



Berna, 23 maggio 2018

Obbligo di dichiarazione delle pellicce

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento dei postulati 14.4286 Bruderer
Wyss del 12 dicembre 2014 e 14.4270 Hess
Lorenz del 12 dicembre 2014

Indice

1	Situazione iniziale	3
2	Postulato 14.4286 Bruderer Wyss Impedire l'importazione e la vendita di prodotti di pellicceria ottenuti infliggendo sofferenze agli animali	4
2.1	Situazione iniziale	4
2.2	Compatibilità di un divieto di importazione e commercializzazione di prodotti di pellicceria ottenuti infliggendo sofferenze agli animali con gli obblighi commerciali internazionali della Svizzera	4
2.3	Problemi di attuazione.....	6
2.4	Bilancio	7
2.5	Valutazione di ulteriori alternative all'obbligo di dichiarazione per i prodotti di pellicceria.....	7
3	Postulato 14.4270 Hess Lorenz Rafforzare la produzione nazionale di pellicce	8
3.1	Situazione iniziale	8
3.2	Domanda di pellicce in Svizzera	8
3.3	Risorse nazionali	8
3.4	Bilancio	9
4	Valutazione dell'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce	10
4.1	Incarico e svolgimento della valutazione	10
4.2	Risultati della valutazione	10
4.2.1	Concezione dell'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce	10
4.2.2	Attuazione dell'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce	10
4.2.3	Effetti dell'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce	11
4.2.4	Posizione delle parti interessate in merito a un divieto di importazione o ad aggiunte all'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce	11
4.3	Bilancio	11
5	Adeguamento dell'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce	13
5.1	Introduzione della dichiarazione «vera pelliccia» per prodotti di pellicceria di vera pelliccia	13
5.2	Adeguamento della terminologia relativa ai modi di ottenimento.....	13
5.3	Introduzione della dichiarazione di origine «sconosciuta».....	14
6	Conclusioni	15

1 Situazione iniziale

La mozione 08.3675 Obbligo di dichiarazione delle pellicce, depositata dalla consigliera nazionale Moser e trasmessa dal Parlamento nel 2009, incaricava il Consiglio federale di introdurre un obbligo di dichiarazione per le pellicce e gli articoli in pelliccia. Sulla base della legge federale sull'informazione dei consumatori (LIC, RS 944.0), il 7 dicembre 2012 il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce e dei prodotti di pellicceria (RS 944.022; ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce). L'obbligo di dichiarazione previsto da questa ordinanza comprende indicazioni sulla specie animale utilizzata, l'origine e il modo di ottenimento¹. Da marzo 2014, l'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV) provvede al controllo dei punti vendita soggetti all'obbligo di dichiarazione. Fino alla fine del 2017, l'USAV ne ha ispezionati 235; l'80 per cento di essi è stato oggetto di contestazioni. Nella maggior parte dei casi si è però trattato solo di piccole lacune amministrative, come ad esempio una denominazione latina errata.

L'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce mira ad accrescere la consapevolezza dei consumatori circa i problemi legati alla produzione di pellicce e a consentire scelte d'acquisto compiute con cognizione di causa. In questo modo, si intende influenzare la domanda sul mercato svizzero per favorire la diminuzione delle importazioni di prodotti di pellicceria ottenuti infliggendo sofferenze agli animali. Un ulteriore obiettivo dell'ordinanza è di indurre i venditori di pellicce a esaminare in modo critico la propria merce e a puntare su prodotti di cui si conoscono il modo di ottenimento e l'origine e il cui modo di ottenimento sia rispettoso degli animali. Al fine di analizzare l'efficacia delle misure previste dall'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce, l'USAV ha incaricato la ditta INTERFACE di svolgere una valutazione, i cui risultati più importanti saranno esposti nel capitolo 4.

Con il postulato 14.4286 Impedire l'importazione e la vendita di prodotti di pellicceria ottenuti infliggendo sofferenze agli animali, depositato dalla consigliera agli Stati Bruderer Wyss, il Consiglio federale è incaricato di studiare alternative all'obbligo di dichiarazione per i prodotti di pellicceria. In particolare si chiede di valutare l'opportunità di un divieto di importazione e di vendita di prodotti di pellicceria ottenuti infliggendo sofferenze agli animali e illustrarne vantaggi e svantaggi.

Con il postulato 14.4270 Rafforzare la produzione nazionale di pellicce, depositato dal consigliere nazionale Lorenz Hess, il Consiglio federale è incaricato di verificare se la domanda di pellicce in Svizzera può essere coperta da risorse nazionali.

Mediante il presente rapporto, il Consiglio federale adempie a entrambi i postulati trasmessi.

2 Postulato 14.4286 Bruderer Wyss Impedire l'importazione e la vendita di prodotti di pellicceria ottenuti infliggendo sofferenze agli animali

2.1 Situazione iniziale

Il 12 dicembre 2014 è stato depositato il postulato 14.4286 Impedire l'importazione e la vendita di prodotti di pellicceria ottenuti infliggendo sofferenze agli animali, del seguente tenore: «Il Consiglio federale è incaricato di studiare alternative al pertinente obbligo di dichiarazione che consentano di arginare efficacemente l'importazione e la vendita di prodotti di pellicceria ottenuti infliggendo sofferenze agli animali. Più precisamente, va studiato un apposito divieto di commercializzazione e ne vanno mostrati i vantaggi e gli svantaggi».

L'11 febbraio 2015 il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato e si è detto pronto a esaminare alternative all'obbligo di dichiarazione per le pellicce nel quadro della valutazione già allora prevista, ricordando però che eventuali restrizioni alle importazioni devono essere compatibili con il diritto internazionale, in particolare con i principi dell'Accordo generale su le tariffe doganali e il commercio (GATT). Il Consiglio agli Stati ha approvato il postulato il 17 marzo 2015.

2.2 Compatibilità di un divieto di importazione e commercializzazione di prodotti di pellicceria ottenuti infliggendo sofferenze agli animali con gli obblighi commerciali internazionali della Svizzera

Diritto dell'OMC

Il diritto dell'OMC (specialmente il GATT²) si fonda sul principio della non discriminazione. In altre parole, i 164 Paesi membri dell'OMC non possono riservare un trattamento meno favorevole alle merci estere rispetto alle merci nazionali dello stesso genere. Se venissero proibite l'importazione e la vendita di prodotti di pellicceria esteri ottenuti infliggendo sofferenze agli animali per i quali i processi e i metodi di produzione non sono accertabili sul prodotto, ciò violerebbe in linea di massima sia il principio della parità di trattamento (art. III GATT), sia il divieto di restrizioni quantitative (art. XI GATT).

L'articolo XX GATT prevede diverse eccezioni che, in casi specifici, possono giustificare l'inadempienza alle disposizioni del GATT. Un divieto relativo ai prodotti di pellicceria si potrebbe fondare in primo luogo sull'articolo XX lettera a GATT, che consente restrizioni commerciali «necessarie alla tutela della morale pubblica». In riferimento al divieto di importazione e di commercializzazione delle foche sancito dall'UE, l'istanza d'appello dell'OMC ha riconosciuto che le remore di ordine morale riguardanti le modalità di uccisione degli animali rientrano in linea di principio nell'ambito della morale pubblica e quindi possono legittimare delle restrizioni commerciali³. Il compromesso infine trovato è tuttavia molto articolato e tiene conto delle circostanze particolari di quel caso specifico, e pertanto non permette di concludere automaticamente che anche altri divieti di importazione e commercializzazione basati sulla tutela della morale pubblica siano altrettanto leciti.

² Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio del 15 aprile 1994; RS **0.632.20**, allegato 1A.1.

³ Rapporto dell'Appellate Body del 22 maggio 2014 concernente prodotti derivati dalla foca:

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds401_e.htm (consultato in data 11.9.2017).

I criteri stabiliti dall'articolo XX GATT per giustificare divieti di importazione e misure simili sono restrittivi. Questi provvedimenti devono essere indispensabili per centrare l'obiettivo politico prefissato: in altre parole, occorre che tale obiettivo non possa essere raggiunto con misure meno incisive. Siccome la proibizione dell'importazione e della vendita di prodotti di pellicceria ottenuti infliggendo sofferenze agli animali rappresenterebbe la forma più estrema di limitazione al commercio, un tale divieto dovrebbe avere motivazioni particolarmente ben fondate. Inoltre le eccezioni non devono costituire una discriminazione arbitraria o ingiustificata o una restrizione dissimulata agli scambi internazionali. Ad eccezione del caso delle foche ricordato in precedenza, fino a oggi tutti i tentativi di imporre restrizioni al commercio (inclusi i divieti di importazione) adducendo ragioni legate alla tutela della morale pubblica alla fine sono falliti⁴.

Per giunta un divieto di commercializzare prodotti di pellicceria ottenuti infliggendo sofferenze agli animali potrebbe anche rientrare nel campo d'applicazione dell'accordo dell'OMC sugli ostacoli tecnici agli scambi⁵ (accordo TBT). Il motivo è appunto che prodotti realizzati in un certo modo (vale a dire infliggendo sofferenze agli animali) non potrebbero più essere immessi sul mercato.

In base a questo accordo, un simile divieto non può introdurre ostacoli inutili al commercio ed essere più restrittivo del necessario per salvaguardare interessi pubblici legittimi (art. 2.2). Si dovrebbe quindi valutare nuovamente se tali interessi non possono essere tutelati mediante misure meno drastiche. Quali possibili interessi pubblici, l'accordo TBT menziona tra l'altro la sicurezza nazionale, la prevenzione di pratiche tali da indurre in errore, la tutela della vita e della salute di persone e animali nonché la protezione dell'ambiente (art. 2.2). Sempre secondo l'accordo TBT, nella misura del possibile occorre inoltre tener conto delle norme internazionali (art. 2.4), che per quanto riguarda l'allevamento e l'uccisione di animali da pelliccia tuttavia non esistono. Eventuali deroghe a questi principi dell'accordo TBT vanno debitamente giustificati.

Finora il Consiglio federale è sempre stato contrario a proibire, sulla base dell'articolo 14 capoverso 1 della legge federale sulla protezione degli animali (LPAn; RS 455), l'importazione e la vendita di prodotti animali per motivi inerenti alla protezione degli animali, tra l'altro perché ritiene che simili divieti siano difficilmente compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera nel quadro dell'OMC e degli accordi di libero scambio. Emanando un divieto di importazione e di vendita per prodotti di pellicceria, la Svizzera si ritroverebbe isolata a livello internazionale. La situazione pertanto non è paragonabile al divieto stabilito dal Parlamento di importare e commerciare pelli di cane e di gatto (cfr. art. 14 cpv. 2 LPAn), dato che in quel caso la Svizzera ha recepito la relativa regolamentazione dell'UE⁶. Peraltro l'eventuale incompatibilità di tale regolamentazione con le norme dell'OMC non è stata ancora accertata, dato che finora nessun Paese membro si è rivolto agli organi responsabili dell'organizzazione per denunciare una violazione di tali norme. Vi è poi un ulteriore motivo per cui un divieto di importazione generalizzato per i prodotti ottenuti infliggendo sofferenze agli animali non può essere paragonato al divieto relativo alle pelli di cane e di gatto: in virtù dell'articolo XX lettera a GATT, quest'ultimo può al limite essere giustificato con lo status oggettivamente particolare di cani e gatti quali animali domestici, un'argomentazione che invece non può essere fatta valere per un divieto generalizzato di importare prodotti di pellicceria ottenuti infliggendo sofferenze agli animali. Per giunta mancano standard internazionali inerenti alla tutela degli animali. Anche nel diritto svizzero non tutte le infrazioni alle disposizioni sulla protezione degli animali costituiscono un maltrattamento di animali ai sensi dell'articolo 26 LPAn: qualora si introducesse un divieto di importazione e di vendita, occorrerebbe perciò chiarire e definire in dettaglio quali metodi di produzione esteri vanno considerati un «maltrattamento». L'Organizzazione mondiale della sanità animale (OIE) ha sì elaborato degli standard per la macellazione di animali da reddito, ma essi non valgono per l'allevamento o l'abbattimento di animali da pelliccia. In

⁴https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds400_e.htm (consultato in data 11.9.2017).

⁵ Accordo del 12 aprile 1979 sugli ostacoli tecnici agli scambi; RS **0.632.231.41**.

⁶ Regolamento (CE) n. 1523/2007 dell'11 dicembre 2007 che vieta la commercializzazione, l'importazione nella Comunità e l'esportazione fuori della Comunità di pellicce di cane e di gatto e di prodotti che le contengono; GU L 343 del 27.12.2007.

assenza dunque di standard internazionali riconosciuti relativi all'allevamento e all'abbattimento di animali da pelliccia, la giustificazione di simili misure risulterebbe difficile. Pertanto non è nemmeno da escludere che un'eventuale azione legale contro la Svizzera presso l'OMC possa avere successo.

Accordo di libero scambio con la Comunità economica europea

Nel suo campo d'applicazione, l'accordo del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (Accordo di libero scambio, ALS)⁷ vieta l'introduzione di nuove restrizioni quantitative all'importazione o di misure di effetto equivalente (art. 13 cpv. 1 ALS). Se la Svizzera per le importazioni dovesse esigere metodi di produzione conformi alle norme nazionali sulla protezione degli animali, l'UE potrebbe considerare tale obbligo come una discriminazione ai danni dei propri produttori. In realtà l'articolo 20 ALS lascia impregiudicate misure giustificate, per esempio, «da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, o di preservazione dei vegetali». Ma anche qualora sia soddisfatto il requisito vincolante di un interesse pubblico importante, per giustificare simili misure si dovrebbe comunque anche dimostrare che sono proporzionali (quindi sia adatte sia necessarie) per raggiungere l'interesse pubblico auspicato. Esse non dovrebbero inoltre causare una discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata al commercio. Sotto questo aspetto, l'articolo 20 ALS è formulato in maniera analoga all'articolo XX GATT. Le considerazioni relative al diritto OMC valgono quindi anche per l'ALS.

Accordi con altre parti

Tutti i 28 accordi di libero scambio che la Svizzera ha concluso con 38 partner non appartenenti all'UE e all'Associazione europea di libero scambio (AELS) prevedono obblighi di accesso al mercato per le merci, inclusi i prodotti di pellicceria. Anch'essi si basano sulle disposizioni determinanti del diritto dell'OMC, per cui le osservazioni al riguardo formulate in precedenza sono in linea di principio rilevanti anche per questi accordi. Nell'ottica dell'introduzione di un divieto di importazione e di commercializzazione di prodotti di pellicceria ottenuti infliggendo sofferenze agli animali, assume un'importanza particolare il principio di non discriminazione contemplato dagli accordi di libero scambio. Un divieto del genere potrebbe quindi generare controversie commerciali anche nell'ambito di questi accordi.

2.3 Problemi di attuazione

Per applicare un divieto di importazione e di vendita, bisognerebbe avere la possibilità di verificare come i singoli prodotti di pellicceria siano stati concretamente prodotti. Si potrebbe ricorrere a dei sistemi di certificazione, che però dovrebbero essere creati ad hoc, e che a loro volta necessiterebbero di organismi accreditati in grado di certificare le aziende sulla base degli standard fissati dalla Svizzera. Il rispetto delle condizioni andrebbe garantito tramite controlli nel Paese di provenienza. A tale scopo dovrebbero essere conclusi trattati internazionali sui controlli da effettuare e sull'autorizzazione di controlli da parte delle autorità svizzere. Tali accertamenti sarebbe perciò molto onerosi e richiederebbero risorse notevolmente maggiori di quelle per il controllo delle dichiarazioni delle pellicce attualmente previsto dall'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce.

Il Consiglio federale ha già esposto le riserve menzionate in precedenza nel suo parere in risposta alla mozione 15.3832 Vietare l'importazione di prodotti ottenuti infliggendo sofferenze agli animali, depositata dal consigliere nazionale Aebischer, e nel suo messaggio concernente l'iniziativa popolare «Per derrate alimentari sane, prodotte nel rispetto dell'ambiente e in modo equo (Iniziativa per alimenti equi)»⁸.

⁷RS 0.632.401

⁸FF 2016 7479, cap. 6.3.

Nell'ottica dell'applicazione di un divieto di importazione e vendita, appare promettente l'impegno volontario degli operatori economici. Si tratta di una tendenza in crescita: già diversi marchi di moda internazionali hanno infatti rinunciato alla vendita di pellicce.⁹

2.4 Bilancio

Un divieto di importazione e di commercializzazione (inclusa la vendita) di prodotti ottenuti infliggendo sofferenze agli animali avrebbe il vantaggio di rafforzare la protezione degli animali all'estero. Ne risulterebbe una scelta più consapevole dei fornitori, ciò che metterebbe sotto pressione i produttori esteri e contribuirebbe a promuovere una produzione di pellicce maggiormente rispettosa degli animali. Inoltre la Svizzera lancerebbe un segnale contro il maltrattamento degli animali nel settore della pellicceria e assumerebbe per certi versi un ruolo di battistrada nei confronti degli altri Paesi. È però difficile prevedere se e in che misura un divieto di importazione e di vendita da parte della Svizzera contribuirebbe realmente a ridurre il maltrattamento degli animali nell'ambito della produzione di pellicce. Un simile divieto potrebbe altresì favorire l'aumento della domanda di pellicce svizzere.

A sconsigliare invece la proibizione dell'importazione e della commercializzazione di prodotti di pellicceria ottenuti infliggendo sofferenze agli animali vi sono innanzitutto motivi di ordine giuridico. Simili divieti costituiscono degli ostacoli al commercio in contrasto con gli obblighi internazionali della Svizzera, che potrebbero dare luogo a controversie commerciali. Si porrebbero poi dei problemi di attuazione: non esistono standard internazionali riconosciuti, e nemmeno una definizione di «prodotti di pellicceria ottenuti infliggendo sofferenze agli animali». Effettuare controlli all'estero sarebbe molto difficile se non addirittura impossibile e richiederebbe risorse molto ingenti. Per giunta non si avrebbe la certezza che i prodotti di pellicceria importati siano stati effettivamente fabbricati rispettando gli standard svizzeri in materia di protezione degli animali.

Per questi motivi, il Consiglio federale reputa che un divieto di importazione e di vendita sia meno efficace di una partecipazione attiva negli organismi internazionali competenti volta a rimediare a lungo termine ai maltrattamenti di animali nei Paesi di origine. Appare anche promettente la crescente assunzione di responsabilità riscontrata tra gli operatori di mercato, e in particolare la rinuncia a pellicce animali da parte di marchi di moda operanti su scala globale. Il Consiglio federale giudica positivamente simili iniziative private.

Ponderando vantaggi e svantaggi di un divieto di importazione e di commercializzazione di prodotti di pellicceria ottenuti infliggendo sofferenze agli animali, si giunge pertanto alla conclusione che ragioni giuridiche e pratiche sconsigliano l'introduzione di un tale divieto.

2.5 Valutazione di ulteriori alternative all'obbligo di dichiarazione per i prodotti di pellicceria

Come preannunciato nella sua risposta al postulato 14.4286 Bruderer Wyss, nell'ambito della valutazione dell'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce il Consiglio federale ha esaminato ulteriori alternative all'obbligo di dichiarazione attuale, tra cui la promozione della produzione nazionale di pellicce, la modifica dell'ordinanza in questione e il rafforzamento dell'attività di sensibilizzazione e informazione.

⁹ Cfr. <https://furfreeretailer.com/> (consultato in data 17.10.2017).

3 Postulato 14.4270 Hess Lorenz Rafforzare la produzione nazionale di pellicce

3.1 Situazione iniziale

Il 12 dicembre 2014 è stato depositato il postulato 14.4270 Rafforzare la produzione nazionale di pellicce, del seguente tenore: «Il Consiglio federale è incaricato di verificare se la domanda di pellicce in Svizzera può essere coperta da risorse nazionali (ottenute, per esempio, dalla caccia) se in futuro si rinuncia all'importazione di prodotti provenienti da allevamenti non rispettosi delle disposizioni di protezione degli animali e di valutare quali provvedimenti devono essere eventualmente presi per promuovere la produzione indigena».

Contrariamente alla proposta del Consiglio federale, il 14 dicembre 2016 il Consiglio nazionale ha accolto il postulato.

3.2 Domanda di pellicce in Svizzera

Attualmente non è possibile fornire dati affidabili sullo smercio di prodotti di pellicceria in Svizzera. I punti vendita contattati dall'USAV hanno dichiarato di non disaggregare le cifre di vendita in base alla presenza di elementi in pelliccia. Anche dalle statistiche doganali non è possibile evincere cifre precise. Sulla base del Sistema armonizzato vigente a livello internazionale, l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) sotto le voci di tariffa del capitolo 43 registra in generale le pelli non depilate, conciate o preparate, di qualsiasi animale («pelli da pellicceria»), senza distinguere tra i tipi di pelliccia soggetti all'obbligo di dichiarazione secondo l'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce (p. es. pelame di visone) e quelli non soggetti (p. es. pelame di pecora). Le importazioni classificate sotto queste voci di tariffa sono fortemente aumentate negli ultimi anni (2003: 36,7 t; 2017: 274,2 t). In base agli accertamenti dell'AFD, in pratica si tratta però quasi esclusivamente di pelami bovini e ovini. Le voci tariffarie in questione non consentono nemmeno di capire se si tratta di prodotti realizzati principalmente in pelliccia. Per giunta, nella tariffa doganale le giacche con inserti di pelliccia ad esempio non figurano sotto il capitolo 43, ma sono classificate come indumenti, malgrado costituiscano gran parte delle importazioni di pellicce. Per avere dati attendibili sul numero di pellicce e inserti di pelliccia importati, occorrerebbe una disaggregazione più dettagliata delle relative voci di tariffa. Ciò comporterebbe un notevole aumento degli oneri amministrativi sia per l'AFD che per gli operatori economici.

3.3 Risorse nazionali

Stando ai dati forniti dai Cantoni, nel 2015 in Svizzera sono stati abbattuti o catturati circa 27 000 animali da pelliccia¹⁰. Secondo le stime, di questi circa 9500 (soprattutto volpi rosse) sono stati utilizzati per la realizzazione di pellicce¹¹. Ogni anno in media il 90 per cento di queste pellicce viene esportato¹². Ne consegue che annualmente circa 17 500 animali da pelliccia abbattuti durante la caccia vengono eliminati senza essere sfruttati per la produzione nazionale di pellicce. Con il marchio «SwissRedFox®», i pellicciai di SwissFur¹³ ogni anno trasformano circa 2000 pelami di volpi rosse svizzere, venduti prevalentemente sul mercato nazionale.

¹⁰ Statistica federale della caccia: <https://www.uzh.ch/wild/ssl-dir/jagdstatistik/?page=home>; sezioni: Statistica della fauna selvatica/predatori (consultata in data 17.10.2017)

¹¹ Indicazione fornita per iscritto da Swissfur il 31 dicembre 2016.

¹² Indicazione fornita per iscritto da Swissfur il 31 dicembre 2016.

¹³ L'Associazione professionale svizzera della pellicceria SwissFur riunisce i negozi di pellicce e i pellicciai svizzeri e fa parte dell'International Fur Federation (IFF).

Animali catturati o abbattuti in Svizzera nel 2015:	ca. 27 000 22 000 volpi rosse 1050 faine 140 martore 3500 tassi
Pelami impiegati per la produzione di pellicce: (stime)	ca. 9500 8500 volpi rosse (38%) 900 faine (85%) 110 martore (78%)
Di cui esportati per la produzione pellicce	ca. 8550 (90%)
Animali da pelliccia non sfruttati: (Differenza tra statistica della caccia e pelami trasformati)	ca. 17'500

In teoria sarebbe quindi possibile sfruttare maggiormente le risorse nazionali. Dai dati appena citati si evince che la produzione di pellicce con animali cacciati in Svizzera potrebbe essere incrementata soprattutto per quanto riguarda le volpi rosse, dato che solo il 38 per cento dei capi abbattuti è utilizzato per la fabbricazione di pellicce. Le condizioni di mercato sono però sfavorevoli a uno sfruttamento più intenso di questi animali, dato che il prezzo attuale di un pelame grezzo è pari a soli 8 CHF. Considerando che i cacciatori impiegano circa un'ora per il trattamento di base di un pelame grezzo, la sproporzione appare evidente.

3.4 Bilancio

Nel caso della volpe rossa, un aumento dell'utilizzo di pellicce di provenienza nazionale sarebbe in linea di principio possibile; verosimilmente però non basterebbe comunque a soddisfare la domanda indigena di pellicce. Con tutta probabilità, la richiesta di pellicce estere rimarrebbe peraltro sostanzialmente invariata, dato che molti tipi di pellicce non possono essere prodotti in Svizzera (p. es. visone, cane procione). Inoltre non si registra una domanda significativa di pellicce nazionali. L'obbligo di dichiarazione delle pellicce può contribuire a cambiare le abitudini di consumo a favore dei prodotti locali. Qualora si intendesse favorire la domanda di pellicce di provenienza nazionale, la promozione di campagne di informazione e di sensibilizzazione spetterebbe in primo luogo al settore della pellicceria svizzero e ad altri attori interessati a promuovere la relativa produzione.

4 Valutazione dell'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce

4.1 Incarico e svolgimento della valutazione

A metà del 2016, l'USAV ha incaricato la ditta INTERFACE di compiere una valutazione della concezione dell'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce e dell'efficacia della sua attuazione tra la fine dell'estate del 2014 e la primavera del 2016. Scopo dell'operazione era di analizzare l'adeguatezza e la qualità dell'applicazione corrente dell'ordinanza nonché di appurare le ripercussioni dell'ordinanza sui commercianti e sui consumatori. Un ulteriore obiettivo era di valutare il grado di consenso nei confronti di possibili alternative all'obbligo di dichiarazione nonché gli effetti di tali alternative.

Nell'autunno 2016, INTERFACE ha inviato un questionario scritto anonimo a tutti i 169 punti vendita fino ad allora controllati; di questi ultimi 103 hanno partecipato al sondaggio (61 %). In aggiunta, INTERFACE ha intervistato a voce due rappresentanti ciascuno delle associazioni per la protezione degli animali, dei punti vendita e di Swissfur nonché due collaboratori dell'USAV incaricati dell'esecuzione dell'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce in merito alla concezione, all'attuazione e agli effetti della stessa. Qui di seguito verranno illustrati i risultati e le raccomandazioni principali del rapporto finale di INTERFACE del 13 dicembre 2016 all'attenzione dell'USAV¹⁴.

4.2 Risultati della valutazione

4.2.1 Concezione dell'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce

Secondo l'80 per cento dei punti vendita interpellati, i requisiti dell'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce sono definiti in modo chiaro. Suscita invece critiche la terminologia relativa al modo di ottenimento del pelame. I rappresentanti del settore della pellicceria desidererebbero una formulazione neutrale, corrispondente alla dichiarazione adottata dal 1996 dai negozi specializzati in articoli di pellicceria, mentre le organizzazioni per la protezione degli animali la ritengono imprecisa. I negozi specializzati e i grandi punti vendita accettano in linea di massima l'ordinanza. Secondo oltre tre quarti degli esercizi commerciali controllati, essa rappresenta uno strumento adatto per informare la clientela sui prodotti di pellicceria.

4.2.2 Attuazione dell'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce

Tra il 2014 e giugno 2016, gli specialisti dell'USAV hanno controllato 169 punti vendita di pellicce e prodotti di pellicceria. Nel secondo anno di controlli, oltre il 75 per cento dei punti vendita è stato oggetto di contestazioni. Nella maggior parte dei casi si è trattato però di piccole lacune amministrative (p. es. dichiarazione in inglese, denominazioni non ammesse o denominazione latina errata). Lacune gravi, come ad esempio una dichiarazione del tutto assente, sono state riscontrate raramente. In un totale di 32 casi è stata emanata una decisione per inosservanza delle prescrizioni dell'USAV.

¹⁴Il rapporto di valutazione è disponibile su www.blv.admin.ch, nella sezione Animali/Trasporto e commercio/Commercio di pellicce e pelli/Pubblicazioni.

4.2.3 Effetti dell'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce

Il 28 per cento dei punti vendita intervistati ha interrotto rapporti d'affari e/o ha smesso di vendere determinati prodotti perché i fornitori non erano in grado di dare le indicazioni necessarie riguardo alla dichiarazione delle pellicce o perché tali indicazioni non erano attendibili. Dichiarazioni mancanti, incomplete o inattendibili sono spesso indicatori di un tipo di allevamento non rispettoso degli animali (allevamento in gabbie con fondo a griglia). La modifica della politica di acquisto esercita una certa pressione sui fornitori, che sono così indotti a dichiarare l'origine e il tipo di allevamento in modo corretto.

Circa l'80 per cento degli interpellati afferma inoltre che dall'entrata in vigore dell'ordinanza è migliorata l'informazione da parte dei fornitori. Secondo il 78 per cento dei punti vendita, l'obbligo di dichiarazione costituisce un buono strumento per l'informazione dei consumatori poiché consente a questi ultimi di sapere se stanno acquistando un articolo in vera pelliccia e, in caso affermativo, di che tipo di pelliccia si tratta.

Nell'ambito della valutazione non sono state condotte interviste ai consumatori: il loro livello di conoscenze è stato dedotto dalle risposte fornite dai punti vendita. La maggior parte di questi ultimi ha riscontrato uno scarso interesse della clientela per le informazioni sulle pellicce e i prodotti di pellicceria, mentre circa il 20 per cento ritiene al contrario che oltre la metà dei consumatori vi presti attenzione. Dopo l'introduzione dell'obbligo di dichiarazione, la maggioranza dei punti vendita (62 %) non ha notato modifiche nei comportamenti d'acquisto; una minoranza (24 %) reputa invece che l'obbligo in questione abbia influenzato tali comportamenti.

4.2.4 Posizione delle parti interessate in merito a un divieto di importazione o ad aggiunte all'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce

Le organizzazioni per la protezione degli animali consultate sono favorevoli a un divieto di importazione di prodotti di pellicceria ottenuti infliggendo sofferenze agli animali. Esse ritengono che in un caso del genere potrebbero essere acquistati soltanto prodotti fabbricati nel rispetto degli standard svizzeri in materia di protezione degli animali, ciò che porterebbe a una diminuzione delle vendite di pellicce e prodotti di pellicceria in Svizzera. I punti vendita temono al contrario che un divieto di importazione avrebbe conseguenze prevalentemente negative, tra cui in particolare un calo del fatturato, maggiori oneri per l'attuazione delle disposizioni legali, la soppressione di posti di lavoro o addirittura la cessazione di attività. Inoltre ritengono che l'esercizio della professione di pellicciaio in Svizzera diventerebbe di fatto impossibile.

Eventuali aggiunte all'ordinanza hanno suscitato pareri contrastanti tra i commercianti. L'obbligo di indicare se si tratta di una vera pelliccia è considerato ragionevole e attuabile con un onere sostenibile da oltre tre quarti di essi; la maggior parte dei punti vendita è invece contraria a emolumenti più elevati in caso di contestazioni, all'obbligo di raffigurare l'animale sull'etichetta o all'obbligo di indicare che il tipo di detenzione degli animali non rispetta gli standard svizzeri.

4.3 Bilancio

Dalla valutazione è emerso che l'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce e le attività dell'USAV finalizzate alla sua attuazione hanno prodotto degli effetti. Di conseguenza, secondo il rapporto di valutazione non vi è la necessità di sostituire l'obbligo di dichiarazione con un divieto di importazione (cfr. rapporto di valutazione, pag. 7).

La valutazione dimostra anche che le misure dell'USAV sono state in grado di sensibilizzare gli esercizi commerciali riguardo all'ordinanza e di migliorare la trasparenza della dichiarazione (cfr. rapporto di valutazione, pag. 5). Il grado di conoscenza sulle pellicce e i prodotti di pellicceria presso i punti vendita, i fornitori e i clienti è stato incrementato e una parte dei negozi in seguito all'ordinanza ha modificato il proprio assortimento (cfr. rapporto di valutazione, pag. 7). La grande maggioranza dei commercianti ritiene tuttavia che l'ordinanza non abbia ancora modificato i comportamenti d'acquisto dei consumatori; solo una piccola minoranza ha constatato dei cambiamenti a tale riguardo.

Tirando le somme, il rapporto di valutazione giunge quindi alla conclusione che l'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce debba essere mantenuta; nel contempo formula delle raccomandazioni per quanto concerne l'applicazione futura dell'ordinanza ed eventuali modifiche della stessa.

Raccomandazione 1: Obbligo di un'etichettatura chiara degli articoli in vera pelliccia.

Una modifica in tal senso dell'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce è prevista (cfr. cap. 5.1).

Raccomandazione 2: Aumentare l'efficienza dei controlli tramite le segnalazioni dei consumatori.

Già oggi i consumatori hanno la possibilità di segnalare le violazioni all'ordinanza sul sito Internet dell'USAV (senza formulario standard). L'USAV tiene conto di queste informazioni nella pianificazione dei controlli.

Raccomandazione 3: Colmare le lacune dell'obbligo di dichiarazione per quanto concerne i rivenditori per corrispondenza e online.

Questa raccomandazione riguarda i rivenditori con sede all'estero. Un ampliamento in tal senso dell'obbligo di dichiarazione necessita un esame preliminare approfondito, sia degli aspetti giuridici che sotto il profilo della fattibilità e degli oneri dei relativi controlli.

Raccomandazione 4: Incrementare il grado di conoscenze del personale di vendita sulle pellicce e i prodotti di pellicceria.

Dalla valutazione è emerso che il grado di conoscenze del personale di vendita è già migliorato. Spetta in primo luogo al settore della pellicceria provvedere alla necessaria formazione degli addetti alla vendita.

Raccomandazione 5: Promuovere l'informazione e la sensibilizzazione dei media sul tema delle pellicce.

L'informazione e la sensibilizzazione in materia di pellicce è innanzitutto compito del settore della pellicceria e delle cerchie interessate.

5 Adeguamento dell'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce

Sulla base delle esperienze finora maturate nell'attuazione dell'ordinanza e alla luce dei risultati della valutazione, sono previste le seguenti modifiche dell'ordinanza:

5.1 Introduzione della dichiarazione «vera pelliccia» per prodotti di pellicceria di vera pelliccia

È emerso che la clientela desidera in primo luogo sapere se un prodotto è di origine animale. Per i non addetti ai lavori, ciò spesso non risulta evidente a prima vista. Questa informazione di base potrebbe essere fornita mediante un'etichetta uniforme, che consentirebbe ai consumatori di distinguere tra pellicce vere e pellicce sintetiche.

5.2 Adeguamento della terminologia relativa ai modi di ottenimento

Per quanto riguarda gli animali allevati, si tratterebbe in concreto di stralciare la definizione di «allevamento in gabbie con fondo naturale» e di sostituire le nozioni di «allevamento in branco» e «allevamento in mandria» con quella di «allevamento in gruppo». Il motivo di questi cambiamenti è che le indicazioni sui modi di ottenimento attualmente previste dall'articolo 5 capoverso 2 dell'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce non sono sempre pertinenti. Gli animali utilizzati per la produzione di pellicce non possono ad esempio essere allevati in mandrie o in branchi, per cui questi termini andrebbero stralciati.

Per contro sarebbe opportuno introdurre la nozione di «allevamento in gruppo», che descrive in maniera più calzante la detenzione di più animali da pelliccia in parchi chiusi. L'allevamento in gruppo avviene all'interno di superfici più ampie senza gabbie e fondi a griglia. Va però sottolineato che attualmente nell'UE non esistono simili allevamenti per la produzione di pellicce: infatti gli animali sono esclusivamente detenuti in gabbie con fondi a griglia, poiché ciò evita che la pelliccia possa sporcarsi.

Con questi adeguamenti terminologici, in futuro per quanto concerne i modi di ottenimento del pelame esisterebbero solo due possibili dichiarazioni (tranne per i conigli): «allevamento in gabbie con fondo a griglia» e «allevamento in gruppo» (sempre senza fondi a griglia). Nel caso dei conigli, può succedere che le possibilità di dichiarazione relative al modo di ottenimento previste dall'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce non siano pertinenti. In Svizzera ad esempio l'allevamento di conigli all'interno di gabbie con fondo a griglia è vietato. I conigli di razza sono tenuti in box con lettiera, quelli da ingrasso in recinti con lettiera. In futuro si intende consentire anche l'indicazione di questi due modi di ottenimento del pelame di coniglio.

Se, in mancanza di informazioni complete, il modo di ottenimento non può essere dichiarato con precisione, attualmente occorre indicare che la pelliccia o il prodotto di pellicceria «può essere stato ottenuto mediante caccia con trappole o caccia senza trappole oppure mediante qualsiasi tipo di allevamento, in particolare allevamento in gabbie» (cfr. art. 5 cpv. 3 dell'ordinanza). Questa eccezione alla dichiarazione dettagliata del modo di ottenimento, dovuta alla mancanza di informazioni attendibili, dovrà essere adattata e precisata in base alla nuova terminologia: in futuro occorrerà dichiarare che il pelame può essere stato ottenuto con tutti e quattro i modi di ottenimento possibili (caccia con trappole, caccia senza trappole, allevamento in gruppo, allevamento in gabbie con fondo a griglia).

5.3 Introduzione della dichiarazione di origine «sconosciuta»

Indicazioni sulle origini e i modi di ottenimento del pelame sono disponibili al momento della vendita durante le aste europee di pellicce. Vi sono però diversi indizi che inducono a ritenere che le informazioni fornite agli acquirenti nell'ambito di questi eventi non siano sempre attendibili, circostanza che ostacola la tracciabilità dei prodotti. Nel caso in cui i punti vendita non siano in grado di ottenere dai fornitori le indicazioni necessarie per l'etichettatura, dovrebbe essere consentita un'eccezione alla dichiarazione completa.

Una tale eccezione è già prevista per il modo di ottenimento: in assenza di informazioni complete al riguardo, in linea di principio basta indicare i modi di ottenimento possibili (cfr. cap. 5.2). Si propone quindi di introdurre una regolamentazione simile anche per le indicazioni sull'origine. Quando queste ultime sono incomplete, si potrà utilizzare la dichiarazione «sconosciuta».

Il vantaggio di questa soluzione è di ridurre al minimo il rischio di indicazioni errate per le pellicce la cui origine è effettivamente sconosciuta. Lo svantaggio è che il termine «sconosciuta» potrebbe essere utilizzato anche in maniera impropria per dissimulare un'origine problematica. In generale si può tuttavia presupporre che una tale dichiarazione sarebbe vista con sospetto dai consumatori e che quindi un suo utilizzo indebito risulterebbe controproducente per i punti vendita.

6 Conclusioni

Conciliare un divieto di importazione di prodotti di pellicceria ottenuti infliggendo sofferenze agli animali con gli obblighi commerciali internazionali della Svizzera, e in particolare con il GATT, è pressoché impossibile. Inoltre l'attuazione di un tale divieto comporterebbe grandissime difficoltà.

Le risorse locali in generale non sono in grado di soddisfare la domanda nazionale di pellicce e prodotti di pellicceria, specialmente per quanto riguarda i pelami di animali non presenti sul territorio svizzero. Per giunta, allo stato attuale in Svizzera non si registra una richiesta significativa di pellicce nazionali e in particolare di volpe rossa, per cui la lavorazione di questi pelami non risulta redditizia.

Il Consiglio federale ritiene che le attività di informazione e sensibilizzazione sul tema delle pellicce vadano potenziate. Si tratta tuttavia di un compito che spetta in primo luogo al settore della pellicceria e alle cerchie interessate.

Dalla valutazione è emerso che l'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce ha prodotto degli effetti. In particolare, più di un quarto dei punti vendita interpellati ha interrotto rapporti d'affari o ha cessato lo smercio di articoli perché i fornitori non erano in grado di dare informazioni corrette o attendibili sulla specie animale, l'origine o il modo di ottenimento del pelame. Ciò costituisce uno dei risultati principali dell'ordinanza (cfr. cap. 4.2.3). Sebbene i comportamenti di acquisto della maggioranza dei consumatori non si siano ancora modificati, grazie all'obbligo di dichiarazione inoltre sia i consumatori sia il personale di vendita sono in linea di massima meglio informati sulla produzione dei prodotti di pellicceria.

Si propone di modificare diversi aspetti dell'ordinanza sulla dichiarazione delle pellicce (cfr. cap. 5) al fine di garantire un'informazione ancora migliore dei consumatori e di consentire loro scelte d'acquisto compiute con cognizione di causa. In merito a questi adeguamenti verrà avviata una procedura di consultazione.