



19.xxx

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «Per una Svizzera
senza pesticidi sintetici»**

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Per una Svizzera senza pesticidi sintetici» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

L'iniziativa «Per una Svizzera senza pesticidi sintetici» avrebbe ripercussioni considerevoli e pregiudizievoli sulla filiera agroalimentare svizzera. Il Consiglio federale adempie già le richieste dell'iniziativa attraverso diverse misure nel quadro del Piano d'azione sui prodotti fitosanitari e propone, nell'ambito della Politica agricola a partire dal 2022, ulteriori approfondimenti senza però limitare eccessivamente il margine di manovra della filiera agroalimentare. Il Consiglio federale raccomanda pertanto di respingerla.

Contenuto dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per una Svizzera senza pesticidi sintetici» chiede di vietare l'uso di pesticidi sintetici nella produzione agricola, nella trasformazione di prodotti agricoli e nella cura del suolo e del paesaggio. Da vietare sarebbe altresì l'importazione di derrate alimentari contenenti pesticidi sintetici o per la cui produzione sono stati utilizzati tali pesticidi.

Pregi e difetti dell'iniziativa

L'iniziativa popolare vuole ridurre i rischi e l'uso dei prodotti fitosanitari e fa sua una richiesta diffusa tra la popolazione. Tale obiettivo, però, è già perseguito dalla Confederazione attraverso diverse misure di politica agricola. In particolare, nell'ambito della consultazione sulla Politica agricola a partire dal 2022, il Consiglio federale ha proposto un pacchetto di misure complementari da attuare congiuntamente al Piano d'azione sui prodotti fitosanitari e in alternativa all'iniziativa sull'acqua potabile. In tal modo la Confederazione illustra come può essere tenuta adeguatamente in considerazione la richiesta fondamentale della presente iniziativa.

Se l'iniziativa venisse accettata, invece, il margine di manovra della filiera agroalimentare sarebbe ridotto in maniera eccessiva e vi sarebbero ripercussioni considerevoli e pregiudizievoli sulla produzione alimentare a livello nazionale, la quale sarebbe svantaggiata dalla rinuncia ai pesticidi sintetici e di conseguenza diminuirebbe. La produzione, lo stoccaggio e la trasformazione dei prodotti comporterebbero costi maggiori e rischi più alti dal profilo della sicurezza alimentare. La libertà di scelta dei consumatori sarebbe fortemente limitata per quanto riguarda il tipo di produzione di alimenti svizzeri ed esteri. Inoltre, si violerebbero anche gli accordi internazionali.

Proposta del Consiglio federale

Con il presente messaggio il Consiglio federale propone alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare «Per una Svizzera senza pesticidi sintetici» al voto del Popolo e dei Cantoni senza controprogetto diretto o indiretto, con la raccomandazione di respingerla.

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per una Svizzera senza pesticidi sintetici» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 74 cpv. 2^{bis}

^{2bis} L'utilizzazione di pesticidi sintetici nella produzione agricola, nella trasformazione dei prodotti agricoli e nella cura del suolo e del paesaggio è vietata. L'importazione a fini commerciali di derrate alimentari contenenti pesticidi sintetici o per la cui produzione sono stati utilizzati tali pesticidi è vietata.

Art. 197 n. 12²

12. Disposizione transitoria dell'art. 74 cpv. 2^{bis}

¹ La legislazione di esecuzione dell'articolo 74 capoverso 2^{bis} entra in vigore entro dieci anni dall'accettazione di questa disposizione da parte del Popolo e dei Cantoni.

² Il Consiglio federale emana provvisoriamente le disposizioni di esecuzione necessarie mediante ordinanza, provvedendo ad assicurare un'attuazione progressiva dell'articolo 74 capoverso 2^{bis}.

³ Fintanto che l'articolo 74 capoverso 2^{bis} non sia interamente attuato, il Consiglio federale può autorizzare provvisoriamente derrate alimentari non trasformate contenenti pesticidi sintetici o per la cui produzione sono stati utilizzati tali pesticidi soltanto se sono indispensabili per far fronte a una minaccia fondamentale per l'uomo o la natura, in particolare a una grave situazione di penuria o a una minaccia eccezionale per l'agricoltura, la natura o l'uomo.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Per una Svizzera senza pesticidi sintetici» è stata sottoposta a esame preliminare³ dalla Cancelleria federale il 15 novembre 2016 e depositata il 25 maggio 2018 con le firme necessarie.

1 RS 101

2 Il numero definitivo della presente disposizione transitoria è assegnato dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

3 FF 2016 7519

Con decisione del 25 giugno 2018, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 121 307 firme valide⁴.

L'iniziativa è stata presentata in forma di progetto elaborato. Il nostro Collegio non presenta alcun controprogetto diretto o indiretto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve quindi presentare un disegno di decreto e il relativo messaggio entro il 25 maggio 2019. Secondo l'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito alla raccomandazione di voto entro il 25 novembre 2020. Può prorogare di un anno il termine di trattazione se sono adempiute le condizioni di cui all'articolo 105 LParl.

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale:

- a. è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

2 Genesi dell'iniziativa

L'utilizzo di pesticidi in agricoltura e per la produzione di derrate alimentari è importante al fine di garantire la protezione delle colture dagli organismi nocivi, soddisfare le esigenze qualitative del mercato e assicurare l'igiene nella filiera della produzione alimentare. Essendo biologicamente attive contro gli organismi nocivi, queste sostanze possono anche rappresentare un rischio per altri organismi.

Le analisi della qualità dell'acqua di piccoli e medi corsi d'acqua evidenziano spesso superamenti dei valori soglia ecotossicologici riconducibili all'applicazione di prodotti fitosanitari soprattutto in agricoltura. Questi superamenti possono avere ripercussioni negative su animali e piante nonché sulla biodiversità⁶.

L'utilizzo di pesticidi nella produzione agricola o nella trasformazione di prodotti alimentari può determinare la presenza di residui nelle derrate alimentari. Alle

⁴ FF 2018 3264

⁵ RS 171.10

⁶ Cfr. Ufficio federale dell'ambiente (ed.) (2008): Ecologia e protezione delle piante. Base per l'uso di prodotti fitosanitari, consultabile su www.ufam.admin.ch > Temi > Prodotti chimici > Pubblicazioni e studi > Ecologia e protezione delle piante.

concentrazioni rilevate e stando alle più recenti conoscenze scientifiche, tali residui non rappresentano praticamente alcun rischio per l'uomo⁷.

Un'ampia cerchia della popolazione ha tuttavia un atteggiamento critico nei confronti dell'impiego di prodotti fitosanitari, del loro potenziale impatto su ambiente e salute umana, nonché dei residui negli alimenti. I promotori dell'iniziativa temono in particolare le ripercussioni negative dell'impiego di pesticidi sintetici sulla salute pubblica.

Onde mantenere il più basso possibile il rischio per la salute umana e per l'ambiente, la Confederazione ha già adottato provvedimenti tesi a ridurre ulteriormente l'utilizzo di prodotti fitosanitari e i rischi correlati. I prodotti fitosanitari e i biocidi sono, ad esempio, soggetti a una procedura di omologazione prima di essere messi in commercio. I rischi per la salute umana e l'ambiente sono valutati in maniera esaustiva secondo standard stabiliti a livello internazionale. Nell'ambito dei pagamenti diretti, la Confederazione incoraggia misure alternative all'uso di pesticidi e misure preventive che consentono di ridurre l'impiego o di rinunciarvi completamente. Il nostro Collegio ha inoltre lanciato il Piano d'azione del 6 settembre 2017⁸ per la riduzione del rischio e l'utilizzo sostenibile di prodotti fitosanitari (Piano d'azione dei prodotti fitosanitari) volto a ridurre l'impiego di prodotti fitosanitari e a limitarne i rischi laddove è necessario utilizzarli.

Poco tempo dopo la presente iniziativa ne è stata avviata un'altra con obiettivi analoghi, depositata il 18 maggio 2018 con le firme necessarie. L'iniziativa popolare «Acqua potabile pulita e cibo sano – No alle sovvenzioni per l'impiego di pesticidi e l'uso profilattico di antibiotici»⁹, detta anche iniziativa sull'acqua potabile, chiede, tra l'altro, di modificare l'articolo 104 capoverso 3 Cost. in modo che i pagamenti diretti siano erogati soltanto alle aziende agricole che non impiegano pesticidi. A differenza della presente iniziativa, che è rivolta a tutti i produttori, le aziende sono libere di scegliere di conformarsi alle nuove condizioni della prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER) e di conseguenza avere diritto a pagamenti diretti oppure no.

- 7 Cfr. scheda informativa 9/2014 sui prodotti fitosanitari nelle acque a cura dell'Istituto federale per l'approvvigionamento, la depurazione e la protezione delle acque del Settore dei PF (Eawag), in francese, tedesco e inglese, consultabile su: www.eawag.ch > Beratung > Wissens- und Technologietransfer > Publikationen für die Praxis; Rapporto dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) 2016 sui residui di prodotti fitosanitari negli alimenti (The 2016 European Union report on pesticide residues in food), in inglese, consultabile su: www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/5348; Domande e risposte dell'Istituto di analisi del rischio (BfR) del 17 luglio 2015 concernenti i residui di prodotti fitosanitari negli alimenti, in tedesco, consultabili su: www.bfr.bund.de > Lebensmittelsicherheit > Stoffliche Risiken von Lebensmitteln > Rückstände > Rückstände Pflanzenschutzmittel > Fragen und Antworten; Informazioni sul glifosato sul sito Internet dell'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV), consultabili su: www.blv.admin.ch > Alimenti e nutrizione > Sicurezza alimentare > Sostanze in primo piano > Glifosato.
- 8 Il Piano d'azione è consultabile su: www.ufag.admin.ch > Produzione sostenibile > Protezione dei vegetali > Piano d'azione dei prodotti fitosanitari.
- 9 FF 2018 911

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

Nella documentazione ufficiale sul sito Internet dei promotori dell'iniziativa¹⁰ i relativi obiettivi non sono formulati esplicitamente. Dai contenuti presentati sul sito, tuttavia, si evincono i seguenti obiettivi:

- no ai pesticidi sintetici negli alimenti e nell'ambiente
- alimentazione sana per tutti senza conseguenze per la natura
- agricoltura sostenibile e rispettosa della salute pubblica
- attività economica attenta all'uomo e all'ambiente
- miglioramento della salute pubblica e riduzione dei costi sanitari
- riduzione dei costi ecologici
- ottimizzazione delle risorse, meno sprechi alimentari (food waste)
- promozione delle possibilità tecniche in alternativa all'impiego di prodotti fitosanitari.

L'attuazione progressiva dell'iniziativa fino all'entrata in vigore definitiva avviene entro dieci anni al massimo.

3.2 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa

Art. 74 cpv. 2^{bis}

L'integrazione dell'articolo 74 proposta è tesa a sancire concretamente la protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale. L'articolo vigente è formulato in maniera molto generale e sancisce che l'uomo e l'ambiente siano protetti da effetti nocivi. L'aggiunta di un capoverso sui pesticidi sintetici sarebbe una limitazione in un singolo ambito specifico.

Attualmente né a livello di Costituzione né a livello di legge esiste una definizione precisa dei pesticidi. Stando alla definizione dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), i prodotti fitosanitari e i biocidi costituiscono il gruppo dei pesticidi¹¹. Il termine «pesticidi» è definito nell'articolo 2 capoverso 1 lettera a dell'ordinanza del DFI del 16 dicembre 2016¹² concernente i livelli massimi per i residui di antiparassitari nei o sui prodotti di origine vegetale e animale (OAOVA) e comprende i prodotti fitosanitari e i biocidi.

¹⁰ Il sito Internet dei promotori dell'iniziativa è consultabile su www.future3.ch/de (Stato: gennaio 2019).

¹¹ Cfr. FAO (2014) «Code de conduite international sur la gestion des pesticides», consultabile in francese e inglese su: www.fao.org/agriculture/crops/thematic-sitemap/theme/pests/code/fr.

¹² RS **817.021.23**

I prodotti fitosanitari sono utilizzati per proteggere le piante e i prodotti vegetali da parassiti e malattie nonché per eliminare le piante indesiderate. I biocidi sono pesticidi che non sono prodotti fitosanitari e sono destinati alla lotta contro altri organismi nocivi. I biocidi contengono spesso gli stessi principi attivi dei prodotti fitosanitari. La messa in commercio e l'utilizzo di prodotti fitosanitari e biocidi sono disciplinati nell'ordinanza del 12 maggio 2010¹³ sui prodotti fitosanitari, nell'ordinanza del 18 maggio 2005¹⁴ sui biocidi, nell'ordinanza del 5 giugno 2015¹⁵ sui prodotti chimici e nell'ordinanza del 18 maggio 2005¹⁶ sulla riduzione dei rischi inerenti ai prodotti chimici.

Nel testo dell'iniziativa si chiede un divieto dell'utilizzo di pesticidi sintetici nei tre ambiti

- *produzione agricola*: i prodotti fitosanitari sintetici utilizzati nella produzione vegetale e i biocidi sintetici utilizzati nell'allevamento per l'igiene della stalla e della produzione lattiera o per l'igiene in ambito veterinario dovrebbero essere sostituiti con prodotti e processi alternativi;
- *trasformazione di prodotti agricoli*: i biocidi sintetici come prodotti per la disinfezione non potrebbero più essere utilizzati nello stoccaggio degli alimenti e nella trasformazione dei prodotti agricoli;
- *cura del suolo e del paesaggio*: i pesticidi sintetici vengono utilizzati anche in ambito non agricolo, ad esempio negli orti e nei giardini privati nonché nei parchi pubblici (prodotti fitosanitari), come preservanti per le facciate o per il legno oppure contro i parassiti domestici (biocidi). L'articolo costituzionale, così come previsto dall'iniziativa, tange anche la protezione dell'ambiente e menziona la cura del suolo e del paesaggio, pertanto v'è da presumere che sarebbe vietato applicare prodotti fitosanitari sintetici anche negli orti e nei giardini privati nonché nei parchi pubblici.

Non sarebbe interessata, invece, l'applicazione di biocidi sintetici per proteggere i materiali e lottare contro i parassiti nelle economie domestiche private.

Nel testo dell'iniziativa viene definito esplicitamente cosa s'intende per pesticidi sintetici. Nella legislazione vigente e in altre liste di criteri applicati nel settore dei prodotti fitosanitari sul piano nazionale e internazionale non si precisa né il termine «sintetico» né l'espressione «pesticidi sintetici». Il termine «sintetico» dovrebbe pertanto essere precisato nella legislazione di esecuzione.

La sintesi è la preparazione di un composto chimico a partire da sostanze chimiche pure (p.es. rame, zolfo e magnesio) o da composti semplici (p.es. biossido di carbonio, acqua, ferro combinato). La sintesi può essere chimica, microbica o enzimatica. Le sostanze pure, oltre a venir sintetizzate, possono essere miscelate o estratte da composti esistenti. È generalmente impossibile stabilire dalle proprietà chimiche di un prodotto il processo con cui è stato ottenuto.

13 RS 916.161

14 RS 813.12

15 RS 813.11

16 RS 814.81

L'ordinanza del 22 settembre 1997¹⁷ sull'agricoltura biologica disciplina l'impiego di sostanze omologate (prodotti fitosanitari, concimi, biocidi ecc.) nell'agricoltura biologica. In virtù di detta ordinanza e dei principi dell'agricoltura ecologica della Federazione internazionale dei movimenti per l'agricoltura biologica (IFOAM)¹⁸, va evitato l'utilizzo di coadiuvanti e additivi chimici di sintesi. Nel Codex Alimentarius¹⁹, la raccolta di norme per la sicurezza e la qualità della produzione di derrate alimentari pubblicata dalla FAO e dall'OMS, si afferma che per la produzione di prodotti e alimenti biologici devono essere impiegate soltanto sostanze ottenute attraverso processi fisici, enzimatici o microbici. Inoltre, l'Istituto di ricerca per l'agricoltura biologica (FiBL) pubblica annualmente, su incarico della Federazione svizzera delle organizzazioni per l'agricoltura biologica (Bio Suisse), un elenco dei mezzi di produzione con i concimi, i prodotti fitosanitari, i biocidi eccetera autorizzati nell'agricoltura biologica. Una definizione esaustiva di pesticidi sintetici non esiste nemmeno per l'agricoltura biologica.

Determinate sostanze naturalmente presenti nell'ambiente, che vengono impiegate come pesticidi, sono ottenute mediante sintesi essendo il fabbisogno superiore alla disponibilità in natura (p.es. feromoni). Le conseguenze di un divieto di utilizzare pesticidi sintetici in diversi sistemi di produzione e campi d'applicazione dipendono dalla definizione del termine «sintetici» nella legislazione di esecuzione.

Il secondo periodo del capoverso 2^{bis} proposto sancisce il divieto di importare derrate alimentari a fini commerciali contenenti pesticidi sintetici o per la cui produzione sono stati utilizzati tali pesticidi. Le derrate alimentari importate nel quadro del turismo degli acquisti, invece, non sono soggette al divieto perché sono utilizzate a scopo privato e non a fini commerciali.

Non sono considerati neanche gli alimenti per animali importati. Secondo il diritto vigente (art. 4 cpv. 3 lett. a della legge del 20 giugno 2014²⁰ sulle derrate alimentari), gli alimenti per animali non sono derrate alimentari. Quelli ottenuti da sistemi di produzione che autorizzano l'impiego di pesticidi sintetici non sono soggetti al divieto d'importazione e possono continuare a essere utilizzati per la produzione animale.

Art. 197 n. 12

In questo articolo sono disciplinate le disposizioni transitorie fino all'entrata in vigore della legislazione di esecuzione entro dieci anni al massimo.

Il capoverso 1 stabilisce che la legislazione di esecuzione deve entrare in vigore entro dieci anni dall'accettazione dell'iniziativa. Questo periodo di transizione lascia al legislatore, al Consiglio federale, all'Amministrazione e agli interessati abbastanza tempo per conformarsi al diritto vigente e adeguarsi alle nuove condizioni quadro.

¹⁷ RS **910.18**

¹⁸ I principi sono consultabili su: www.ifoam.bio > Our Library > Organic Landmarks > Principles of Organic Agriculture.

¹⁹ Il Codex Alimentarius in francese è consultabile su: www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/fr.

²⁰ RS **817.0**

Il capoverso 2 stabilisce che il Consiglio federale emana provvisoriamente le disposizioni di esecuzione necessarie mediante ordinanza, provvedendo ad assicurare un'attuazione progressiva dell'articolo 74 capoverso 2^{bis}. La legislazione di esecuzione deve entrare in vigore entro dieci anni dall'accettazione. In questo arco di tempo il Consiglio federale stabilisce le disposizioni esecutive nel quadro della procedura legislativa ordinaria onde consentire un'attuazione progressiva. Dovrebbero essere modificate numerose ordinanze, segnatamente nei settori protezione dei vegetali, pagamenti diretti e importazioni agricole.

Il capoverso 3 è difficile da interpretare; non si evince chiaramente se si riferisce all'attuazione progressiva secondo l'articolo 197 numero 12 capoverso 2 o a possibili deroghe ai divieti secondo l'articolo 74 capoverso 2^{bis}. Esso può quindi essere interpretato nel senso che, durante il periodo di transizione, il Consiglio federale può autorizzare provvisoriamente derrate alimentari non trasformate contenenti pesticidi sintetici o per la cui produzione sono stati utilizzati tali pesticidi soltanto se sono indispensabili per far fronte a una minaccia fondamentale per l'uomo e la natura. Queste autorizzazioni eccezionali possono riguardare sia l'importazione di materie prime ottenute con pesticidi sintetici, sia l'impiego per brevi periodi di pesticidi sintetici all'interno del Paese onde far fronte a eccezionali gravi situazioni di penuria a causa, ad esempio, di una massiccia infestazione parassitaria o di perdite di raccolto.

In caso venisse accettata l'iniziativa vi sarebbero tre fasi.

- *Fase 1*: a livello di ordinanza il Consiglio federale elabora le necessarie disposizioni esecutive per l'attuazione progressiva dell'iniziativa e stabilisce le condizioni per l'autorizzazione eccezionale.
- *Fase 2*: le disposizioni esecutive stabilite dal Consiglio federale a livello di ordinanza entrano in vigore. Consentono l'attuazione progressiva dell'iniziativa (art. 197 n. 12 cpv. 2). Il Consiglio federale può rilasciare autorizzazioni eccezionali se sono indispensabili per far fronte a gravi situazioni di penuria o a una minaccia fondamentale per l'uomo e la natura (art. 197 n. 12 cpv. 3).
- *Fase 3*: entro dieci anni dall'accettazione entrano in vigore la legislazione di esecuzione e le relative disposizioni a livello d'ordinanza. Da questo momento non sono più previste deroghe (art. 197 n.12 cpv. 1).

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

Le esigenze poste dall'iniziativa per quel che concerne i pesticidi vanno ben oltre quelle vigenti sulla protezione dell'ambiente e sull'agricoltura. I prodotti fitosanitari e i biocidi, che siano sintetici o no, sono soggetti a una severa procedura di omologazione. A essere omologati sono soltanto i prodotti che, se utilizzati in modo conforme alle prescrizioni, non hanno effetti collaterali inaccettabili sugli esseri umani e sull'ambiente. Le derrate alimentari sono soggette a controlli regolari per rilevare eventuali tracce di residui e sono ritirate dal commercio in caso di

superamento dei valori soglia. I pesticidi sono tra i prodotti chimici meglio analizzati, così come la loro azione.

I promotori dell'iniziativa vedono un rischio per la salute pubblica già nell'applicazione di pesticidi sintetici conforme alle prescrizioni e richiedono pertanto che ne sia totalmente vietato l'impiego in Svizzera. Stabiliscono un nesso tra l'impiego di pesticidi sintetici nella produzione alimentare e la presenza di residui negli alimenti da un lato e la salute pubblica dall'altro. Questo rapporto di causa-effetto non è scientificamente provato. In virtù dell'articolo 118 Cost. vengono presi provvedimenti affinché gli alimenti, se consumati normalmente, non mettano a repentaglio la salute umana.

Il modo in cui si ottiene un pesticida non fornisce indicazioni sulle sue proprietà o sulla tossicità potenziale per l'uomo e l'ambiente. Anche sostanze naturali come gli estratti vegetali possono essere tossici. Il termine «sintetico» non è pertanto un criterio idoneo per valutare il rischio dei pesticidi e di altre sostanze.

Il nostro Collegio è consapevole delle preoccupazioni della popolazione e dei rischi che potrebbero essere correlati all'impiego di prodotti fitosanitari, per questo ha già preso provvedimenti. Con il Piano d'azione sui prodotti fitosanitari e le misure nel quadro della prevista Politica agricola a partire dal 2022 (PA22+) sarà modificata la normativa in diversi ambiti allo scopo di ridurre ulteriormente i rischi correlati all'impiego di prodotti fitosanitari e di diminuirne l'utilizzo.

Art. 74 capoverso 2^{bis}

Con l'iniziativa popolare, in Svizzera verrebbe vietato l'uso di pesticidi sintetici nella produzione e nella trasformazione di derrate alimentari e alimenti per animali nonché nella cura del suolo e del paesaggio. Ciò va ben oltre le disposizioni attuali. L'articolo 74 Cost. prevede che la Confederazione emani prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale. Inoltre, ai sensi dell'articolo 104 Cost. l'ambiente va protetto dai danni dovuti all'utilizzazione eccessiva di fertilizzanti, prodotti chimici e altre materie ausiliarie. L'aggiunta dei pesticidi sintetici nella Cost. rappresenterebbe una limitazione eccessiva in un singolo settore.

L'iniziativa potrebbe avere ripercussioni passibili di entrare in conflitto con altre disposizioni costituzionali (p.es. sicurezza alimentare nell'art. 104 cpv. 1 Cost.). Pertanto v'è da presumere che in un simile caso vi sarebbe una ponderazione dei vari aspetti.

Divieto di pesticidi sintetici nella produzione agricola: i prodotti fitosanitari sono impiegati per proteggere le colture e i prodotti vegetali dai parassiti. I biocidi in agricoltura sono impiegati, ad esempio, per l'igiene della stalla e della produzione lattiera o per l'igiene in ambito veterinario. L'utilizzo dei pesticidi è importante per garantire, in Svizzera, una produzione alimentare di qualità e sicura dal profilo igienico.

L'impiego di prodotti fitosanitari in agricoltura è disciplinato nell'ambito della PER (art. 18 cpv. 1 dell'ordinanza del 23 ott. 2013²¹ sui pagamenti diretti) la quale

²¹ RS 910.13

prescrive che nella protezione delle colture dai parassiti, dalle malattie e dall'invasione delle malerbe, la priorità va data all'applicazione di misure di prevenzione, meccanismi naturali di regolazione e procedimenti biologici e meccanici. I prodotti fitosanitari, compresi quelli sintetici, vengono utilizzati soltanto se le misure alternative non permettono di garantire una protezione sufficiente. Con i contributi per i sistemi di produzione ai sensi dell'articolo 75 della legge del 29 aprile 1998²² sull'agricoltura (LAgr) e i contributi per l'efficienza delle risorse ai sensi dell'articolo 76 LAgr si promuove, da un lato, l'agricoltura biologica, dall'altro misure specifiche delle colture volte a ridurre e a rendere più mirato l'impiego di prodotti fitosanitari.

Il Consiglio federale, mediante il Piano d'azione sui prodotti fitosanitari, ha integrato le misure già attuate per la riduzione dei rischi, tuttavia senza porre limiti eccessivi a un'adeguata protezione delle colture contro parassiti e malattie. Nel quadro della PA22+ le prescrizioni sull'impiego di prodotti fitosanitari saranno inasprite in modo mirato onde ridurre ulteriormente l'inquinamento ambientale.

Il divieto di pesticidi sintetici nella produzione e nella trasformazione di prodotti agricoli avrebbe ripercussioni considerevoli e pregiudizievoli sull'agricoltura e sulla sicurezza alimentare. Verrebbero drasticamente limitate le possibilità di proteggere efficacemente le colture dagli organismi nocivi e ciò avrebbe ripercussioni dirette sulla quantità di derrate alimentari prodotte in Svizzera, nonché sulla loro qualità e sicurezza.

A seconda dell'interpretazione del termine «sintetici» nella legislazione di esecuzione, l'iniziativa potrebbe tangere anche i pesticidi impiegati nell'agricoltura biologica. Ciò potrebbe avere conseguenza anche su questo sistema di produzione.

Divieto di pesticidi sintetici nella trasformazione di prodotti agricoli: nella trasformazione di prodotti agricoli i biocidi vengono utilizzati soprattutto per rispettare gli standard igienici. Gli operatori del settore li usano come prodotti per la pulizia e la disinfezione contro agenti patogeni e parassiti.

L'ordinanza sui biocidi, che si fonda sulla legge del 15 dicembre 2000²³ sui prodotti chimici, disciplina l'omologazione e l'utilizzo di biocidi nel settore privato, pubblico e industriale. Non viene fatta alcuna distinzione tra biocidi sintetici e non sintetici.

Vietando i biocidi sintetici si limiterebbero le misure igieniche per la protezione da germi che possono nuocere alla salute umana. Questo ridurrebbe anche la sicurezza delle derrate alimentari se il testo dell'iniziativa venisse applicato in maniera rigorosa. Inoltre si dovrebbe far fronte a maggiori perdite di alimenti e di conseguenza a maggiori costi.

Divieto di pesticidi sintetici nella cura del suolo e del paesaggio: nella cura del suolo e del paesaggio i prodotti fitosanitari vengono usati, ad esempio, per la manutenzione di infrastrutture pubbliche (p.es rotaie ferroviarie), negli impianti sportivi e nei parchi e in altri spazi verdi pubblici nonché negli orti e nei giardini privati.

²² RS 910.1

²³ RS 813.1

Ai sensi del vigente articolo 68 dell'ordinanza sui prodotti fitosanitari, l'utilizzo di sostanze tossiche e molto tossiche nelle zone d'insediamento è già soggetto a restrizioni e la vendita a utilizzatori privati è vietata. Per le sostanze autorizzate devono essere osservate le prescrizioni d'uso dei singoli prodotti. Chi utilizza prodotti fitosanitari e determinati biocidi nell'esercizio della propria attività (p.es. responsabili di strutture e impianti, giardinieri) deve essere appositamente abilitato. Per l'utilizzo non professionale, i prodotti fitosanitari sono esplicitamente autorizzati se adempiono i requisiti. Il Piano d'azione sui prodotti fitosanitari prevede l'introduzione di criteri più severi per l'omologazione di questi prodotti.

Il divieto di utilizzare prodotti fitosanitari sintetici lungo i binari ferroviari pregiudica un'efficace regolazione delle malerbe a tutela della sicurezza delle linee ferroviarie. La presenza di humus nel pietrisco per massicciate ferroviarie può destabilizzare le rotaie.

Divieto d'importare a fini commerciali derrate alimentari contenenti pesticidi sintetici o per la cui produzione sono stati utilizzati tali pesticidi: le derrate alimentari attualmente importate devono rispettare i valori limite vigenti in Svizzera per i residui di pesticidi negli alimenti, fissati nell'OA/OVA secondo basi scientifiche attuali. I prodotti che superano questi limiti non possono essere messi in commercio.

Oggi non viene fatta alcuna distinzione all'atto dell'importazione per quanto riguarda le procedure e i metodi di produzione degli alimenti. La restrizione che imporrebbe determinati metodi e procedure senza impiego di pesticidi sintetici causerebbe una drastica riduzione delle importazioni di alimenti. Anche il traffico di perfezionamento attivo, ovvero l'importazione temporanea in Svizzera di merci per lavorazione, trasformazione e raffinazione, sarebbe notevolmente pregiudicato siccome dipende dai prodotti importati. La sorveglianza del rispetto di queste disposizioni per le merci importate creerebbe un ulteriore dispendio a livello tecnico per i controlli nonché a livello amministrativo e la sua attuazione sarebbe difficile dal profilo tecnico. Il turismo degli acquisti, in quanto importazione di alimenti per uso privato non subirebbe, invece, alcuna restrizione se l'iniziativa venisse accettata.

Art. 197 numero 12

Le disposizioni transitorie disciplinano il periodo di transizione tra l'accettazione dell'iniziativa e l'entrata in vigore della legislazione di esecuzione. In questo arco di tempo la filiera agroalimentare svizzera (aziende agricole, settore della trasformazione di prodotti agricoli) deve adeguarsi alle nuove condizioni sulla base delle ordinanze emanate dal Consiglio federale.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

Se l'iniziativa venisse accettata verrebbe vietata l'utilizzazione di pesticidi sintetici nella produzione agricola, nella trasformazione dei prodotti agricoli e nella cura del suolo e del paesaggio così come l'importazione di derrate alimentari contenenti pesticidi sintetici o per la cui produzione sono stati utilizzati tali pesticidi. Ciò

comporterebbe ripercussioni considerevoli e pregiudiziali per l'agricoltura svizzera, l'industria alimentare e la sicurezza alimentare.

Verrebbero a mancare efficaci materie ausiliarie per proteggere le colture agricole e i raccolti; la produzione svizzera di derrate alimentari sarebbe limitata e subirebbe un tracollo. Le condizioni difficili di produzione comporterebbero maggiori costi di produzione. Si dovrebbe altresì far fronte a maggiori perdite durante lo stoccaggio²⁴ e la trasformazione perché anche in questo ambito le possibilità di proteggere gli alimenti sarebbero limitate. A seconda del livello di pressione dell'agente patogeno diventa più dispendioso produrre senza pesticidi sintetici e ciò comporterebbe verosimilmente notevoli ristrutturazioni delle aziende.

L'industria alimentare di trasformazione dovrebbe rifornirsi di materie prime più care e più rare perché prodotte secondo esigenze più severe. Dovrebbe concentrarsi sulla produzione di derrate alimentari ottenute da una produzione agricola senza pesticidi sintetici. Il settore diventerebbe molto probabilmente meno competitivo.

La riduzione dell'offerta alimentare indigena dovrebbe essere compensata con le importazioni. La libertà di scelta dei consumatori sarebbe limitata; non potrebbero più acquistare gli alimenti in base al metodo di produzione che prediligono. Le esigenze più restrittive poste alla produzione comporterebbero un rincaro dei prezzi medi delle derrate alimentari nel commercio al dettaglio svizzero e un conseguente aumento del turismo degli acquisti²⁵.

Le restrizioni d'uso dei biocidi nelle stalle e nell'industria alimentare di trasformazione renderebbero molto più impegnativo garantire l'igiene e la sicurezza delle derrate alimentari.

Il fatto che resterebbe possibile importare alimenti per animali prodotti ricorrendo a pesticidi comporterebbe uno spostamento del peso tra la produzione vegetale e quella animale a vantaggio di quest'ultima. Questa tendenza non corrisponde agli obiettivi della politica agricola.

4.3 Pergi e difetti dell'iniziativa

Pergi

- Minor carico di pesticidi sintetici negli ecosistemi.
- Assenza di residui di pesticidi sintetici negli alimenti prodotti in Svizzera.
- Spinta a un cambio d'atteggiamento nella società nell'ottica di un migliore impiego delle risorse.
- Possibilità per la filiera agroalimentare svizzera di profilarsi sui mercati europei e internazionali come un settore ecocompatibile.

²⁴ Cfr. Peter et al. (2013): Einschätzung der pflanzlichen Lebensmittelverluste im Bereich der landwirtschaftlichen Urproduktion. Rapporto su mandato del Ministero tedesco per l'alimentazione, l'agricoltura e la protezione dei consumatori (BMELV).

²⁵ Cfr. il Prontuario statistico della Svizzera 2018, capitolo «Industria e servizi», consultabile su: www.ust.admin.ch > Trovare statistiche > Cataloghi e banche dati > Pubblicazioni > Presentazioni generali > Prontuario statistico della Svizzera 2018.

-
- Maggiore valenza attribuita ai metodi alternativi per la protezione dei vegetali grazie al divieto di prodotti fitosanitari sintetici.

Difetti

- Riduzione dell'approvvigionamento in materie prime agricole e prodotti alimentari trasformati di produzione svizzera a causa delle perdite di raccolto e di scorte provocate da organismi nocivi. La diminuzione del grado di autoapprovvigionamento provocherebbe un aumento dei volumi delle importazioni.
- Produzione agricola più esposta ai cambiamenti delle condizioni meteorologiche e del clima nonché alla pressione parassitaria per mancanza di possibilità di lotta agli organismi nocivi. Diminuzione della sicurezza delle rese. Negli anni in cui la pressione degli agenti patogeni è costantemente alta possono verificarsi perdite di raccolto ingenti.
- Conseguenze considerevoli per l'igiene e la sicurezza degli alimenti nonché per la salute degli animali da reddito a causa del divieto di utilizzare pesticidi sintetici nel settore dello stoccaggio e della trasformazione di prodotti agricoli nonché dell'igiene delle stalle.
- Maggiori difficoltà nel rispettare le norme igieniche lungo la filiera alimentare.
- Limitazione della libertà di scelta dei consumatori.
- Rincarare dei prezzi medi al consumo delle derrate alimentari a causa dei maggiori costi in vari livelli della catena di valore dovuti a esigenze più restrittive.
- Aumento del turismo degli acquisti a causa del rincaro dei prezzi delle derrate alimentari svizzere.
- Drastica limitazione del margine di manovra dell'agricoltura e dell'industria di trasformazione nella scelta dei metodi di produzione e di trasformazione nonché a livello di esigenze per le materie prime e i prodotti d'importazione.
- Limitazione della competitività dell'industria agroalimentare dedita all'esportazione a causa della riduzione delle possibilità di approvvigionamento in materie prime
- Obbligo per gli importatori di derrate alimentari di dimostrare che i prodotti importati sono stati prodotti senza utilizzare pesticidi sintetici con conseguente aumento dell'onere amministrativo e finanziario nonché maggiori difficoltà a livello di attuazione.
- Incompatibilità del divieto d'importazione con il diritto commerciale mondiale (diritto dell'OMC) e con gli accordi commerciali della Svizzera.

4.4 **Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera**

Valutazione dal profilo dell'OMC

Il divieto d'importazione richiesto viola fundamentalmente il diritto dell'OMC che vieta restrizioni quantitative (art. XI: 1 Accordo generale del 30 ottobre 1947²⁶ su le tariffe doganali e il commercio, GATT). Secondo il vigente diritto dell'OMC, inoltre, le norme relative ai processi o ai metodi di produzione (PMP) che non si riflettono nelle proprietà fisiche del prodotto non rappresentano un valido criterio di differenziazione dei prodotti. La richiesta di differenziare le importazioni in base a questi PMP è in contrasto con l'impegno internazionale secondo cui i prodotti simili in concorrenza tra loro non devono sottostare a un regime d'importazione diverso (art. 1, III GATT). In alcuni casi sono possibili misure basate sulle clausole di deroga del GATT per tutelare la salute delle persone e degli animali o per conservare le piante e le risorse naturali esauribili (art. XX lett. b e g). Tuttavia le condizioni poste sono restrittive e risultano difficili da giustificare. A titolo d'esempio, per quanto riguarda la protezione della salute si dovrebbe dimostrare la necessità di un divieto a tale scopo e che un'alternativa meno restrittiva quale una designazione non esiste.

Per i PMP fisicamente comprovabili gli impegni dell'Accordo del 15 aprile 1994²⁷ sull'applicazione di misure sanitarie e fitosanitarie dell'OMC (Accordo SPS) non verrebbero praticamente mai rispettati. Il divieto d'importazione limita il commercio più del necessario (art. 2.2 Accordo SPS) e risulta eccessivo secondo una valutazione dei rischi (art. 5.7 in combinato disposto con l'art. 2.2 SPS) nonché non abbastanza conforme ai principi scientifici dell'Accordo SPS (p.es. non vi è alcuno studio scientifico in corso che raccomandi un divieto di questo genere a tutela della salute).

Per concludere si può affermare che un divieto generale d'importazione non sarebbe compatibile con il diritto dell'OMC. Lo stesso dicasi per gli impegni assunti nel quadro di accordi di libero scambio.

Valutazione dal profilo degli accordi bilaterali con l'Unione europea

Un divieto d'importazione per le merci non ottenute con metodi di produzione indigeni (p.es. senza impiegare pesticidi) non è compatibile con l'Accordo del 22 luglio 1972²⁸ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (Accordo di libero scambio, AELS 72). In virtù dell'articolo 20 AELS 72, un divieto d'importazione è giustificato da motivi di tutela della salute delle persone e degli animali, o di preservazione dei vegetali, tuttavia non deve costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio. Anche se fosse adempiuta la disposizione vincolante di un interesse superiore preponderante, dovrebbe essere dimostrato che il divieto d'importazione è commisurato (p.es. sia

²⁶ RS **0.632.21**

²⁷ Allegato IA.4 dell'accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio; RS **0.632.20**.

²⁸ RS **0.632.401**

adeguato sia necessario). Pertanto è improbabile che un divieto generale d'importazione sia giustificato.

Con l'Accordo del 21 giugno 1999²⁹ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo), le Parti contraenti hanno ulteriormente agevolato il reciproco accesso al mercato per il commercio di prodotti agricoli sulla base dell'equivalenza degli standard dei prodotti. Un divieto generale d'importazione tangerebbe sia le concessioni tariffarie della Svizzera (allegato 1 Accordo agricolo) sia l'equivalenza delle prescrizioni non tariffarie. Un divieto generale d'importazione viola l'Accordo anche perché ne contrasta gli obiettivi (art. 14 cpv. 2 Accordo agricolo). Se venisse accettata l'iniziativa, sarebbero pregiudicati anche i negoziati in corso per un accordo nell'ambito della sicurezza alimentare che si basa su esigenze analoghe poste alle derrate alimentari in Svizzera e nell'UE.

5 Pacchetto di misure nell'ambito della PA22+ come alternativa

Il 14 dicembre 2018³⁰ il nostro Collegio ha licenziato il messaggio concernente l'iniziativa popolare «Acqua potabile pulita e cibo sano – No alle sovvenzioni per l'impiego di pesticidi e l'uso profilattico di antibiotici» proponendo di respingerla senza controprogetto diretto o indiretto. Nell'ambito della PA22+ proponiamo tuttavia di introdurre un pacchetto di misure complementari nel settore pesticidi e sostanze nutritive in alternativa all'iniziativa sull'acqua potabile. La consultazione sulla PA22+ dura dal 14 novembre 2018 al 6 marzo 2019³¹. Il pacchetto di misure è finalizzato, in particolare, a escludere i prodotti fitosanitari a elevato rischio ambientale dall'ambito della PER, a promuovere maggiormente mediante pagamenti diretti la rinuncia ai prodotti fitosanitari e a ridurre la quantità massima di concime aziendale per unità di superficie. Se, ciononostante, si riscontrassero immissioni troppo elevate di sostanze nelle acque a livello regionale, la Confederazione e i Cantoni potranno promuovere misure regionali specifiche nel quadro di strategie regionali agricole e inasprire in maniera mirata i requisiti regionali. In tal modo si risponde alle esigenze fondamentali dell'iniziativa sull'acqua potabile e della presente iniziativa.

²⁹ RS 0.916.026.81

³⁰ FF 2019 1001

³¹ La documentazione relativa alla consultazione è consultabile su: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione in corso > DEFR.

Rappresentazione schematica del pacchetto di misure:

Fattore Livello	Prodotti fitosanitari (PF)	Sostanze nutritive
Nazionale	Esclusione dalla PER dei PF che comportano maggiori rischi per l'ambiente Promozione di «sistemi low-input» (p.es. rinuncia a PF o alternative ai PF) mediante pagamenti diretti	Riduzione dell'attuale limite ai sensi della legge sulla protezione delle acque da 3 a 2,5 unità di bestiame grosso-fertilizzante per ettaro di superficie concimabile
Regionale/ locale	Inasprimento a livello regionale o locale delle misure nazionali in materia di PF e sostanze nutritive se i requisiti ambientali non sono soddisfatti a causa delle immissioni agricole. Le misure sono decise congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni Promozione di misure regionali specifiche per migliorare la protezione delle risorse nel quadro delle strategie agricole regionali	
Esecuzione	Verifica nel quadro dei controlli PER delle prescrizioni rilevanti per l'agricoltura della legislazione in materia di protezione delle acque riferite alla singola azienda	

6 Conclusioni

L'iniziativa vuole che i pesticidi sintetici non giungano più nell'ambiente e di conseguenza che non siano presenti nemmeno negli alimenti. Il nostro Collegio ha già adottato delle misure come, ad esempio, il Piano d'azione sui prodotti fitosanitari che ha lo scopo di ridurre i rischi ad essi correlati. Le misure richieste dall'iniziativa popolare avrebbero ripercussioni considerevoli e pregiudizievoli per gran parte dell'agricoltura e dell'industria alimentare nonché effetti sulla sicurezza alimentare. Il divieto di pesticidi sintetici nella produzione e nella trasformazione di prodotti agricoli comporterebbe una diminuzione dell'approvvigionamento in materie prime e alimenti trasformati indigeni che dovrebbe essere compensata con importazioni. Per i prodotti alimentari importati dovrebbe essere fornita la prova della rinuncia a pesticidi sintetici e questo causerebbe un dispendio amministrativo e finanziario per i fornitori e gli importatori. Inoltre, il divieto di usare pesticidi sintetici nell'ambito dello stoccaggio, della trasformazione e dell'igiene delle stalle potrebbe avere conseguenze negative per l'igiene e la sicurezza degli alimenti nonché per la salute degli animali da reddito. Il divieto d'importazione non sarebbe nemmeno compatibile con il diritto dell'OMC e con gli accordi commerciali.

Quale alternativa all'iniziativa sull'acqua potabile, che nel settore dei pesticidi ha un tenore analogo a quello della presente iniziativa, proponiamo di integrare un pacchetto di misure nella PA22+. Quest'ultimo prevede un ampliamento della PER e si concentra su una riduzione delle immissioni di prodotti fitosanitari e di sostanze nutritive nell'ambiente. In tal modo verranno ridotti l'impiego di prodotti fitosanitari e i rischi ad essi correlati. Queste misure a consolidamento del Piano d'azione sui prodotti fitosanitari offrono strumenti efficaci al fine di soddisfare, senza incidere eccessivamente sulla filiera agroalimentare svizzera, le richieste dell'iniziativa che altrimenti limiterebbero in maniera eccessiva la produzione e la trasformazione. Il nostro Collegio propone pertanto alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare «Per una Svizzera senza pesticidi sintetici» al voto del Popolo e dei Cantoni senza controprogetto diretto o indiretto, con la raccomandazione di respingerla.