori. La delimitazione di «zone riservate alle coltivazioni di OGM» consente di proteggere le aziende che si occupano di produzione biologica e integrata, in particolare conformità con il mandato di promozione di cui all'articolo 104 capoverso 3 lettera b Cost. Parimenti, occorre tenere conto degli interessi dei consumatori. In questo senso le «zone riservate alle coltivazioni di OGM» e in particolar modo l'elenco delle colture transgeniche all'interno delle stesse zone contribuiscono ad aumentare la trasparenza e la fattibilità della coesistenza (ad es. per gli apicoltori).

Secondo l'articolo 36 capoverso 3 Cost. le restrizioni devono essere proporzionate allo scopo, ossia la delimitazione di «zone riservate alle coltivazioni di OGM» deve essere idonea, necessaria e adeguata. Come già menzionato, la delimitazione di tali zone può comportare una limitazione della libertà economica e della garanzia della proprietà per coltivatori e proprietari. Per quanto concerne la proporzionalità, bisogna quindi contrapporre all'interesse dell'agricoltore (coltivazione di OGM ovunque possibile) l'interesse della collettività (maggiore trasparenza mediante la delimitazione di «zone riservate alle coltivazioni di OGM»). Diversi fattori rendono più difficile il rispetto delle misure di coesistenza: l'attuazione dei provvedimenti richiesti è molto più onerosa per le piccole strutture che non per le aziende operanti su vasta scala e di dimensioni superiori alla media nel panorama svizzero. Il motivo principale per cui

moratoria e dell'esigenza di delimitare «zone riservate alle coltivazioni di OGM» con diverse disposizioni dell'OMC [in particolare con il GATT e l'Accordo sugli ostacoli tecnici al commercio dell'OMC (OTC)].

Proroga della moratoria

La compatibilità di una moratoria con il diritto internazionale del commercio e in particolare con quello dell'OMC è già stata discussa nel messaggio concernente l'introduzione della moratoria stessa⁸⁰. Nel messaggio del 2009 concernente la prima proroga⁸¹ sono state espone le nuove conoscenze derivanti dal contenzioso all'OMC «EC – Approval and Marketing of Biotech Products»⁸². Secondo la decisione adottata in quella sede l'UE ha violato il divieto di ritardo nelle procedure di ammissione di OGM e la necessità di una sufficiente valutazione del rischio e di un adeguata base scientifica nell'adottare misure di protezione dagli OGM. Nel suddetto messaggio sono state anche menzionate le critiche espresse da USA e Canada in seguito alla notifica della moratoria svizzera presso l'OMC, con riferimento soprattutto alla mancanza di una valutazione caso per caso dei rischi legati agli OGM. Secondo la conclusione del Consiglio federale, non era possibile stabilire in modo definitivo se la moratoria ponesse problemi dal punto di vista dell'OMC. Non era però escluso che per un periodo limitato di tempo si potesse invocare legittimamente il principio di prevenzione di cui all'accordo dell'OMC sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (art. 5 n. 7 SPS), fino a quando non si disponesse delle informazioni e dei risultati di ricerca supplementari indispensabili per una valutazione obiettiva del rischio. Di qui la necessità di attendere gli esiti del PNR 59. In questo contesto, il Consiglio federale, già nella risposta alla mozione Ritter (12.3028) concernente la seconda proroga, ha chiarito che una moratoria rinnovata a più riprese e a lungo termine potrebbe essere problematica sul piano del diritto costituzionale e del diritto internazionale del commercio.

Nel frattempo sono arrivati i risultati del PNR 59⁸³. Per quanto riguarda la salute di persone e animali, il programma di ricerca, dopo aver riassunto il contenuto di diversi studi, giunge alla conclusione secondo cui, ad oggi, non si conoscono effetti negativi delle PGM, bensì solo alcuni effetti positivi associati agli OGM. Ritiene inoltre che l'impatto negativo di certi OGM sull'ambiente non sia tipico dell'ingegneria genetica, ma che possa essere riscontrato anche laddove la pratica agricola è di tipo convenzionale o non è appropriata. Il legislatore, ponderando i pro e i contro della proroga della moratoria ed esercitando il suo potere discrezionale, può sì prendere in considerazione, oltre a questi risultati, anche altri interessi generali, motivazioni socioeconomiche e convinzioni etiche, ma deve comunque rispettare gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera. Anche la nuova legislazione europea garantisce agli Stati membri la possibilità di emanare divieti di coltivazione motivati da interessi pubblici preponderanti (il cosiddetto «opt-out»), ma viene criticata all'interno dell'OMC, e in particolare dagli USA. La compatibilità della proroga della moratoria con il diritto internazionale del commercio va esaminata tenendo conto che, secondo la presente proposta, la

80 04 054 Messaggio del 18 agosto 2004 concernente l'iniziativa popolare «per alimenti prodotti senza manipolazioni genetiche», FF 2004 4365

81 09 056 Messaggio del 1° luglio 2009 concernente la modifica della legge sull'ingegneria genetica (Proroga della moratoria OGM nell'agricoltura), FF 2009 4721

82 WT/DS291-293, European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm

83 Cfr. <http://www.nfp59.ch>

coltivazione di OGM e di conseguenza l'importazione (rilevante sul piano del diritto internazionale del commercio) e l'accesso al mercato di sementi OGM, consentite dal diritto svizzero, non devono essere esclusi per principio.

Occorre anche tener presente che la summenzionata decisione del gruppo speciale dell'OMC contro l'UE riguardava gli OGM in generale e, pertanto, non era direttamente paragonabile alla situazione qui trattata. Sebbene il sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC non si sia mai espresso in merito alla questione dell'eventuale affinità degli OGM con le piante e le derrate alimentari coltivate in modo convenzionale, vi sono validi motivi per ritenere che i prodotti compresi nella moratoria riguardante la coltivazione di OGM e i prodotti ottenuti in modo convenzionale non siano da considerare affini ai sensi di quanto stabilito dal GATT e dall'OTC. Anche se nell'ambito del contenzioso si affermasse il principio dell'affinità, non vi sarebbero discriminazioni a favore degli OGM nazionali. Ciò non significa tuttavia che ulteriori proroghe di una moratoria, non riguardante singole colture, siano restrizioni al commercio necessariamente proporzionali e, quindi, compatibili con gli impegni assunti nell'ambito dell'OMC. Si può ritenere compatibile con il diritto internazionale una moratoria che, oltre a tener conto delle convinzioni radicate nella popolazione, abbia una durata utile per la realizzazione delle basi legali necessarie a istituire un regime di coesistenza accettato dalla maggioranza dei cittadini. La proroga della moratoria qui proposta dovrà essere notificata e motivata presso l'OMC come le due precedenti, con prevedibili critiche da parte di membri dell'Organizzazione, primi fra tutti gli USA. Non è nemmeno del tutto escluso che altri Paesi membri dell'OMC possano presentare richieste di consultazione, che in caso di mancata intesa potrebbero portare a un'azione legale dell'OMC nei confronti della Svizzera. Allo stato attuale delle conoscenze è difficile prevedere quanto una situazione del genere sia probabile. Il suo esito sarebbe incerto poiché legato alle circostanze. Se la Svizzera dovesse avere la peggio in un contenzioso OMC, potrebbe essere obbligata a introdurre una modifica di legge.

«Zone riservate alle coltivazioni di OGM»

La delimitazione di «zone riservate alle coltivazioni di OGM» è una misura riferita alla produzione, non ai prodotti. L'importazione, il commercio e la coltivazione di OGM restano possibili, per quanto l'ultima sia soggetta a restrizioni.

5.2.2 Unione europea

Il progetto è conforme agli impegni assunti dalla Svizzera nell'ambito degli accordi bilaterali con l'Unione europea sia in merito alla proroga della moratoria sia per quanto concerne l'adeguamento delle norme di delega e la normativa sulle «zone riservate alle coltivazioni di 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 bilaterale 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 tra la Svizzera e la Comunità economica europea (RS 0.632.401): la delimitazione di «zone riservate alle coltivazioni di OGM» è una misura riferita alla produzione non contemplata di fatto dall'accordo. Malgrado questa misura, in Svizzera la coltivazione di OGM è tuttora possibile.

5.3 Forma dell'atto

Il progetto di modifica implica da una parte l'adeguamento di singole disposizioni in vigore e dall'altra l'introduzione di un nuovo capoverso sulle «zone riservate alle coltivazioni di OGM» nella LIG. L'adeguamento e la concretizzazione delle norme di delega come pure l'istituzione dello strumento delle suddette zone necessitano di un disciplinamento a livello di legge. Come atto da modificare è stata scelta la LIG per la sua affinità al nuovo disciplinamento.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Il previsto adeguamento della LIG non comporta né una spesa unica superiore a 20 milioni di franchi né spese ricorrenti superiori ai 2 milioni di franchi.

5.5 Conformità alla legge sui sussidi

Non vengono proposte disposizioni in materia di sussidi.

5.6 Delega di competenze legislative

In generale, l'articolo 20 capoverso 1 attribuisce al Consiglio federale la competenza di emanare prescrizioni dettagliate in merito all'esecuzione della legge. Altre disposizioni autorizzano sempre il Consiglio federale a emanare disposizioni esecutive. Sulla base degli indirizzi indicati negli articoli di legge, la competenza legislativa trova un grado di concretizzazione sufficiente nella stessa LIG.

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

In conformità all'articolo 15a il Consiglio federale può definire norme sulla portata, il contenuto e la durata della formazione necessaria per l'impiego di OGM. Le persone che utilizzano OGM devono disporre delle necessarie conoscenze e competenze nello svolgimento della loro attività. Per garantire gli obiettivi di protezione della LIG, appare opportuno assegnare al Consiglio federale la competenza di definire gli standard minimi di questa formazione.

La modifica apportata dal progetto all'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 di un prodotto. In questo senso non si propone una nuova norma di delega. Norme di questo tipo non sono contemplate neanche dall'articolo 24a, con cui viene sancito a livello di legge il mandato di

sviluppare e gestire un sistema di monitoraggio che finora figurava solo a livello di ordinanza (art. 51 OEDA).

Per quanto concerne la delimitazione di «zone riservate alle coltivazioni di OGM», l'articolo 19*b* capoverso 2 incarica il Consiglio federale di emanare disposizioni esecutive. Queste ultime consistono nella definizione delle modalità di riconoscimento delle «zone riservate alle coltivazioni di OGM», come ad esempio i requisiti organizzativi dell'ente responsabile nonché i meccanismi di riconoscimento e di verifica. In particolare, per le suddette zone, il Consiglio federale può prescrivere una superficie agricola utile minima specifica per tipo di coltura che persegue l'obiettivo di assicurare proprie filiere di produzione. In conformità all'articolo 20 capoverso 3 LIG, la competenza del controllo può essere delegata anche a organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato.

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

5.7 Protezione dei dati

Per tutelare la produzione senza OGM 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 già 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. La Confederazione gestisce un elenco nel quale si possono trovare informazioni sugli agricoltori di superfici coltivate con OGM (art. 19*c* cpv. 3). L'accesso all'elenco è accordato alle persone che hanno un interesse alla consultazione degno di essere protetto (art. 19*c* cpv. 3). Per questo elenco non vengono registrati dati personali degni di particolare protezione ai sensi della legge sulla protezione dei dati (art. 3 lett. c LPD; RS 235.1). L'elenco delle colture serve a informare preventivamente le autorità, gli agricoltori di superfici limitrofe e gli apicoltori, così da permettere loro di adottare su base volontaria misure di sicurezza supplementari per prevenire l'emissione di OGM. L'accesso all'elenco è negato quando prevale l'interesse degno di protezione dell'agricoltore in merito alla confidenzialità delle informazioni (art. 19*c* cpv. 2). La norma di delega proposta per l'obbligo di informazione e di documentazione è pertanto compatibile con i principi della legge sulla protezione dei dati (art. 4 LPD).