

04.054

**Messaggio  
concernente l'iniziativa popolare «per alimenti prodotti  
senza manipolazioni genetiche»**

del 18 agosto 2004

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il messaggio concernente l'iniziativa popolare «per alimenti prodotti senza manipolazioni genetiche», invitandovi a sottoporla al voto di Popolo e Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

18 agosto 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*L'iniziativa chiede una disposizione transitoria dell'articolo 120 della Costituzione federale che prescriva, per un periodo di cinque anni, un'agricoltura che «non utilizza organismi geneticamente modificati». L'iniziativa vieta in particolare l'importazione e la messa in circolazione di piante, parti di piante e sementi geneticamente modificate che possono riprodursi e sono destinate a essere utilizzate nell'ambiente per fini agricoli, orticoli o forestali. Il divieto si applica anche agli animali geneticamente modificati destinati alla produzione di alimenti e di altri prodotti agricoli; non si applica invece all'impiego di derrate alimentari geneticamente modificate importate, come il mais e la soia.*

*Il testo dell'iniziativa non specifica se in un'agricoltura che «non utilizza organismi geneticamente modificati» rientrano nel divieto anche i foraggi, i concimi, i prodotti fitosanitari e i medicinali per uso veterinario. Il Consiglio federale presuppone che questo non sia il caso.*

*Per i promotori dell'iniziativa, le disposizioni della legge sull'ingegneria genetica, che ha lo scopo di proteggere l'uomo e l'ambiente dagli abusi dell'ingegneria genetica, risultano troppo limitate. Il Consiglio federale replica che per l'importazione e la messa in circolazione di organismi geneticamente modificati la legge prescrive una procedura d'autorizzazione, fondata sul principio di prevenzione e che ha a sua volta lo scopo di proteggere la produzione agricola che non impiega tali organismi. Tale legge vieta l'impiego in agricoltura di vertebrati geneticamente modificati.*

*Anche se la moratoria non concerne direttamente la ricerca e la produzione nel campo dell'ingegneria genetica, a seguito di questo divieto temporaneo la Svizzera perderebbe interesse e attrattiva come luogo di produzione e di ricerca. Inoltre, le prospettive nel campo della ricerca si farebbero incerte e questo potrebbe indurre i ricercatori a lasciare il nostro Paese, determinando una perdita di sapere.*

*Nel caso in cui fosse introdotto questo divieto d'importazione, che non è fondato scientificamente, la Svizzera rischierebbe di incontrare difficoltà nelle sue relazioni commerciali con l'estero, nonché di essere citata in giudizio per violazione dei trattati internazionali.*

*Il Consiglio federale è del parere che l'articolo 120 della Costituzione federale e la legge sull'ingegneria genetica siano adeguati per proteggere i cittadini, l'ambiente e la libertà economica sia a livello nazionale sia a livello internazionale.*

*Il Consiglio federale chiede perciò alle Camere federali di respingere senza controprogetto l'iniziativa popolare «per alimenti prodotti senza manipolazioni genetiche».*

# Messaggio

## **1 Aspetti formali**

### **1.1 Testo dell'iniziativa**

L'iniziativa popolare ha il tenore seguente:

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale del 18 aprile 1999 sono modificate come segue:

*Art. 197 n. 2 (nuovo)*

#### *2. Disposizione transitoria dell'art. 120 (Ingegneria genetica in ambito non umano)*

Nei cinque anni seguenti l'accettazione della presente disposizione costituzionale l'agricoltura svizzera non utilizza organismi geneticamente modificati. Non possono in particolare essere importati né messi in circolazione:

- a. le piante, le parti di piante e le sementi geneticamente modificate che possono riprodursi e sono destinate a essere utilizzate nell'ambiente per fini agricoli, orticoli o forestali;
- b. gli animali geneticamente modificati destinati alla produzione di alimenti e altri prodotti agricoli.

### **1.2 Riuscita formale e termine di trattazione**

L'iniziativa popolare «per alimenti prodotti senza manipolazioni genetiche» è stata oggetto il 4 febbraio 2003<sup>1</sup> di un esame preliminare della Cancelleria federale ed è stata depositata il 18 settembre 2003 corredata delle firme necessarie.

Con decisione del 13 ottobre 2003, la Cancelleria federale ha constatato la riuscita formale dell'iniziativa con 120 824 firme valide<sup>2</sup>.

L'iniziativa è presentata sotto forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio non le contrappone alcun controprogetto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge federale del 13 dicembre 2002<sup>3</sup> sul Parlamento, il Consiglio federale è tenuto a presentare all'Assemblea federale, al più tardi entro il 18 settembre 2004, un disegno di decreto federale con il relativo messaggio. Ai sensi dell'articolo 100 della legge sul Parlamento, l'Assemblea federale deve prendere una decisione sull'iniziativa entro il 18 marzo 2006.

1 FF **2003** 1028

2 FF **2003** 6017

3 RS **171.10**

## **1.3 Validità**

### **1.3.1 Unità della forma**

L'iniziativa è presentata in forma di progetto elaborato e soddisfa le condizioni dell'unità della forma di cui all'articolo 139 capoverso 3 Cost.<sup>4</sup>

### **1.3.2 Unità della materia**

Tra le singole parti dell'iniziativa vi è un legame materiale. L'iniziativa soddisfa quindi le condizioni dell'unità della materia di cui all'articolo 139 capoverso 3 Cost.

### **1.3.3 Compatibilità con il diritto internazionale**

Secondo gli articoli 139 capoverso 3 e 194 capoverso 2 Cost. un'iniziativa popolare che chiede la revisione parziale della Costituzione federale non può violare le disposizioni cogenti del diritto internazionale. Conformemente all'articolo 139 capoverso 3 Cost. l'Assemblea federale dichiara nulla in tutto o in parte un'iniziativa che viola queste disposizioni. Dall'esame preliminare è risultato che l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale.

Il nostro Consiglio è giunto alla conclusione che l'iniziativa deve essere considerata valida.

## **2 Tenore e scopi dell'iniziativa**

### **2.1 Tenore della normativa proposta**

La disposizione transitoria proposta chiede per una durata limitata nel tempo un'agricoltura che non utilizzi organismi geneticamente modificati. Questa richiesta è precisata mediante due divieti (lett. a e b).

L'importazione e la messa in circolazione di piante, parti di piante e sementi geneticamente modificate che possono riprodursi e sono destinate a essere utilizzate nell'ambiente per fini agricoli, orticoli o forestali vengono espressamente vietate (lett. a del testo dell'iniziativa). Il testo dell'iniziativa non specifica se in un'agricoltura che non utilizza organismi geneticamente modificati anche i foraggi, i concimi, i prodotti fitosanitari e i medicamenti per uso veterinario rientrano nel divieto.

Il divieto è applicabile anche agli animali geneticamente modificati destinati alla produzione di alimenti e di altri prodotti agricoli (lettera b del testo dell'iniziativa).

La moratoria ha una durata di cinque anni, a partire dalla data di accettazione dell'iniziativa in votazione popolare.

<sup>4</sup> RS 101

## 2.2 Scopi dell'iniziativa

La moratoria si propone anzitutto di profilare e posizionare l'agricoltura svizzera quale produttrice di prodotti privi di organismi geneticamente modificati (OGM). I promotori dell'iniziativa motivano la loro richiesta di moratoria con l'atteggiamento di rifiuto che la maggioranza della popolazione ha nei confronti degli alimenti geneticamente modificati e pongono l'accento sul consenso di fondo raccolto dall'iniziativa tra la popolazione, che sarebbe di grande importanza per la politica agricola. Anche tra gli agricoltori cresce l'inquietudine per l'intervento sempre più profondo dell'uomo sulla natura.

I promotori dell'iniziativa contano sul fatto che durante il periodo della moratoria si acquisiscano nuove conoscenze a livello mondiale sulle ripercussioni che le applicazioni dell'ingegneria genetica hanno sull'ecosistema e sull'agricoltura, nonché su aspetti riguardanti la salute delle persone e degli animali. Per i promotori la moratoria dovrebbe essere utilizzata per determinare i rischi legati all'impiego di sementi e piante modificate geneticamente, in particolare la propagazione incontrollata di piante modificate geneticamente (incroci con piante selvatiche, inselvatichimento di piante coltivate transgeniche), lo sviluppo di resistenze a livello di malerbe e il conseguente impiego di erbicidi. Ulteriori interrogativi riguardano la messa in pericolo della biodiversità e il danneggiamento di organismi utili.

L'agricoltura svizzera, strutturata in uno spazio ridotto, pone particolari esigenze per quel che riguarda la protezione dell'agricoltura tradizionale da contaminazioni di OGM. I promotori dell'iniziativa si aspettano che la moratoria offra il tempo necessario per emanare disposizioni adeguate alla protezione dell'agricoltura tradizionale.

## 2.3 Commento del testo dell'iniziativa

Fondamentalmente l'iniziativa chiede un'agricoltura che non utilizzi organismi geneticamente modificati e formula divieti espliciti che vengono precisati nelle lettere a e b. Nell'esaminare l'iniziativa, ci atteniamo a questa enumerazione. Il divieto comprende quindi «le piante, le parti di piante e le sementi geneticamente modificate che possono riprodursi e sono destinate a essere utilizzate nell'ambiente per fini agricoli, orticoli o forestali», ma anche «gli animali geneticamente modificati destinati alla produzione di alimenti e altri prodotti agricoli».

Il testo dell'iniziativa non specifica se in un'agricoltura che «non utilizza organismi geneticamente modificati» rientrano nel divieto anche i foraggi, i concimi, i prodotti fitosanitari e i medicinali per uso veterinario. Dall'espressione «in particolare», contenuta nella frase introduttiva, si potrebbe dedurre che la lista non sia esaustiva. In caso di estensione del campo di applicazione non sarebbero quindi vietate solo le piante, le parti di piante, le sementi e gli animali menzionati nelle lettere a e b, ma anche i prodotti utilizzati a scopi agricoli (concimi, prodotti fitosanitari e foraggi) e i medicinali per uso veterinario che sono organismi modificati con tecnologia genetica, contengono siffatti organismi o ne sono stati ricavati. Questa interpretazione è però contraddetta dal fatto che i foraggi e i medicinali per uso veterinario, importanti per l'agricoltura, non vengono espressamente menzionati, al contrario delle sementi. Per questa ragione il nostro Consiglio considera che il campo di applicazione rimane limitato ai divieti stabiliti nelle lettere a e b.

Secondo il tenore dell'iniziativa, le derrate alimentari non sono considerate dalla moratoria dato che non sono destinate a essere impiegate nell'ambiente. Se l'espressione «l'agricoltura svizzera non utilizza organismi geneticamente modificati» viene intesa in senso lato sarebbero vietati anche i foraggi contenenti OGM. Ciò significherebbe che, ad esempio, la farina di soia, sottoprodotto della produzione dell'olio di soia ottenuto da semi geneticamente modificati, non potrebbe più essere utilizzata per l'alimentazione degli animali, mentre sarebbe permessa la lavorazione dei semi di soia geneticamente modificati per la produzione di olio. In base alla legislazione vigente, derrate alimentari di origine animale con la menzione «ottenuto senza ricorso alla tecnologia genetica» non possono essere poste in vendita se provengono da animali foraggiati con alimenti ottenuti da OGM. Possono invece essere offerte in vendita con questa menzione anche se agli animali sono stati somministrati medicinali per uso veterinario ottenuti a partire da OGM (art. 22b cpv. 8 lett. a n. 2 dell'ordinanza del 1° marzo 1995<sup>5</sup> sulle derrate alimentari). Questi prodotti veterinari non rientrano nemmeno nel divieto degli OGM stabilito nell'articolo 3 lettera c dell'ordinanza del 22 settembre 1997<sup>6</sup> sull'agricoltura biologica e la designazione dei prodotti e delle derrate alimentari ottenuti biologicamente.

Le nozioni di «geneticamente modificato» e di «messa in circolazione» utilizzate nel testo dell'iniziativa possono essere comprese rifacendosi alle definizioni che l'articolo 5 della legge del 21 marzo 2003<sup>7</sup> sull'ingegneria genetica (LIG) dà di «geneticamente modificato», rispettivamente di «messa in commercio»:

<sup>2</sup> Gli organismi geneticamente modificati sono organismi il cui materiale genetico è stato modificato in un modo non ottenibile naturalmente mediante incroci o ricombinazioni naturali.

<sup>5</sup> Per messa in commercio si intende qualsiasi consegna di organismi a terzi in Svizzera, in particolare la vendita, lo scambio, la donazione, la locazione, il prestito e l'invio in visione nonché l'importazione; non è considerata messa in commercio la consegna per attività in sistemi chiusi e per immissioni sperimentali nell'ambiente.

Per chiarire il senso dell'espressione «parti di piante che possono riprodursi» ci si può rifare alla definizione dell'articolo 2 lettera a dell'ordinanza del 7 dicembre 1998<sup>8</sup> sulle sementi; essa comprende «le marze per innesto, gli innesti e tutte le altre parti di pianta, incluso il materiale ottenuto mediante riproduzione in vitro, destinati a essere moltiplicati (...)».

L'espressione «per fini agricoli, orticoli o forestali» copre un ampio spettro della produzione vegetale. Le piante utilizzate solo come piante d'appartamento non sono però toccate dal divieto, né lo sarebbero le piante geneticamente modificate accumulatrici di metalli pesanti utilizzate per il risanamento di suoli contaminati.

La lista degli animali ammessi per la «produzione di alimenti» si rifà all'ordinanza del 1° marzo 1995<sup>9</sup> sulle derrate alimentari (art. 82, 121 e 202). In questa lista è compresa anche l'ape mellifera.

<sup>5</sup> RS 817.02

<sup>6</sup> RS 910.18

<sup>7</sup> RS 814.91

<sup>8</sup> RS 916.151

<sup>9</sup> RS 817.02

Per la produzione di «altri prodotti agricoli» non si considerano solo gli animali summenzionati ma anche organismi utili impiegati nella lotta contro i parassiti, come ad esempio certe specie di imenotteri parassitoidi (*Trichogramma* spp.) utilizzate contro la piralide del mais (*Ostrinia nubilalis*).

Il campo di applicazione dell'articolo costituzionale proposto esclude in particolare gli animali da compagnia, da zoo e da laboratorio.

Le immissioni sperimentali (art. 11 in relazione con l'art. 6 cpv. 2 LIG) non sono considerate dall'iniziativa.

La durata della moratoria è limitata a cinque anni, a partire dall'eventuale accettazione dell'iniziativa in votazione popolare, la quale si terrà probabilmente nella seconda metà del 2006.

### **3 Sviluppo della legislazione sull'ingegneria genetica**

#### **3.1 L'articolo costituzionale del 1992 e l'iniziativa sulla protezione genetica del 1993**

Nell'ultimo decennio l'ingegneria genetica nel settore non umano è stata al centro di vivaci discussioni: da un lato vi è chi si oppone a questa tecnologia, dall'altro chi la sostiene, auspicandone un impiego controllato. L'articolo 24<sup>novies</sup> capoverso 2 Cost. (art. 120 cpv. 2 nCost.), accettato da Popolo e Cantoni il 17 maggio 1992, contiene un mandato legislativo e le linee guida per utilizzare l'ingegneria genetica:

<sup>2</sup>La Confederazione emana prescrizioni sull'impiego del patrimonio germinale e genetico di animali, piante e altri organismi. In tale ambito tiene conto della dignità della creatura nonché della sicurezza dell'essere umano, degli animali e dell'ambiente e protegge la varietà genetica delle specie animali e vegetali.

L'iniziativa popolare «per la protezione della vita e dell'ambiente dalla manipolazione genetica (Iniziativa protezione genetica)»<sup>10</sup>, depositata il 25 ottobre 1993, chiedeva l'adozione di disposizioni costituzionali supplementari, in particolare di vietare l'immissione di OGM. L'iniziativa è stata respinta in votazione popolare il 7 giugno 1998.

Le disposizioni d'esecuzione essenziali dell'articolo 24<sup>novies</sup> capoverso 2 Cost. sono state emanate alla fine del 1995 e figurano nelle legislazioni sulle derrate alimentari, sulla protezione dell'ambiente e sulle epidemie. Alla luce del controverso dibattito sull'ingegneria genetica suscitato nell'opinione pubblica, il 15 agosto 1996 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale ha depositato una mozione<sup>11</sup>, detta «mozione Gen-Lex», che ci incaricava di esaminare la legislazione in vigore o in preparazione concernente l'ingegneria genetica nel settore non umano per individuare eventuali lacune, mancanze e necessità d'adeguamento. Le Camere hanno accolto la mozione e il 15 dicembre 1997 abbiamo presentato un rapporto sullo stato della legislazione relativa all'ingegneria genetica nel settore non umano<sup>12</sup>. Dal documento risultava che sul piano legislativo erano già

<sup>10</sup> FF 1995 III 1165

<sup>11</sup> 96.3363 Mozione CSEC-CN. Ingegneria genetica nel settore non umano. Legislazione.

<sup>12</sup> FF 1998 I 201

stati compiuti passi importanti. Nel contempo il nostro Consiglio annunciava un messaggio concernente una nuova modifica della legge sulla protezione dell'ambiente.

### **3.2 Le disposizioni della legge sull'ingegneria genetica concernenti l'immissione e la messa in circolazione di organismi geneticamente modificati**

Come risultato della mozione Gen-Lex, abbiamo sottoposto alle Camere il messaggio concernente una modifica della legge federale sulla protezione dell'ambiente<sup>13</sup>. In seguito le Camere hanno preferito adottare una legge federale specificamente dedicata all'ingegneria genetica nel settore non umano (legge del 21 marzo 2003 sull'ingegneria genetica; LIG)<sup>14</sup>, che ha comportato la modifica di altre undici leggi, tra cui quelle sulla protezione dell'ambiente, sulla protezione degli animali, sulle derrate alimentari e sull'agricoltura. La LIG è entrata in vigore il 1° gennaio 2004, unitamente a otto modifiche d'ordinanza, tra le quali quelle sull'utilizzazione di organismi, sulle derrate alimentari, sugli alimenti per animali, sulle sementi e sui concimi<sup>15</sup>.

Scopo principale della LIG è proteggere l'uomo e l'ambiente dagli abusi dell'ingegneria genetica. Essa stabilisce che bisogna tenere in considerazione la dignità della creatura e proteggere la diversità biologica (art. 1 LIG).

Secondo l'articolo 6 capoversi 1, 3 e 4 LIG:

<sup>1</sup> Gli organismi geneticamente modificati possono essere utilizzati soltanto in modo che essi, i loro metaboliti e i loro rifiuti:

- a. non possano mettere in pericolo l'uomo, la fauna o l'ambiente;
- b. non pregiudichino la diversità biologica e la sua utilizzazione sostenibile.

<sup>3</sup> Gli organismi geneticamente modificati destinati all'impiego nell'ambiente possono essere messi in commercio soltanto se non contengono geni introdotti mediante tecniche dell'ingegneria genetica resistenti agli antibiotici utilizzati nella medicina umana e veterinaria e se in base a esperimenti in sistemi chiusi e a immissioni sperimentali nell'ambiente è provato che:

- a. non arrecano danno alla popolazione di organismi protetti o importanti per l'ecosistema interessato;
- b. non provocano l'estinzione involontaria di una specie di organismi;
- c. non pregiudicano in maniera grave o duratura l'equilibrio delle sostanze nell'ambiente;
- d. non pregiudicano in maniera grave o duratura funzioni importanti dell'ecosistema interessato, in particolare la fertilità del suolo;
- e. essi o le loro proprietà non si diffondono in maniera indesiderata; e
- f. non sono violati in altro modo i principi di cui al capoverso 1.

<sup>13</sup> FF 2000 2145

<sup>14</sup> RS 814.91; RU 2003 4803

<sup>15</sup> RU 2003 4793



<sup>4</sup> I pericoli e i pregiudizi sono valutati sia singolarmente, sia globalmente e secondo la loro azione congiunta; si tiene parimenti conto dei legami con altri pericoli e pregiudizi che non derivano da organismi geneticamente modificati.

La LIG contiene inoltre una disposizione transitoria (art. 37) secondo cui i geni resistenti agli antibiotici impiegati nella medicina umana e veterinaria possono essere utilizzati nelle immissioni sperimentali nell'ambiente fino al 31 dicembre 2008.

La legge ci conferisce la competenza di stabilire le condizioni alle quali sono eccezionalmente ammesse modificazioni del materiale genetico senza ponderazione degli interessi (art. 8 cpv. 3).

La procreazione e la messa in commercio di vertebrati geneticamente modificati sono ammesse soltanto a scopi di ricerca, terapia e diagnostica sull'uomo o l'animale (art. 9 LIG).

Ai sensi del testo dell'iniziativa, le domande per la messa in circolazione di animali o piante geneticamente modificati devono essere esaminate dalla Confederazione in base alle disposizioni della LIG nell'ambito di una procedura di autorizzazione che si fonda sul principio di prevenzione. In altre parole, i pericoli o i danni che possono derivare dagli OGM devono essere limitati per tempo e, se del caso, devono poter essere adottati provvedimenti anche in assenza di una prova scientifica definitiva. Per questo motivo è necessario anzitutto effettuare esperimenti in sistemi chiusi e, qualora essi abbiano dato esito favorevole, procedere a immissioni sperimentali nell'ambiente. Il Consiglio federale può prevedere agevolazioni all'obbligo d'autorizzazione se, in base allo stato delle conoscenze scientifiche o all'esperienza, è esclusa una violazione delle disposizioni di cui agli articoli 6-9 LIG. Le autorizzazioni rilasciate sono riesaminate per tempo per verificare se possono essere confermate (art. 2, 12-14 LIG).

Particolare importanza riveste la protezione della produzione senza OGM (coesistenza, art. 7 LIG). Al momento della messa in circolazione di OGM si deve escludere ogni possibilità di mescolamento sul campo, durante il deposito e il trasporto. Attenzione particolare va dedicata alla propagazione di materiale vegetale geneticamente modificato attraverso polline (incroci) o sementi (ricacci), al mescolamento all'interno delle macchine utilizzate e a una possibile propagazione attraverso la paglia. Nell'ambito del commercio di prodotti agricoli geneticamente modificati e durante la loro trasformazione, il controllo e la documentazione dei flussi delle merci costituirebbero misure adeguate per prevenire i mescolamenti. Prima di rilasciare autorizzazioni per la messa in circolazione di OGM il nostro Collegio emanerà le necessarie disposizioni. Al momento attuale, non è stata ancora depositata alcuna domanda per la messa in circolazione di OGM come sementi, da utilizzare cioè nell'ambiente.

I consumatori devono poter scegliere liberamente tra le derrate alimentari tradizionali e quelle che contengono OGM. I prodotti geneticamente modificati devono essere etichettati come tali. I prodotti che non hanno subito alcuna manipolazione genetica possono essere designati come tali per la vendita (art. 7, 15-17 LIG).

Le disposizioni in materia di responsabilità civile per i danni derivanti dalla modifica del materiale genetico durante l'utilizzazione di OGM sono state inasprite, in particolare con il prolungamento dei termini di prescrizione (3 rispettivamente 30 anni al posto di 1 rispettivamente 10 anni) e con la copertura di danni arrecati

all'ambiente. In agricoltura, solo la persona soggetta all'obbligo di autorizzazione è responsabile dei danni che si verificano in seguito all'utilizzazione di organismi geneticamente modificati e non la persona che li produce (art. 30 LIG).

Finora gli Uffici federali della sanità pubblica e dell'agricoltura hanno autorizzato l'importazione dei seguenti OGM per la loro trasformazione o utilizzazione come derrate alimentari e foraggi:

Prodotto	Proprietà	Titolare dell'autorizzazione
Soia Roundup-Ready	Tollerante gli erbicidi	Monsanto
Mais Bt176	Resistente ai parassiti	Syngenta
Mais Bt11	Resistente ai parassiti	Syngenta
Mais Mon810	Resistente ai parassiti	Monsanto

Le derrate alimentari e i foraggi geneticamente modificati devono essere designati come tali. È possibile però rinunciare alla menzione se la percentuale di OGM non supera l'1 per cento in massa nelle derrate alimentari<sup>16</sup>, il 3 per cento nei foraggi e il 2 per cento negli alimenti composti per animali<sup>17</sup>. Si prevede di abbassare questi limiti allo 0,9 per cento.

L'«Institut für Pflanzenwissenschaften» del Politecnico federale di Zurigo ha inoltrato una domanda di autorizzazione per un'immissione sperimentale nell'ambiente di grano KP4 geneticamente modificato<sup>18</sup>. Il 30 ottobre 2003 l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio ha accolto la domanda. L'esperimento è iniziato nella primavera 2004.

### 3.3 Interventi parlamentari a favore di una moratoria

In occasione del dibattito sulla LIG e della modifica della legge sull'agricoltura<sup>19</sup> sono giunte diverse richieste di moratoria sulle immissioni sperimentali e sulla messa in circolazione di OGM. Prima di allora erano già stati depositati tre atti parlamentari che chiedevano una misura in tal senso<sup>20</sup>.

Le argomentazioni in favore di una moratoria vertevano sulla possibilità di creare uno spazio senza ingegneria genetica nel quale si possano commerciare prodotti «ottenuti nel rispetto della natura e senza manipolazioni genetiche». Secondo i fautori della moratoria vi sarebbe tempo sufficiente per rispondere alle questioni relative alle conseguenze sull'ambiente e sulla salute di uomini e animali dovute alla messa in circolazione di OGM.

Tutte le domande di moratoria sono state respinte.

<sup>16</sup> Art. 22b dell'ordinanza del 1° marzo 1995 sulle derrate alimentari (RS 817.02).

<sup>17</sup> Art. 23 dell'ordinanza del 26 maggio 1999 sugli alimenti per animali (RS 916.307).

<sup>18</sup> FF 2003 6416

<sup>19</sup> RU 2003 4217

<sup>20</sup> 88.234 (Iv. Pa. Fetz) Moratoria sull'ingegneria genetica; 98.3605

(Mo. Gruppo ecologista) Divieto d'introdurre derrate alimentari e organismi contenenti geni resistenti agli antibiotici; 99.3373 (Mo. Löttscher) Diffusione di organismi geneticamente modificati. Moratoria.

## 4

## Conseguenze qualora l'iniziativa fosse accettata

### 4.1

### Conseguenze economiche

L'inserimento nella Costituzione federale della disposizione transitoria proposta avrebbe per effetto di abrogare le prescrizioni relative alla messa in circolazione di OGM. In particolare, per cinque anni non potrebbero più essere rilasciate autorizzazioni per l'importazione e la messa in circolazione di piante, parti di piante e sementi geneticamente modificate che possono riprodursi e sono destinate a essere utilizzate nell'ambiente per fini agricoli, orticoli o forestali.

Attualmente, non è possibile prevedere se nei prossimi anni verranno depositate domande per la messa in circolazione di piante geneticamente modificate. Dopo il deposito di un'eventuale domanda, la procedura di autorizzazione si protrarrebbe per diversi anni, dato che dapprima devono essersi concluse con successo immissioni sperimentali nell'ambiente conformemente all'articolo 6 capoverso 2 LIG. Durante la moratoria stessa potrebbero tuttavia svolgersi immissioni sperimentali nell'ambiente, nonché procedure di autorizzazione: una moratoria di cinque anni interromperebbe soltanto momentaneamente l'evoluzione dell'ingegneria genetica.

Secondo l'articolo 9 LIG, la messa in circolazione di vertebrati geneticamente modificati è ammessa soltanto a scopi di ricerca, terapia e diagnostica sull'uomo o sull'animale. Il diritto in vigore soddisfa dunque già in ampia misura la richiesta dell'iniziativa per quanto concerne gli animali. L'iniziativa si applicherebbe inoltre anche agli invertebrati, ossia agli animali utilizzati quali derrate alimentari o che ne producono (p. es. molluschi e api mellifere). Per quanto concerne gli animali le conseguenze sarebbero irrilevanti.

La moratoria potrebbe ripercuotersi positivamente sulla domanda di prodotti agricoli svizzeri da parte di consumatori svizzeri ed esteri che preferiscono alimentarsi con prodotti tradizionali; essi avrebbero la certezza che in Svizzera si producono derrate alimentari prive di OGM.

Un'estensione del campo d'applicazione dell'iniziativa, poi esclusa come risulta dal numero 2.3, avrebbe reso impossibile mettere in circolazione e utilizzare medicinali per uso veterinario e foraggi che sono OGM, contengono siffatti organismi o ne sono stati ricavati. In tal caso, le conseguenze economiche per l'agricoltura svizzera sarebbero notevoli: l'importazione di foraggi a base di mais e soia sarebbe ostacolata e più costosa, poiché il 55 per cento della produzione mondiale di soia e l'11 per cento di quella di mais derivano già oggi da sementi geneticamente modificate. La differenza di prezzo tra le derrate alimentari d'importazione e quelle di produzione svizzera aumenterebbe, considerato che sarebbe sempre possibile importare derrate alimentari prodotte con OGM o che ne contengono.

## **4.2                   Conseguenze sulla ricerca**

La moratoria non avrebbe ripercussioni dirette sulla ricerca e sulla produzione in sistemi chiusi. Tuttavia, qualora l'iniziativa fosse accettata, la Svizzera, che negli ultimi anni ha ottenuto risultati significativi nel settore delle biotecnologie, perderebbe attrattiva come luogo di ricerca e di produzione. Questo potrebbe comportare una diminuzione degli investimenti nella ricerca nel nostro Paese. L'incertezza delle prospettive potrebbe spingere i ricercatori svizzeri a emigrare determinando così una perdita di sapere.

## **4.3                   Ripercussioni sul personale e sulle finanze di Confederazione e Cantoni**

La moratoria non avrebbe ripercussioni sul personale e sulle finanze di Confederazione e Cantoni poiché i programmi di sorveglianza esistenti nei settori ambiente, derrate alimentari, foraggi e sementi sarebbero mantenuti nelle attuali proporzioni, sebbene l'accento verrebbe posto sul controllo delle sementi.

## **4.4                   Ripercussioni sulla politica interna e sulla società**

È prevedibile che il dibattito politico sulla messa in circolazione di OGM riprenda già prima della scadenza della moratoria poiché, verosimilmente, sia i fautori sia gli avversari dell'utilizzazione di OGM in agricoltura manterranno le proprie posizioni.

## **5                      Compatibilità dell'iniziativa con il diritto internazionale**

### **5.1                   Organizzazione mondiale del commercio (OMC)**

La legislazione dell'OMC non disciplina espressamente l'utilizzazione di prodotti geneticamente modificati. La giurisprudenza attuale dell'OMC non è sufficientemente esaustiva da poter stabilire se il divieto d'importazione e di messa in circolazione di piante, parti di piante, sementi e animali geneticamente modificati, postulato dall'iniziativa, sia problematico dal profilo del diritto vigente dell'OMC. Attualmente, presso l'organo di risoluzione delle controversie dell'OMC è pendente un'azione intentata da Stati Uniti, Canada e Argentina contro l'Unione europea volta a verificare la moratoria praticata *de facto* da alcuni Stati dell'UE contro l'ammissione di nuovi prodotti geneticamente modificati. Tale controversia concerne tuttavia tutti i prodotti geneticamente modificati (derrate alimentari comprese), mentre la presente iniziativa, a seconda dell'interpretazione, si riferisce soltanto alle piante, alle parti di piante, alle sementi e agli animali geneticamente modificati e non ai prodotti agricoli e ai foraggi trasformati, che rivestono maggiore importanza sul piano degli scambi commerciali.

Il divieto dei prodotti geneticamente modificati rientra nel campo d'applicazione dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio del 1994 (GATT 1994)<sup>21</sup>. Si pone il problema di stabilire se i prodotti geneticamente modificati e i prodotti tradizionali siano prodotti simili ai sensi dell'articolo III del GATT. La questione è controversa, e l'organo di risoluzione delle controversie dell'OMC non si è ancora pronunciato in merito. Se tale organo dovesse risolversi per la diversità, una disparità di trattamento tra prodotti geneticamente modificati e prodotti tradizionali sarebbe per principio ammessa nell'ambito del GATT. Se invece l'OMC dovesse concludere che si tratta di prodotti simili, la disparità di trattamento sarebbe contemplata dalla disposizione di deroga prevista dall'articolo XX lettere b e g del GATT 1994, che autorizza gli Stati membri ad adottare restrizioni agli scambi internazionali per motivi di tutela della salute dell'uomo e degli animali come pure di protezione ambientale. Siffatte deroghe sono tuttavia ammesse soltanto se non sono state adottate nell'intento di proteggere la produzione indigena.

Il divieto di utilizzare determinati prodotti geneticamente modificati, postulato dall'iniziativa, rientra inoltre nel campo d'applicazione dell'Accordo sugli ostacoli tecnici al commercio (OTC, allegato al GATT) o dell'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS, allegato al GATT). Entrambi gli accordi vietano ostacoli tecnici e misure sanitarie o fitosanitarie che creano barriere inutili al commercio internazionale. Le misure che impongono restrizioni al commercio basate sull'accordo SPS sono per principio ammesse soltanto se si fondano su una valutazione scientifica pertinente dei rischi per la vita o la salute delle persone, degli animali o dei vegetali. Le misure che rientrano nel campo d'applicazione dell'Accordo OTC sono per principio ammesse se perseguono un obiettivo legittimo (per la Svizzera, uno di questi sarebbe l'informazione del consumatore).

L'Accordo SPS prevede, quale legge specifica, il principio di prevenzione, mentre negli altri accordi rilevanti dell'OMC la validità di tale principio quale diritto consuetudinario internazionale non è chiara. Qualora i rischi derivanti dai prodotti geneticamente modificati abbiano un riscontro scientifico insufficiente, gli Stati membri sono autorizzati, in virtù dell'Accordo SPS, a emanare misure sanitarie o fitosanitarie temporanee che limitano il commercio sulla base delle prove disponibili. In tal caso, lo Stato membro è tenuto a predisporre studi scientifici supplementari che consentano una valutazione obiettiva dei rischi, nonché a riesaminare le misure in questione entro un congruo termine.

Riassumendo: al momento attuale non è possibile stabilire definitivamente se il divieto d'importazione e di messa in circolazione di piante, parti di piante, sementi e animali geneticamente modificati proposto dagli autori dell'iniziativa sia problematico dal profilo del diritto vigente in ambito OMC. Considerata la limitazione a cinque anni del divieto d'importazione, si potrebbe argomentare adducendo il principio di prevenzione. La giurisprudenza dell'OMC non permette tuttavia di trarre conclusioni definitive per quanto concerne la compatibilità di tale principio con le normative OMC nemmeno sotto questo aspetto.

<sup>21</sup> RS 0.632.20

Una moratoria sarebbe contraria al diritto vigente dell'UE<sup>22</sup>, che non prevede moratorie formali bensì decisioni nel caso concreto. Tra il 1998 e il 2004, l'UE ha tuttavia applicato una moratoria *de facto* per quanto concerne l'autorizzazione di OGM. Cionondimeno, durante tale periodo la Spagna ha coltivato mais geneticamente modificato su un'ampia superficie a fini commerciali. Gli OGM erano però stati autorizzati prima della moratoria. Il dibattito sull'autorizzazione di OGM tenutosi in seno all'UE ha condotto negli ultimi anni all'emanazione di diversi testi legislativi contenenti garanzie di sicurezza per i consumatori e l'ambiente, aprendo la via alla soppressione della moratoria di fatto relativa all'autorizzazione di OGM. La direttiva 2001/18 sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati è una direttiva trasversale che disciplina le immissioni sperimentali nell'ambiente nonché la commercializzazione di OGM. Il regolamento 1829/2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati (detto regolamento «Novel Food/Novel Feed») disciplina la messa in circolazione di derrate alimentari e foraggi che contengono OGM o che sono costituiti a partire da OGM, come pure l'etichettatura di tali prodotti destinata ai consumatori. Il regolamento 1830/2003 concernente la tracciabilità e l'etichettatura di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati introduce nell'UE un sistema uniforme di tracciabilità ed etichettatura degli OGM come pure degli alimenti e dei mangimi prodotti a partire da OGM. I due regolamenti sono entrati in vigore il 18 aprile 2004. Sulla base di tale normativa, la Commissione della CE ha deciso, il 19 maggio 2004, di autorizzare l'immissione sul mercato del mais Bt11, anche sotto forma di mais fresco o inscatolato. In tal modo è stato possibile autorizzare nuovamente la messa in circolazione di OGM nell'UE ponendo fine alla moratoria *de facto* in materia di OGM. Considerati gli importanti cambiamenti avvenuti nell'ambito dell'UE, una moratoria svizzera si discosterebbe nettamente dalla situazione giuridica e dall'applicazione del diritto nell'UE. Alla luce di queste considerazioni, l'UE potrebbe considerare la moratoria svizzera un ostacolo non tariffale agli scambi ai sensi dell'articolo 13 dell'Accordo del 22 luglio 1972<sup>23</sup> tra la Confederazione svizzera e la Comunità economica europea. L'articolo 20 di tale accordo prevede certamente, a talune condizioni, la possibilità di vietare o limitare gli scambi per tutelare la salute e la vita delle persone e degli animali o per preservare i vegetali; occorre tuttavia ammettere che nel caso presente queste condizioni non sarebbero soddisfatte.

- 22 Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 marzo 2001 sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio (GU L 106 del 17.4.2001, pag. 1), modificata l'ultima volta dal regolamento 1830/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 268 del 18.10.2003, pag. 1)  
Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati (GU L 268 del 18.10.2003, pag. 24)  
Regolamento (CE) n. 1830/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003 concernente la tracciabilità e l'etichettatura di organismi geneticamente modificati e la tracciabilità di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati, nonché recante modifica della direttiva 2001/18/CE (GU L 268 del 18/10/2003 pag. 24)  
Regolamento (CE) n. 641/2004 della Commissione del 6 aprile 2004 recante norme attuative del regolamento (CE) n. 1829/2003 (...) (GU L 102 del 7.4.2004, pag. 14)
- 23 RS **0.632.401**

### 5.3

### Il protocollo di Cartagena

La Svizzera ha ratificato il protocollo di Cartagena del 29 gennaio 2000<sup>24</sup> sulla biosicurezza relativo alla Convenzione sulla diversità biologica, entrato in vigore per la Svizzera l'11 settembre 2003. Lo scopo del protocollo è garantire la sicurezza nel trasferimento e nell'utilizzazione di OGM. Particolare attenzione è dedicata ai movimenti transfrontalieri, nell'ambito dei quali l'elemento principale è costituito dalla procedura di accordo preliminare dato con cognizione di causa. Questa procedura consente a ogni Paese importatore di decidere autonomamente se importare OGM sulla base di una valutazione dettagliata dei rischi per l'uomo e per l'ambiente. Nel processo decisionale, il principio di prevenzione può svolgere un ruolo determinante. Se la Svizzera dovesse vietare l'importazione di OGM destinati a essere utilizzati per fini agricoli, orticoli o forestali, come richiede l'iniziativa, non è escluso che gli organi competenti del protocollo di Cartagena considerino un siffatto divieto d'importazione una violazione del trattato.

### 6

### La questione del controprogetto

È possibile proporre, per mezzo di un controprogetto, una durata più breve della moratoria o un campo d'applicazione più limitato. Entrambe le opzioni sarebbero comunque contrarie alla politica attuale del Consiglio federale e del Parlamento.

Non entra in considerazione nemmeno una modifica della LIG quale controprogetto indiretto, poiché quest'ultima contiene già tutti gli strumenti che consentono di esaminare su basi scientifiche eventuali domande di messa in circolazione di OGM e prevede altresì un divieto di messa in circolazione di vertebrati geneticamente modificati nell'agricoltura.

### 7

### La posizione del Consiglio federale

In considerazione della legislazione vigente in materia d'ingegneria genetica, che rispetta il principio di prevenzione e di trasparenza nei confronti dei consumatori, riteniamo che la moratoria proposta dall'iniziativa sia inopportuna: sarebbe contraria al principio della libertà economica e discriminerebbe una tecnologia che è già abituale in diversi settori non agricoli.

Riteniamo ingiustificato vietare in senso generale la coltivazione di piante geneticamente modificate senza prendere in considerazione i risultati degli esperimenti che in Svizzera accompagnano ogni domanda d'autorizzazione. Allo stesso modo, bisogna tener conto delle esperienze effettuate da quando la coltivazione di piante geneticamente modificate si è diffusa su scala mondiale, nonché della ricerca pertinente.

Facciamo inoltre rilevare che un divieto d'importazione che non poggia su una base scientifica potrebbe causare difficoltà nelle relazioni commerciali con l'estero o dar luogo ad azioni intentate contro la Svizzera per violazione di trattati internazionali.

<sup>24</sup> RS 0.451.431

Una moratoria rappresenterebbe un segnale negativo che ridurrebbe l'attrattiva della Svizzera come insediamento per la ricerca nel settore dell'ingegneria genetica.

L'articolo 120 Cost. ha consentito al legislatore di elaborare una normativa, la LIG, che garantisce un elevato livello di sicurezza sia al cittadino sia all'ambiente, nonché la libertà di scelta dei prodotti, senza pregiudicare la libertà economica a livello nazionale e internazionale.

Per i motivi sopra esposti, proponiamo alle Camere federali di raccomandare a Popolo e Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «per alimenti prodotti senza manipolazioni genetiche» senza presentare un controprogetto.