

Il Consiglio di Stato

Signor
Henrik Bang e cofirmatari
Deputati al Gran Consiglio

Interrogazione 7 maggio 2017 n. 94.17 Controlli, come siamo messi con le risorse?

Signori deputati,

prima di entrare nel merito della vostra interrogazione è necessario richiamare alcune indicazioni di carattere generale.

Secondo l'art. 98 della *Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato* l'interrogazione è una domanda formulata per iscritto da uno o più deputati, rivolta al Consiglio di Stato, su un oggetto d'interesse pubblico generale. Essa deve restare uno strumento di cui il deputato dispone per controllare e stimolare l'attività del Consiglio di Stato, non per avere puntuali informazioni su casi individuali e concreti (RTiD II 2004 p. 265-277, G. Corti, *Interpellanze e interrogazioni fra limiti istituzionali, tutela del segreto d'ufficio e protezione dei dati personali*).

Il segreto d'ufficio impedisce di dare una risposta o al massimo consente all'esecutivo di rilasciare informazioni sommarie e assolutamente generiche (*Hans Haggmann / Felix Horber, Die Geschäftsordnung im Parlament, Zurigo 1998, p. 97-99*).

Laddove un deputato chiede informazioni di dettaglio relative un caso determinato, occorre pure tener conto delle esigenze di riservatezza a tutela di legittimi interessi privati e delle prescrizioni in materia di protezione dei dati personali.

Nei casi in cui vi è un procedimento penale in corso, a impedire di divulgare informazioni vi è anche il segreto istruttorio.

Fatte queste doverose premesse, per quanto possibile il Consiglio di Stato prende posizione sulle domande sottoposte, qui di seguito riportate.

1. I controlli dell'ispettorato del lavoro e del laboratorio cantonale sono stati eseguiti, negli scorsi anni, in questa ditta? Se sì che risultati hanno avuto?

I controlli nel settore della prevenzione degli infortuni e del lavoro nero

L'Ufficio dell'ispettorato del lavoro (UIL) è l'autorità cantonale competente in materia di prevenzione degli infortuni per le aziende cosiddette a "minor rischio", non indicate all'art. 49 dell'Ordinanza sulla prevenzione degli infortuni (OPI).

In questo ambito i controlli sono pianificati dando priorità alle segnalazioni e ai settori economici dove, secondo le statistiche degli infortuni (*statistique des accidents LAA, édition 2016*), sono

occupate un numero imponente di persone e i costi generati dagli infortuni professionali risultano essere considerevoli. La priorità viene data anche alle aziende al beneficio di un'autorizzazione in regime speciale (lavoro notturno e/o domenicale) e alle aziende che occupano apprendisti. I controlli in questo ambito, a dipendenza del genere e dell'entità della verifica, possono essere fatti a sorpresa oppure preannunciati. Caso per caso si valutano le modalità di intervento a seconda delle finalità del controllo.

L'UIL è altresì organo di esecuzione delle leggi federali concernenti i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (LLN).

In questo ambito l'attività ispettiva è finalizzata alla verifica del rispetto degli obblighi di annuncio e di autorizzazione conformemente al diritto in materia di assicurazioni sociali, stranieri e imposte alla fonte (art. 6 LLN). Le verifiche da parte dell'UIL prendono avvio a seguito delle segnalazioni raccolte dall'autorità di coordinamento, ovvero l'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (USML). L'UIL esegue anche delle verifiche cosiddette spontanee. Dal 2014 l'Ufficio si è dotato di una strategia per questo tipo di controlli, concentrando prevalentemente l'attività nei settori ritenuti problematici e nei periodi in cui questi settori sono più sollecitati. Entrambe le tipologie di controlli possono avvenire congiuntamente con altre autorità di controllo (Polizia cantonale, polizie comunali, AIC, dogane, Commissioni paritetiche, eccetera).

È importante notare che i controlli svolti dall'UIL, nell'ambito della lotta contro il lavoro nero, non sono preannunciati, ciò al fine di garantire l'effetto sorpresa dell'intervento ispettivo.

I controlli nel settore alimentare

Gli alimenti non devono mettere a repentaglio la salute umana. Per garantirne la sicurezza, il settore alimentare deve collaborare con le autorità. Perfino i consumatori hanno una responsabilità in tal senso. La sicurezza alimentare può essere quindi garantita solo se tutti gli attori, ossia il settore alimentare, le autorità cantonali e federali e i consumatori, si assumono le proprie responsabilità.

La responsabilità legale principale ricade comunque e sempre sul settore alimentare, il quale deve effettuare il controllo autonomo e garantire che i prodotti soddisfino i requisiti di legge e non mettano a rischio la salute. In base alla «buona prassi di fabbricazione» (GMP), i produttori devono esaminare o fare esaminare gli alimenti e documentare il rispetto dei requisiti. In caso di sospetti rischi per la salute, è necessario informare le autorità esecutive cantonali e ritirare i prodotti dagli scaffali.

Sotto la direzione dei chimici e dei veterinari cantonali, le autorità cantonali verificano che il settore alimentare si assuma le proprie responsabilità. Nell'ambito dei loro compiti esecutivi, essi effettuano controlli di aziende e prodotti e impongono eventuali misure. I requisiti dei controlli sono enunciati all'art. 3 dell'ordinanza sull'esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari che recita:

¹ I controlli ufficiali sono svolti dalle autorità di esecuzione. Servono a verificare il rispetto della legislazione sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso.

² Sono eseguiti regolarmente e con frequenza adeguata, di solito senza preavviso. La frequenza dei controlli delle aziende soggette all'obbligo di notifica e di autorizzazione sono disciplinate dall'articolo 8 dell'ordinanza del 16 dicembre 2016¹ sul piano nazionale di controllo della catena alimentare e degli oggetti d'uso.

³ I controlli ufficiali sono eseguiti in funzione dei rischi e tenendo conto dei seguenti criteri:

- a. i rischi constatati connessi alle derrate alimentari e gli oggetti d'uso, alle aziende alimentari o che si occupano di oggetti d'uso, all'utilizzo di derrate alimentari e oggetti d'uso oppure ai processi, materiali, sostanze, attività od operazioni che possono avere conseguenze sulla sicurezza delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso;

- b. *il comportamento adottato finora dalle persone responsabili e dall'azienda alimentare nei confronti del rispetto della legislazione sulle derrate alimentari;*
- c. *l'affidabilità dei controlli autonomi già eseguiti;*
- d. *la dimensione dell'azienda;*
- e. *le informazioni che potrebbero indicare una violazione della legislazione sulle derrate alimentari o gli oggetti d'uso;*
- f. *le eventuali garanzie date dall'autorità di esecuzione del Paese di origine;*
- g. *la potenziale possibilità di inganno delle pubblicità.*

⁴*L'efficacia dei controlli ufficiali eseguiti deve essere verificata dalle autorità di esecuzione. Devono essere adottate misure in caso di necessità.*

Ogni impresa è soggetta a controllo almeno nei termini fissati dall'Ordinanza sul Piano di controllo nazionale. Le competenti autorità di esecuzione possono aumentare la frequenza fissata per i controlli su imprese che presentano un rischio individuale più elevato delle altre imprese della stessa categoria. Le competenti autorità di esecuzione, in casi particolari, possono ridurre la frequenza fissata per i controlli in imprese situate in zone geografiche di difficile accesso. Le competenti autorità di esecuzione organizzano i controlli di cui sono responsabili in modo tale che, in linea di principio, le imprese non siano soggette a più di un controllo per anno civile.

Nella fattispecie la frequenza minima definita per legge per la categoria A213 "confezionamento di frutta e verdura" a cui appartiene l'azienda Crotta SA è di 4 anni.

Le autorità di esecuzione incaricate dei controlli ufficiali garantiscono l'imparzialità, la qualità e la coerenza dei controlli a tutti i livelli.

Nell'espletamento di questa loro funzione, volta sì a tutelare la salute del consumatore, a garantire l'igiene nelle produzioni alimentari e a proteggere dagli inganni, devono tuttavia agire garantendo agli assoggettati al diritto di loro competenza l'applicazione dei seguenti importanti principi costituzionali:

- principio della legalità, che impone l'adozione di misure amministrative solo in presenza di una base legale (per esempio non si può imporre di mettere i guanti prima di toccare una derrata -che oltretutto verrà cotta- se non vi è un articolo di legge che lo impone). In stretta relazione con questo principio vi è il concetto di "discrezionalità", quindi la possibilità che l'autorità ha di adottare misure con un certo "margine di manovra discrezionale" sempreché esse contribuiscano a raggiungere gli obiettivi della legge;
- principio della proporzionalità, che in poche parole impone all'autorità di adottare solo misure adeguate, necessarie e indispensabili, nel rispetto inoltre dell'equilibrio fra intensità dell'intervento e interesse pubblico. Per esempio non si impone la chiusura di uno stabilimento che produce una derrata sicura solo perché vi è materiale di scarto o anche sporczia in una delle fasi preliminari del processo produttivo o perché non si indossa una cuffia;
- principio dell'uguaglianza di trattamento, che si applica sia alle autorità sia agli assoggettati al diritto. Ne discende anche la regola secondo cui non vi è diritto alla parità di trattamento in caso di illegalità. Per esempio il fatto che la ditta A abbia sul mercato un prodotto illegale, non autorizza la ditta B a fare la stessa cosa;
- principio del divieto di arbitrio, che è strettamente legato a quello della legalità visto prima. Sulla base di questo principio possono essere prese misure solo in presenza di "evidenze" (constatazioni inequivocabili) suffragate da chiara base legale. Per esempio non si può affermare che un locale è sporco quando si è unicamente in presenza di disordine dovuto a specifica fase produttiva;
- principio della buona fede, che regola la relazione fra cittadini ma anche fra Stato e cittadini.

Solo le persone che hanno formazioni predefinite possono essere incaricate dei controlli ufficiali nel Cantone. Devono inoltre mantenere le loro conoscenze aggiornate e in caso di necessità assolvere una formazione complementare. Le persone incaricate dei controlli ufficiali devono essere indipendenti dalle aziende che ispezionano o controllano. A esse si applicano i motivi di riconsuazione di cui all'art. 10 cpv. 1 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa. Queste caratteristiche sono verificate ogni 16 mesi ca. dall'Ente Svizzero di Accreditazione (SAS) che sorveglia l'attività del Laboratorio cantonale rispetto alle esigenze di accreditamento ISO17020 (ispettorato) e ISO17025 (Laboratorio).

L'attività e i metodi di controlli sono standardizzati secondo l'art. 9 della citata ordinanza. La standardizzazione è tra l'altro spiegabile anche con il dovere di rispettare i principi costituzionali elencati in precedenza: senza una procedura standard non sarebbe possibile trattare tutti allo stesso modo. Il citato articolo recita:

¹ Il controllo ufficiale in Svizzera include segnatamente le attività seguenti:

a. esame:

1. delle misure di controllo autonomo attuate nelle aziende e dei relativi risultati,
2. del materiale scritto e di altre registrazioni che potrebbero essere importanti per valutare il rispetto della legislazione sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso,
3. del rispetto delle prescrizioni sulla tracciabilità,
4. del rispetto dei requisiti relativi alla caratterizzazione delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso,
5. del livello di formazione del personale, purché siano fissati relativi requisiti in materia di diritto sulle derrate alimentari,
6. del rispetto sull'obbligo di documentazione;

b. ispezione:

1. delle aziende, inclusi l'ambiente circostante, i locali, gli uffici, le installazioni, gli impianti, il parco macchine e il sistema di trasporto,
2. dei prodotti di partenza, degli ingredienti, dei coadiuvanti tecnologici e degli altri prodotti utilizzati per la preparazione e la produzione di derrate alimentari e oggetti d'uso,
3. delle materie prime, dei prodotti intermedi, dei semilavorati e dei prodotti finiti,
4. dei materiali e degli oggetti destinati a entrare in contatto con le derrate alimentari,
5. dei prodotti e delle procedure per la pulizia e la manutenzione e dei mezzi di lotta ai parassiti e agli organismi nocivi,
6. della caratterizzazione e della presentazione di derrate alimentari e di oggetti d'uso,
7. della pubblicità per derrate alimentari e oggetti d'uso;

c. controllo dell'igiene nelle aziende;

d. verifica dei requisiti e delle procedure connessi con l'obbligo di controllo autonomo secondo il capitolo 4 ODerr1; se un'impresa alimentare o una persona responsabile applica le procedure secondo l'articolo 80 ODerr, basate sui principi del sistema di analisi dei rischi e controllo dei punti critici (Hazard Analysis Critical Control Points, principi HACCP), invece di fissare procedure proprie specifiche, va verificata l'applicazione regolare di queste linee guida del settore;

e. colloqui con la persona responsabile di un'azienda e il suo personale;

f. lettura dei valori registrati dagli apparecchi di misurazione delle aziende;

g. verifica successiva delle misurazioni delle aziende con gli apparecchi dei controlli ufficiali.

² I controlli ufficiali delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso possono anche comprendere una serie di controlli o di misurazioni pianificate per mantenere una visione d'insieme sullo stato di osservanza della legislazione sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso.

Già sulla base di quanto sopra risulta evidente che paragonare fotografie e filmati girati e commentati da una troupe televisiva senza particolare formazione tecnica e giuridica con il risultato di ispezioni ufficiali (inclusa l'eventuale conseguente adozione di misure) è del tutto improprio.

È tuttavia importante informare inoltre che i controlli svolti dal Laboratorio cantonale nell'ambito della verifica delle condizioni igieniche non sono mai preannunciati, ciò al fine di garantire l'effetto sorpresa dell'intervento ispettivo. Nella fattispecie presso l'azienda Crotta SA, limitandoci qui all'attività svolta negli ultimi 10 anni, sono stati eseguiti controlli completi o parziali, sempre senza preavviso, negli anni 2008, 2011, 2012, 2014, 2016 e 2017 intercalati da prelievi di campioni per accertamenti analitici, come risulta più dettagliatamente dalla tabella che segue:

Istoriatto Enzo Crotta SA Muzzano	
DATA	DESCRIZIONE
03/05/2017	Accertamento analitico verdure
08/03/2017	Ispezione su segnalazione + Verifica misure intime
16/02/2017	Accertamento analitico insalate
07/02/2017	Accertamento analitico insalate
10/03/2016	Controllo periodico
07/07/2014	Accertamento analitico insalata pronta consumo
07/07/2014	Controllo parziale art. 50 Tracciabilità
15/03/2012	Controllo parziale art. 54 Ritiro/Richiamo
28/06/2011	Accertamento analitico miele – radionuclidi
28/07/2011	Controllo periodico
12/05/2011	Accertamento analitico insalata
15/07/2008	Verifica misure intime
03/01/2008	Controllo periodico
18/09/2007	Accertamento analitico uva
26/09/2006	Accertamento analitico verdure
20/07/2006	Accertamento analitico frutta
29/05/2006	Accertamento analitico fragole
30/03/2006	Accertamento analitico insalate
23/02/2006	Accertamento analitico fragole

Controlli fuori programmazione a frequenze inferiori a quelle imposte dalla legislazione possono essere generati da segnalazioni circostanziate di altre autorità o istituzioni o cittadini, come pure anche dall'esperienza accumulata dall'autorità di controllo con un particolare assoggettato.

Infine, vale la pena aggiungere che un assoggettato può essere controllato anche indirettamente attraverso la verifica di fornitori o clienti. Infatti, come visto sopra, durante un'ispezione si esaminano anche la documentazione e le registrazioni che potrebbero essere importanti per valutare il rispetto della legislazione sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso.

Fra queste, per esempio nell'ambito dei controlli regolari presso la grande distribuzione, gli esercizi pubblici, gli ospedali, le case per anziani, le mense di asili, i ristoranti scolastici, ecc. sono visionate anche le schede sulle quali sono registrati i reclami sulle prestazioni dei fornitori.

Da quanto sopra si evince che presso l'azienda Crotta SA i controlli ufficiali sono stati eseguiti nel rispetto delle prescrizioni di legge che li definiscono e regolano, con procedure standardizzate e con personale adeguatamente formato, toccando sia aspetti ispettivi che analitici. Tenendo conto delle esigenze di riservatezza a tutela di legittimi interessi privati e delle prescrizioni in materia di segreto d'ufficio, di segreto istruttorio e di legislazione sulla protezione dei dati personali, non vengono divulgati i risultati dei controlli.

2. Oltre ai controlli in ambito igienico e lavorativo per questa tipo di attività, per legge, sono previsti altri tipi di controllo? Se sì quali?

3. Lo Stato e in particolare gli uffici dell'ispettorato del lavoro e del laboratorio cantonale dispongono delle sufficienti risorse per eseguire i controlli così come previsto dalle leggi superiori?

L'UIL opera con due contratti di prestazione conclusi con il Dipartimento federale dell'economia della formazione e della ricerca (DEFR). Il primo inerente la lotta contro il lavoro nero e il secondo concernente il controllo delle condizioni salariali minime prescritte nei Contratti normali di lavoro, come pure la verifica delle condizioni di impiego dei lavoratori con domicilio o sede all'estero distaccati da un datore di lavoro in Svizzera. Un terzo contratto di prestazione, concluso con la Commissione federale di coordinamento per la sicurezza sul lavoro (CFSL), concerne la verifica delle misure di prevenzione degli infortuni che ogni datore di lavoro deve adottare.

I suddetti contratti di prestazione prevedono, tra gli altri aspetti, un numero minimo di controlli. Lo scrivente Consiglio può confermare che, negli ultimi 4 anni, l'UIL ha realizzato un numero ben maggiore di controlli rispetto agli obiettivi fissati dalla Confederazione.

Sul fronte della verifica dei livelli salariali si segnala ad esempio che nel 2016 sono stati controllati nel nostro Cantone il 22% dei datori di lavoro non sottoposti a contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale (CCL-OG), un tasso di gran lunga superiore sia alle richieste della SECO (2-3%) che alla media svizzera (5%).

Da segnalare anche che il 25 settembre 2016 è stato approvato in votazione popolare il controprogetto all'iniziativa popolare legislativa generica del 10 ottobre 2011 "Basta con il dumping salariale in Ticino!" adottato dal Gran Consiglio il 22 giugno 2016.

Il controprogetto approvato dal popolo rafforza la sorveglianza del mercato del lavoro ticinese, in particolare attraverso un potenziamento degli effettivi sia degli organi cantonali di controllo che delle Commissioni paritetiche. A questo proposito, il Parlamento ha stanziato un credito quadro di massimo fr. 10'000'000.- per il periodo 2017-2020.

Il Consiglio di Stato ha avviato il processo di rafforzamento dell'apparato ispettivo sia presso l'Amministrazione cantonale che presso le Commissioni paritetiche. Il potenziamento dell'apparato ispettivo garantirà, da un lato, un aumento quantitativo e qualitativo dei controlli incrementandone l'efficacia, e d'altro lato, migliorerà la tempestività degli interventi sanzionatori, laddove si verificano delle violazioni alle condizioni salariali in vigore.

Il Laboratorio cantonale consta di due reparti analitici e di un reparto ispettivo: in quest'ultimo opera con 9.3 unità che devono coprire un po' meno di 6'000 attività, da controllare a frequenza determinata dalla legislazione federale. La categoria di aziende a cui appartiene la Crotta SA risulta coperta da sufficienti risorse, mentre per altre categorie di assoggettati risulta più problematico rispettare pienamente le frequenze dettate dalla legislazione federale.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a circa 6 ore lavorative.

Vogliate gradire, signori deputati, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Manuele Bertoli

Il Cancelliere:



Arnoldo Coduri

Copia:

- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch)
- Divisione dell'economia (dfe-de@ti.ch)
- Divisione della salute pubblica (dss-dsp@ti.ch)
- Ufficio dell'ispettorato del lavoro (dfe-uil@ti.ch)
- Laboratorio cantonale (dss-lc@ti.ch)