



15.499

**Iniziativa parlamentare
Importazione di carne halal proveniente da macellazione
senza stordimento**

**Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione della
scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale**

del 12 aprile 2019

Compendio

Il presente progetto ha lo scopo di attuare l'iniziativa parlamentare 15.499 Importazione di carne halal proveniente da macellazione senza stordimento, il cui obiettivo è risolvere problemi legati alla vendita di carne halal importata.

In Svizzera, gli animali vertebrati devono essere storditi prima di essere uccisi (divieto della macellazione rituale). L'unica eccezione a questo obbligo è prevista per la macellazione rituale del pollame. Per l'importazione di carne di animali che hanno subito la macellazione rituale (carni kosher e halal) sono previsti contingenti parziali al fine di approvvigionare le comunità ebraica e musulmana secondo le loro necessità. Il presente progetto è finalizzato a introdurre l'obbligo di dichiarazione per carne importata nel quadro di questi contingenti doganali parziali. A tal fine si propone una modifica dell'articolo 48 della legge del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (LAgr).

Rapporto

1 Genesi del progetto

Il 18 dicembre 2015 il consigliere nazionale Yannick Buttet deposita l'iniziativa parlamentare 15.499 Importazione di carne halal proveniente da macellazione senza stordimento. L'iniziativa parlamentare esige l'introduzione di basi legali che consentano di risolvere alcuni problemi legati alla vendita di carne halal importata. In particolare esige, da un lato, l'obbligo di dichiarazione della carne halal di animali che, contrariamente a quanto previsto dalla legislazione svizzera, sono macellati all'estero senza essere storditi; dall'altro, chiede il livellamento dei costi medi di aggiudicazione dei contingenti doganali parziali per la carne halal con quelli per la carne convenzionale comparabile.

Il 30 giugno 2016 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) decide con 15 voti contro 4 e 3 astensioni di dare seguito all'iniziativa. Il 10 ottobre 2016 l'omologa Commissione del Consiglio degli Stati (CSEC-S) decide con 8 voti contro 3 di non dare il proprio consenso alla decisione della CSEC-N. Il 17 febbraio 2017 quest'ultima esamina nuovamente l'iniziativa e con 13 voti contro 5 e 3 astensioni ripropone al proprio Consiglio di darle seguito. Il Consiglio nazionale l'accoglie il 3 maggio 2017 con 117 voti contro 40 e 20 astensioni. Il 15 maggio 2017 la CSEC-S riesamina quindi l'iniziativa e con 4 voti contro 3 e 2 astensioni ripropone al proprio Consiglio di non darle seguito. Il 15 giugno 2017, discostandosi dalla proposta della propria Commissione, il Consiglio degli Stati accoglie l'iniziativa con 22 voti contro 9 e 2 astensioni. La CSEC-N è dunque incaricata di elaborare un progetto di atto normativo.

Il 12 aprile 2019 la CSEC-N esamina il progetto preliminare riguardante la dichiarazione di carni kosher e halal importate. Senza controproposte decide l'entrata in materia e nella votazione sul complesso approva il progetto preliminare con 19 voti contro 1 e 2 astensioni. Approvato anche il rapporto esplicativo, decide l'apertura di una consultazione.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Diritto vigente

In virtù dell'articolo 21 della legge del 16 dicembre 2005¹ sulla protezione degli animali (LPAn) in combinato disposto con l'articolo 178 dell'ordinanza del 23 aprile 2008² sulla protezione degli animali (OPAn), in Svizzera i vertebrati e i decapodi possono essere uccisi soltanto dopo essere stati storditi (divieto della macellazione rituale). Secondo l'articolo 179b OPAn, gli animali devono essere storditi in modo che cadano il più rapidamente possibile e senza dolori o sofferenze in uno stato di insensibilità e di incoscienza che si protrae fino alla morte. L'unica eccezione all'obbligo

¹ RS 455

² RS 455.1

dello stordimento è prevista per la macellazione rituale del pollame (art. 179*b* cpv. 4 OPAn).

L'importazione di carne di animali sottoposti alla macellazione rituale (carni kosher e halal) è consentita. L'articolo 14 capoverso 1 LPAn conferisce al Consiglio federale la competenza di vietare l'importazione di animali e di prodotti animali per motivi inerenti alla protezione degli animali. Il Consiglio federale non ha tuttavia emanato alcun divieto per la carne di animali che, contrariamente alle prescrizioni svizzere, non sono stati storditi prima della macellazione. La riserva prevista dal capoverso 1 riguardante l'importazione di carni kosher e halal per assicurare alle comunità ebraica e musulmana un approvvigionamento sufficiente di tali carni non è dunque applicata. Nel suo messaggio sulla politica agricola 2007³, il Consiglio federale ha però sancito che in virtù della libertà di credo e di coscienza e in corrispondenza alle necessità, anche in futuro continuerà a prevedere contingenti doganali parziali per le carni kosher e halal.

Le basi per la ripartizione dei contingenti doganali per i prodotti agricoli sono disciplinate nell'articolo 22 della legge del 29 aprile 1998⁴ sull'agricoltura (LAgr). Queste disposizioni generali sono completate dalle disposizioni particolari dell'articolo 48 LAgr sulla ripartizione dei contingenti doganali parziali per la carne. Nell'articolo 14 dell'ordinanza del 26 novembre 2003⁵ sul bestiame da macello (OBM) il Consiglio federale ha sancito la suddivisione del contingente doganale n. 5 per l'importazione di «carne rossa» (prodotta prevalentemente sulla base di foraggio grezzo) in diversi contingenti doganali parziali. Per l'importazione di carne kosher sono previsti i contingenti parziali n. 5.3 e 5.4; per l'importazione di carne halal i contingenti parziali n. 5.5 e 5.6. Le condizioni e disposizioni particolari per l'assegnazione delle quote dei contingenti parziali per le carni kosher e halal figurano negli articoli 18 e 18*a* OBM:

- i contingenti doganali parziali n. 5.3–5.6 sono venduti all'asta nella misura del 100 per cento. Le quote di questi contingenti sono riservate ai membri delle comunità ebraica e musulmana nonché alle rispettive persone giuridiche e comunità di persone.
- Le carni kosher e halal importate nel quadro dei contingenti parziali n. 5.3–5.6 possono essere commercializzate esclusivamente nei punti di vendita riconosciuti dall'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG). In tali punti di vendita l'indicazione «koscher» o «carne kosher», «halal» o «carne halal» deve figurare in modo ben visibile.

2.2 La normativa proposta: considerazioni della Commissione

La Commissione ha dedicato diverse sedute alla discussione dei principali problemi riguardanti l'importazione di carne halal illustrati dal promotore dell'iniziativa:

³ FF 2002 4467

⁴ RS 910.1

⁵ RS 916.341

-
- gli importatori che possono partecipare all'asta dei contingenti doganali parziali per la carne halal sono meno numerosi di quelli autorizzati a partecipare alle aste dei contingenti parziali per la carne convenzionale, per cui, in teoria, potrebbero importare la carne a un prezzo al chilo anche fino a 10 franchi inferiore a quello pagato nel quadro del contingente parziale per la carne convenzionale. Gli importatori di quest'ultimo tipo di carne sarebbero dunque discriminati. Il promotore dell'iniziativa chiede pertanto che i prezzi medi di aggiudicazione dei contingenti parziali n. 5.5 e 5.6 siano adeguati ai prezzi del contingente parziale n. 5.7 «altro» per la carne convenzionale.
 - L'attuale obbligo di informazione vale solo per il primo livello, vale a dire per i punti di vendita riconosciuti dall'UFAG. Nella prassi però, è possibile che detti punti di vendita vendano la carne anche al di fuori della comunità musulmana. Il promotore dell'iniziativa chiede pertanto che sia introdotto l'obbligo di dichiarazione per la carne halal di animali macellati all'estero senza stordimento.

Il 10 novembre 2017 la CSEC-N ha condotto un'audizione di esperti sull'attuazione dell'iniziativa parlamentare. Ne è emerso che per la carne halal in particolare non vige uno standard con prescrizioni vincolanti riguardanti lo stordimento degli animali prima della macellazione. Sotto il profilo della protezione degli animali (stordimento ai fini della macellazione) e dell'igiene delle derrate alimentari non vi è una netta differenza tra la carne halal e la carne kosher. La Commissione ha pertanto deciso di proseguire i lavori estendendo il campo d'applicazione anche alla carne kosher; ha inoltre deliberato di trattare separatamente i due aspetti problematici sollevati (prezzi di aggiudicazione e dichiarazione).

2.2.1 Differenza tra i prezzi di aggiudicazione

Nel periodo 2016–2018 la differenza tra i prezzi medi di aggiudicazione delle quote del contingente per la carne halal e quelli per i tagli pregiati convenzionali ammontava per la carne bovina a circa 8.55 franchi al chilo (prezzo di aggiudicazione per la carne halal: 3.96 fr./kg; prezzo di aggiudicazione per lombi/HQB convenzionali: 12.51 fr./kg). Nel caso delle quote del contingente per la carne ovina, la differenza di prezzo era notevolmente inferiore.

Sentito l'UFAG la Commissione è giunta alla conclusione che la problematica dei prezzi di aggiudicazione più bassi per la carne bovina si possa risolvere con un adeguamento dei pezzi di carne inclusi nei contingenti doganali parziali n. 5.3 e 5.5. Con 20 voti contro 1 e 2 astensioni, la Commissione ha deciso di invitare il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca ad adeguare le specifiche per questi contingenti. Con lettera del 16 gennaio 2019 l'UFAG ha comunicato agli importatori che, in virtù dell'articolo 16 OBM, le specifiche per l'importazione di carne kosher e di carne halal nel quadro dei contingenti doganali parziali n. 5.3 e 5.5 sarebbero state adeguate nell'ambito della vendita all'asta dei contingenti. Le nuove

specifiche⁶ valgono dal 1° aprile 2019: nel quadro dei contingenti parziali n. 5.3 e 5.5 è possibile importare soltanto ancora carne disossata dei quarti anteriori; l'importazione di carne dei quarti posteriori è possibile soltanto nel quadro del contingente parziale n. 5.5 sotto forma di quarti interi o di mezzene. La quantità dei tagli pregiati che può essere importata in questi contingenti parziali è dunque limitata.

La Commissione ritiene che la problematica della differenza dei prezzi di aggiudicazione sia stata risolta mediante la modifica delle specifiche in sede di esecuzione dell'ordinanza sul bestiame da macello. Pertanto non è oggetto della presente revisione.

2.2.2 Dichiarazione

La Commissione ha vagliato l'opportunità di introdurre un obbligo di dichiarazione ai sensi dell'articolo 18 LAgr per carne importata di animali che, contrariamente alle prescrizioni svizzere, non sono storditi prima della macellazione. Nella sua seduta del 17 agosto 2018 ha tuttavia bocciato questa misura con 15 voti contro 9 ritenendo che l'onere risultante alle parti interessate (importatori, commercio all'ingrosso e al dettaglio, ristorazione, ecc.) per l'attuazione di tale obbligo sarebbe stato eccessivo.

Rifacendosi al testo dell'iniziativa parlamentare depositata, la Commissione preferisce concentrarsi sui contingenti doganali parziali n. 5.3–5.6 per le carni kosher e halal. L'obbligo di dichiarazione delle carni kosher e halal importate nel quadro dei contingenti parziali anzidetti deve valere non soltanto per i punti di vendita riconosciuti, ma anche per tutti i punti di vendita dei livelli successivi come pure per le aziende della ristorazione. In tutte queste strutture, l'indicazione «kosher» o «carne kosher», «halal» o «carne halal» dovrebbe essere ben visibile per consentire ai clienti di scegliere in modo più mirato quale carne acquistare e consumare. L'estensione dell'obbligo di dichiarazione significherà per gli importatori, i commercianti e le aziende della ristorazione dover adottare misure adeguate per assicurare la tracciabilità della carne lungo tutta la filiera fino al consumatore. In futuro, le carni kosher e halal dovrebbero dunque essere dichiarate esplicitamente e reimpaccate. Il tutto si tradurrà verosimilmente in costi aggiuntivi sia per gli importatori che per i commercianti.

Trattandosi di un nuovo obbligo a carico degli importatori e in particolare dei commercianti, è necessario introdurre nella LAgr un'esplicita base legale.

3 Commento alle singole disposizioni

L'articolo 48 LAgr contiene disposizioni particolari sulla ripartizione dei contingenti doganali parziali per il bestiame da macello e la carne. Il nuovo obbligo di dichiarazione per la carne importata nel quadro dei contingenti parziali n. 5.3–5.6 per le carni kosher e halal va pertanto inserito in tale articolo in un nuovo capoverso 2^{ter}. La

⁶ Si veda: www.blw.admin.ch > Importazione di prodotti agricoli > Carne, carne di pollame, prodotti carnei e insaccati > Documentazione > Informazione importante

formulazione scelta precisa a quale carne si applica la dichiarazione obbligatoria: deve essere dichiarata unicamente la carne importata nel quadro dei contingenti doganali destinati alle comunità ebraica e musulmana. Si tratta dunque dei contingenti doganali parziali n. 5.3–5.6. Le importazioni di carne nel quadro di altri contingenti doganali o al di fuori di contingenti doganali non devono essere dichiarate poiché non sono specificamente destinate a queste comunità.

I dettagli riguardanti l'attuazione dell'obbligo di dichiarazione saranno precisati dal Consiglio federale nell'OBM. Alle autorità cantonali preposte al controllo delle derrate alimentari spetterà l'esecuzione della disposizione nel quadro della protezione da pratiche ingannevoli.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

Non si prevedono ripercussioni né sulle finanze né sull'effettivo del personale della Confederazione.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

L'attuazione dell'obbligo di dichiarazione si tradurrà in un onere supplementare a carico delle autorità cantonali preposte al controllo delle derrate alimentari. Per verificare la corretta dichiarazione della carne, esse dovranno effettuare controlli nei punti di vendita. Poiché ad oggi non esiste un metodo di analisi della carne che consenta di determinare come è stato macellato l'animale, i controlli potranno essere fatti solo sulla base di giustificativi (certificati, bollettini di consegna, fatture ecc.).

4.3 Ripercussioni per l'economia

L'attuazione dell'estensione dell'obbligo di dichiarazione comporterebbe un onere supplementare amministrativo e finanziario soprattutto per gli importatori di carni kosher e halal e per le aziende che le vendono. Sugli altri settori economici questo nuovo obbligo non avrà praticamente alcuna ripercussione.

4.4 Ripercussioni per la società

L'obiettivo dell'obbligo di dichiarazione è garantire una migliore informazione dei consumatori. Il cliente del punto di vendita o dell'azienda di ristorazione potrà scegliere in modo più mirato il tipo di carne che intende acquistare e consumare. Non è escluso che i consumatori dovranno sostenere i costi supplementari dell'obbligo di dichiarazione sotto forma di prezzi più elevati della carne kosher e halal.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

L'articolo 104 capoverso 3 lettera c della Costituzione federale⁷ (Cost.) conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni concernenti la dichiarazione relativa alla provenienza, alla qualità, ai metodi di produzione e ai procedimenti di trasformazione delle derrate alimentari.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'obbligo di dichiarazione proposto per carne importata nel quadro dei contingenti doganali parziali n. 5.3–5.6 va valutato tenendo presente l'Accordo OMC sugli ostacoli tecnici agli scambi⁸ (Accordo sugli OTC).

Secondo l'Accordo sugli OTC le prescrizioni in materia di dichiarazione non devono creare indebiti ostacoli al commercio o essere più restrittive di quanto sia necessario per conseguire obiettivi legittimi d'interesse pubblico (art. 2.2). Si porrebbe dunque anche qui la domanda, se per conseguire l'obiettivo non sarebbero possibili misure meno rigide. Il nuovo obbligo di dichiarazione riguarderebbe unicamente la carne importata nel quadro dei contingenti doganali parziali n. 5.3–5.6. L'importazione di carni kosher e halal al di fuori di questi contingenti resterebbe possibile e non sarebbe sottoposta all'obbligo di dichiarazione.

Alla luce di questa situazione giuridica non è escluso che altri membri dell'OMC possano far valere una violazione delle regole dell'Organizzazione per quanto riguarda le disposizioni in vigore relative ai contingenti doganali parziali n. 5.3–5.6 e l'obbligo di dichiarazione proposto. La Commissione è consapevole della problematica, ma ritiene che, se del caso, la Svizzera potrà difendere la proporzionalità di queste disposizioni rinviando al divieto generale di macellazione dei vertebrati senza stordimento.

La Commissione ritiene inoltre che l'obbligo di dichiarazione proposto rappresenti la misura meno rigida; essa consente altresì di ottemperare ai principi della necessità e della proporzionalità menzionati.

L'obbligo di dichiarazione proposto interessa anche l'Accordo agricolo bilaterale con l'UE. Si contrappone infatti alla dichiarazione comune, figurante nell'Accordo, relativa alle modalità di gestione da parte della Svizzera dei propri contingenti tariffari nel settore della carne. L'UE e la Svizzera dichiarano infatti di voler riesaminare congiuntamente, in particolare alla luce delle disposizioni dell'OMC, il metodo di gestione da parte della Svizzera dei propri contingenti tariffari nel settore delle carni, al fine di definire un metodo di gestione che frapponga minori ostacoli al commercio. In virtù dell'articolo 8 dell'Accordo agricolo la Svizzera è tenuta ad informare l'UE della prevista modifica.

⁷ RS 101

⁸ RS 0.632.20, Allegato 1A.6

5.3 Forma dell'atto

Il progetto comprende disposizioni importanti contenenti norme di diritto che secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale. Giusta l'articolo 163 capoverso 1 Cost., la competenza per l'emanazione di leggi federali spetta all'Assemblea federale.

5.4 Delega di competenze legislative

L'articolo 48 capoverso 2^{ter} LAgr autorizza il Consiglio federale a emanare prescrizioni per attuare l'obbligo di dichiarazione sancito per legge.

5.5 Protezione dei dati

Il trattamento e l'utilizzazione di dati necessari per l'esecuzione dell'obbligo di dichiarazione sono conformi alle disposizioni legali sulla protezione dei dati.