



22.424

Iniziativa parlamentare
Dichiarare il trasporto aereo di generi alimentari
Rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione e della
cultura del Consiglio nazionale

del 17 agosto 2023

Compendio

Con il presente rapporto la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) propone di modificare la legge sulle derrate alimentari (LDerr) in modo che per le derrate alimentari fresche importate quali carne, pesce, frutta e verdura, debba essere dichiarato il tipo di trasporto, in particolare il trasporto aereo.

Per quanto concerne i requisiti delle derrate alimentari, la legge sulle derrate alimentari prevede obblighi di caratterizzazione e di informazione. La Commissione intende completare l'elenco delle caratterizzazioni delle derrate alimentari in modo che debba essere dichiarato anche il tipo di trasporto, in particolare il trasporto aereo. Catene di fornitura sostenibili e trasparenti consentono ai consumatori di prendere decisioni d'acquisto più consapevoli e di rendere il sistema alimentare più sostenibile.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Iniziativa parlamentare

L'iniziativa parlamentare presentata il 18 marzo 2022 dalla consigliera nazionale Christine Badertscher (Verdi, BE) chiede di modificare l'articolo 13 della legge del 20 giugno 2014 sulle derrate alimentari (LDerr) in modo che, per le derrate alimentari fresche importate in Svizzera, sia dichiarato il tipo di trasporto. In particolare andrebbe dichiarato il trasporto aereo delle derrate alimentari non trasformate, quali pesce, carne, frutta e verdura.

Nella sua motivazione, l'autrice dell'iniziativa sostiene che una dichiarazione del tipo di trasporto, in particolare di quello aereo, è in linea con la strategia climatica della Svizzera. Chiede maggiore trasparenza sulle pratiche particolarmente dannose per l'ambiente, affinché i consumatori possano fare i loro acquisti di derrate alimentari in modo più sostenibile. Ritiene che il trasporto aereo sia una pratica con un'impronta ecologica importante e sottolinea infine che con la modifica di legge proposta non si vieta alcun tipo di trasporto, ma lo si rende semplicemente trasparente.

1.2 Esame delle commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura

Il 17 novembre 2022, la CSEC-N ha deciso, con 14 voti contro 10 e 1 astensione, di dare seguito all'iniziativa. Il 30 gennaio 2023, la CSEC del Consiglio degli Stati (CSEC-S) ha aderito, con 7 voti contro 3 e 2 astensioni, alla decisione della sua Commissione omologa.

Il 17 agosto 2023, la CSEC-N ha esaminato il progetto preliminare di modifica della legge. Nel quadro dell'esame, la Commissione ha ponderato se sancire la dichiarazione dei trasporti aerei a livello di ordinanza o di legge, decidendo di ancorarla nella legge per dare peso ed efficacia alla proposta. I dettagli dell'attuazione andranno, in un secondo tempo, disciplinati a livello di ordinanza. Nella votazione sul complesso, la Commissione ha approvato il progetto di modifica della legge sulle derrate alimentari con 13 voti contro 11 e 1 astensione e ha deciso di porlo in consultazione.

Una minoranza (Nantermod, Bircher, de Montmollin, Gafner, Gschwind, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Keller, Umbricht Pieren, Wasserfallen Christian) propone di non entrare in materia sul progetto. Si dice scettica sull'efficacia della misura in termini ecologici e teme che un tale obbligo di dichiarazione generi spese supplementari e non sia compatibile con gli obblighi commerciali internazionali della Svizzera nel quadro dell'OMC.

1.3 Basi legali e situazione attuale

La legge sulle derrate alimentari si prefigge in particolare di mettere a disposizione dei consumatori le informazioni necessarie per l'acquisto di derrate alimentari (art. 1 LDerr). Nell'articolo 12 sono disciplinati gli obblighi di caratterizzazione (Paese di produzione, denominazione specifica e ingredienti). L'articolo 13 capoverso 1 autorizza il Consiglio federale a prescrivere indicazioni supplementari, ad esempio su durata di conservazione, modo di conservazione, origine delle materie prime, modo di produzione, modo di preparazione, effetti particolari, pericoli particolari e valore nutritivo. L'articolo 13 capoverso 1 è stato formulato in modo ampio per consentire l'emaneazione di altri requisiti di dichiarazione e, in particolare, per permettere di recepire quelli dell'Unione europea che non sono esplicitamente enumerati nell'elenco non esaustivo.

Secondo il diritto vigente, il Consiglio federale ha già la competenza di introdurre un obbligo di dichiarazione del tipo di trasporto, in particolare del trasporto aereo. Non ne ha tuttavia finora fatto uso. Nel suo parere del 1° settembre 2021 sulla mozione 21.3911 Badertscher «Dichiarazione delle derrate alimentari trasportate per via aerea», il Consiglio federale ha preso posizione in merito all'introduzione di un obbligo di dichiarazione per i trasporti aerei. Rileva l'importanza crescente di aspetti quali la sostenibilità e l'impronta ecologica nella scelta delle derrate alimentari, ma ritiene che il tipo di trasporto non sia l'unico parametro di misura dell'impronta ecologica di un prodotto. Nel suo parere, il Consiglio federale riconosce che le derrate alimentari trasportate per via aerea hanno un bilancio ambientale peggiore rispetto a quelle importate con altri mezzi di trasporto. Elogia le misure già adottate volontariamente da alcuni rivenditori, che rinunciano a importare frutta e verdura per via aerea o segnalano di loro iniziativa quali derrate alimentari sono state trasportate per via aerea. Considerate queste premesse, il Consiglio federale non vede attualmente la necessità di introdurre un obbligo di dichiarazione dei trasporti aerei.

Prima dell'iniziativa 22.424 della consigliera nazionale Badertscher, sono stati presentati in Consiglio nazionale altri interventi dal contenuto simile. Tra questi la mozione 19.3048 Bourgeois «Garantire la trasparenza sulle derrate alimentari importate da lunghe distanze con mezzi di trasporto che generano emissioni di CO2 equivalenti elevate», presentata nel marzo 2019, e la mozione 21.3911 Badertscher «Dichiarazione delle derrate alimentari trasportate per via aerea», presentata nel giugno 2021. Entrambe le mozioni sono state tolte dal ruolo perché la trattazione non si è conclusa entro due anni.

2 Punti essenziali del progetto

I consumatori chiedono informazioni trasparenti sulle derrate alimentari con crescente insistenza. La Commissione non ha dubbi sul fatto che sia necessario e auspicato rendere più sostenibili i sistemi alimentari.

La Commissione non ritiene l'argomentazione del Consiglio federale sufficientemente approfondita. Per affrontare le sfide poste dai cambiamenti climatici, non basta fare affidamento sulla buona volontà dei rivenditori. Vista l'urgenza di adottare misure che consentano alla Svizzera di raggiungere i suoi obiettivi climatici, la Commissione vuole ancorare la dichiarazione dei trasporti aerei a livello di legge,

3.1 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Il diritto europeo non prevede alcun obbligo di contrassegnazione per la merce trasportata per via aerea, pur essendo auspicato da più parti, per esempio in Germania. Il regolamento UE n. 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori (regolamento relativo alle informazioni sugli alimenti) autorizza gli Stati membri ad adottare disposizioni che richiedono ulteriori indicazioni obbligatorie per tipi o categorie specifici di alimenti. Ciò deve essere giustificato da almeno uno dei seguenti motivi: protezione della salute pubblica; protezione dei consumatori; prevenzione delle frodi; protezione dei diritti di proprietà industriale e commerciale, delle indicazioni di provenienza, delle denominazioni d'origine controllata e repressione della concorrenza sleale (cfr. art. 39 regolamento [UE] n. 1169/2011).

4 Attuazione dell'obbligo di dichiarazione per i trasporti aerei

4.1 Fattispecie che sottostanno all'obbligo di dichiarazione

Nel quadro del suo esame, la Commissione ha vagliato i prodotti da assoggettare all'obbligo di dichiarazione. Per quel che concerne le derrate alimentari che giungono in Svizzera via terra, è ad esempio difficile determinare se siano state precedentemente aerotrasportate in un Paese terzo. Un obbligo di dichiarazione per le derrate alimentari non direttamente trasportate in Svizzera per via aerea potrebbe comportare costi sia per gli importatori svizzeri sia per le autorità di controllo cantonali. Questo perché, nel quadro della regolamentazione sulla rintracciabilità vigente, l'obbligo di informare sul tipo di trasporto non concerne tutta la catena di fornitura. Sulla scorta del postulato 17.3505 Vonlanthen «Sfruttare le opportunità offerte dall'economia circolare. Esaminare incentivi fiscali e altre misure», approvato dal Parlamento il 13 settembre 2017, il 30 novembre 2022 l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) ha pubblicato un rapporto che valuta le ripercussioni ambientali e i costi di un obbligo di dichiarazione dei trasporti aerei («Deklarationspflicht 'Flugtransporte': Abschätzung, Umweltauswirkung und Kosten»¹). Secondo il rapporto, si potrebbe limitare l'obbligo di dichiarazione alle derrate alimentari direttamente aerotrasportate in Svizzera. Un obbligo di dichiarazione per i prodotti direttamente importati in Svizzera per via aerea è attuabile. La verifica del mezzo di trasporto utilizzato per l'importazione spetterebbe all'importatore delle derrate alimentari nel quadro dell'obbligo di controllo autonomo.

Va notato che in caso di attuazione nella forma proposta, il commercio con l'UE non sarebbe interessato o lo sarebbe solo marginalmente. È raro che le derrate alimentari provenienti dai Paesi dell'UE siano importate in Svizzera per via aerea.

¹ <https://www.aramis.admin.ch/Default?DocumentID=70210&Load=true>

4.2 Derrate alimentari che sottostanno all'obbligo di dichiarazione

Per evitare di introdurre ostacoli al commercio nei confronti dei nostri principali partner commerciali (cfr. art. 4 della legge federale del 6 ottobre 1995² sugli ostacoli tecnici al commercio, LOTC) e per motivi di proporzionalità, è opportuno limitare l'obbligo di dichiarazione alle categorie di prodotti il cui trasporto aereo causa le maggiori emissioni di gas serra. L'attuazione sarà inoltre ulteriormente facilitata circoscrivendo l'obbligo di dichiarazione ai prodotti non trasformati. Saranno quindi assoggettati all'obbligo di dichiarazione i prodotti seguenti:

- a. carne;
- b. frutta;
- c. verdura;
- d. pesce.

Le cifre seguenti mostrano che una quantità significativa di derrate alimentari fresche è importata direttamente in Svizzera per via aerea: secondo i dati dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC) tra il 2 e il 3 per cento della carne annualmente importata in Svizzera è trasportata per via aerea. Per quel che riguarda il pesce si raggiunge il 4 per cento del totale, mentre la quota di frutta e verdura aerotrasportata direttamente si situa al di sotto dell'1 per cento del totale. Per ciascuna delle categorie citate (carne, pesce, frutta e verdura) ciò equivale a 2'000-4'000 tonnellate di prodotti aerotrasportati direttamente in Svizzera. I prodotti enumerati sono disponibili sia come derrate alimentari preimballate sia come derrate alimentari immesse sul mercato sfuse. In entrambi i casi è previsto che la dichiarazione sia scritta. Per quanto concerne le derrate alimentari preimballate, l'indicazione andrebbe apposta nello stesso campo visivo dell'indicazione del Paese di origine. Per quel che concerne le derrate alimentari immesse sul mercato sfuse, è previsto che la dichiarazione segua il modello di quella relativa all'origine della carne.

5 Ripercussioni

Per quanto concerne le ripercussioni per i diversi gruppi di derrate alimentari, si rimanda al già citato rapporto dell'UFAM che valuta le ripercussioni ambientali e i costi di un obbligo di dichiarazione dei trasporti aerei («Deklarationspflicht 'Flugtransporte': Abschätzung, Umweltauswirkung und Kosten»). Occorre sottolineare che i dettagli dell'attuazione della modifica della LDerr proposta saranno definiti a livello di ordinanza. In altre parole, le ripercussioni della modifica dipenderanno quindi dalle modalità di attuazione dell'articolo 13 capoverso 1 lettera i definite nel diritto esecutivo. Le ripercussioni elencate di seguito (n. 5.1 segg.) sono quelle attese qualora il diritto esecutivo sia impostato secondo quanto descritto nel capitolo 4.

² RS 946.51

5.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione e i Cantoni

La modifica non ha ripercussioni per la Confederazione. Sono principalmente le autorità di esecuzione cantonali in materia di derrate alimentari a verificare l'osservanza dell'obbligo di dichiarazione. La verifica può essere effettuata insieme agli altri accertamenti. Si tratta semplicemente di controllare i documenti di fornitura. Poiché la verifica avviene nel quadro dei controlli a campione già effettuati dalle autorità di esecuzione, si prevede che le spese di esecuzione supplementari a carico dell'ente pubblico saranno minime.

Per i controlli, l'Amministrazione prevede spese di esecuzione tra i 100 000 e i 200 000 franchi all'anno circa, che sono a carico dei Cantoni.

5.2 Ripercussioni sull'economia

La modifica prevista interessa tutte le aziende che consegnano ai consumatori derrate alimentari importate in Svizzera per via aerea. Per adempiere il nuovo obbligo di dichiarazione è sufficiente adeguare l'imballaggio esistente e aggiungere il tipo di trasporto alla documentazione della catena di fornitura. In questo contesto ricordiamo che alcuni grossisti che importano ancora derrate alimentari per via aerea hanno già introdotto volontariamente una dichiarazione del trasporto aereo. Ciò dimostra che i costi sono sostenibili e che l'attuazione è fattibile. L'introduzione di un obbligo di dichiarazione potrebbe inoltre incentivare produttori e rivenditori a rivedere l'offerta di prodotti (ossia a rinunciare a prodotti trasportati per via aerea e/o a cercare alternative) e soprattutto a proporre alla clientela un assortimento più sostenibile. Come menzionato in precedenza, alcuni grossisti rinunciano già volontariamente a frutta e verdura importate per via aerea. La Commissione apprezza queste iniziative, che dimostrano l'attuabilità delle misure.

5.3 Ripercussioni sulla società

Grazie alla dichiarazione, i consumatori dispongono di più informazioni su cui basare le loro decisioni di acquisto. È possibile che ne consegua un aumento della domanda di prodotti locali e di prodotti non importati in Svizzera per via aerea. I costi supplementari potrebbero tuttavia essere trasferiti sui prezzi e comportarne un aumento.

5.4 Ripercussioni sull'ambiente

Le emissioni di gas serra generate dal traffico aereo rappresentano l'11 per cento delle emissioni totali di gas serra della Svizzera. Se si considerano le emissioni di gas serra generate per tonnellata-chilometro, quelle riconducibili all'aerotrasporto di merci sono nettamente superiori: da 12 a 16 volte rispetto al trasporto su strada e fino a 30 volte rispetto al trasporto su rotaia o via nave. L'obiettivo della dichiarazione è ridurre la domanda di merci aerotrasportate. Nel rapporto citato non è stato

possibile determinare esplicitamente l'impatto ambientale in termini quantitativi. Il documento evidenzia in particolare come le misure che interessano il trasporto aereo di merci potrebbero nel complesso contribuire significativamente a ridurre le emissioni di gas serra e l'impatto ambientale.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il progetto preliminare poggia sull'articolo 97 della Costituzione federale³ (Cost.), sul quale si fondano gli articoli relativi all'informazione dei consumatori della legge sulle derrate alimentari.

La modifica proposta è conforme alla Costituzione.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

OMC

Gli obblighi di dichiarazione sottostanno ai principi di non discriminazione del diritto dell'OMC conformemente all'Accordo generale del 30 ottobre 1947⁴ su le tariffe doganali e il commercio (GATT) e all'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi⁵ (accordo TBT, all. 1A.6). I membri dell'OMC non possono riservare ai prodotti importati dall'estero un trattamento meno favorevole di quello accordato a prodotti analoghi di origine nazionale e ai prodotti di altra origine. Il trattamento differenziato dei prodotti in funzione delle procedure e dei metodi di produzione (PMP) che non influiscono sulle loro caratteristiche fisiche (p. es. le condizioni di allevamento degli animali e il tipo di trasporto) potrebbe incontrare resistenza in seno all'OMC.

Secondo il diritto dell'OMC, un obbligo di dichiarare il trasporto aereo si giustifica quindi soltanto se si verifica una delle eccezioni di cui all'articolo XX GATT e se l'attuazione della misura non costituisce un mezzo di discriminazione arbitraria o una forma dissimulata di protezionismo. Fermo restando che l'obbligo di dichiarazione quale misura di protezione di risorse naturali esauribili (p. es. l'aria pulita) rientri nel campo d'applicazione dell'articolo XX lettera g GATT, tale eccezione prevede che i prodotti locali soggiacciano a restrizioni equivalenti. Un obbligo di dichiarazione limitato alle derrate alimentari importate potrebbe essere contestato.

Occorre inoltre considerare che, secondo l'accordo TBT, la misura deve in aggiunta essere necessaria al conseguimento di un obiettivo politico legittimo. Il membro che la adotta deve dimostrare che, per raggiungere tale obiettivo, non dispone di misure

³ RS 101

⁴ RS 0.632.21

⁵ RS 0.632.20

meno restrittive agli effetti degli scambi. Nell'elaborare regolamenti tecnici, i membri dell'OMC devono tenere conto delle norme internazionali rilevanti. Se i regolamenti sono integrati nella legislazione nazionale, ai sensi dell'accordo TBT si riterrà che non creino indebiti ostacoli agli scambi, poiché in linea di principio sono accettati da tutti gli Stati membri dell'organizzazione che ha emanato la norma. Per considerare come giustificata una misura è in particolare necessario che gli aspetti che ostacolano gli scambi o gli aspetti discriminatori servano a conseguire l'obiettivo politico legittimo invocato, in questo caso la conservazione di risorse naturali esauribili. Un obbligo di dichiarazione del tipo di trasporto serve sicuramente a conseguire tale obiettivo politico.

UE

Gli obblighi della Svizzera nei confronti dell'UE risultano dall'accordo di libero scambio (ALS) e dall'accordo agricolo con l'UE.

L'accordo di libero scambio si applica ai prodotti vegetali e in parte anche a prodotti di origine animale; anche, quindi, a prodotti che sottostarebbero all'obbligo di dichiarazione del trasporto aereo. L'accordo vieta l'introduzione di nuove restrizioni quantitative all'importazione o misure di effetto equivalente negli scambi tra Svizzera e UE. Eventuali eccezioni sono ammesse soltanto se sono soddisfatte le stesse condizioni che devono essere soddisfatte secondo il diritto dell'OMC (esistenza di un motivo eccezionale, divieto di discriminazione, proporzionalità).

L'accordo agricolo si applica ai prodotti in questione. In virtù dell'accordo, le Parti si impegnano, tra le altre cose, a proseguire gli sforzi finalizzati a una progressiva e crescente liberalizzazione degli scambi reciproci di prodotti agricoli e si astengono da qualsiasi provvedimento che possa compromettere la realizzazione degli obiettivi dell'accordo (art. 14 par. 2).

Come rilevato in precedenza, si ritiene che il commercio con l'UE non sarebbe interessato o lo sarebbe solo marginalmente. È raro che le derrate alimentari provenienti dai Paesi dell'UE siano importate in Svizzera per via aerea.

Accordi con altri partner contrattuali

Anche gli altri accordi conclusi con partner contrattuali non membri dell'UE e dell'Associazione europea di libero scambio prevedono obblighi di accesso al mercato. Si applicano le norme rilevanti del diritto dell'OMC.

Legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio

Secondo l'articolo 4 LOTC le prescrizioni tecniche devono essere formulate in modo da non costituire ostacoli tecnici al commercio. A tale scopo, esse vanno elaborate in modo da essere compatibili con quelle dei principali partner commerciali della Svizzera. Nel settore delle derrate alimentari, il principale partner commerciale della Svizzera è l'UE (nel 2019 il 74 % dei prodotti agricoli importati proveniva dall'UE). Deroche a questo principio sono ammissibili qualora siano rese

necessarie da interessi pubblici preponderanti, non costituiscono né un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata degli scambi e siano conformi al principio di proporzionalità. La Commissione ritiene che sia necessario compiere ulteriori passi per raggiungere gli obiettivi climatici della Svizzera.

6.3 Forma dell'atto

In virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Il presente progetto consiste nella revisione di un articolo della LDerr. Esso segue di conseguenza la normale procedura legislativa.

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa. Il progetto non sottostà pertanto al freno delle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

6.5 Delega di competenze legislative

Con la proposta aggiunta della lettera i nell'articolo 13 capoverso 1 LDerr, è delegata al Consiglio federale la competenza di prescrivere, per le derrate alimentari, la caratterizzazione del tipo di trasporto, in particolare il trasporto aereo. Si tratta di una possibilità di cui il Consiglio federale potrebbe già avvalersi (cfr. n. 1.3). Il progetto non contiene pertanto nuove deleghe di competenze legislative.

6.6 Protezione dei dati

Le misure proposte non sono problematiche dal punto di vista della protezione dei dati.

Allegati:

- Progetto di modifica dell'articolo 13 capoverso 1 LDerr

