Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia
della formazione e della ricerca DEFR

Segreteria di Stato dell'economia SECO
Direzione economia esterna

Modifica dell'ordinanza sull'immissione in commercio di prodotti conformi a prescrizioni tecniche estere (OIPPE; RS 946.513.8)

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

In questa sede vengono presentate due modifiche, indipendenti l'una dall'altra, dell'ordinanza del 19 maggio 2010 sull'immissione in commercio di prodotti conformi a prescrizioni tecniche estere (OIPPE, RS 946.513.8).

Da un lato il Consiglio federale propone l'introduzione di una designazione per le derrate alimentari prodotte in Svizzera conformemente a prescrizioni tecniche estere e immesse in commercio (art. 16*a* e 16*b* LOTC; principio «Cassis de Dijon»). Queste derrate alimentari devono recare, in aggiunta all'indicazione del Paese di produzione, un'ulteriore designazione obbligatoria conformemente alla legge sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (LDerr; RS 817.0), ovvero in base a quali prescrizioni tecniche è stato realizzato il prodotto (prescrizioni dell'UE o di uno Stato membro dell'UE/SEE).
Questa modifica di ordinanza viene proposta in seguito al fallimento dell'iniziativa parlamentare 10.538 «Legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio. Escludere le derrate alimentari dal campo d'applicazione del principio Cassis de Dijon» (di seguito iniziativa parlamentare 10.538). Il Consiglio federale si è basato su una richiesta presentata da una minoranza della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-CN) durante i dibattiti sull'iniziativa parlamentare 10.538.

Dall'altro lato la modifica di ordinanza contiene un'ulteriore proroga del periodo transitorio di cui all'articolo 19 riguardante le indicazioni sulla salute (le cosiddette «health claims») per le derrate alimentari.

2 Obbligo di caratterizzazione

2.1 Critiche alla situazione giuridica attuale

L'iniziativa parlamentare 10.538 chiedeva di escludere completamente le derrate alimentari dal campo di applicazione del principio «Cassis-de-Dijon» (art. 16*a* della legge federale del 6 ottobre 1995 sugli ostacoli tecnici al commercio [LOTC; RS 946.51]), anche per il timore che i consumatori vengano tratti in inganno. Questa argomentazione si fondava sul fatto che, secondo la legislazione sulle derrate alimentari, le derrate alimentari immesse in commercio in Svizzera devono recare la menzione del Paese di produzione. Il principio «Cassis de Dijon» consente, a determinate condizioni, di realizzare tali prodotti in Svizzera secondo le prescrizioni tecniche dell'UE o di uno Stato membro dell'UE o del SEE (art. 16*b* LOTC). Ciò fa sì che le derrate alimentari fabbricate in Svizzera secondo prescrizioni estere rechino la designazione «prodotto in Svizzera». I consumatori potrebbero dunque ritenere erroneamente che siano state realizzate secondo le prescrizioni tecniche svizzere.

Per evitare che i consumatori vengano indotti in errore, una minoranza della CET-CN ha chiesto nell'ambito dei dibattiti sull'iniziativa parlamentare 10.538 di completare le disposizioni esecutive del principio «Cassis de Dijon» con un obbligo di dichiarazione. La proposta prevedeva che le derrate alimentari fabbricate in Svizzera e immesse in commercio in Svizzera in base al principio «Cassis de Dijon» (art. 16*a* e 16*b* LOTC) fossero adeguatamente caratterizzate. Durante i dibattiti sull'iniziativa parlamentare 10.538 il Consiglio federale ha prospettato alle commissioni e ad entrambe le Camere del Parlamento un'apposita modifica dell'OIPPE, contro la quale non sono state sollevate obiezioni.

Nel settembre 2015 il Parlamento ha respinto l'iniziativa parlamentare 10.538. Con la presente proposta di modifica il Consiglio federale attua quanto aveva annunciato durante i dibattiti parlamentari.

La proposta di modifica prevede che le derrate alimentari (e in alcuni casi anche le materie prime corrispondenti) fabbricate in Svizzera per il mercato nazionale secondo prescrizioni estere rechino, oltre alla menzione «prodotto in Svizzera», anche la «provenienza» delle prescrizioni tecniche in base alle quali sono state prodotte.

2.2 Articolo 6*a* AP-OIPPE

Il nuovo articolo 6*a* OIPPE si applica alle derrate alimentari (e in alcuni casi anche alle materie prime) che sottostanno all'obbligo di indicazione della provenienza secondo la LDerr e che vengono prodotte in Svizzera per il mercato nazionale conformemente a prescrizioni tecniche estere (art. 16*a* e 16*b* LOTC; principio «Cassis de Dijon»). Il rimando, nel nuovo articolo 6*a* AP-OIPPE, all'articolo 16*e* capoverso 1 lettera b LOTC fa sì che – oltre alle derrate alimentari – anche le materie prime siano assoggettate all'obbligo di dichiarazione ampliato qualora debbano già recare la menzione del Paese di produzione. L'obbligo di indicare il Paese di produzione vale per le derrate alimentari e, a determinate condizioni, anche per le materie prime, conformemente alla legislazione sulle derrate alimentari (art. 15 e 16 OCDerr). Questo obbligo è stato inserito anche nella nuova legge sulle derrate alimentari non ancora entrata in vigore (art. 12 e 13 nuova LDerr). La proposta di un nuovo articolo 6*a* OIPPE copre dunque sia la legislazione sulle derrate alimentari in vigore sia la nuova legge sulle derrate alimentari.

I prodotti fabbricati in Svizzera devono essere caratterizzati con l'indicazione «prodotto in Svizzera», conformemente all'articolo 2 capoverso 1 lettera g e agli articoli 15 e 16 OCDerr. Secondo il nuovo articolo 6*a* OIPPE i prodotti fabbricati in Svizzera in base a prescrizioni tecniche estere e immessi in commercio devono recare anche la menzione della «provenienza» delle prescrizioni tecniche di riferimento. Se queste ultime sono armonizzate ovunque nell'UE va dichiarato che la derrata alimentare (e in alcuni casi anche le materie prime corrispondenti) è stata fabbricata conformemente alle prescrizioni tecniche dell'UE. In caso di prescrizioni tecniche non armonizzate o non completamente armonizzate nell'UE va indicato il Paese membro dell'UE o del SEE che è stato preso come riferimento per la produzione della derrata alimentare (e in alcuni casi anche per le materie prime corrispondenti).

Esempi di indicazioni:

- in caso di prescrizioni tecniche armonizzate nell'UE: «prodotto in Svizzera secondo le prescrizioni tecniche dell'UE»
- in caso di prescrizioni tecniche non armonizzate nell'UE: «prodotto in Svizzera secondo le prescrizioni tecniche della Germania».

3 Proroga del periodo transitorio per le indicazioni sulla salute

Nel 2008 l'utilizzo delle indicazioni nutrizionali e sulla salute è stato disciplinato nell'ordinanza del DFI del 23 novembre 2005 sulla caratterizzazione e la pubblicità delle derrate alimentari (OCDerr; RS 817.022.21). Le disposizioni al riguardo si ispirano al regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, in base al quale – una volta attuato il regolamento UE – le

indicazioni sulla salute per le derrate alimentari sono sostanzialmente vietate, tranne nel caso in cui siano autorizzate dalla Commissione europea. Dal momento che il regolamento UE non è stato ancora completamente attuato, nell'OIPPE è stato introdotto un termine transitorio durante il quale il principio «Cassis de Dijon» non si applica alle indicazioni sulla salute.

Il 16 maggio 2012 la Commissione europea ha approvato una lista di 222 indicazioni sulla salute fornite sui prodotti alimentari (regolamento (UE) n. 432/2012). Per l'attuazione del regolamento (CE) n. 1924/2006 la Commissione europea deve ancora valutare circa 2000 domande relative a prodotti con principi attivi vegetali (i cosiddetti «botanicals») e 20 domande concernenti la caffeina, il lattosio e i prodotti ipocalorici. In questi settori le indicazioni sulla salute continuano a essere regolamentate dal diritto degli Stati comunitari.

Vista la regolamentazione transitoria nell'UE, l'articolo 19 capoverso 1^{quinquies} OIPPE esclude le indicazioni sulla salute dal principio «Cassis de Dijon» fino al 31 dicembre 2015. Ciò significa che per i prodotti alimentari provenienti dall'UE o dal SEE legalmente in commercio con tali indicazioni non possono essere rilasciate autorizzazioni per la messa in commercio sotto forma di decisioni di portata generale secondo l'articolo 16*d* capoverso 2 LOTC. Sul mercato svizzero l'utilizzo delle indicazioni sulla salute è dunque retto esclusivamente dalla OCDerr (in particolare sezione 11a).

La proroga del termine transitorio nell'articolo 19 capoverso 1^{sexies} OIPPE garantisce che le indicazioni sulla salute per le derrate alimentari immesse in commercio in Svizzera conformemente all'articolo 16*a* capoverso 1 LOTC siano disciplinate esclusivamente dalla legislazione svizzera sulle derrate alimentari. Gli articoli 29*d* e 29*g* OCDerr prevedono che la documentazione scientifica debba essere fornita dal richiedente. Se le derrate alimentari con indicazioni sulla salute potessero essere immesse in commercio in Svizzera secondo il principio «Cassis de Dijon», l'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV) dovrebbe verificare tali indicazioni secondo le varie prescrizioni degli Stati membri nel quadro della procedura di autorizzazione conformemente all'articolo 16*d LOTC* ed eventualmente fornire la prova che l'effetto dichiarato non viene prodotto. L'assunzione delle prove è molto onerosa perché richiede anche studi sull'essere umano. Visto il persistere della soluzione transitoria nell'UE, è opportuno prorogare di altri due anni il termine transitorio previsto nell'OIPPE per tali indicazioni. La nuova disposizione transitoria (articolo 19 capoverso 1^{sexies} AP-OIPPE) entrerebbe retroattivamente in vigore il 1° gennaio 2016 e la durata di validità sarebbe prorogata fino al 31 dicembre 2017. Dal punto di vista giuridico e pratico, l'entrata in vigore retroattiva della proroga del termine transitorio non è problematica in quanto non sono state autorizzate derrate alimentari che non rispettino le prescrizioni svizzere riguardanti le indicazioni sulla salute. Inoltre, l'USAV non ha alcuna domanda in sospeso relativa a indicazioni sulla salute secondo le prescrizioni di uno Stato membro dell'UE.

4 Rapporto fra la modifica dell'ordinanza e la regolamentazione europea

La Svizzera ha introdotto autonomamente il principio «Cassis de Dijon» nel 2010 per ridurre gli ostacoli tecnici al commercio. A questo proposito non esistono obblighi di diritto internazionale nei confronti dell'UE, vale a dire che la Svizzera può introdurre in questo ambito gli adeguamenti che reputa necessari.

4.1 Obbligo di caratterizzazione

Il nuovo articolo 6*a* OIPPE riguarda esclusivamente le derrate alimentari (e in alcuni casi anche le materie prime corrispondenti) che sottostanno all'obbligo di indicazione del Paese di produzione secondo la LDerr. Tale obbligo vale già oggi per le derrate alimentari (e in alcuni casi anche per le materie prime corrispondenti) immesse in commercio in Svizzera (art. 16*e* LOTC) in base al principio «Cassis de Dijon» (art. 16*a* e 16*b* LOTC). Il nuovo articolo 6*a* OIPPE si limita dunque a completare un obbligo di caratterizzazione già esistente. Con un modesto onere supplementare si crea trasparenza sulle prescrizioni tecniche utilizzate per le derrate alimentari (e in alcuni casi anche per le materie prime corrispondenti) prodotte in Svizzera per il mercato nazionale secondo gli articoli 16*a* e 16*b* LOTC.

4.2 Proroga del periodo transitorio per le indicazioni sulla salute

La proroga del periodo transitorio di cui all'articolo 19 capoverso 1 OIPPE è necessaria perché nell'UE vige tuttora una soluzione transitoria per le indicazioni sulla salute concernenti i prodotti alimentari. Essa prevede che le indicazioni sulla salute relative ai «botanicals» e le domande ancora pendenti nell'UE siano disciplinate dal diritto nazionale dei singoli Stati comunitari. Non appena l'UE avrà uniformato questa situazione giuridica, il diritto svizzero verrà armonizzato con quello europeo.

5 Basi legali

Conformemente all'articolo 31 capoverso 1 LOTC il Consiglio federale ha la facoltà di emanare le prescrizioni d'esecuzione. L'OIPPE è stata emanata in base all'articolo 16*a* capoverso 2 lettera e nonché all'articolo 31 capoverso 1 LOTC. Il Consiglio federale è dunque autorizzato a emanare modifiche dell'OIPPE.

Il presente avamprogetto si basa sulla proposta avanzata da una minoranza della CET-N durante i dibattiti sull'iniziativa parlamentare 10.538 che il Consiglio federale ha appoggiato sia nel suo parere riguardo al rapporto della CET-N sull'iniziativa in questione sia durante i dibattiti parlamentari stessi.

6 Ripercussioni

Le modifiche dell'OIPPE non determinano ripercussioni di rilievo né per la Confederazione né per i Cantoni. Le risorse finanziarie e di personale necessarie per l'esecuzione dell'OIPPE sono disponibili.

L'economia svizzera beneficia del fatto che con l'articolo 16*a* e, in particolare, con l'articolo 16*b* LOTC si evita una discriminazione interna basata sul principio «Cassis de Dijon». I produttori nazionali possono fabbricare per il mercato svizzero, conformemente a prescrizioni tecniche estere dell'UE o di uno Stato membro dell'UE/SEE, prodotti per i quali è stata rilasciata un'autorizzazione sotto forma di una decisione di portata generale secondo l'articolo 16*d* capoverso 2 LOTC. Con l'entrata in vigore dell'articolo 6*a* OIPPE le derrate alimentari (e in alcuni casi anche le materie prime corrispondenti) per le quali già oggi si deve indicare il Paese di produzione saranno assoggettate a un obbligo di dichiarazione ampliato in caso di fabbricazione in Svizzera secondo prescrizioni tecniche estere dell'UE o di uno Stato membro dell'UE/SEE. Dal momento che per tali prodotti si deve solo completare una dichiarazione già obbligatoria, i costi supplementari per l'immissione in commercio sono modesti. L'utilità della dichiarazione complementare risiede nel fatto che serve a rafforzare la fiducia dei consumatori nelle derrate alimentari immesse in commercio in Svizzera. Considerandone i benefici, l'onere supplementare che la dichiarazione complementare comporta per i produttori risulta sostenibile.

7 Prossime tappe ed entrata in vigore

Al termine dell'indagine conoscitiva l'avamprogetto verrà ultimato tenendo conto dei pareri pervenuti. La decisione del Consiglio federale è prevista per il XX.XX.2016.

La revisione dell'OIPPE entrerà in vigore il XX.XX.2016.