

Confederazione e Cantoni, rappresentati dai responsabili degli uffici cantonali competenti e dal Comitato direttivo federale per i prodotti chimici e pesticidi

Valutazione dell'esecuzione del diritto in materia di prodotti chimici nel settore del «controllo del mercato»

Executive summary
Zurigo, 14 luglio 2021

Anna Vettori, Beatrice Ehmann, Felix Weber, Thomas von Stokar

Colophon

Valutazione dell'esecuzione del diritto in materia di prodotti chimici nel settore del «controllo del mercato»

Executive summary

Zurigo, 14 luglio 2021

210714_EvaluationMarktkontrolle_ExecSum_INFRAS_IT.pdf

Mandante

Confederazione e Cantoni, rappresentati dai responsabili degli uffici cantonali competenti e dal Comitato direttivo federale per i prodotti chimici e pesticidi

Direzione del progetto di valutazione da parte del committente

Markus Weber e Jenny Surbeck (capo supplente), Servizio valutazione e ricerca, UFSP

Autrici e autori

Anna Vettori, Felix Weber, Beatrice Ehmann, Thomas von Stokar

INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zurigo

Tel. +41 44 205 95 95

info@infrass.ch

Numero di contratto:	20.003831 / 071-1/2
Periodo di valutazione:	aprile 2020 – giugno 2021
Periodo di rilevamento dei dati:	maggio 2020 – febbraio 2021
Metavalutazione:	<p>L'incarico di redigere il presente rapporto è stato conferito dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) a una società esterna per ottenere una risposta indipendente e scientificamente fondata a quesiti rilevanti. L'interpretazione dei risultati, le conclusioni ed eventuali raccomandazioni all'attenzione dell'UFSP e di altri attori possono dunque differire dall'opinione o dalla posizione dell'UFSP. La bozza del rapporto è stata oggetto di una metavalutazione da parte del Servizio valutazione e ricerca dell'UFSP. La metavalutazione (controllo della qualità di una valutazione in termini scientifici ed etici) si basa sugli standard di qualità della Società svizzera di valutazione (standard SEVAL). Il risultato della metavalutazione è stato comunicato al team incaricato della valutazione e tenuto in considerazione nel presente rapporto.</p>
Ottenibile presso:	<p>Ufficio federale della sanità pubblica, 3003 Berna Servizio valutazione e ricerca, https://www.bag.admin.ch/bag/it/home/das-bag/publikationen/evaluationsberichte.html</p>
Proposta di citazione:	<p>INFRAS 2021: valutazione dell'esecuzione del diritto in materia di prodotti chimici nel settore del «controllo del mercato». Su mandato dell'Ufficio federale della sanità pubblica. Zurigo, 14.7.2021</p>
Indirizzo per la corrispondenza:	<p>INFRAS Zurigo Binzstrasse 23 8045 Zurigo, Svizzera Tel. +41 44 205 95 95 info@infrass.ch</p>

Fonte: direttive per la redazione di rapporti di valutazione su mandato dell'UFSP.

Abstract

Il controllo del mercato, in quanto parte dell'esecuzione del diritto in materia di prodotti chimici, comprende principalmente controlli sulle aziende e sui prodotti (esecuzione post-marketing) nonché compiti esecutivi nel settore della documentazione e dell'informazione. L'esecuzione spetta alla Confederazione e ai Cantoni. La valutazione prende in esame lo stato attuale e, su tale base, formula un giudizio sulla coerenza dell'esecuzione nonché sul potenziale di ottimizzazione e sulla necessità di intervento. Il team incaricato della valutazione ritiene che la collaborazione, l'orientamento dei controlli, le competenze delle autorità esecutive e l'informazione alle aziende siano coerenti. A suo avviso c'è tuttavia necessità di ottimizzazione nei seguenti ambiti: organizzazione dell'esecuzione, delimitazione e armonizzazione delle attività di esecuzione, attribuzione delle risorse in base a una strategia, finanziamento delle analisi di laboratorio, rapporti e misurazione dell'efficacia. In un'ottica di ottimizzazione, nel quadro della valutazione vengono formulate le seguenti raccomandazioni strategiche e operative: elaborare una strategia nazionale, rivedere l'attribuzione delle risorse, raggruppare le attività o creare un centro di competenza, adeguare le attività di controllo, ampliare l'allestimento di rapporti.

Parole chiave

Diritto in materia di prodotti chimici, esecuzione post-marketing, controllo del mercato, controlli sulle aziende, controlli sui prodotti, valutazione.

Executive summary

Mandato e oggetto

Situazione iniziale

I prodotti chimici svolgono un ruolo importante in molti processi aziendali e nella vita quotidiana. Si tratta di sostanze, preparati/miscele, prodotti biocidi (*biocidal products*, BP), prodotti fitosanitari (*plant protection products*, PPP) e concimi. I prodotti chimici sono utili in molteplici ambiti, ma presentano anche dei rischi per l'ambiente e per la salute umana. Lo scopo del diritto in materia di prodotti chimici è pertanto quello di ridurre al minimo i rischi ambientali e sanitari derivanti dall'impiego di prodotti chimici. La Confederazione e i Cantoni verificano il rispetto delle prescrizioni mediante controlli sulle aziende e sui prodotti, mettendo al contempo a disposizione delle aziende e della popolazione le necessarie informazioni sull'impiego e sull'utilizzo dei prodotti chimici. Qualora vengano contestati determinati prodotti e/o processi, le aziende devono apportare i necessari adeguamenti.

I controlli e i servizi d'informazione della Confederazione e dei Cantoni possono essere designati con l'espressione «controllo del mercato». La competenza per l'esecuzione del controllo del mercato spetta alla Confederazione e ai Cantoni. Per ottimizzare tale esecuzione, il gruppo direttivo della conferenza dei responsabili dell'esecuzione del diritto in materia di prodotti chimici, composta dai responsabili degli uffici cantonali e dei servizi federali coinvolti, ha incaricato INFRAS di effettuare la valutazione del controllo del mercato.

Oggetto, scopo e questioni trattate

L'oggetto della valutazione è l'esecuzione del diritto in materia di prodotti chimici nel settore del «controllo del mercato». L'obiettivo è raccogliere informazioni sull'esecuzione per i Cantoni e la Confederazione nonché di mostrare le pratiche collaudate e il potenziale di ottimizzazione. Le principali questioni trattate sono le seguenti:

1. **stato attuale:** come avviene l'esecuzione del diritto in materia di prodotti chimici nel settore del controllo del mercato? Quali sono gli obiettivi perseguiti e quali gli effetti ottenuti?
2. **valutazione:** gli obiettivi, i mezzi (risorse) e le misure di esecuzione sono coerenti? Questo aspetto deve essere valutato sia per quanto riguarda l'esecuzione da parte dei singoli Cantoni e servizi federali sia a livello generale per tutta la Svizzera. Nella valutazione occorre considerare anche le diverse situazioni nei Cantoni (risorse, numero di aziende, categorie di aziende);
3. **conclusioni:** esiste un potenziale di ottimizzazione? Dove è necessario intervenire?

Metodologia

Per trovare una risposta alle questioni summenzionate sono stati utilizzati diversi metodi: per raccogliere informazioni sullo stato attuale (dotazione e attribuzione di risorse, organizzazione e collaborazione), nell'autunno del 2020 è stato condotto un sondaggio online tra tutte le autorità esecutive cantonali competenti, sulla base di un questionario elaborato nel mese di giugno dello stesso anno nell'ambito di quattro workshop con rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni. Sono inoltre state condotte 56 interviste con capi di uffici e divisioni nonché esperte ed esperti operativi delle autorità esecutive cantonali e dei servizi federali coinvolti, come pure con le associazioni economiche e ambientali interessate, per raccogliere pareri sull'esecuzione, sui problemi esistenti e sui possibili miglioramenti da apportare. Infine, per conoscere l'opinione delle aziende, nei mesi di gennaio e febbraio 2021 è stato condotto un breve sondaggio online tra le aziende interessate, ricevendo quasi 450 risposte che sono state valutate. Come integrazione sono state utilizzate anche analisi di documenti, quali rapporti annuali, concetti ecc.

Tutti i Cantoni hanno partecipato al sondaggio online loro dedicato. Dalla verifica della qualità delle risposte fornite è emerso che determinati dati, riguardanti in particolare i controlli sui prodotti, non sono stati riportati da tutti i Cantoni con lo stesso livello di completezza. Pertanto, per quanto concerne i controlli sui prodotti, la comparabilità e il valore informativo dei risultati del sondaggio sono limitati.

Risultati

I principali risultati sullo stato attuale possono essere riassunti come segue.

Organizzazione

- A seconda del Cantone, l'organo competente per l'esecuzione del diritto in materia di prodotti chimici è l'ufficio responsabile della protezione dei consumatori o della sicurezza alimentare oppure l'ufficio dell'ambiente.
- Vi sono motivi per ritenere che, in alcuni Cantoni, l'esecuzione a livello interno non sia sufficientemente coordinata e delimitata, soprattutto quando si tratta delle interfacce tra la legislazione sui prodotti chimici, la protezione delle acque e la protezione dei lavoratori.
- Emerge un intenso scambio di informazioni tra gli uffici cantonali competenti e i servizi federali. La collaborazione è descritta come ottima. Cinque Cantoni esprimono tuttavia insoddisfazione in merito alla collaborazione con l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG)¹.

¹ La lacuna è stata individuata ed è stato creato un apposito gruppo di progetto.

- Le competenze delle autorità esecutive cantonali e le informazioni offerte da queste ultime sono valutate positivamente dalle aziende. Alcuni Cantoni considerano utile una consulenza che vada oltre la semplice informazione.
- La maggior parte dei Cantoni non pubblica i risultati dei controlli e non trasmette i dati alla Confederazione.

Risorse

- Le risorse di personale a disposizione dei Cantoni per il controllo del mercato variano da basse percentuali d'impiego a un massimo di quattro posti a tempo pieno. La maggior parte dei Cantoni, tuttavia, ha meno di due posti a tempo pieno e alcuni addirittura una percentuale di impiego molto più bassa di un posto a tempo pieno.²
- I piccoli Cantoni presentano una quota di attività generali (overhead)³ superiore alla media. Dato che dispongono solo di basse percentuali d'impiego, le riunioni di coordinamento, i corsi di perfezionamento e altre attività simili incidono in modo considerevole.
- La maggioranza dei Cantoni utilizza gran parte delle proprie risorse per i controlli sulle aziende (fabbricanti e importatori) e per quelli sui prodotti (sostanze e preparati nonché prodotti biocidi). Le risorse impiegate per i commercianti e gli utilizzatori e per le altre categorie di prodotti (oggetti, PPP, concimi) sono nettamente inferiori. Gran parte dei Cantoni partecipa regolarmente alle campagne nazionali. Le attività di controllo sono in parte molto eterogenee e variano notevolmente.
- Alcuni Cantoni non effettuano alcun controllo sulle aziende o sui prodotti, mentre altri non hanno partecipato a campagne che riguardano tutti i Cantoni (ad es. le campagne scolastiche).⁴
- La metà dei Cantoni fissa le priorità nel settore del controllo del mercato a seconda delle risorse disponibili. È impossibile dire se l'attribuzione delle risorse sia in definitiva basata su un concetto strategico chiaro, fondato su strutture che si sono evolute storicamente, o se sia più casuale.
- La maggior parte dei Cantoni fa eseguire analisi conformemente all'ordinanza sulla riduzione dei rischi inerenti ai prodotti chimici (ORRPChim) in laboratori cantonali o esterni. Viene criticata la distribuzione dei costi di determinate analisi tra i singoli Cantoni.

² Media = 1,34 posti di lavoro a tempo pieno, mediano = 1,50 posti di lavoro a tempo pieno, deviazione standard = 1,00 posti di lavoro a tempo pieno.

³ Overhead: richieste, prese di posizione e procedure di consultazione nonché rapporti, formazione/perfezionamento e coordinamento, inclusi materiali informativi come promemoria ecc.

⁴ Controlli sui prodotti: un Cantone non effettua controlli sui prodotti, altri tre meno di dieci. Controlli aziendali: negli ultimi tre anni un Cantone ha effettuato in media un unico controllo aziendale basato su segnalazioni, altri due meno di dieci. Campagne nazionali: due cantoni non hanno partecipato a nessuna campagna nazionale, altri due non hanno preso parte alla campagna scolastica

Efficacia

- L'efficacia dell'esecuzione non può essere valutata. Non ci sono obiettivi e indicatori appropriati a rispetto ai quali gli effetti possano essere misurati.
- Inoltre, non esistono definizioni uniformi per i principali indicatori del raggiungimento degli obiettivi e della misurazione dell'efficacia (ad es. controlli sui prodotti, controlli sulle aziende).

Conclusioni

Basandosi sullo stato attuale, la valutazione giunge alla conclusione che l'esecuzione del diritto in materia di prodotti chimici nel settore del controllo del mercato funziona fondamentalmente bene, ma presenta alcuni punti deboli. Tra gli aspetti che a nostro avviso funzionano bene in tutti o nella maggior parte dei Cantoni figurano in particolare la collaborazione tra i Cantoni e quella tra i Cantoni e i servizi federali⁵. Altri aspetti positivi sono l'orientamento dei controlli effettuati sulle aziende e sui prodotti, in linea di principio basato sul rischio, le informazioni fornite dai Cantoni alle aziende e la competenza delle autorità esecutive coinvolte nell'esecuzione. Infine, a nostro avviso anche i risultati della partecipazione alle campagne sono in un certo senso positivi, anche se potrebbero essere ulteriormente migliorati.

I principali punti deboli dell'esecuzione e i punti di partenza per l'ottimizzazione sono i seguenti:

- manca una strategia comune tra tutti i Cantoni per l'esecuzione del controllo del mercato;
- ci sono Cantoni che non effettuano controlli o che non partecipano a campagne;
- l'organizzazione in 23 unità cantonali separate è poco efficiente e non abbastanza efficace dal punto di vista nazionale. Nei piccoli Cantoni la quota di overhead è molto elevata;
- le attività di esecuzione non sono sufficientemente coordinate e delimitate all'interno dei Cantoni;
- i rapporti sulle attività di esecuzione sono inadeguati e manca una panoramica nazionale;
- non è possibile valutare l'efficacia. Mancano obiettivi e una definizione uniforme degli indicatori rilevanti e delle cifre chiave.

⁵ La necessità di intervento presso l'UFAG è già stata affrontata ed è stato creato un apposito gruppo di progetto.

Raccomandazioni

Livello strategico

1. Confederazione e Cantoni dovrebbero elaborare una strategia nazionale

La Confederazione e i Cantoni dovrebbero elaborare insieme una strategia nazionale che definisca obiettivi strategici, priorità e indicatori. Sulla base della strategia, dovrebbe poi essere elaborato un piano di attuazione che definisca gli obiettivi operativi e le attività di controllo comuni previste. È importante che le autorità esecutive competenti siano coinvolte e che i servizi federali e i capi degli uffici definiscano vincolantemente. Inoltre, la Confederazione dovrebbe riferire regolarmente in merito alle attività nell'ambito del piano di attuazione e ai progressi della strategia, sulla base dei rapporti presentati dai Cantoni. Occorrerebbe anche esaminare l'efficienza dell'attuazione delle raccomandazioni come pure i relativi costi amministrativi e di coordinamento.

2. I Cantoni dovrebbero attribuire le risorse in base a una strategia

I Cantoni dovrebbero rivedere l'attribuzione delle risorse e assegnare queste ultime in base alla strategia nazionale. In tal modo sarebbe possibile capire in quali ambiti non si dispone di risorse sufficienti per garantire un'esecuzione conforme alla legge. I Cantoni che attualmente non effettuano controlli o non partecipano a campagne dovrebbero ridistribuire le loro risorse e, se necessario, destinarne di più ai compiti per i quali le risorse a disposizione sono insufficienti. Questo sia attraverso adeguamenti interni ai Cantoni stessi sia mediante un raggruppamento delle attività a livello intercantonale (cfr. raccomandazione 3). La Confederazione dovrebbe esigere dai Cantoni risorse adeguate in base agli obiettivi della strategia nazionale.

3. I Cantoni dovrebbero raggruppare le attività a livello intercantonale o creare un centro di competenza

Al fine di utilizzare le risorse disponibili nel modo più efficace ed efficiente possibile, i Cantoni che non possono adempiere tutti i compiti da soli dovrebbero unire le forze e raggruppare le proprie attività (analogamente ai cantoni di Uri, Svitto, Obvaldo e Nidvaldo, che gestiscono congiuntamente il laboratorio dei "Urkantone"). Sarebbe anche ipotizzabile la creazione di diversi centri di competenza regionali o di un unico centro di competenza nazionale in cui le esperte e gli esperti cantonali potrebbero unire le forze e mettere a disposizione le proprie competenze in determinati ambiti o, se necessario, fornire supporto alle ispettrici e agli ispettori chimici locali sul posto.

Livello operativo

4. I Cantoni dovrebbero adeguare le risorse e le attività di controllo al potenziale di rischio

I Cantoni controllano le aziende e i prodotti con frequenze diverse. I Cantoni dovrebbero sottoporre a una valutazione sistematica e basata sul rischio tutti i settori, al fine di individuare l'eventuale necessità di intervento per determinati tipi di aziende o prodotti e, se necessario, rafforzare i controlli in modo mirato.

5. I Cantoni e la Confederazione dovrebbero riferire in modo più trasparente

I Cantoni dovrebbero documentare i risultati dei controlli in modo più sistematico e trasparente. Questo permetterebbe loro anche di mostrare meglio, all'occorrenza, la necessità dell'esecuzione. La trasparenza nella stesura dei rapporti fornirà anche un incentivo per rafforzare la verifica delle attività di controllo. La Confederazione dovrebbe garantire che le direttive esistenti per la stesura, da parte dei Cantoni, dei rapporti a essa destinati siano rispettate e che i Cantoni le trasmettano i dati relativi ai controlli. La Confederazione dovrebbe poi mettere insieme i risultati in modo da avere un quadro generale e informare in merito il Consiglio federale, il mondo politico e la popolazione.