

Obbligo di comunicare concernente i dati sull'applicazione di prodotti fito- sanitari e sulla fornitura di alimenti concentrati per animali e concimi

PERIZIA LEGALE SU MANDATO DELL'UFAG

A cura di

Nadja Braun Binder

Professoressa di diritto pubblico all'Università di Basilea

2 novembre 2024

Versione originale in tedesco

Indice

A.	Situazione iniziale e quesiti	3
1.	Mandato di perizia conformemente al contratto del 29.05.2024	3
2.	Integrazione del mandato di perizia conformemente allo scambio di e-mail del 23 e 24 luglio 2024	4
3.	Struttura della perizia	4
B.	Osservazioni preliminari sugli elementi di interpretazione	5
C.	Domande 1–3: valutazione giuridica	6
1.	Articolo 165f ^{bis} capoverso 2 LAgr	6
a)	<i>Impiego</i>	6
b)	<i>Sistema d’informazione: gestione digitale obbligatoria?</i>	8
2.	Domanda 1: frequenza e forma della comunicazione	9
a)	<i>È sufficiente una dichiarazione delle scorte una volta all’anno?</i>	9
b)	<i>Dichiarazione elettronica o cartacea?</i>	10
3.	Domanda 2: portata dell’obbligo di comunicare	10
4.	Domanda 3: ammissibilità di una soluzione fortemente semplificata in una fase transitoria	11
5.	Sintesi	12
D.	Domande 4 e 5: valutazione giuridica.....	13
1.	Articolo 165f LAgr.....	13
2.	Articolo 164a LAgr	13
a)	<i>Oggetto e destinatari delle norme</i>	13
b)	<i>Genesi</i>	14
c)	<i>Risultato intermedio</i>	15
3.	Rapporto tra gli articoli 165f e 164a LAgr	15
4.	Domanda 4: esiste un obbligo di comunicare?	16
a)	<i>Forniture di alimenti concentrati per animali e di concimi</i>	16
b)	<i>Obbligo per i fornitori di alimenti per animali</i>	17
c)	<i>A singole aziende</i>	18
d)	<i>Sistema d’informazione centrale dell’UFAG</i>	18
5.	Domanda 5: ammissibilità di una trasmissione di dati	19
a)	<i>Concretizzazione del quesito</i>	19
b)	<i>Open Government Data</i>	20
c)	<i>Trasmissione di dati personali</i>	21

d)	<i>Trasmissione di dati concernenti persone giuridiche</i>	22
e)	<i>Trasmissione di dati per scopi di ricerca.....</i>	22
f)	<i>Trattamento di dati su mandato</i>	23
g)	<i>Accesso a documenti ufficiali secondo il principio di trasparenza</i>	24
h)	<i>Base legale per la trasmissione di dati in virtù dell'articolo 165f capoverso 4 LAgr</i>	25
6.	<i>Sintesi</i>	26

A. Situazione iniziale e quesiti

1. Mandato di perizia conformemente al contratto del 29.05.2024

L'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) chiede che si chiarisca in che misura i dati sull'applicazione di prodotti fitosanitari conformemente all'articolo 6b, in combinato disposto con l'articolo 165^{fbis} LAgr¹, in combinato disposto con l'articolo 62 capoverso 1^{bis} OPF² e in combinato disposto con l'articolo 16a seg. OSIAgr³ (incl. all. 3b), *possano* essere rilevati e trattati in un sistema d'informazione delle autorità pubbliche o *debbono* essere trattati in un tale sistema (portata/limiti dell'obbligo di comunicare per i prodotti fitosanitari deciso nel quadro dell'iniziativa parlamentare 19.475⁴). La perizia risponde in particolare alle tre domande seguenti.

1. L'obbligo conformemente all'articolo 165^{fbis} capoverso 2 LAgr è già adempiuto se gli utilizzatori professionali e commerciali dichiarano una volta all'anno alle autorità le loro scorte di prodotti fitosanitari? Se sì, la dichiarazione andrebbe obbligatoriamente effettuata in maniera elettronica o sarebbe sufficiente anche una dichiarazione cartacea?
2. Con l'articolo 165^{fbis} capoverso 2 LAgr il legislatore intende anche una registrazione precisa delle superfici trattate con prodotti fitosanitari come poligono/particella di terreno nonché della data e delle colture trattate o dal profilo giuridico è sufficiente comunicare da parte di quale azienda agricola è stato applicato un prodotto fitosanitario sulle superfici appartenenti all'azienda?
3. Se la risposta alla domanda 1 è negativa, sarebbe possibile avere una fase introduttiva/transitoria negli anni 2027–2029/2030 con una soluzione fortemente semplificata a livello di azienda e applicare soltanto al termine di tale fase la soluzione definitiva (obbligo di comunicare dettagliato/registrazione precisa delle applicazioni) corrispondente alle basi legali e alla volontà del legislatore?

¹ Legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (LAgr), RS 910.1.

² Ordinanza del 12 maggio 2010 concernente l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari (OPF), RS 916.161.

³ Ordinanza del 23 ottobre 2013 sui sistemi d'informazione nel campo dell'agricoltura (OSIAgr), RS 919.117.71.

⁴ RU 2022 263.

2. Integrazione del mandato di perizia conformemente allo scambio di e-mail del 23 e 24 luglio 2024

L'UFAG, in aggiunta ai quesiti secondo il contratto datato 29.05.2024, chiede che si chiarisca in che misura i dati sulla fornitura di alimenti per animali conformemente all'articolo 6a, in combinato disposto con l'articolo 164°, in combinato disposto con l'articolo 165f LAgr, in combinato disposto con l'articolo 47a OsAIA⁵ e in combinato disposto con l'articolo 14 segg. OSIAgr (incl. all. 3a), *possano* essere rilevati e trattati in un sistema d'informazione delle autorità pubbliche o *debbono* essere trattati in un tale sistema (portata/limiti dell'obbligo di comunicare per le sostanze nutritive o gli alimenti per animali deciso nel quadro dell'iniziativa parlamentare 19.475⁶. La perizia risponde in particolare alle due domande seguenti.

4. Esiste una base legale sufficiente per obbligare i fornitori di alimenti per animali a comunicare al sistema d'informazione centrale dell'UFAG le forniture di alimenti concentrati per animali e di concimi alle singole aziende?
5. Esiste una base legale sufficiente per la trasmissione di dati (anonimizzati o non anonimizzati) ad esempio a istituzioni di ricerca su mandato dell'UFAG e per l'accesso automatico da parte di altri servizi federali e dei Cantoni per i rispettivi compiti esecutivi (p.es. esecuzione dell'ordinanza sui pagamenti diretti)?

3. Struttura della perizia

La presente perizia inizia con osservazioni preliminari sugli elementi di interpretazione ai quali si farà riferimento in seguito (B). Per quanto riguarda le domande 1–3 la struttura della perizia si rifà alle questioni giuridiche da chiarire (C). Poiché il punto di partenza per tutte e tre le domande è la portata giuridica dell'articolo 165^{bis} capoverso 2 LAgr, questa disposizione è analizzata in una sezione separata. Per quanto concerne le domande 4 e 5, viene ripreso lo stesso schema, analizzando le disposizioni degli articoli 164a e 165f LAgr in una sezione separata (D).

⁵ Ordinanza del 26 ottobre 2011 concernente la produzione e l'immissione sul mercato degli alimenti per animali (OsAIA), RS 916.307.

⁶ RU 2022 263

B. Osservazioni preliminari sugli elementi di interpretazione

Nella giurisprudenza vi sono diversi elementi di interpretazione che servono a determinare il contenuto e il significato delle disposizioni di legge.⁷ Gli elementi di interpretazione classici sono l'interpretazione linguistico-grammaticale, quella sistematica, quella storica e l'interpretazione teleologica.⁸

L'interpretazione linguistico-grammaticale (detta anche: interpretazione letterale) normalmente costituisce il punto iniziale dell'interpretazione di una disposizione di legge. Sulla base degli elementi normativi del testo (elementi descrittivi e normativi della fattispecie), si ricava un'ipotesi iniziale di significato normativo.⁹

Nell'interpretazione sistematica la norma viene interpretata in relazione ad altre disposizioni di legge e nell'ambito della struttura generale del sistema giuridico. Viene analizzato il ruolo svolto dalla disposizione in questione nel contesto generale della legge o all'interno del sistema giuridico.¹⁰

L'interpretazione storica si riferisce regolarmente alla volontà del legislatore al momento della regolamentazione. Vengono analizzati i motivi, le intenzioni e gli obiettivi del legislatore al momento della creazione della norma in questione. A tal fine, si fa regolarmente riferimento ai materiali (messaggio del Consiglio federale, verbali del Parlamento).¹¹ Tuttavia, i materiali vengono presi in considerazione soltanto se in presenza di una disposizione di legge poco comprensibile forniscono una risposta chiara.

Nell'interpretazione teleologica si indaga sul senso e lo scopo (telos) della norma. Si tratta di stabilire quale scopo persegue la legge cosa intende regolamentare o raggiungere, interrogandosi sullo scopo giuridico-politico che il legislatore storico voleva perseguire, oppure soppesando lo scopo della legge rispetto all'attuale orizzonte di valutazione.¹² Nel contesto dell'interpretazione teleologica vengono presi in considerazione soltanto gli scopi che sono effettivamente alla base della legge in maniera riconoscibile.

I vari metodi di interpretazione vengono spesso combinati per una comprensione più accurata e completa possibile di una disposizione di legge. **Non esiste una rigida gerarchia** tra questi metodi;

⁷ Nel dettaglio ERNST A. KRAMER/RUTH ARNET, *Juristische Methodenlehre*, 7. Aufl., Berna 2024, pag. 63 seg.

⁸ Inoltre ci sono altri elementi di interpretazione, come l'interpretazione conformemente alla Costituzione; cfr. ERNST A. KRAMER/RUTH ARNET, *Juristische Methodenlehre*, 7. Aufl., Berna 2024, pag. 116 seg.

⁹ ERNST A. KRAMER/RUTH ARNET, *Juristische Methodenlehre*, 7. Aufl., Berna 2024, pag. 67 seg.

¹⁰ ERNST A. KRAMER/RUTH ARNET, *Juristische Methodenlehre*, 7. Aufl., Berna 2024, pag. 98 seg.

¹¹ ERNST A. KRAMER/RUTH ARNET, *Juristische Methodenlehre*, 7. Aufl., Berna 2024, pag. 160 seg.

¹² ERNST A. KRAMER/RUTH ARNET, *Juristische Methodenlehre*, 7. Aufl., Berna 2024, pag. 172 seg.

il Tribunale federale parla di un «**pluralismo pragmatico dei metodi**».¹³ Respinge chiaramente una prioritizzazione di singoli elementi di interpretazione.¹⁴ Nella pratica, il primo passo è spesso quello dell'interpretazione letterale. Se non si ottiene un risultato chiaro, si ricorre ad altri metodi.

C. Domande 1–3: valutazione giuridica

1. Articolo 165^{fbis} capoverso 2 LAgr

Con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2024¹⁵, dell'articolo 165^{fbis} LAgr è stata creata la base legale per un sistema d'informazione centrale sull'impiego di prodotti fitosanitari (PF). Questo è gestito dall'UFAG.¹⁶ L'obiettivo del **nuovo sistema d'informazione**¹⁷ è creare **una base di dati, finora inesistente**, contenente soprattutto informazioni sull'impiego di PF «nei diversi settori d'impiego e sul momento e sul luogo dell'applicazione».¹⁸ Una base di dati di questo genere è la premessa affinché il Consiglio federale «possa calibrare le sue misure ai settori specifici e, all'occorrenza, apportare correttivi in base al rischio».¹⁹

Occorre rilevare le applicazioni di PF presso gli utilizzatori.²⁰ Tra questi rientrano tutti gli attori che utilizzano PF a scopo professionale o commerciale nonché gli enti pubblici. In virtù dell'articolo 165^{fbis} capoverso 2 LAgr, **chiunque impiega prodotti fitosanitari per scopi professionali o commerciali ne registra nel sistema d'informazione «l'impiego»**.

Di seguito va stabilito, tramite interpretazione, cosa si intenda per «impiego» ai sensi dell'articolo 165^{fbis} capoverso 2 LAgr. Inoltre, occorre chiedersi se il nuovo sistema d'informazione debba essere necessariamente digitale.

a) *Impiego*

Dal testo dell'articolo 165^{fbis} capoverso 2 LAgr non emerge cosa si intenda per «impiego».

Indicazioni sul contenuto e sulla portata dei dati da registrare sotto la voce «impiego» scaturiscono tuttavia da altre disposizioni della LAgr (interpretazione sistematica) e dai materiali (interpretazione storica).

¹³ P.es. DTF 142 III 102 (106).

¹⁴ Cfr. p.es. DTF 142 III 102 (106); 144 I 242 (251); 144 III 29 (35); 144 IV 64 (66).

¹⁵ RU 2022 263, pag. 6.

¹⁶ Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati sull'Iv.Pa. 19.475 «Ridurre il rischio associato all'uso di pesticidi», FF 2020 5759, 5786.

¹⁷ Rapporto Iv.Pa. 19.475 (nota 16), 5782.

¹⁸ Rapporto Iv.Pa. 19.475 (nota 16), 5781.

¹⁹ Rapporto Iv.Pa. 19.475 (nota 16), 5781.

²⁰ Rapporto Iv.Pa. 19.475 (nota 16), 5786.

All'articolo 6b capoverso 3 LAgr è indicato che il Consiglio federale deve utilizzare i dati del sistema d'informazione di cui all'articolo 165^{bis} per stabilire gli indicatori con cui è calcolato il raggiungimento dei valori di cui all'articolo 6b capoverso 2 LAgr. Gli indicatori tengono conto della tossicità e dell'impiego dei diversi PF. Ciò significa che nel sistema d'informazione devono essere registrati i dati che consentono di calcolare gli indicatori tenendo conto della tossicità e dell'impiego dei PF. Gli indicatori devono essere stabiliti dal Consiglio federale.²¹

I dati da documentare nel sistema d'informazione come «impiego» devono quindi **avere una certa eloquenza per consentire il calcolo degli indicatori di rischio**. Nelle **disposizioni d'esecuzione** il Consiglio federale indica concretamente quali dati consentono di ottenere la necessaria eloquenza.²²

Elementi concreti sui dati necessari scaturiscono anche dai **materiali**, secondo i quali sono essenziali dati precisi per migliorare il monitoraggio e, all'occorrenza, per poter adottare misure specifiche. Ad esempio, se è prevedibile che entro il 2027 non sarà raggiunto l'obiettivo di riduzione, il Consiglio federale deve **prendere ulteriori provvedimenti** al più tardi il 2025.²³ Il Consiglio federale deve calibrare le sue misure ai **settori specifici** e, se del caso, apportare i necessari correttivi.²⁴ La Confederazione deve ricevere **informazioni dettagliate** sull'utilizzo dei PF e, su questa base, documentare in modo **differenziato** l'uso di PF nei diversi settori di applicazione.²⁵

Di conseguenza, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati ritiene che nel sistema d'informazione si debba registrare²⁶

- quali principi attivi
- in quale quantità
- quando
- dove (luoghi o superfici) e
- su quali oggetti o piante sono stati sparsi.

Di conseguenza, nelle **disposizioni d'esecuzione** relative al sistema d'informazione sui PF, il Consiglio federale stabilisce che devono essere trasmessi i seguenti dati sull'impiego di PF:²⁷

- designazione del PF (all. 3b OSIAgr n. 5.1);
- momento dell'impiego (ibid. n. 5.2);
- quantitativo utilizzato (ibid. n. 5.3);
- superficie trattata (ibid. n. 5.4);

²¹ Rapporto Iv.Pa. 19.475 (nota 16), 5776.

²² Art. 165g lett. b, in combinato disposto con l'art. 6b cpv. 3 LAgr.

²³ Rapporto Iv.Pa. 19.475 (nota 16), 5785.

²⁴ Rapporto Iv.Pa. 19.475 (nota 16), 5786.

²⁵ Rapporto Iv.Pa. 19.475 (nota 16), 5781 e 5782.

²⁶ Rapporto Iv.Pa. 19.475 (nota 16), 5765 e 5786.

²⁷ Cfr. art. 16a cpv. 1 lett. e OSIAgr, in combinato disposto con l'art. 62 cpv. 1^{bis} OPF e l'all. 3b n. 5 OSIAgr.

- pianta utile o oggetto trattato (ibid. n. 5.5).

Inoltre, si deve tenere conto dell'articolo 16a capoverso 1 lettera e OSIAgr, secondo il quale il sistema d'informazione centrale sull'impiego di PF contiene dati su **ogni utilizzo professionale** di PF in virtù dell'articolo 62 capoverso 1^{bis} OPF, segnatamente **nell'ambito dello spandimento nel singolo caso** (applicazione).

Dal canto suo l'articolo 62 capoverso 1^{bis} OPF stabilisce che gli utilizzatori professionali di PF comunicano i dati su **ogni utilizzo** del PF con la relativa **denominazione del PF**, la **data dell'utilizzo**, il **quantitativo** utilizzato, la **superficie** trattata e la **pianta utile** ai sensi dell'OSIAgr.

I dati stabiliti dal Consiglio federale nelle **disposizioni d'esecuzione** relative al sistema d'informazione sui PF **corrispondono a quanto emerso dall'interpretazione**²⁸ **delle prescrizioni dell'articolo 165^{bis} capoverso 2 LAgr e sono pertanto legittimi.**

b) Sistema d'informazione: gestione digitale obbligatoria?

L'espressione «sistema d'informazione» è regolarmente utilizzata dal legislatore nel senso di **trattamento elettronico dei dati**.²⁹

Anche la LAgr contiene in diverse disposizioni le basi legali per la gestione di sistemi d'informazione (p.es. art. 165c: Sistema d'informazione per i dati su aziende, strutture e contributi; art. 165d: Sistema d'informazione per i dati sui controlli, ecc.). Una caratteristica comune dei sistemi d'informazione ai sensi della LAgr è che i diritti d'accesso, segnatamente la portata dei **diritti d'accesso online**, vanno disciplinati nell'ambito delle disposizioni d'esecuzione (art. 165g lett. d LAgr). Ciò significa che per quanto concerne i **sistemi d'informazione disciplinati nella LAgr** è presupposto che siano **gestiti elettronicamente**, altrimenti non sarebbe affatto possibile l'accesso online. **Non c'è un'interpretazione diversa** per il sistema d'informazione sull'impiego di PF. Visto il termine «sistema d'informazione» espressamente utilizzato e considerato che i rispettivi diritti d'accesso (online) vanno disciplinati nell'ambito delle disposizioni d'esecuzione, è evidente che il legislatore prescrive che il sistema d'informazione deve essere gestito in forma digitale.

²⁸ Poiché il testo dell'articolo 165^{bis} capoverso 2 LAgr, da solo, non è eloquente, sono state utilizzate come base l'interpretazione sistematica (tenendo conto del tenore dell'art. 3b cpv. 3 LAgr) e l'interpretazione storica (tenendo conto della volontà del legislatore). Da un'interpretazione teleologica non scaturiscono ulteriori elementi.

²⁹ Cfr. soltanto a titolo di esempio la legge federale del 20 giugno 2003 sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo, RS 142.51.

Inoltre, al più tardi con l'emanazione della LMeCA³⁰ si è inviato un chiaro segnale verso la trasformazione digitale dell'adempimento dei compiti delle autorità e la gestione amministrativa digitale. La creazione di un nuovo sistema d'informazione cartaceo sarebbe chiaramente in contrasto con gli sforzi intrapresi nell'ottica della trasformazione digitale.

Non c'è quindi spazio per un'interpretazione secondo cui il nuovo sistema d'informazione può essere gestito su carta. Pertanto la prescrizione va intesa nel senso che il nuovo **sistema d'informazione deve essere gestito imperativamente in forma digitale**.

2. Domanda 1: frequenza e forma della comunicazione

a) *È sufficiente una dichiarazione delle scorte una volta all'anno?*

La **frequenza annuale** della trasmissione dei dati sembra **ragionevole**³¹, soprattutto perché i dati servono in particolare per il monitoraggio e si può presumere che il monitoraggio a livello di Consiglio federale nell'ambito di una verifica annuale sia appropriato. Una trasmissione più frequente dei dati non sembra quindi necessaria.

È invece **opinabile** se la **dichiarazione delle scorte** soddisfi dal profilo materiale i requisiti di cui all'articolo 165^{bis} capoverso 2 LAgr per quanto riguarda la registrazione dell'«impiego» dei PF nel sistema d'informazione.

Come stabilito al punto C.1.a), l'«impiego» dei PF si riferisce ai principi attivi, al quantitativo, alla data, ai luoghi o alle superfici e agli oggetti o alle piante. Questi requisiti sono stati resi operativi stabilendo, a livello di ordinanza, che vanno dichiarati la denominazione del PF, la data dell'utilizzo, il quantitativo utilizzato, la superficie trattata e la pianta utile o l'oggetto trattato (all. 3b n. 5 OSIAgr). Inoltre, ai sensi dell'articolo 16a capoverso 1 lettera e OSIAgr, in combinato disposto con l'articolo 62 capoverso 1^{bis} OPF, deve essere comunicato **ogni utilizzo** di PF, segnatamente nell'ambito dello spandimento nel singolo caso (applicazione).

La denominazione del/i PF (all. 3b n. 5.1.) e il quantitativo utilizzato (all. 3b n. 5.3 OSIAgr) sono desumibili dalla dichiarazione annuale delle scorte. Ciò significa che con una dichiarazione annuale delle scorte almeno **due delle cinque categorie di dati richieste sono coperte, anche se solo parzialmente**. Tuttavia, anche queste due categorie di dati non adempiono il grado di dettaglio previsto dal Parlamento e dal Consiglio federale. È vero che la dichiarazione annuale delle

³⁰ Legge federale del 17 marzo 2023 concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità (LMeCA), RS 172.019.

³¹ Ciò corrisponde anche alle prescrizioni a livello di ordinanza, cfr. art. 16b cpv. 8 OSIAgr, secondo cui la raccolta dei dati e le correzioni dei dati relativi a un anno civile devono essere concluse entro il 31 gennaio dell'anno seguente.

scorte può essere utilizzata per calcolare quale quantità di quale PF è stata utilizzata in un anno, ma ciò non consente di esprimere **considerazioni sull'impiego dei PF nel singolo caso**.

La dichiarazione annuale delle scorte non consente di esprimere **considerazioni** nemmeno sulla **data** dell'utilizzo, sulla **superficie trattata**, sulla **pianta utile** o sull'**oggetto trattato**.

b) Dichiarazione elettronica o cartacea?

Come spiegato al punto C.1.b), il nuovo sistema d'informazione da introdurre ai sensi dell'articolo 165^{fbis} LAgr deve essere gestito in forma digitale. Sebbene tale sistema debba essere gestito dall'UFAG, il testo dell'articolo 165^{fbis} capoverso 2 LAgr stabilisce espressamente che l'impiego dei PF deve essere registrato da parte di coloro che sono soggetti alla normativa e che utilizzano i PF per scopi professionali o commerciali. Questo non lascia spazio a una dichiarazione cartacea. È quindi logico che la **registrazione nel sistema d'informazione digitale** da parte degli utilizzatori professionali o commerciali **deve** avvenire **elettronicamente**.

La disposizione concretizzata dal Consiglio federale nell'articolo 16b capoverso 5 OSIAgr, che prevede la possibilità di registrare i dati nel sistema d'informazione sull'impiego di prodotti fitosanitari (SI IPF) direttamente (a), mediante un'interfaccia per la trasmissione di dati (b) o in un'applicazione di un offerente privato o di un Cantone (c), è conforme alle prescrizioni dell'articolo 165^{fbis} capoverso 2 LAgr.

3. Domanda 2: portata dell'obbligo di comunicare

È opinabile **se** il legislatore, con l'articolo 165^{fbis} capoverso 2 LAgr, si riferisca a una **registrazione precisa delle superfici trattate con PF** come poligono/particella di terreno, nonché della **data** e delle **colture trattate**, o se dal profilo giuridico sia sufficiente comunicare da parte di quale azienda agricola è stato applicato un PF sulle superfici appartenenti all'azienda.

Come spiegato alla sezione C.1.a), il legislatore utilizza il termine «impiego» di PF secondo l'articolo 165^{fbis} capoverso 2 LAgr per indicare le informazioni sui principi attivi, la quantità, la data, i luoghi o le superfici e gli oggetti o le piante. Conformemente alle prescrizioni dell'articolo 165^{fbis} capoverso 2 LAgr, questi requisiti sono sanciti a livello di ordinanza (all. 3b n. 5 OSIAgr) come obbligo di comunicare per quanto riguarda la designazione del PF, la data dell'utilizzo, il quantitativo utilizzato, la superficie trattata e la pianta utile o l'oggetto trattato. Inoltre, dall'articolo 16a capoverso 1 lettera e OSIAgr, in combinato disposto con l'articolo 62 capoverso 1^{bis} OPF, si evince

che il rispettivo spandimento deve essere comunicato nel singolo caso. Questi dati sono necessari per migliorare il monitoraggio e, all'occorrenza, per poter adottare misure specifiche.³²

Ai sensi dell'articolo 6b capoverso 3 LAgr, il Consiglio federale deve utilizzare i dati del sistema d'informazione di cui all'articolo 165^{bis} LAgr per stabilire gli indicatori con cui è calcolato il raggiungimento dei valori di cui all'articolo 6b capoverso 2 LAgr. Il legislatore parte dal presupposto che i dati archiviati nel sistema d'informazione consentano di calcolare gli indicatori tenendo conto della tossicità e dell'impiego dei PF.

Nell'ottica dell'impostazione delle misure e dell'ulteriore sviluppo degli indicatori **non è opportuno** disporre di **informazioni generali** soprattutto se le superfici trattate di un utilizzatore professionale o commerciale sono distribuite su diverse aree e regioni o includono diverse colture e se sulle varie superfici o colture vengono applicati diversi PF o diverse quantità di PF.

Per quanto riguarda le **superfici trattate**, è quindi ovvio che una **comunicazione di informazioni generali su** tutte le superfici appartenenti all'azienda **non è sufficiente** per adempiere le intenzioni del legislatore concretizzate a livello di ordinanza. **Lo stesso vale per le diverse colture**. Una comunicazione di informazioni generali non soddisfa il grado di dettaglio richiesto all'articolo 165^{bis} capoverso 2 LAgr né per quanto riguarda le superfici trattate né in relazione alle colture presenti su di esse.

Relativamente alla questione della comunicazione della **data** dello spandimento, la necessità di comunicarla deriva **direttamente dalle disposizioni d'esecuzione** a livello di ordinanza³³ o dall'interpretazione basata sui materiali della prescrizione di registrare l'«impiego»³⁴ di PF.

4. Domanda 3: ammissibilità di una soluzione fortemente semplificata in una fase transitoria

Poiché la risposta alla domanda 1 concernente la notifica delle scorte è negativa, si pone l'interrogativo se sia lecito prevedere una fase introduttiva/transitoria per gli anni 2027-2029/2030 con una soluzione fortemente semplificata a livello di aziende e applicare soltanto al termine di tale fase la soluzione definitiva (obbligo di comunicare dettagliato/registrazione precisa delle applicazioni) corrispondente alle basi legali e alla volontà del legislatore.

³² Rapporto Iv.Pa. 19.475 (nota 16), pag. 5785

³³ Cfr. in part. all. 3b n. 5.2 OSIAgr.

³⁴ Cfr. punto C.1.a).

Il legislatore non ha previsto una fase transitoria e nemmeno le disposizioni d'esecuzione a livello di ordinanza ne prevedono una. Ciò significa che le **prescrizioni** dell'articolo 165^f^{bis} capoverso 2 LAgr **si applicano in linea di principio a partire dalla data di entrata in vigore** della disposizione³⁵, ovvero dal 1° gennaio 2024.

Come spiegato al punto C.2 a.), la soluzione fortemente semplificata (ossia la notifica delle scorte una volta all'anno) non soddisfa i requisiti di cui all'articolo 165^f^{bis} capoverso 2 LAgr. In linea di principio non è rilevante se la soluzione fortemente semplificata è prevista soltanto in una fase transitoria o meno. Pertanto per l'implementazione della soluzione semplificata, ossia la notifica delle scorte una volta all'anno, sarebbe necessario un adeguamento a livello legislativo.

5. Sintesi

Considerato che dal testo dell'articolo 165^f^{bis} capoverso 2 LAgr non è chiaramente desumibile il significato del termine «impiego», è necessario interpretarlo. Da un'interpretazione storica o sistematica si evince che con i dati definiti nelle disposizioni d'esecuzione relative al sistema d'informazione sui PF il Consiglio federale adempie i requisiti dell'articolo 165^f^{bis} capoverso 2 LAgr. Pertanto una notifica delle scorte una volta all'anno non soddisfa i requisiti di cui all'articolo 165^f^{bis} capoverso 2 LAgr. Inoltre, la registrazione dei PF deve avvenire in forma digitale; è esclusa una notifica cartacea. Infine, una comunicazione di informazioni generali sulle superfici e sulle colture trattate non è sufficiente, in quanto sono necessarie informazioni differenziate. Le prescrizioni dell'articolo 165^f^{bis} capoverso 2 LAgr sono in vigore dal 1° gennaio 2024 e, non essendo previste deroghe, si applicano a partire dalla data di entrata in vigore.

³⁵ Cfr. la Guida di legislazione dell'Ufficio federale di giustizia, 1a edizione italiana, 2019, con aggiornamento nel 2023, marg. 991, consultabile all'indirizzo <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/staat/legistik/hauptinstrumente.html>.

D. Domande 4 e 5: valutazione giuridica

1. Articolo 165f LAgr

L'UFAG gestisce un sistema d'informazione per registrare i trasferimenti di sostanze nutritive nell'agricoltura (art. 165f cpv. 1 LAgr). Il legislatore prescrive che le aziende che cedono o che ritirano sostanze nutritive devono registrare «**tutte le forniture**» (cpv. 2 e 3). Il **Consiglio federale emana disposizioni d'esecuzione** concernenti questo sistema d'informazione (art. 165g LAgr). Il disciplinamento si basa su una revisione della LAgr, in vigore dal 1° gennaio 2014.³⁶

Nell'**obbligo di comunicare** conformemente all'articolo 165f capoversi 2 e 3 LAgr rientrano «tutte le forniture».³⁷ Si intendono quindi tutti i trasferimenti di sostanze nutritive tra aziende agricole come pure i trasferimenti di concimi ottenuti dal riciclaggio tra impianti a biogas e di compostaggio e l'agricoltura.³⁸ Inoltre, sono incluse tutte le forniture di concimi aziendali a impianti a biogas e di compostaggio.³⁹ I **destinatari delle norme** dell'articolo 165f LAgr sono le aziende che cedono (cpv. 2) o ritirano (cpv. 3) sostanze nutritive, purché queste effettuino trasferimenti di sostanze nutritive nell'agricoltura (cpv. 1). Di norma sono aziende agricole,⁴⁰ ma può trattarsi anche di altre aziende, come i gestori di impianti di compostaggio che effettuano forniture alle aziende agricole. Il sistema d'informazione serve a semplificare e ad applicare in modo trasparente le disposizioni relative ai trasferimenti di sostanze nutritive all'interno e verso l'agricoltura.⁴¹

2. Articolo 164a LAgr

a) Oggetto e destinatari delle norme

In virtù dell'articolo 164a capoverso 1 LAgr, le forniture di alimenti concentrati per animali e di concimi vanno comunicate alla Confederazione affinché essa possa tenere un bilancio delle eccedenze di sostanze nutritive a livello nazionale e regionale. I **destinatari delle norme** dell'articolo 164a LAgr sono coloro che commercializzano alimenti concentrati per animali e concimi.

Il **Consiglio federale emana disposizioni d'esecuzione** nelle quali disciplina la cerchia delle persone soggette all'obbligo di comunicazione e stabilisce in particolare i dati da rilevare e l'autorità cui vanno comunicati (art. 164a cpv. 2 LAgr).

³⁶ RU 2013 3463 3863; FF 2012 1757.

³⁷ Il testo dell'articolo 165f cpv. 1–3 varato dal Parlamento corrisponde al disegno che gli era stato sottoposto dal Consiglio federale (cfr. FF 2012 2007, 2021).

³⁸ FF 2012 1757, 1947.

³⁹ FF 2012 1757, 1947.

⁴⁰ Cfr. FF 2012 1757, 1947.

⁴¹ FF 2012 1757, 1947.

b) Genesi

Il disegno dell'articolo 164a LAgr era stato presentato nel Consiglio nazionale durante il dibattito concernente la revisione della LAgr in relazione all'iniziativa parlamentare 19.475⁴². Nella prima formulazione il testo riprendeva la proposta del Consigliere nazionale (CN) Jauslin.⁴³ Successivamente era stato leggermente adeguato dal Consiglio degli Stati che lo aveva trattato in qualità di seconda Camera. Tuttavia, il Consiglio nazionale, chinandosi nuovamente sul progetto, aveva deciso di ripristinare la formulazione originaria del CN Jauslin.⁴⁴ Il Consiglio degli Stati aveva quindi proposto una formulazione di compromesso, che il Consiglio nazionale aveva infine accettato.⁴⁵ Pertanto la versione finale dell'articolo 164a LAgr si rifà alla proposta originale del CN Jauslin, con un lieve adeguamento apportato dal Consiglio degli Stati.

Versione secondo la proposta del CN Jauslin, con modifiche del Consiglio degli Stati in evidenza⁴⁶:

Art. 164a Obbligo di comunicazione relativo alle forniture di sostanze nutritive

¹ Le forniture di alimenti **concentrati** per animali e di concimi vanno comunicate **alle aziende agricole** alla Confederazione affinché essa possa tenere un bilancio delle eccedenze di sostanze nutritive a livello nazionale e regionale.

² Il Consiglio federale disciplina la cerchia delle persone soggette all'obbligo di comunicazione e stabilisce in particolare i dati da rilevare e l'autorità cui vanno comunicati.

Dalle motivazioni fornite in sede di dibattito parlamentare si evince che la formulazione proposta dal CN Jauslin mira a garantire che le informazioni sulle forniture di alimenti per animali e di concimi siano registrate automaticamente dai commercianti mediante i sistemi delle aziende.⁴⁷ Questo semplifica la registrazione da parte degli agricoltori e di tutti gli acquirenti di forniture di sostanze nutritive e i dati possono essere utilizzati direttamente per calcolare i bilanci di tali sostanze.⁴⁸ Le autodichiarazioni, quindi, non sono più necessarie. Allo stesso tempo, si incrementa la trasparenza, in quanto attualmente non è noto dove vengano impiegate le sostanze nutritive sotto forma di concimi.⁴⁹ Pertanto, per le forniture di sostanze nutritive si prevede una registrazione da parte del commerciante e un controllo da parte dell'acquirente.⁵⁰

⁴² RU 2022 263.

⁴³ Bollettino ufficiale Consiglio nazionale (BU N) 2020 2212 seg.

⁴⁴ BU S 2021 47; BU N 2021 158.

⁴⁵ BU S 2021 145; BU N 2021 490.

⁴⁶ Il cpv. 2, rimasto invariato nel dibattito parlamentare, ha subito lievi adeguamenti redazionali in vista della pubblicazione.

⁴⁷ BU N 2020 2213.

⁴⁸ BU N 2020 2213.

⁴⁹ BU N 2020 2213.

⁵⁰ BU N 2020 2213.

Con la sua proposta di modifica il Consiglio degli Stati cercava una formulazione di compromesso.⁵¹ Originariamente voleva infatti escludere dall'obbligo di comunicare tutte le forniture di alimenti per animali, limitandolo a quelle di concimi. Tuttavia, poiché il Consiglio nazionale aveva confermato la sua versione, nel Consiglio degli Stati era stata presentata una proposta di minoranza tesa a limitare l'obbligo alle forniture di concimi e di alimenti concentrati per animali. Dalle motivazioni fornite in sede di dibattito parlamentare si evince che in tal modo si documenta il flusso di sostanze nutritive oggetto di maggiori critiche.⁵² Ciò è giustificato in particolare perché gli agricoltori sono già tenuti a registrare determinati dati in HODUFLU.⁵³ Inoltre, gli obblighi di comunicare non vanno limitati agli agricoltori, ma dovrebbero essere disciplinati per tutte le forniture di concimi e di alimenti per animali⁵⁴ poiché ciò è necessario per un bilancio corretto delle eccedenze di sostanze nutritive a livello nazionale e regionale.

c) Risultato intermedio

Con l'articolo 164a LAgr si mira a sgravare l'agricoltura, obbligando i fornitori di alimenti concentrati per animali e di concimi a documentare le forniture. Sono registrate tutte le forniture e non solo quelle alle aziende agricole. L'obbligo di comunicare riguarda le forniture di alimenti concentrati per animali e di concimi ed è pertanto più restrittivo rispetto all'obbligo di comunicare concernente le forniture di sostanze nutritive ai sensi dell'articolo 165f LAgr.

3. Rapporto tra gli articoli 165f e 164a LAgr

Tra le due disposizioni **non c'è concorrenza**. Ci sarebbe invece se le due norme fossero applicabili alla stessa fattispecie e la loro applicazione, considerata separatamente, comportasse conseguenze legali diverse.⁵⁵ Mentre l'articolo 164a LAgr impone l'obbligo di comunicare ai commercianti di alimenti concentrati per animali e di concimi, l'articolo 165f LAgr si rivolge alle aziende che cedono o ritirano sostanze nutritive nell'agricoltura.

Potrebbe verificarsi una sovrapposizione a causa della disposizione di cui all'articolo 165f capoverso 2 LAgr se, ad esempio, le aziende agricole che cedono sostanze nutritive dovessero essere classificate anche come commercianti di alimenti concentrati per animali e concimi. In questo

⁵¹ BU S 2021 144.

⁵² BU S 2021 144.

⁵³ BU S 2021 144.

⁵⁴ BU S 2021 144.

⁵⁵ DTF 141 II 66 (73); ERNST A. KRAMER/RUTH ARNET, *Juristische Methodenlehre*, 7. Aufl., Berna 2024, pag. 125 seg.

caso le aziende rientrerebbero sia nell'obbligo di comunicare ai sensi dell'articolo 164a capoverso 1 LAgr sia in quello dell'articolo 165f capoverso 2 LAgr. Sebbene le circostanze che fanno scattare l'obbligo di comunicare siano quindi (parzialmente) congruenti, non comportano conseguenze giuridiche diverse o contraddittorie. Entrambe le conseguenze giuridiche (obbligo di comunicazione ai sensi dell'art. 164a cpv 1 LAgr e obbligo di registrazione ai sensi dell'art. 165f cpv. 2 LAgr) possono coesistere.

4. Domanda 4: esiste un obbligo di comunicare?

È opinabile se esista una base legale sufficiente per obbligare i fornitori di alimenti per animali a documentare le forniture di alimenti concentrati per animali e di concimi a singole aziende agricole nel sistema d'informazione centrale dell'UFAG. Questa questione comprende quattro aspetti parziali che vengono analizzati singolarmente di seguito.

a) Forniture di alimenti concentrati per animali e di concimi

Ai sensi dell'articolo 164a LAgr, le forniture di alimenti concentrati per animali e di concimi sono soggette all'obbligo di comunicare e pertanto il principio è già chiaramente definito a livello legislativo. È inoltre previsto che il Consiglio federale disciplini quali dati devono essere registrati. Il Consiglio federale ha concretizzato l'obbligo di comunicare nelle sue disposizioni d'esecuzione come segue.

Per quanto riguarda le **forniture di alimenti concentrati per animali**, va comunicata la loro cessione a imprese, gestori e ad altre persone nonché la ripresa da gestori con la relativa quantità e i quantitativi di sostanze nutritive in essa contenuti (art. 47a cpv. 1 OsAIA, in combinato disposto con gli art. 14 e seg. OSIAgr). I dati da trasmettere comprendono in particolare:

- i dati sugli alimenti per animali, incluso il foraggio di base (art. 14 cpv. 1 lett. a OSIAgr);
- i dati sulle imprese e sulle persone che cedono, forniscono o riprendono alimenti concentrati per animali (art. 14 cpv. 1 lett. b OSIAgr);
- i dati sul gestore e sull'azienda o, se il prodotto è ceduto a un'altra persona, sull'utilizzatore (art. 14 cpv. 1. lett. c OSIAgr);
- i dati sulla quantità di prodotti ceduti, forniti, ripresi o distribuiti su incarico con i rispettivi quantitativi di sostanze nutritive (art. 14 cpv. 1 lett. d OSIAgr);
- i dati sulle scorte di ciascun prodotto alla fine dell'anno civile, con i rispettivi quantitativi di sostanze nutritive (art. 14 cpv. 1 lett. e OSIAgr).

Per quanto riguarda le **forniture di concimi**, occorre comunicare la cessione o il trasferimento di concimi contenenti azoto e fosforo ad aziende, gestori o ad altri acquirenti per ogni singolo caso («ogni cessione o trasferimento»), con la relativa quantità e i quantitativi di sostanze nutritive in essa contenuti (art. 29 OCon⁵⁶). Non devono essere comunicate le quantità fino al massimo 105 chilogrammi di azoto o 15 chilogrammi di fosforo per anno civile se il gestore non è tenuto a fornire la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate in virtù dell'articolo 11 OPD⁵⁷ (art. 29 cpv. 2 OCon). La comunicazione si basa sulle prescrizioni dell'OSIAgr. I dati concreti comprendono in particolare:

- i dati sui concimi, inclusi i concimi aziendali e quelli ottenuti dal riciclaggio, sui materiali apportati di origine agricola e non agricola in imprese che cedono e ritirano concimi aziendali e concimi ottenuti dal riciclaggio (art. 14 cpv. 1 lett. a OSIAgr);
- i dati sulle imprese e sulle persone che cedono, forniscono o riprendono concimi contenenti azoto o fosforo o che sono incaricate dello spandimento di tali prodotti (art. 14 cpv. 1 lett. b OSIAgr);
- i dati sul gestore e sull'azienda o, se il prodotto è ceduto a un'altra persona, sull'utilizzatore (art. 14 cpv. lett. c OSIAgr);
- i dati sulla quantità di prodotti ceduti, forniti, ripresi o distribuiti su incarico con i rispettivi quantitativi di sostanze nutritive (art. 14 cpv. 1 lett. d OSIAgr);
- i dati sulle scorte di ciascun prodotto, con i rispettivi quantitativi di sostanze nutritive (art. 14 cpv. 1 lett. e OSIAgr).

b) Obbligo per i fornitori di alimenti per animali

I destinatari delle norme dell'articolo 164a LAgr sono coloro che immettono in commercio alimenti concentrati per animali e concimi.

Per quanto riguarda le **forniture di alimenti concentrati per animali**, il Consiglio federale ha specificato che conformemente all'articolo 47a capoverso 1 OsAIA i dati sulle forniture di alimenti concentrati per animali devono essere comunicati dalle **imprese del settore dell'alimentazione animale**, tra cui rientrano anche i fornitori di alimenti per animali in virtù dell'articolo 3 capoverso 5 lettera a OsAIA. Inoltre, sottostanno all'obbligo di comunicare i gestori e le altre persone che forniscono alimenti **concentrati per animali** (art. 47a cpv. 2 OsAIA).

⁵⁶ Ordinanza del 1° novembre 2023 sulla messa in commercio di concimi (OCon), RS 916.171.

⁵⁷ Ordinanza del 23 ottobre 2013 sui pagamenti diretti (OPD), RS 910.13.

Per quanto riguarda le **forniture di concimi**, il Consiglio federale ha definito **chiaramente la cerchia di destinatari** all'articolo 29 OCon, in quanto ognuno («chi cede o trasferisce (...)») è soggetto all'obbligo di comunicare. Di conseguenza, l'obbligo di comunicare per le forniture di concimi si applica anche ai fornitori di alimenti per animali se cedono o trasferiscono concimi contenenti azoto e fosforo.

c) A singole aziende

Secondo l'articolo 165f capoversi 2 e 3 LAgr, le aziende che cedono sostanze nutritive o quelle che le ritirano registrano **«tutte le forniture»**. L'articolo 164a LAgr prescrive che vanno comunicate «le forniture di alimenti concentrati per animali e di concimi», anche se dalla genesi della norma si evince che vanno comunicate **tutte le forniture**, indipendentemente dal fatto che siano effettuate ad aziende agricole o ad altri acquirenti.

Pertanto, già dalla formulazione è chiaro che non era intenzione del legislatore imporre un obbligo di comunicare a cadenza annuale o comprendente informazioni generali.⁵⁸ Soprattutto nel caso dell'articolo 164a LAgr, tale obbligo serve esplicitamente come base per bilanciare anche le eccedenze regionali di sostanze nutritive. Per il bilancio regionale sono necessari dati granulari. Nell'ambito delle disposizioni d'esecuzione (art. 164a cpv. 2 LAgr), il Consiglio federale è quindi autorizzato a stabilire quali dati devono essere registrati. Dall'articolo 47a OsAlA, in combinato disposto con l'articolo 14 OSIAgr, si evince che, nel caso degli alimenti concentrati per animali, questi dati riguardano anche i gestori e gli utilizzatori. Lo stesso vale per i concimi, ai sensi dell'articolo 29 OCon, in combinato disposto con l'articolo 14 OSIAgr. Con le suddette disposizioni d'esecuzione il Consiglio federale ha quindi attuato le prescrizioni di legge in modo legittimo. Anche il fatto che una verifica o un monitoraggio per il calcolo delle perdite di sostanze nutritive (art. 6a LAgr) sembri avere senso soltanto a livello aziendale, depone a favore della registrazione dei dati a livello di singola azienda. Infine, la registrazione dei dati a livello aziendale consente di analizzarli in base alle diverse caratteristiche regionali.

d) Sistema d'informazione centrale dell'UFAG

La trasmissione dei dati ai sensi dell'articolo 165f capoverso 1 LAgr avviene in un sistema d'informazione centrale sui trasferimenti di sostanze nutritive gestito dall'UFAG. La formulazione dell'articolo 164a LAgr è più aperta («...vanno comunicate alla Confederazione ...») e spetta quindi al

⁵⁸ Una panoramica sui materiali conferma questa affermazione; il legislatore si è orientato alla logica di dichiarazione esistente in HODUFLU, cfr. BU S 2021 45 (rimando al sistema per i concimi aziendali); cfr. anche BU N 2021 489.

Consiglio federale disciplinare, nell'ambito delle disposizioni d'esecuzione, a quale servizio devono essere comunicati i dati (art. 164a cpv. 2 LAgr) e di conseguenza anche come i dati possono essere comunicati a questo servizio.

L'obbligo di comunicare per le imprese del settore dell'alimentazione animale è generalmente nei confronti dell'UFAG (art. 47 OsAIA). L' OsAIA non contiene disposizioni divergenti in merito all'obbligo di comunicare per le forniture di alimenti concentrati per animali. In conformità all'articolo 1 capoverso 1 lettera d OSIAgr, gli obblighi di comunicare ai sensi degli articoli 164a e 165f LAgr sono attuati nello stesso sistema d'informazione centrale sulla gestione delle sostanze nutritive.

5. Domanda 5: ammissibilità di una trasmissione di dati

È opinabile se esista una base legale sufficiente per la trasmissione dei dati (anonimizzati o non), ad esempio a istituzioni di ricerca su mandato dell'UFAG, e per l'accesso automatico da parte di altri servizi federali e Cantoni per i rispettivi compiti esecutivi (p.es. l'applicazione dell'OPD).

Il quesito deve essere innanzitutto concretizzato (a) così da poter effettuare un'analisi da diverse prospettive. Ad esempio, si deve esaminare in che misura i dati acquisiti dall'UFAG nell'ambito dell'adempimento dei suoi compiti legali non si qualificano già come *Open Government Data* e, in quanto tali, debbano essere resi accessibili al pubblico (b). Occorre poi specificare quali riserve derivano dalla LPD⁵⁹ (c) per la trasmissione di dati personali e dalla LOGA⁶⁰ (d) per i dati concernenti persone giuridiche. Inoltre, devono essere descritte le situazioni particolari del trattamento dei dati a scopo di ricerca (e) e del trattamento dei dati su mandato (f). Si pone altresì la questione se l'accesso ai dati sia concepibile sulla base della LTras⁶¹ (g). Infine, viene descritto il campo di applicazione dell'articolo 165f capoverso 4 LAgr (h).

a) Concretizzazione del quesito

Di seguito si analizza soltanto se esiste una base legale sufficiente per la trasmissione dei dati contenuti nel sistema d'informazione ai sensi dell'articolo 165f LAgr. Non si entra nel merito di altri sistemi d'informazione (p.es. ai sensi dell'art. 165c o 165d LAgr). Inoltre, le singole questioni parziali sono presentate soltanto sotto forma di panoramica. Nel singolo caso concreto, è possibile che ulteriori considerazioni o basi legali abbiano un ruolo nella trasmissione dei dati.

⁵⁹ Legge federale del 25 settembre 2020 sulla protezione dei dati (LPD), RS 235.1.

⁶⁰ Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), RS 172.010.

⁶¹ Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (LTras), RS 152.3.

b) Open Government Data

Conformemente all'articolo 10 LMeCA, tutte le unità amministrative assoggettate a questa legge devono rendere accessibili al pubblico i dati che raccolgono o generano per l'adempimento dei propri compiti legali e che sono registrati in forma elettronica e strutturati in collezioni. In quanto unità dell'Amministrazione federale centrale, l'UFAG rientra nel campo di applicazione di questo obbligo (art. 2 cpv. 1 LMeCA).

Sono esclusi dall'obbligo di pubblicazione di cui all'articolo 10 LMeCA i dati personali, i dati di persone giuridiche (cpv. 2 lett. a), i dati che per legge non sono pubblicati o che sono pubblicati soltanto a condizioni più restrittive (cpv. 2 lett. b) e infine i dati la cui preparazione «richiede considerevoli risorse materiali o di personale supplementari» (cpv. 2 lett. c). I dati personali si riferiscono alle informazioni concernenti una persona fisica identificata o identificabile (art. 5 lett. a LPD). L'esclusione dei dati relativi alle persone giuridiche deriva anche dall'articolo 57s LOGA, secondo il quale gli organi federali possono comunicare dati concernenti persone giuridiche soltanto se lo prevede una base legale. L'articolo 10 LMeCA non costituisce una base legale in tal senso.⁶²

Conformemente all'allegato 3a OSIAgr, il sistema d'informazione centrale dell'UFAG sui trasferimenti di sostanze nutritive contiene diverse categorie di dati che si qualificano come dati personali o dati di persone giuridiche. Si tratta in particolare del numero d'identificazione dell'impresa (all. 3a n. 1.1), del numero RIS dell'unità locale (all. 3a n. 1.2), del nome e dell'indirizzo dell'unità legale e locale (all. 3a OSIAgr n. 2.1) e dei dati del fornitore e dell'utilizzatore (all. 3a OSIAgr n. 5.1).

Di conseguenza, questi dati contenuti nel sistema d'informazione dell'UFAG sui trasferimenti di sostanze nutritive rientrano nell'eccezione di cui all'articolo 10 capoverso 2 lettera a LMeCA e **non** si qualificano come **Open Government Data**. Si ritiene che neanche i dati non personali contenuti nel sistema d'informazione rientrino nell'obbligo di cui all'articolo 10 LMeCA, in quanto si può presumere che per l'UFAG la preparazione di questi dati, in particolare la dissociazione dai dati personali, comporterebbe un notevole dispendio supplementare ai sensi dell'articolo 10 capoverso 2 lettera c LMeCA.

⁶² Messaggio del 4 marzo 2022 sulla legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità, FF 2022 804, pag. 70.

c) Trasmissione di dati personali

La trasmissione dei dati personali è anche definita comunicazione nella terminologia della LPD⁶³. La comunicazione dei dati personali, a sua volta, è una delle varie azioni che rientrano nel trattamento dei dati personali secondo la LPD.⁶⁴ Gli organi federali possono trattare dati personali soltanto se lo prevede una base legale (art. 34 cpv. 1 LPD).⁶⁵ Conformemente all'articolo 34 LPD, non soltanto per il trattamento di dati personali particolarmente sensibili⁶⁶ è necessaria una base legale in senso formale, bensì anche per la cosiddetta profilazione (art. 34 cpv. 2 lett. b LPD); lo stesso vale se lo scopo o il tipo di trattamento dei dati può comportare una grave ingerenza nei diritti fondamentali della persona interessata (art. 34 cpv. 2 lett. c LPD).⁶⁷

In linea di principio la comunicazione di dati personali deve soddisfare gli stessi requisiti del trattamento di dati personali (art. 36 cpv. 1 LPD), ovvero, in genere **è richiesta una base legale o una base legale in senso formale** nei casi di cui all'articolo 34 capoverso 2 LPD.

Esistono **eccezioni in singoli casi**, in particolare se la comunicazione dei dati è indispensabile all'adempimento dei compiti legali del titolare del trattamento o del destinatario (art. 36 cpv. 2 lett. a LPD) o se la persona interessata ha dato il suo consenso alla comunicazione (art. 36 cpv. 2 lett. b LPD). Tuttavia, queste eccezioni si riferiscono a singoli casi e non consentono la trasmissione generale di dati personali.⁶⁸

Conformemente all'allegato 3a OSIAgr, il sistema d'informazione centrale dell'UFAG sui trasferimenti delle sostanze nutritive contiene diverse categorie di dati che si qualificano come dati personali.⁶⁹ Tuttavia, non si tratta di dati personali degni di particolare protezione ai sensi della LPD.⁷⁰ La trasmissione di questi dati personali richiede comunque una **base legale, che può esistere anche a livello di ordinanza**.

⁶³ Conformemente all'articolo 5 lettera e LPD, «comunicazione» significa trasmissione di dati personali o il fatto di renderli accessibili.

⁶⁴ Conformemente all'articolo 5 lettera d LPD, «trattamento» significa qualsiasi operazione relativa a dati personali, indipendentemente dai mezzi e dalle procedure impiegati, segnatamente la raccolta, la registrazione, la conservazione, l'utilizzazione, la modificazione, la comunicazione, l'archiviazione, la cancellazione o la distruzione di dati.

⁶⁵ Questa norma corrisponde alla precedente regolamentazione contenuta all'articolo 17 capoverso 1a LPD; cfr. Messaggio del 15 settembre 2017 concernente la legge federale relativa alla revisione totale della legge sulla protezione dei dati e alla modifica di altri atti normativi sulla protezione dei dati, FF 2017 5939, 6066.

⁶⁶ Per le eccezioni cfr. art. 34 cpv. 3 seg. LPD.

⁶⁷ Cfr. anche FF 2017 5939, 6066 seg.

⁶⁸ Cfr. soltanto CLAUDIA MUND, in: Bruno Baeriswyl/Kurt Pärli/Dominika Blonski (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar Datenschutzgesetz, 2. Aufl., Berna 2023 art. 36 marg. 11 seg.

⁶⁹ Cfr. n. C.5.b).

⁷⁰ Dati personali degni di particolare protezione sono p.es. dati concernenti opinioni o attività religiose, filosofiche, politiche o sindacali, dati concernenti la salute o dati genetici (cfr. art. 5 lett. c LPD).

L'articolo 27 OSIAgr non fornisce una base legale. Conformemente all'articolo 27 capoverso 1 OSIAgr, l'UFAG può rendere accessibili al pubblico o comunicare dati anonimizzati.⁷¹ Secondo l'articolo 27 capoverso 6 OSIAgr, i dati provenienti dal sistema d'informazione centrale sui trasferimenti di sostanze nutritive possono essere resi accessibili o comunicati solo se previsto dal diritto federale o da un accordo internazionale. Per quanto riguarda i dati personali, questa disposizione corrisponde a quelle della LPD descritte in precedenza, ma non consente un'ulteriore comunicazione dei dati personali. Lo stesso vale per l'articolo 27 capoverso 9 OSIAgr, secondo il quale i dati possono essere resi accessibili, a determinate condizioni, in linea a terzi, con il consenso della persona interessata.

d) Trasmissione di dati concernenti persone giuridiche

Gli organi federali possono comunicare dati concernenti persone giuridiche soltanto se lo prevede una base legale (art. 57s cpv. 1 LOGA). Vi sono eccezioni in singoli casi, in particolare se la persona giuridica interessata ha dato il suo consenso (art. 57s cpv. 3 lett. b LOGA) o se la comunicazione dei dati è indispensabile affinché l'organo federale o il destinatario possa adempiere un compito definito dalla legge (art. 57s cpv. 3 lett. a LOGA). Come nella LPD, le **eccezioni** di cui all'articolo 57s capoverso 3 LOGA si riferiscono espressamente a **singoli casi** e non consentono la trasmissione generale dei dati.

Conformemente all'allegato 3a OSIAgr, il sistema d'informazione centrale dell'UFAG sui trasferimenti di sostanze nutritive prevede diverse categorie di dati che si qualificano come dati di persone giuridiche.⁷² Le considerazioni fatte in precedenza in merito ai dati personali si applicano di conseguenza.⁷³ La comunicazione richiede una **base legale, laddove è sufficiente un disciplinamento a livello di ordinanza.**

e) Trasmissione di dati per scopi di ricerca

A determinate condizioni, gli organi federali hanno il diritto di trattare dati personali per scopi impersonali, in particolare nei settori della ricerca, della pianificazione o della statistica (art. 39 cpv. 1 LPD). Questa disposizione speciale prevale su quelle generali concernenti il trattamento dei dati; si tratta di un trattamento privilegiato dei dati.⁷⁴ L'articolo 39 non costituisce una base per la raccolta dei dati, ma si riferisce ai dati personali già raccolti se devono essere utilizzati per scopi impersonali.

⁷¹ Per la trasmissione di dati a scopi scientifici cfr n. C.5.e).

⁷² Cfr. n. C.5.b).

⁷³ Cfr. n. C.5.c).

⁷⁴ Cfr. soltanto BRUNO BAERISWYL, in: ders./Kurt Pärli/Dominika Blonski (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar Datenschutzgesetz, 2. Aufl., Berna 2023 art. 39 marg. 1.

Il trattamento privilegiato dei dati comprende anche la **comunicazione dei dati personali**; non si applica il requisito della base legale ai sensi dell'articolo 36 capoverso 1 LPD.⁷⁵

Tale trattamento privilegiato dei dati o la comunicazione dei dati personali per scopi impersonali (p.es. per scopi di ricerca) è soggetto alle **seguenti condizioni**:

- anonimizzazione dei dati non appena lo scopo del trattamento lo permette (art. 39 cpv. 1 lett. a LPD);
- comunicazione a privati dei dati personali degni di particolare protezione soltanto in una forma che non permetta d'identificare le persone interessate (art. 39 cpv. 1 lett. b LPD);
- trasmissione a terzi da parte del destinatario dei dati soltanto con l'autorizzazione dell'organo federale che glieli ha comunicati (art. 39 cpv. 1 lett. c LPD);
- pubblicazione dei risultati soltanto in una forma che non permetta d'identificare le persone interessate (art. 39 cpv. 1 lett. d LPD).

Conformemente all'articolo 27 capoverso 2 OSIAgr, l'UFAG può trasmettere i dati del sistema d'informazione centrale sulla gestione delle sostanze nutritive alle università nazionali e ai loro istituti di ricerca per scopi di studio e ricerca. Ai dati personali in essi contenuti si applicano i requisiti di protezione dei dati di cui all'articolo 39 capoverso 1 LPD sopra descritti.

Per quanto riguarda i dati concernenti le persone giuridiche, la LOGA non contiene alcuna disposizione con una condizione per il trattamento privilegiato dei dati o la comunicazione dei dati per scopi impersonali. La comunicazione può essere basata di conseguenza sulle disposizioni dell'articolo 27 capoverso 2 OSIAgr.

f) *Trattamento di dati su mandato*

I dati personali possono anche essere trattati direttamente su mandato dell'UFAG, ad esempio se i dati devono essere analizzati da istituzioni di ricerca. Ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 LPD, il trattamento di dati personali può essere affidato a un responsabile del trattamento per contratto o per legge. Ciò non costituisce una comunicazione (o trasmissione) di dati personali ai sensi del diritto sulla protezione dei dati. Il **dominio dei dati resta al responsabile** e non viene trasferito all'incaricato del trattamento⁷⁶.

⁷⁵ BRUNO BAERISWYL, in: ders./Kurt Pärli/Dominika Blonski (Hrsg.), Stämpfli Handkommentar Datenschutzgesetz, 2. Aufl., Berna 2023 art. 39 marg. 35.

⁷⁶ BRUNO BAERISWYL, in: ders./Kurt Pärli/Dominika Blonski (Hrsg.), Stämpfli Handkommentar Datenschutzgesetz, 2. Aufl., Berna 2023 art. 9 marg. 10.

Ai sensi dell'articolo 9 LPD, il trasferimento del trattamento dei dati a un incaricato del trattamento è soggetto a diverse **condizioni**, che devono essere **soddisfatte simultaneamente**:⁷⁷

- base per contratto o per legge (art. 9 cpv. 1 LPD);⁷⁸
- il responsabile effettua soltanto i trattamenti che il titolare del trattamento avrebbe il diritto di effettuare (art. 9 cpv. 1 lett. a LPD);
- nessun obbligo legale o contrattuale di serbare il segreto lo vieta (art. 9 cpv. 1 lett. b LPD);
- il titolare del trattamento deve in particolare assicurare che il responsabile del trattamento sia in grado di garantire la sicurezza dei dati (art. 9 cpv. 2 LPD);
- il responsabile del trattamento può affidare il trattamento a un terzo soltanto previa autorizzazione del titolare del trattamento (art. 9 cpv. 3 LPD).

Per i dati concernenti le persone giuridiche, la LOGA non prevede una disposizione analoga esplicita sul prerequisito del trattamento di dati su mandato. Tuttavia, a causa della formulazione aperta, l'articolo 27 capoverso 2 frase 2 OSIAgr può essere applicato anche in questo caso.

g) Accesso a documenti ufficiali secondo il principio di trasparenza

La LTras si applica in particolare all'Amministrazione federale (art. 2 cpv. 1 lett. a LTras). Ogni persona ha il diritto di consultare i documenti ufficiali e di ottenere informazioni sul loro contenuto da parte delle autorità (art. 6 cpv. 1 LTras). Per documento ufficiale si intende ogni informazione registrata su un supporto qualsiasi (art. 5 cpv. 1 lett. a LTras). Le informazioni devono essere in possesso dell'autorità da cui proviene o a cui è stata comunicata (art. 5 cpv. 1 lett. b LTras). Inoltre, le informazioni devono concernere l'adempimento di un compito pubblico (art. 5 cpv. 1 lett. c LTras). In linea di principio i **requisiti** dell'articolo 5 capoverso 1 LTras possono essere considerati **soddisfatti nel caso delle informazioni contenute nei sistemi d'informazione dell'UFAG**. Tuttavia, ciò non significa che tali informazioni possano essere consultate su richiesta.

La LTras prevede diverse **eccezioni** all'accesso ai documenti ufficiali. Da un lato, si tratta delle eccezioni previste dall'articolo 7 capoverso 1 LTras, ad esempio se l'accesso compromette la corretta attuazione di misure ufficiali specifiche o può mettere a rischio la sicurezza interna o esterna della Svizzera. In secondo luogo, nel caso in cui l'accesso ai documenti ufficiali possa ledere la sfera privata di terzi (art. 7 cpv. 2 LTras). Tuttavia, esiste la possibilità di una controeccezione a quest'ultima se si ritiene che l'interesse pubblico sia superiore all'interesse di proteggere la sfera

⁷⁷ Cfr. per i singoli requisiti BRUNO BAERISWYL, in: ders./Kurt Pärli/Dominika Blonski (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar Datenschutzgesetz, 2. Aufl., Berna 2023 art. 9 marg. 23 ff.

⁷⁸ Nel caso di dati provenienti dal sistema d'informazione sulla gestione delle sostanze nutritive l'articolo 27 capoverso 2 frase 2 OSIAgr prevede una rispettiva base legale.

privata di terzi. Questo può essere il caso, ad esempio, se si tratta di salvaguardare l'ordine pubblico e la sicurezza o la salute pubblica.

Il principio dell'accesso pubblico è limitato dalla **protezione dei dati personali e dei dati concernenti persone giuridiche**. I documenti ufficiali che contengono dati personali o dati concernenti persone giuridiche, se possibile, devono essere resi anonimi prima di essere consultati (art. 9 cpv. 1 LTras). Se l'anonimizzazione non è possibile, si deve tenere conto delle disposizioni dell'articolo 36 LPD o dell'articolo 57s LOGA (per i dati concernenti persone giuridiche); ciò vuol dire che la comunicazione di dati personali richiede generalmente una base legale o una base legale in senso formale nei casi di cui all'articolo 34 capoverso 2 LPD.⁷⁹ Generalmente gli organi federali possono comunicare dati concernenti persone giuridiche soltanto se lo prevede una base legale (art. 57s cpv. 1 LOGA).⁸⁰

La LTras non fornisce una base per la pubblicazione dei dati che va oltre i principi della legislazione sulla protezione dei dati o le disposizioni dell'articolo 27 OSIAgr.⁸¹

h) Base legale per la trasmissione di dati in virtù dell'articolo 165f capoverso 4 LAgr

Conformemente all'articolo 165f capoverso 4 LAgr, nell'ambito dei loro compiti legali, i servizi e le persone seguenti possono accedere online ai dati del sistema d'informazione. Tra questi rientrano:

- l'UFAM: per sostenere l'esecuzione della legislazione sulla protezione delle acque (art. 165f cpv. 4 lett. a LAgr);
- le autorità cantonali di esecuzione e i servizi da esse incaricati di effettuare controlli: per l'adempimento dei compiti nel loro rispettivo ambito di competenza (art. 165f cpv. 4 lett. b LAgr);
- il gestore interessato da questi dati (art. 165f cpv. 4 lett. c LAgr);
- i terzi autorizzati dal gestore (art. 165f cpv. 4 lett. d LAgr).

L'elenco è esaustivo; in particolare l'articolo 165f capoverso 4 LAgr non fornisce una base legale che consenta l'accesso da parte di altri servizi federali, eccetto l'UFAM. Si deve esaminare in ogni singolo caso se esiste un'altra base legale per l'accesso da parte di altri servizi federali.

⁷⁹ Cfr. n. C.5.c).

⁸⁰ Cfr. n. C.5.d).

⁸¹ Un'analisi dell'articolo 10g della legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), RS 814.01, che sancisce il principio della trasparenza per le informazioni ambientali, conduce allo stesso risultato.

6. Sintesi

Secondo l'articolo 164a LAgr, le forniture di alimenti concentrati per animali e di concimi vanno comunicate alla Confederazione affinché essa possa tenere un bilancio delle eccedenze di sostanze nutritive a livello nazionale e regionale. Il Consiglio federale disciplina la cerchia delle persone soggette all'obbligo di comunicazione e nelle disposizioni d'esecuzione stabilisce in particolare i dati da rilevare e l'autorità cui vanno comunicati (art. 164a cpv. 2 LAgr). Le disposizioni d'esecuzione a livello di ordinanza stabiliscono che le forniture di alimenti concentrati per animali devono essere comunicate dalle imprese del settore dell'alimentazione animale, dai gestori e da altre persone che forniscono foraggio concentrato (art. 47a cpv. 2 OsAIA). Le forniture di concimi devono essere comunicate da chi cede o trasferisce concimi contenenti azoto e fosforo ad aziende, gestori o ad altri acquirenti (art. 29 OCon). Dall'articolo 165f capoversi 2 e 3 LAgr e dall'interpretazione storica dell'articolo 164a LAgr si evince che tutte le forniture devono essere comunicate. In base al significato e allo scopo della disposizione, ovvero che l'obbligo di comunicare serve in particolare per il bilancio regionale, si evince altresì che sono richiesti dati granulari corrispondenti. L'obbligo di comunicare le forniture alle singole aziende, che scaturisce dalle disposizioni d'esecuzione, è quindi conforme alle disposizioni di legge. I dati devono essere comunicati al sistema d'informazione centrale sui trasferimenti di sostanze nutritive (art. 165f LAgr).

Per quanto riguarda la questione dell'ammissibilità della trasmissione dei dati contenuti nel sistema d'informazione ai sensi dell'articolo 165f LAgr, occorre innanzitutto sottolineare che questi dati non devono essere resi accessibili come *Open Government Data* ai sensi dell'articolo 10 LMeCA. Tuttavia, l'UFAG può rendere accessibili al pubblico o comunicare dati anonimizzati (art. 27 cpv. 1 OSIAgr).

I dati del sistema d'informazione centrale sulla gestione delle sostanze nutritive possono inoltre essere trasmessi alle università nazionali per scopi di studio e ricerca, anche se, nel caso di dati personali, devono essere rispettati i requisiti di protezione dei dati di cui all'articolo 39 capoverso 1 LPD. È altresì ipotizzabile la comunicazione a terzi se questi operano su mandato ai sensi dell'articolo 27 capoverso 2 frase 2 OSIAgr, anche se nel caso di dati personali devono essere rispettati i requisiti di protezione dei dati di cui all'articolo 9 LPD.

Nessuna base per la pubblicazione o la trasmissione dei dati del sistema d'informazione centrale sulla gestione delle sostanze nutritive può essere dedotta dal principio della trasparenza, al di là delle possibilità di cui all'articolo 27 OSIAgr.

Per la trasmissione di dati personali o di dati concernenti persone giuridiche contenuti nel sistema d'informazione dell'UFAG sui trasferimenti di sostanze nutritive è necessaria una base legale e

questa può essere anche a livello di ordinanza. L'articolo 165f capoverso 4 LAgr costituisce tale base per vari servizi e persone, a condizione che l'accesso ai dati avvenga nell'ambito dei loro compiti legali.