



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

25.404

Iniziativa parlamentare
Controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Sì al di-
vieto di importazione di foie gras (Iniziativa foie gras)»

Rapporto esplicativo della Commissione della scienza, dell'educazione e
della cultura del Consiglio nazionale

del 24 ottobre 2025

Rapporto

1 Genesi del progetto

Il presente progetto di atto legislativo fa seguito a un'iniziativa parlamentare della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) che chiede l'elaborazione di un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare 24.089 «Sì al divieto di importazione di foie gras (Iniziativa foie gras)» (di seguito: «Iniziativa foie gras»).

L'Iniziativa foie gras¹ è stata depositata il 28 dicembre 2023 corredata di 102 478 firme valide. Chiede una modifica costituzionale intesa a vietare l'importazione di foie gras e di prodotti derivati dal foie gras².

Nel suo messaggio del 20 novembre 2024³ (di seguito «messaggio del Consiglio federale»), il Consiglio federale invita le Camere federali a raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare senza opporvi un controprogetto diretto o indiretto.

La questione dei metodi di produzione delle derrate alimentari e dell'importazione di prodotti ottenuti infliggendo sofferenze agli animali occupa le CSEC di entrambe le Camere da diversi anni. A titolo d'esempio, nel 2017 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-S) ha trattato la mozione Aebischer Matthias 15.3832 «Vietare l'importazione di prodotti ottenuti infliggendo sofferenze agli animali», che ha portato al deposito del postulato CSEC-S 17.3967 «Dichiarazione obbligatoria dei metodi di produzione delle derrate alimentari». Successivamente è stata trasmessa al Consiglio federale la mozione Haab 20.3021 «Vietare l'importazione del foie gras ottenuto infliggendo sofferenze agli animali», che chiedeva l'introduzione di un divieto d'importazione del foie gras ottenuto infliggendo sofferenze agli animali. Accolta il 15 giugno 2023 dal Consiglio degli Stati e il 14 settembre 2023 dal Consiglio nazionale in una versione modificata, questa mozione incaricava il Consiglio federale di elaborare un obbligo di dichiarazione per i prodotti ottenuti mediante l'ingozzamento di oche e anatre. La modifica al testo della mozione è legata a un'altra mozione, a sua volta trasmessa al Consiglio federale: la mozione CSEC-S 20.4267 «Dichiarazione dei prodotti ottenuti mediante metodi vietati», accolta il 9 dicembre 2020 dal Consiglio degli Stati e il 16 giugno 2021 dal Consiglio nazionale.

Nella sua seduta del 5 settembre 2024, la CSEC-N è stata informata dall'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV) di un progetto di ordinanza⁴ che mirava ad assoggettare all'obbligo di dichiarazione i metodi di produzione che ledono gravemente il benessere degli animali e sono pertanto contrari alla morale pubblica. Questa ordinanza è entrata in vigore il 1° luglio 2025.

1 FF 2024 394

2 FF 2024 3078

3 Messaggio del Consiglio federale concernente l'iniziativa popolare federale «Sì al divieto di importazione di foie gras [Iniziativa foie gras]», FF 2024 3077.

4 RU 2025 369

Il 30 gennaio 2025 la CSEC-N ha avviato l'esame dell'Iniziativa foie gras basandosi sul messaggio del Consiglio federale (24.089). Dopo avere consultato il comitato d'iniziativa e altre organizzazioni, la Commissione ha ritenuto opportuno contrapporvi un controprogetto indiretto. Il 21 febbraio 2025 ha pertanto depositato, con 13 voti contro 12, la relativa iniziativa parlamentare (25.404). Quest'ultima prevede una modifica del diritto pertinente affinché la Confederazione venga incaricata di monitorare, in seguito all'introduzione dell'obbligo di dichiarazione, l'evoluzione delle importazioni di magret, foie gras e confit di anatre e di oche e di adottare misure supplementari intese a ridurre le importazioni, qualora le quantità importate non siano diminuite in misura significativa entro cinque anni dall'entrata in vigore delle disposizioni.

Il 28 aprile 2025 la CSEC-S, di cui era richiesta l'approvazione per l'elaborazione del progetto di legge, ha dato seguito all'unanimità all'iniziativa parlamentare. Ha tuttavia formulato alcune linee guida destinate alla CSEC-N per l'elaborazione ulteriore del progetto, tra cui la seguente: trascorsi cinque anni dall'entrata in vigore dell'obbligo di dichiarazione e in assenza di una diminuzione delle importazioni, il Consiglio federale dovrà proporre ulteriori misure che potranno arrivare anche a una limitazione qualitativa delle importazioni. In tal modo disporrà di un maggior margine di manovra riguardo alla scelta delle misure.

Nella seduta del 15 e 16 maggio 2025, la CSEC-N ha definito i punti essenziali della modifica di legge. Nella seduta del 23 e 24 ottobre 2025, la Commissione ha esaminato il progetto preliminare e deciso, con 15 voti contro 10, di entrare in materia sul progetto. Ha poi approvato il progetto preliminare nella votazione sul complesso con 15 voti contro 9 e 1 astensione e ha infine adottato il rapporto esplicativo. Una minoranza ha proposto di non entrare in materia sul progetto di legge. A seguito delle discussioni condotte in seno alla Commissione, la CSEC-N ha deciso di indire una consultazione abbreviata.

2 Situazione iniziale

2.1 Necessità di agire e obiettivi

La Svizzera attribuisce grande importanza alla protezione degli animali e, di conseguenza, al loro benessere. Poiché incompatibile con quest'ultimo, nel nostro Paese la pratica dell'ingozzamento è vietata sui volatili domestici (art. 20 lett. e dell'ordinanza del 23 aprile 2008⁵ sulla protezione degli animali [OPAn]), motivo per cui il foie gras non viene prodotto. Il divieto d'ingozzamento non ha tuttavia alcun effetto sull'importazione dall'estero di foie gras e di prodotti derivati dal foie gras. Questa situazione è in parte fonte di incomprensione, come dimostra la riuscita formale dell'Iniziativa foie gras e la decisione della CSEC-N di contrapporle un controprogetto indiretto. L'iniziativa chiede di inserire nella Costituzione federale un divieto generale di importazione di foie gras e prodotti derivati dal foie gras. Pur respingendo l'introduzione

⁵ RS 455.1

di un divieto diretto, data in particolare la sua incompatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera (cfr. il messaggio del Consiglio federale⁶), la Commissione riconosce le richieste presentate dall'iniziativa.

Il controprogetto indiretto mira quindi a ridurre in maniera permanente l'importazione a titolo professionale di foie gras, magret e confit di anatre e di oche e di derrate alimentari contenenti questi prodotti con l'obiettivo, da un lato, di proteggere il benessere animale e, dall'altro lato, di raggiungere una migliore compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera e con il principio di proporzionalità. La regolamentazione non interesserà invece le importazioni private, in quanto non potrebbero essere controllate o, tutt'al più, sarebbero soggette a controlli a campione.

2.2 Proposta di minoranza: non entrare in materia

Una minoranza (*Wandfluh, Balmer, Freymond, Heimgartner, Huber, Hug, Riem, Rüegsegger, Sauter, Vontobel*) propone di non entrare in materia sul presente progetto. Ritiene in particolare che la limitazione delle importazioni a titolo professionale incentivi il turismo degli acquisti e induca i privati a procurarsi comunque altri prodotti oltre frontiera, ciò che da ultimo danneggia l'economia svizzera. Per contro l'iniziativa popolare è coerente in quest'ottica poiché vieta in generale l'importazione, sia a titolo professionale sia a titolo privato.

3 Punti essenziali del progetto

Per ridurre le importazioni a titolo professionale di foie gras, magret e confit di anatre e di oche e di derrate alimentari contenenti questi prodotti, il progetto prevede di introdurre nella legge federale del 16 dicembre 2005⁷ sulla protezione degli animali (LPAn) il nuovo articolo 14a.

Secondo il capoverso 2, l'USAV, in collaborazione con l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC), monitorerà lo sviluppo delle importazioni a titolo professionale di foie gras, magret e confit di anatre e di oche e di derrate alimentari contenenti questi prodotti per quanto concerne la quantità. A tal fine è necessario che le importazioni non soltanto siano dichiarate alla dogana, ma siano anche distinguibili da altri prodotti. Ciò avviene già oggi per il foie gras, contrassegnato dalla propria voce di tariffa (fegati grassi), ma non per il magret e il confit né per le derrate alimentari che li contengono (cfr. n. 4). Al capoverso 1 viene pertanto introdotto l'obbligo di dichiarare anche l'importazione di tali merci.

Ogni cinque anni i dipartimenti responsabili, ossia il Dipartimento federale dell'interno (DFI) e il Dipartimento federale delle finanze (DFF), dovranno presentare al Consiglio federale un rapporto elaborato sulla base del monitoraggio dell'USAV e dell'UDSC in cui proporranno misure per ridurre le importazioni a titolo professionale, qualora queste non si siano ridotte (cpv. 3).

⁶ FF 2024 3077 (n. 4.2 e 4.4)

⁷ RS 455

Secondo il capoverso 4, il Consiglio federale adotterà misure di portata limitata basandosi sulle conclusioni del rapporto.

La loro efficacia sarà verificata nel quadro del monitoraggio dello sviluppo delle importazioni. Se del caso, le misure adottate dovranno essere inasprite al fine di ottenere una riduzione duratura delle importazioni a titolo professionale (cpv. 5).

Per attuare le misure stabilite dal Consiglio federale, l'articolo 24 LPAn viene completato da un nuovo capoverso 1^{bis}. Quest'ultimo costituisce la base legale che consente all'autorità competente di ordinare le misure necessarie nei confronti di chi commette un'infrazione alle suddette misure. Se necessario, l'autorità competente è autorizzata a sequestrare, ritirare e distruggere i prodotti.

L'introduzione dell'articolo 14a nella LPAn richiede infine la modifica della disposizione penale (art. 27 LPAn) e della disposizione esecutiva (art. 32 cpv. 5 LPAn).

Oltre alla legge federale sulla protezione degli animali occorre modificare anche la legge federale del 20 giugno 2014⁸ sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (legge sulle derrate alimentari, LDerr) in modo che l'obbligo di dichiarazione e caratterizzazione⁹, già oggi in vigore a livello di ordinanza per il foie gras, il magret e il confit¹⁰ ottenuto da oche e anatre alimentate forzatamente¹¹, venga sancito d'ora in poi a livello di legge. In futuro l'obbligo di dichiarazione dovrà valere anche per le derrate alimentari ottenute da questi prodotti.

4 Commento ai singoli articoli

Articolo 14a PP-LPAn

Con il nuovo articolo 14a PP-LPAn si intende disciplinare l'importazione professionale di foie gras, magret e confit di anatre e di oche e di derrate alimentari contenenti tali prodotti.

Contrariamente all'iniziativa popolare, il tenore di questo articolo si limita alle «importazioni a titolo professionale». Le importazioni private di foie gras, magret e confit, infatti, non dovendo essere dichiarate, risulterebbero difficili da monitorare alle frontiere. Per determinare l'importazione di tali prodotti andrebbero effettuati controlli a campione che genererebbero un onere sproporzionato. Nella categoria delle importazioni a titolo professionale rientrano anche quelle di prodotti ordinati da privati, ad esempio sul sito di un negozio all'estero, che vengono recapitati loro da un'impresa. Anche nel diritto doganale, queste importazioni rientrano nel traffico merci e vanno dichiarate. Sono pertanto considerate importazioni private soltanto quelle effettuate da privati per il consumo privato.

In questo contesto è necessario specificare il significato dei termini «foie gras», «magret», «confit» e «derrate alimentari contenenti tali prodotti». La legislazione svizzera

⁸ RS 817.0

⁹ Nel diritto alimentare si utilizza il termine «caratterizzazione».

¹⁰ La corrispondente modifica dell'ordinanza del 16 dic. 2016 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (ODerr; RS 817.02) è entrata in vigore il 1° luglio 2025.

¹¹ Cfr. Allegato 2 ODerr.

non prevede alcuna definizione di «foie gras», «magret» e «confit». L'interpretazione di questi termini poggia pertanto sulle corrispondenti definizioni in uso nell'Unione europea e in Francia, poiché questi prodotti sono in gran parte fabbricati nei Paesi dell'UE (Francia, Ungheria, Bulgaria)¹² e da lì importati in Svizzera.

Nel Regolamento (CE) n. 543/2008¹³, il «foie gras» viene definito come fegati di oche o di anatre alimentate in modo da determinare ipertrofia delle cellule epatiche. Nelle sue spiegazioni¹⁴ anche il comitato dell'Iniziativa foie gras impiega una definizione analoga. Il «foie gras» corrisponde quindi ai «fegati grassi» indicati nella dichiarazione doganale con la relativa voce di tariffa.

Nel regolamento (CE) n. 543/2008, il magret è descritto come filetto di anatre od oche alimentate in modo da determinare ipertrofia delle cellule epatiche. Una definizione di «confit» può essere invece tratta dalla scheda «Spécification technique n° B1-19-08»¹⁵ del Ministero francese dell'economia, delle finanze e dell'occupazione. Secondo questo documento, si tratta di prodotti ricavati dalle ali e dalle cosce conservate di oche e di anatre ingrassate forzatamente attraverso l'ingozzamento. Contrariamente all'iniziativa popolare, in cui viene utilizzato il termine vago di «prodotti derivati dal foie gras», l'enumerazione dei prodotti interessati rende chiara la formulazione dell'articolo.

Anche le «derrate alimentari contenenti tali prodotti», ossia gli alimenti che contengono foie gras, magret e confit – come il paté di foie gras – rientrano nel campo di applicazione della regolamentazione, poiché tra questi ve ne sono alcuni ottenuti con la crudele pratica dell'alimentazione forzata.

Capoverso 1: un prerequisito per monitorare lo sviluppo delle importazioni a titolo professionale di foie gras, magret e confit di anatre e di oche, nonché di derrate alimentari contenenti tali prodotti (cfr. cpv. 2), è che queste vengano registrate. Conformemente alla legislazione sulle dogane, l'importazione di foie gras («fegati grassi») dev'essere già oggi dichiarata nella dichiarazione doganale tramite la voce di tariffa corrispondente ed è quindi chiaramente identificabile: ciò non è invece il caso del magret, del confit e delle derrate alimentari che contengono questi prodotti. Al fine di garantire un'identificazione univoca del prodotto, occorre pertanto che la persona soggetta all'obbligo di dichiarazione fornisca l'indicazione corrispondente nella dichiarazione doganale, alla voce di tariffa da dettagliare.

¹² Regulierungsfolgenabschätzung vom 19. Jan. 2022 zur Einführung neuer Pflichten zur Deklaration der Herstellungsmethoden tierischer Erzeugnisse sowie zur Umkehr der Beweislast (disponibile in tedesco), pag. 30 e segg., figure 3 e 4.

¹³ Regolamento (CE) n. 543/2008 della Commissione, del 16 giugno 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda le norme di commercializzazione per le carni di pollame, GU L 157 del 17 giugno 2008, pag. 46; modificato da ultimo dal regolamento (UE) n. 519/2013, GU L 158 del 21 marzo 2013, pag. 74.

¹⁴ www.iniziativa-foie-gras.ch > Iniziativa > FAQ > Che cos'è il foie gras? (consultato il 6 ottobre 2025)

¹⁵ www.economie.gouv.fr/daj > Observatoire économique de la commande publique > Liste des guides et recommandations des GEM (en vigueur et archives) > Liste des guides et recommandations GEM en vigueur > GEM – Restauration collective et nutrition > Spécification technique – Préparations de viandes, produits à base de viande de volailles ou de lapins – Foies gras de volaille

Capoverso 2: il monitoraggio dell'evoluzione delle importazioni a titolo professionale di foie gras, magret, confit e di derrate alimentari contenenti tali prodotti dev'essere effettuato dall'USAV in collaborazione con l'UDSC. A essere monitorata sarà la quantità importata. Le importazioni di foie gras («fegati grassi») di oche e di anatre e, in futuro, anche di magret, confit e derrate alimentari contenenti tali prodotti devono essere annunciate e dichiarate di conseguenza. L'UDSC raccoglie dati sul volume delle importazioni e li analizza in collaborazione con l'USAV. Sarà così possibile trarre prime conclusioni in merito al loro sviluppo.

Capoverso 3: ogni cinque anni, i dipartimenti responsabili (DFI e DFF) presenteranno al Consiglio federale un rapporto in cui illustrano l'evoluzione delle importazioni a titolo professionale e propongono misure per ridurle, qualora queste non siano diminuite spontaneamente o a seguito di misure precedentemente attuate. Le misure possono spaziare da campagne di informazione a, come ultima ratio, un divieto di importazione. A tale riguardo occorre, tuttavia, tenere conto della competenza limitata del Consiglio federale (cfr. cpv. 4). È necessario rispettare il principio di proporzionalità, iniziando dapprima con misure più blande da inasprire gradualmente qualora non si riuscisse a raggiungere l'obiettivo (cfr. capoversi successivi).

Capoversi 4 e 5: per raggiungere l'obiettivo di una riduzione costante e duratura delle importazioni a titolo professionale di foie gras e altri prodotti a base di foie gras, il Consiglio federale potrà adottare, sulla base del rapporto, misure di portata limitata. Sono considerate misure di portata limitata, ad esempio, la conduzione di campagne di informazione, l'introduzione di obblighi di caratterizzazione aggiuntivi a quelli già vigenti secondo la legislazione sulle derrate alimentari¹⁶ (p. es. immagini dell'ingozzamento dei volatili), la limitazione delle importazioni a marchi specifici che rispettano determinate condizioni di allevamento (p. es. «Label Rouge» o «Canard à Foie gras du Sud-Ouest») oppure la limitazione delle importazioni a titolo professionale a determinati periodi di tempo (ad es. soltanto durante le festività) o a determinate quantità. Una limitazione delle importazioni a un quantitativo inferiore a quello garantito sulla base dell'Accordo agricolo (cfr. n. 6.2) o un loro totale divieto non sarebbero più da considerarsi misure di portata limitata: la loro introduzione sarebbe pertanto riservata al legislatore e richiederebbe una modifica di legge. Nel rispetto del principio generale di proporzionalità, occorre quindi iniziare con l'adozione di misure blande. Queste saranno inasprite se, dall'ultimo rapporto, le importazioni non saranno diminuite.

Questo approccio potrebbe inoltre favorire indirettamente nuove tendenze, come la sostituzione del foie gras con alternative che rispettano il benessere animale. Sebbene già oggi sia disponibile una limitata scelta di prodotti alternativi, questi non sono paragonabili al vero foie gras in termini di sapore e consistenza. Potrebbe quindi darsi che in futuro saranno compiuti progressi in questo senso.

¹⁶ Ad esempio art. 36 cpv. 1 lett. j dell'ordinanza sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso, RS 817.02

Minoranza (Baumann, Alijaj, Brenzikofer, Brizzi, Christ, Marti Min Li, Müller-Altermatt, Piller Carrard, Prelicz-Huber, Rosenwasser, Stämpfli)

Articolo 14a capoverso 3

Una minoranza chiede di aggiungere nel capoverso 3 l'espressione «in modo significativo». I dipartimenti competenti dovrebbero quindi presentare un rapporto al Consiglio federale ogni cinque anni proponendo se del caso misure per ridurre le importazioni a titolo professionale, qualora queste ultime non si siano ridotte in modo significativo. Sebbene il termine «riduzione significativa» sia un concetto che debba essere interpretato, la riduzione cui si mira verrebbe almeno quantificata in senso astratto.

Articolo 24 capoverso 1^{bis} PP-LPAn

Ai fini dell'attuazione delle misure stabilite dal Consiglio federale in virtù dell'articolo 14a, le autorità esecutive devono essere autorizzate ad adottare le misure necessarie. A titolo esemplificativo, se viene importato un prodotto non conforme alle prescrizioni (p. es. privo di caratterizzazione o marchio), l'autorità competente può ordinare le misure necessarie – come la caratterizzazione a posteriori – oppure, se del caso, il ritiro e la distruzione del prodotto. Eventuali spese sono a carico della persona che lo ha importato. Le misure ordinate devono essere adeguate e proporzionate al ripristino dello stato di conformità alla legge.

Articolo 27 PP-LPAn

La disposizione penale deve essere modificata affinché sia possibile sanzionare le infrazioni alle condizioni e limitazioni che il Consiglio federale potrà stabilire. Una condizione è violata, ad esempio, se nella dichiarazione doganale il prodotto non viene dichiarato come magret oppure non rispetta un eventuale obbligo di caratterizzazione. Verrebbe invece violata una limitazione se l'importazione di foie gras, magret e confit fosse autorizzata soltanto in un determinato periodo di tempo e questi prodotti venissero importati al di fuori di tale periodo.

Articolo 32 capoverso 5 PP-LPAn

Di norma l'esecuzione della legislazione sulla protezione degli animali spetta ai Cantoni, a meno che la legge non preveda altrimenti (art. 32 cpv. 2 LPAn). Sono di competenza della Confederazione esclusivamente l'esecuzione della procedura di autorizzazione per l'immissione in commercio di sistemi e impianti di stabulazione fabbricati in serie destinati ad animali da reddito e la sorveglianza dell'importazione, del transito e dell'esportazione di animali e di prodotti animali presso i posti d'ispezione frontaliери riconosciuti (art. 32 cpv. 5). La modifica proposta prevede che anche il monitoraggio dell'importazione di foie gras, magret, confit e derrate alimentari contenenti tali prodotti secondo l'articolo 14a rientri tra le competenze della Confederazione. Questo perché la dichiarazione doganale è di competenza federale. Nell'articolo 35 capoverso 5 la competenza esecutiva della Confederazione viene pertanto estesa a questa attività.

Cifra II, articolo 12a PP-LDerr

Con l'introduzione dell'articolo 12a nella LDerr viene sancito a livello di legge l'obbligo di dichiarazione per il metodo di produzione dell'alimentazione forzata, problematico dal profilo della protezione degli animali. In futuro chi mette in commercio foie gras, magret o confit preimballati di oche o anatre alimentate mediante ingozzamento come pure derrate alimentari contenenti questi prodotti, deve contrassegnarli con l'indicazione «Ottenuto da oche alimentate forzatamente» o «Ottenuto da anatre alimentate forzatamente». Se questi alimenti vengono messi in commercio in forma sfusa, l'indicazione va fatta per scritto. In tal modo, l'obbligo introdotto con la modifica dell'ODerr entrata in vigore il 1° luglio 2025 viene elevato a livello di legge ed esteso alle derrate alimentari che contengono tali prodotti.

Minoranza (Wandfluh, Freymond, Heimgartner, Huber, Hug, Riem, Rüeeggsegger, Vontobel)

Una minoranza è contraria a sancire questa misura a livello di legge e propone di mantenere l'attuale quadro legale a livello di ordinanza.

Cifra III capoverso 2

La presente modifica di legge costituisce un controprogetto indiretto all'Iniziativa foie gras. Il controprogetto indiretto è quindi a disposizione del comitato d'iniziativa se quest'ultimo desidera ritirare l'iniziativa popolare, ciò che è possibile sotto espressa condizione che il controprogetto indiretto non sia respinto in votazione popolare (art. 73a cpv. 2 della legge federale del 17 dicembre 1976¹⁷ sui diritti politici). Nel caso in cui l'iniziativa fosse accettata in votazione popolare, il presente progetto non entrerà in vigore.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

Le informazioni supplementari che andranno indicate nella dichiarazione doganale per importare magret, confit nonché derrate alimentari contenenti tali prodotti e foie gras comporteranno per l'UDSC un iniziale onere aggiuntivo minimo, legato all'implementazione tecnica a livello federale. Anche il monitoraggio dell'evoluzione delle importazioni a titolo professionale per quanto concerne la quantità potrà essere gestito dall'USAV e dall'UDSC con risorse interne. Per i dipartimenti (DFI e DFF) e gli uffici federali (USAV e UDSC) competenti, la valutazione dei dati raccolti e l'elaborazione del rapporto, come pure l'esame di possibili misure, comporteranno invece un onere supplementare.

Anche le eventuali misure per ridurre l'importazione professionale potrebbero comportare un onere aggiuntivo per la Confederazione: la portata dipenderà dalle misure adottate nel caso concreto. Al momento non è possibile effettuare una stima.

Infine, comporterà un onere supplementare per la Confederazione anche l'esecuzione della procedura penale amministrativa in caso di infrazioni alle possibili misure stabilite per l'importazione, infrazioni che saranno accertate presso i posti d'ispezione frontalieri riconosciuti (aeroporti di Zurigo e di Ginevra) (art. 31 cpv. 2 LPAn).

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni e per le Città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Sebbene la Confederazione sia la principale responsabile dell'applicazione dell'articolo 14a PP-LPAn, eventuali misure adottate dal Consiglio federale in virtù del capoverso 4 potrebbero ripercuotersi sui Cantoni. È possibile, infatti, che si dovranno condurre nuove attività di controllo nel quadro dell'esecuzione cantonale della legislazione sulla protezione degli animali. Poiché non tutti i prodotti possono essere controllati al momento dell'importazione, potrebbe ad esempio essere necessario verificare nei negozi se l'obbligo di caratterizzazione è stato rispettato.

Un onere supplementare per i Cantoni potrebbe essere generato anche dall'esecuzione della procedura penale amministrativa in caso di infrazioni alle eventuali misure stabilite per l'importazione, infrazioni che saranno accertate al di fuori dei posti d'ispezione frontalieri riconosciuti (art. 31 cpv. 2 LPAn *a contrario*), in particolare le importazioni effettuate tramite il trasporto terrestre, oppure infrazioni a misure non legate all'importazione ma a procedure nazionali.

La modifica della LDerr non ha in generale nuove ripercussioni per i Cantoni, dato che l'obbligo di dichiarazione è già stato introdotto a livello di ordinanza. Dal momento che però vanno ora dichiarate anche le «derrate alimentari contenenti tali prodotti» (vale a dire foie gras, magret e confit), l'onere nell'ambito dei controlli cantonali aumenterebbe. Se, come chiesto dalla proposta di minoranza (Wandfluh, ...), si rinuncia alla modifica della LDerr, questo onere supplementare verrebbe ovviamente meno.

5.3 Ripercussioni sull'economia

L'articolo 14a PP-LPAn avrà ripercussioni dirette sugli importatori di foie gras, magret, confit e derrate alimentari contenenti tali prodotti, poiché impone loro di dichiararli separatamente o diversamente al momento dell'importazione. A seconda della misura adottata dal Consiglio federale, vi saranno possibili ripercussioni non solo per gli importatori, bensì anche per i fornitori, che potrebbero ugualmente essere soggetti a ulteriori obblighi (p. es. caratterizzazione a posteriori dei prodotti se la mancanza viene accertata soltanto nei punti vendita). Infine, le decisioni che potrebbero essere prese qualora le importazioni non diminuissero spontaneamente a causa di una do-

manda ridotta, come pure l'inasprimento delle misure comporteranno un calo del fatturato per gli importatori e i fornitori. Le modalità e l'impatto delle ripercussioni dipenderanno da quali misure saranno adottate nel caso concreto.

L'ulteriore dichiarazione per le derrate alimentari contenenti foie gras, magret o confit, riconducibile alla modifica della LDerr, comporterà un onere supplementare per i fornitori nei settori della gastronomia e del commercio al dettaglio. In caso di rinuncia alla modifica della LDerr (proposta di minoranza [Wandfluh, ...]) questo onere supplementare verrebbe meno.

5.4 Ripercussioni sulla società

L'introduzione dell'articolo 14a PP-LPAn non avrebbe inizialmente alcuna ripercussione sui consumatori. Se, in assenza di una riduzione delle importazioni risultante da un calo generale della domanda, il Consiglio federale adottasse delle misure, a lungo termine queste comporterebbero per i consumatori una riduzione dell'offerta di foie gras, magret e confit, nonché di derrate alimentari contenenti questi prodotti. Poiché l'obiettivo è ottenere un calo costante e permanente, l'offerta continuerebbe a diminuire al punto che i consumatori si troverebbero costretti a optare per prodotti alternativi, importare foie gras per uso privato oppure rinunciare del tutto al suo consumo.

Con l'introduzione dell'articolo 12a PP-LDerr e la conseguente estensione degli obblighi di caratterizzazione vi sarà maggiore trasparenza riguardo ai metodi di produzione degli alimenti in questione, ciò che consentirà ai consumatori di operare scelte più consapevoli al momento dei loro acquisti. La trasparenza sarebbe data anche con la proposta di minoranza (Wandfluh, ...), anche se, secondo il disciplinamento a livello di ordinanza, si limiterebbe al foie gras, al magret e al confit.

5.5 Ripercussioni sull'ambiente

È ipotizzabile che, data la minore quantità importata in Svizzera, all'estero saranno prodotti minori quantitativi di foie gras e, quindi, anche meno derrate derivanti dal foie gras, come il magret e il confit, e che, di conseguenza, meno oche e anatre saranno utilizzate per la loro produzione. Va tuttavia sottolineato che in Svizzera il consumo di questi prodotti rappresenta soltanto l'1 per cento del mercato globale¹⁸ e che le misure adottate nel nostro Paese avrebbero pertanto un impatto diretto piuttosto ridotto. Non si può però escludere che ciò incoraggerà altri Paesi a seguire l'esempio della Svizzera, fissando limitazioni e rafforzando di conseguenza l'impatto positivo di queste misure sul benessere animale.

¹⁸ Cfr. messaggio del Consiglio federale, FF 2024 3077, n. 4.3.

5.6 Altre ripercussioni

Limitare le importazioni di foie gras, magret, confit e derrate alimentari contenenti tali prodotti si ripercuoterà sugli impegni internazionali della Svizzera. Sebbene eventuali controversie commerciali con i partner e possibili sanzioni non si possano escludere del tutto, una limitazione graduale è decisamente più compatibile con gli obblighi internazionali del nostro Paese rispetto a un divieto diretto e totale delle importazioni, così come richiesto dall'Iniziativa foie gras (cfr. n. 6.2).

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

La disposizione costituzionale rilevante per la protezione degli animali è l'articolo 80 della Costituzione federale del 18 aprile 1999¹⁹ (Cost.), il cui capoverso 1 incarica la Confederazione di emanare prescrizioni sulla protezione degli animali. La Confederazione è inoltre incaricata di disciplinare l'importazione di animali e di prodotti animali (art. 80 cpv. 2 lett. d Cost.). Questa disposizione rappresenta la base costituzionale per l'introduzione nella LPAn della nuova regolamentazione prevista dal controprogetto indiretto concernente le importazioni a titolo professionale di foie gras, magret e confit, nonché di derrate alimentari contenenti tali prodotti. La modifica della LDerr serve, a sua volta, all'informazione dei consumatori e si basa sull'articolo 97 capoverso 1 Cost., secondo cui la Confederazione prende provvedimenti a tutela dei consumatori.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

In linea di principio, la limitazione delle importazioni, così come il loro divieto, è in contrasto con diversi impegni internazionali della Svizzera, in particolare con l'Accordo generale del 30 ottobre 1947²⁰ su le tariffe e il commercio (GATT), l'Accordo del 12 aprile 1979²¹ sugli ostacoli tecnici agli scambi (Accordo OTC), l'Accordo del 22 luglio 1972²² tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (Accordo di libero scambio), nonché l'Accordo del 21 giugno 1999²³ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo)²⁴. Questi accordi prevedono tuttavia eccezioni che possono giustificare l'inosservanza delle disposizioni. Il prerequisito per una restrizione commerciale è, in tutti i casi, il perseguimento di uno scopo legittimo. Nel caso in esame, le limitazioni avrebbero l'obiettivo di tutelare la morale pubblica, nonché di proteggere la sanità o

¹⁹ RS 101

²⁰ RS 0.632.21

²¹ RS 0.632.231.41

²² RS 0.632.401

²³ RS 0.916.026.81

²⁴ Per un confronto dettagliato con i singoli accordi, si veda il messaggio del Consiglio federale, FF 2024 3077, n. 4.4.

la vita delle persone e degli animali, conformemente all'articolo XX GATT, e sarebbero giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, o di preservazione dei vegetali, conformemente all'articolo 20 dell'Accordo di libero scambio. La misura deve, al tempo stesso, rispettare il principio di proporzionalità e non portare a discriminazioni ingiustificate tra Paesi con le stesse condizioni. L'Accordo agricolo obbliga inoltre la Svizzera ad accordare concessioni tariffarie per un quantitativo annuo di 20 tonnellate di fegati grassi di anatre o di oche provenienti dall'UE (Accordo agricolo, allegato 1). Una limitazione delle importazioni di foie gras di portata tale da impedire anche l'importazione del quantitativo annuo garantito di 20 tonnellate sarebbe in contrasto con la suddetta concessione tariffaria all'UE (il Consiglio federale non potrebbe tuttavia imporre una misura di questo tipo di propria iniziativa, data la portata limitata delle misure che può adottare secondo quanto previsto dal capoverso 4, cfr. n. 4). Quest'obbligo, inoltre, rimarrebbe in vigore anche se venisse adottata l'estensione del campo di applicazione dell'Accordo agricolo all'intera filiera agroalimentare tra la Svizzera e l'UE²⁵, attualmente oggetto di negoziati, in quanto tale modifica non interesserà l'Allegato I.

A differenza dell'Iniziativa foie gras, che prevedendo un divieto di importazione diretto non soddisfa il requisito di proporzionalità²⁶, la soluzione proposta dal controprogetto indiretto permetterebbe di tenere maggiormente conto di questo principio. Si può quindi ritenere che l'articolo 14a PP-LPAn e le misure stabilite sulla base di questa disposizione siano fondamentalmente compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera. Se tuttavia le misure dovessero avere una portata tale da impedire anche l'importazione del quantitativo garantito di 20 tonnellate di foie gras dall'UE, si ravviserebbe una violazione dell'Accordo agricolo.

6.3 Forma dell'atto

In virtù dell'articolo 14 capoverso 1 LPAn, per motivi inerenti alla protezione degli animali, il Consiglio federale può vincolare a determinate condizioni, limitare o vietare l'importazione, il transito e l'esportazione di animali e di prodotti animali. È fatta salva l'importazione di carne koscher e di carne halal a determinate condizioni. Con l'introduzione del nuovo articolo 14a PP-LPAn, verrà aggiunta nell'articolo 14 una disposizione speciale per l'importazione di foie gras, magret, confit e derrate alimentari contenenti tali prodotti. Questa integrazione richiede una modifica a livello di legge, nonché l'adeguamento di determinati articoli (art. 24 cpv. 1^{bis}, art. 27 e art. 32 cpv. 5) che, contenenti norme di diritto, devono essere emanati sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 Cost.).

La prevista modifica della LDerr è attuabile in linea di massima anche mediante una modifica di ordinanza, dato che l'articolo 13 LDerr rappresenta già una base legale sufficiente. Proprio in virtù di tale articolo sono stati introdotti gli obblighi di dichiarazione e caratterizzazione per il foie gras, il magret e il confit nell'ODerr. A causa

²⁵ www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione in corso > DFAE > Procedura di consultazione 2025/47 > Pacchetto «stabilizzazione e sviluppo delle relazioni Svizzera-UE»

²⁶ Cfr. messaggio del Consiglio federale, FF 2024 3077, n. 4.4 e 5.

del nesso con la modifica della legge federale sulla protezione degli animali e per conferire maggiore importanza a questa caratterizzazione, il relativo obbligo sarà introdotto a livello di legge e verrà leggermente esteso.

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 e non è pertanto assoggettato al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

6.5 Rispetto del principio di sussidiarietà

Secondo l'articolo 5a Cost., nell'assegnazione e nell'adempimento dei compiti statali va osservato il principio della sussidiarietà. La Confederazione assume unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua (art. 43a cpv. 1 Cost.). L'esecuzione della LPAn spetta ai Cantoni se la legge non prevede altrimenti (art. 32 cpv. 2 LPAn). L'articolo 32 capoverso 5 LPAn stabilisce che l'esecuzione della procedura di autorizzazione per l'immissione in commercio di sistemi e impianti di stabulazione fabbricati in serie destinati ad animali da reddito e la sorveglianza dell'importazione, del transito e dell'esportazione di animali e di prodotti animali presso i posti d'ispezione frontalieri riconosciuti (aeroporti di Zurigo e Ginevra) sono di competenza della Confederazione. Con la modifica dell'articolo 32 capoverso 5, rientrerà tra le competenze federali anche il monitoraggio delle importazioni a titolo professionale di foie gras, magret e confit nonché di derrate alimentari contenenti tali prodotti secondo l'articolo 14a. Essendo infatti la dichiarazione doganale di competenza federale, anche il monitoraggio dovrà essere effettuato dalla Confederazione. La ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni non è modificata e il rispetto del principio di sussidiarietà è pertanto garantito.

6.6 Delega di competenze legislative

Secondo l'articolo 164 capoverso 2 Cost., eventuali competenze normative possono essere delegate mediante legge federale, sempreché la Costituzione non lo escluda. Nell'articolo 14a capoverso 4 PP-LPAn, il progetto prevede una delega di competenze normative al Consiglio federale, che adotterà misure di portata limitata qualora le importazioni a titolo professionale di foie gras, magret, confit e derrate alimentari contenenti tali prodotti non si siano ridotte (cfr. n. 4). La Costituzione non esclude tale delega: essa è pertanto consentita.

6.7 Protezione dei dati

L'attuazione del progetto non richiede alcun trattamento di dati personali né altri provvedimenti che potrebbero avere ripercussioni sulla protezione dei dati. Non ha dunque alcuna rilevanza sotto il profilo della protezione dei dati.