

Finanzdelegation

Délégation des finances

Delegazione delle finanze

Joint Committee on Finance



100 ans

Eidgenössische Finanzkontrolle

Contrôle fédéral des finances

Controllo federale delle finanze

Swiss Federal Audit Office



125 Jahre

## **«I rischi delle società industriali e dell'informazione e le sfide poste ai sistemi di vigilanza della Confederazione»**

### **Case-study del dott. Hedda von Wedel, membro della Corte europea dei conti**

#### **SALUTO**

Mi ha rallegrato e sorpreso ad un tempo l'invito che mi è stato rivolto nell'ambito dell'anniversario del Controllo federale delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali di presentare – sotto il titolo «I rischi delle società industriali e dell'informazione» – l'inchiesta condotta dall'Incaricato federale per la redditività nell'amministrazione sull'«Organizzazione della protezione della salute dei consumatori (con un accento particolare sulla legislazione sulle derrate alimentari)». Rallegrato per l'interesse suscitato da questo tema che a prima vista potrebbe far pensare che si tratti di un problema specifico all'organizzazione dello Stato federale in Germania. E anche un po' sorpreso perché il «rischio» viene scelto come tema congressuale proprio da un organismo di controllo delle finanze. In questo contesto non potrà certo essere sradicata l'opinione ampiamente diffusa secondo la quale le Corti dei conti svolgono la loro attività quando tutto è ormai finito e quindi sempre troppo tardi.

Penso che esistano due diverse spiegazioni alla mia gioia. Anzitutto l'ottima collaborazione e le relazioni di fiducia che da tempo intercorrono tra le Corti germaniche dei conti e il Controllo federale delle finanze, come pure con la Corte austriaca dei conti. Secondariamente, un'inchiesta sul miglioramento organizzativo della protezione della salute dei consumatori nell'attuale intreccio internazionale è ormai possibile soltanto nel contesto delle regolamentazioni internazionali e – per quanto concerne l'UE – in funzione delle sue prescrizioni e a mente delle condizioni esistenti nei singoli Stati nazionali. Ne risulta che le strutture dovrebbero essere compatibili a livello transfrontaliero. Dal canto suo il controllo delle finanze deve affrontare il problema dei rischi non soltanto a motivo di una possibile responsabilità dello Stato, ma anche perché tutte le sue attività di controllo destinate all'esame della capacità dello Stato di difendersi dai pericoli sono in definitiva vincolate ad attività amministrative volte a tutelarsi contro i rischi. Secondo il vecchio diritto amministrativo si sarebbe parlato di «polizia» e ora, ritornando alla legislazione sulle derrate alimentari, di «polizia delle derrate alimentari».

Consentitemi di aggiungere che il controllo delle finanze è confrontato con il tema del rischio anche al suo interno, in particolare con i rischi di bilancio. Dato che possiamo effettuare soltanto controlli per campionatura, all'atto della loro pianificazione non ci resta che provvedere affinché gli ambiti particolarmente esposti ai rischi siano sottoposti a una sufficiente densità di verifiche. Nell'esecuzione dei controlli veri e propri esistono poi ovviamente rischi di esame di diversa natura. Ma si tratta di un tema a sé stante. Mi accontenterò quindi di un solo accenno. Anche la Corte europea dei conti affronta queste questioni nel suo prontuario di controllo e vorrei aggiungere che pure l'UE sta modificando la sua legislazione in materia di bilancio, introducendovi elementi di analisi del rischio. Queste modifiche figurano altresì nel progetto di riforma che la Commissione ha elaborato in esecuzione dei progetti presentati nel libro bianco del 2000.

Ho accennato all'inizio che «l'inchiesta sull'organizzazione della protezione della salute dei consumatori» è stata avviata dall'«Incaricato federale per la redditività nell'amministrazione». L'inchiesta è stata sollecitata da un invito del Cancelliere – probabilmente espresso nella sua allocuzione di Capodanno 2000/2001 – di intraprendere un'analisi dei punti deboli nella protezione della salute dei consumatori. Per quanto concerne l'Incaricato federale, si tratta di una peculiarità organizzativa dello Stato federale, che del resto non esiste presso tutte le altre Corti dei conti. L'Incaricato federale per la redditività nell'amministrazione è un organismo giuridicamente separato dalla Corte federale dei conti. Tradizionalmente questo incarico è rivestito dal presidente in carica della Corte federale dei conti. Dopo la fondazione della Repubblica federale di Germania, l'Incaricato è stato istituito per la prima volta nel 1952 e pertanto festeggia quest'anno i cinquant'anni di esistenza.

Fra i compiti dell'Incaricato federale per la redditività nell'amministrazione rientra la collaborazione all'adempimento economico dei compiti dello Stato e a una corrispondente organizzazione dell'amministrazione mediante proposte, perizie o pareri. Può effettuare questa collaborazione su base autonoma oppure su richiesta del Governo federale o di un Ministero. Non dispone però di un effettivo proprio di personale, ma fa capo ai collaboratori della Corte federale dei conti.

Su invito del Cancelliere si è offerta la possibilità di avvalersi di questo strumento. Uno dei motivi che ne determinò la scelta fu che prima di avviare l'inchiesta ci si mise d'accordo sul fatto che si sarebbe disposto soltanto di un periodo di tempo sino all'inizio della pausa estiva. Questa circostanza rendeva impossibile fin da principio l'utilizzazione dei metodi tradizionali di controllo, completati da ampi accertamenti in loco. Si dovette pertanto fare capo ad altri metodi, come voluminosi questionari allo Stato centrale e ai Länder, interviste e valutazioni di materiale esterno. Vi si aggiunse poi una speciale organizzazione di inchiesta, come illustrato qui di seguito.

### **Condizioni quadro dell'inchiesta**

A fine 2000 anche in Germania le notizie in merito alla diffusione della BSE avevano destato forti sentimenti di insicurezza presso i consumatori. Come esposto in precedenza, si doveva allestire in tempi brevi un'analisi dei punti deboli nell'organizzazione della protezione della salute dei consumatori a livello di

- Stato federale,
- collaborazione tra Stato federale e Unione europea, nonché di
- collaborazione tra Stato federale e Länder.

La perizia è stata inviata tempestivamente al Cancelliere il 10 luglio 2001 e presentata lo stesso giorno all'opinione pubblica.

Per effettuare l'analisi dei punti deboli fu istituito un gruppo interno alla Corte federale dei conti; tale gruppo era a sua volta sostenuto da un gruppo di lavoro che accompagnava il progetto. Al gruppo di lavoro hanno partecipato rappresentanti del Ministero federale per la protezione dei consumatori, l'alimentazione e l'agricoltura, del Ministero federale della sanità, rappresentanti di tre Ministeri competenti dei Länder – ossia della Baviera, della Bassa Sassonia e del Meclemburgo-Pomerania Anteriore – come pure un rappresentante dell'Unione europea.

Il gruppo di lavoro e il gruppo interno della Corte federale dei conti sono stati sostenuti da un comitato con funzione consultiva, in seno al quale furono designati noti rappresentanti dell'agricoltura, dell'economia, della scienza e delle associazioni di consumatori. La perizia era pertanto ampiamente corroborata a livello interdisciplinare.

Quanto all'analisi stessa dei punti deboli, si tratta di un'inchiesta in materia di organizzazione incentrata sullo Stato federale. L'inchiesta doveva tenere conto delle strutture organizzative dell'Unione europea e si è anche fondata sulla ripartizione di competenze in materia di derrate alimentari stabilita per legge tra Stato federale e Länder. Le proposte che avrebbero reso necessarie modifiche costituzionali sono state escluse dall'incarico federale a causa del loro probabile insuccesso. Per motivi di tempo, l'inchiesta doveva limitarsi alla sicurezza delle derrate alimentari. Occorre rammentare che già in una fase anteriore all'inchiesta il Governo federale aveva concentrato ampie parti delle competenze in ambito di sorveglianza sulle derrate alimentari in seno a precedenti Ministeri federali per la protezione dei consumatori, l'alimentazione e l'agricoltura.

### **Chi assume la responsabilità di derrate alimentari senza rischi per la salute e del loro consumo?**

Si tratta di sapere sull'operato di chi deve essere rivolta l'inchiesta. In questo contesto gli attori principali sono anzitutto i servizi dello Stato, ossia l'Unione europea, lo Stato federale e i Länder. Questi tre enti devono stabilire prescrizioni legali chiare, trasparenti e univoche. In ambito di sicurezza delle derrate alimentari fa parte degli attori principali anche l'economia: si tratta nella fattispecie dell'agricoltura, dell'industria alimentare e del commercio. Per il tramite di controlli autonomi a livello di produzione e di commercio essi devono provvedere affinché le prescrizioni legali siano sufficientemente rispettate. I consumatori infine sono importanti attori per un'alimentazione senza rischi per la salute. Essi prendono le decisioni in materia di consumo; devono pertanto poter fidare nel fatto che gli attori sovrani e l'economia adempiano in modo conforme i loro rispettivi compiti. Devono anche potere contare su un'informazione oggettiva su eventuali pericoli.

## **Quali sono i compiti dei singoli attori dello Stato?**

L'Unione europea stabilisce una legislazione comune in materia di sicurezza delle derrate alimentari. D'altra parte essa effettua controlli in seno agli Stati membri – in Germania in seno ai Länder – per verificare il rispetto della legislazione comunitaria.

Lo Stato federale partecipa all'elaborazione della legislazione comunitaria e della legislazione nazionale. D'altra parte è responsabile nei confronti dell'Unione europea dell'applicazione della legislazione comunitaria in tutta la Repubblica federale di Germania. Inoltre svolge compiti di coordinamento in vista di un'applicazione uniforme delle norme legali da parte dei Länder.

I Länder devono applicare la legislazione comunitaria e le normative nazionali. Sono responsabili dell'esecuzione amministrativa delle prescrizioni legali e hanno l'obbligo di controllare se l'economia rispetta sufficientemente la legislazione comunitaria o quella nazionale. In altri termini i Länder devono controllare i controlli autonomi dell'economia.

Come detto in precedenza, la perizia verte per l'essenziale sui compiti dello Stato federale. Ai fini della ripartizione delle competenze a livello di Stato federale sono anzitutto rilevanti strutture eurocompatibili; l'Ufficio veterinario per le derrate alimentari di Dublino controlla il rispetto della legislazione comunitaria da parte degli Stati membri. La futura Autorità europea in materia di derrate alimentari è competente in materia di identificazione e di limitazione dei rischi inerenti alle derrate alimentari, nonché in materia di consulenza scientifica al mondo politico. Le competenze dello Stato federale devono peraltro rendere possibile una migliore collaborazione tra Stato federale e Länder; inoltre lo Stato federale deve essere organizzato in modo da rendere possibile a livello nazionale la piena ed efficiente assunzione dei compiti da parte del Governo federale e delle autorità che gli sono subordinate.

Conformemente alle definizioni usuali a livello internazionale, i responsabili pubblici devono assumere i seguenti compiti in materia di sicurezza delle derrate alimentari:

- management dei rischi,
- valutazione dei rischi,
- informazione sui rischi.

Questi complessi di compiti sono pure interrelati. La perizia definisce come segue tali relazioni: Il management dei rischi comprende sia l'emanazione di prescrizioni, sia compiti di esecuzione, come in particolare i controlli. Lo Stato federale e i Länder devono assumere questi compiti in comune, in modo costruttivo ed efficiente, sia a livello nazionale che a livello internazionale.

La valutazione dei rischi deve fornire dati scientifici sulla probabilità e il volume di danni alla salute in caso di consumo di derrate alimentari. Essa serve pure alla consulenza dei decisori politici ed è pertanto di uguale importanza per lo Stato federale e per i Länder. Il consumatore deve inoltre potersi basare su una valutazione fondata e oggettiva dei rischi.

L'informazione sui rischi è destinata a procurare ai decisori importanti conoscenze tratte dalla valutazione dei rischi nell'ambito di una consulenza politica preventiva e a spiegarle se del caso all'opinione pubblica.

Dato che la perizia era concentrata per l'essenziale a livello federale, occorre porre l'accento su proposte di strutture atte a garantire

- che lo Stato federale adempisse efficacemente i suoi impegni nei confronti dell'Unione europea,
- che assumesse in modo efficiente il suo ruolo nell'ambito della ripartizione delle competenze a livello federale, e
- che assolvesse nelle relazioni con i Länder la sua responsabilità di principio in materia di sufficiente sicurezza delle derrate alimentari.

## **Raccomandazioni di principio**

### **Management dei rischi**

Il management dei rischi comprende compiti legislativi, come per esempio l'emanazione di leggi, ordinanze, prescrizioni amministrative o disposizioni di esecuzione. La competenza in questo ambito spetta all'Unione europea, allo Stato federale e ai Länder. Le decisioni importanti in materia di orientamento legislativo spettano comunque all'Unione europea.

Ci si deve chiedere ora in che modo devono essere strutturati i compiti dello Stato federale, affinché le richieste della Germania possano essere ben introdotte e affermate in fase legislativa nell'Unione europea. Le trattative a Bruxelles sono molto complesse. Vi partecipano 15 Stati membri che non sempre condividono i medesimi punti di vista. Le proposte sono oggetto di delibera in seno a numerosi Comitati dell'Unione europea. Il Ministero federale per la protezione dei consumatori, l'alimentazione e l'agricoltura è l'ente centrale in materia di sicurezza delle derrate alimentari cui spetta la tutela delle richieste della Germania presso l'Unione europea. Il Ministero è rappresentato in numerosi Comitati della Commissione, per esempio nei cosiddetti Comitati di «comitologia», competenti nell'emanazione dei regolamenti di esecuzione della Commissione europea. Il Ministero è inoltre attivo in numerosi Comitati, come quello per l'agricoltura o per il mercato interno, per le questioni dei consumatori e del turismo. In seno ai Comitati il Governo federale – ma soprattutto il Ministero federale per la protezione dei consumatori, l'alimentazione e l'agricoltura – partecipano all'elaborazione della legislazione dell'Unione europea.

Di recente il Parlamento europeo si è occupato di questioni relative alla sicurezza delle derrate alimentari. In futuro anche in questo consesso sarà importata una certa influenza.

Dato che il Ministero federale per la protezione dei consumatori, l'alimentazione e l'agricoltura è l'ente centrale in materia di sicurezza delle derrate alimentari e che in seno all'Unione europea tutela per l'essenziale gli interessi della Germania per alimenti senza problemi per la salute, ci si deve chiedere in che modo i compiti di protezione dei consumatori vi debbano essere strutturati. La perizia propone

- di organizzare il Ministero in modo che le richieste della Germania siano ben preparate, in altri termini che l'organizzazione interna consenta di definire in blocco una politica di

protezione dei consumatori, una politica dell'alimentazione e una politica agraria. In questo contesto e nell'intento di evitare problemi maggiori di armonizzazione, la perizia raccomanda anzitutto l'ottimizzazione delle interfacce con gli altri enti federali che si occupano parimenti di questioni di sicurezza delle derrate alimentari;

- di procedere a una ristrutturazione dell'organizzazione interna del Ministero che riunisca i compiti di protezione dei consumatori e di sicurezza delle derrate alimentari;
- di strutturare il Ministero in modo che possa ben tutelare le richieste della Germania in seno alle istituzioni dell'Unione europea. In altri termini la struttura organizzativa del Ministero deve rendere possibile una presentazione ottimale degli obiettivi politici della Germania in seno all'Unione europea. Nella fattispecie la perizia raccomanda un'organizzazione interna del Ministero che consenta di potenziarne la rappresentanza nelle istituzioni dell'Unione europea.

Da questi obiettivi risulta la raccomandazione globale di istituire in seno al Ministero federale per la protezione dei consumatori, l'alimentazione e l'agricoltura una nuova divisione principale strategica per la protezione della salute dei consumatori che sia nel contempo competente in materia di affari UE. In questa divisione dovrebbero pure essere integrati l'Incaricato per l'Europa e il capo della divisione per l'Europa. La divisione come tale dovrebbe essere integrata nell'ambito di competenza del Segretario di Stato, che rappresenta gli affari UE nei diversi organismi degli affari nazionali e internazionali. Questa organizzazione consentirebbe peraltro di assumere in modo migliore i compiti legislativi dello Stato federale in materia di management dei rischi, sia a livello nazionale che in seno all'Unione europea.

Il secondo ambito di compiti del management dei rischi è l'esecuzione di norme legali, per esempio tramite prescrizioni amministrative e controlli sul rispetto delle prescrizioni legali da parte dell'economia.

Anche in questo caso la competenza spetta all'Unione europea, allo Stato federale e ai Länder. L'Unione europea esamina l'efficienza dei controlli da parte degli Stati membri. Lo Stato federale è responsabile del coordinamento dell'esecuzione delle prescrizioni da parte dei Länder, mentre i Länder sono responsabili dell'esecuzione in sintonia con la legislazione comunitaria e con la legislazione federale. Essi devono altresì garantire controlli sufficienti a livello di economia.

La molteplicità degli attori in campo evidenzia la difficoltà dell'esecuzione uniforme delle prescrizioni legali e di controlli sufficienti. Oltre all'Unione europea, allo Stato federale e ai Länder sono coinvolti 440 circondari e circa 14000 Comuni. È una molteplicità di attori che suscita il pericolo dell'insorgere di una prassi amministrativa e di esecuzione non uniforme. Ne potrebbero risultare direttive opache per l'economia, rischi per la sicurezza delle derrate alimentari e sentimento di insicurezza presso i consumatori. La perizia raccomanda pertanto di emanare la legislazione di esecuzione in modo possibilmente uniforme a livello federale. È un fatto importante per l'amministrazione, ma soprattutto per l'economia, dato che le imprese devono applicare le prescrizioni degli attori dello Stato. La perizia giunge infine alla conclusione che i compiti di management dei rischi possono essere migliorati soltanto mediante

- un'applicazione uniforme del diritto in Germania,

- un coordinamento del management dei rischi tra Stato federale e Länder, e
- la garanzia di un'attività conforme alle norme dell'UE da parte dell'amministrazione.

Per raggiungere questi obiettivi è stato raccomandato allo Stato federale di istituire un Servizio di coordinamento, per esempio come parte integrante del futuro Ufficio federale per la protezione dei consumatori. Il Servizio di coordinamento dovrebbe fungere da ente istituzionalizzato di management dei rischi dello Stato federale e dei Länder e assumere i seguenti compiti:

- coordinamento dello Stato federale e dei Länder per il tramite di Comitati permanenti Stato federale/Länder;
- sviluppo di una legislazione di esecuzione uniforme d'intesa con i Länder, per esempio per il tramite di disposizioni amministrative generali dello Stato federale o di standard di controllo uniformi;
- nella sua funzione di piattaforma di management delle crisi, il Servizio di coordinamento dovrebbe elaborare e gestire sistemi di allarme; dovrebbe inoltre sviluppare e gestire una banca centrale dei dati comprensiva di tutti i Länder. Il servizio di coordinamento dovrebbe peraltro fungere da ente nazionale di contatto con il servizio veterinario dell'Unione europea e con il servizio nazionale codex, con la partecipazione dell'economia.

Grazie a questo maggiore impegno da parte dello Stato federale, i compiti di management dei rischi dovrebbero meglio essere assunti in Germania.

### **Valutazione dei rischi e informazione sui rischi**

Valutazione dei rischi significa accertamento tempestivo dei pericoli, apprezzamento realistico dei rischi, nonché descrizione esatta e caratterizzazione del pericolo. L'informazione sui rischi è destinata a fornire una consulenza oggettiva e scientifica al mondo politico e all'amministrazione e a informare se del caso in modo neutrale l'opinione pubblica.

Questi compiti dovrebbero consentire di raggiungere un risultato possibilmente completo e senza contraddizioni, indipendentemente dai numerosi attori in presenza, come per esempio lo Stato federale, i Länder, gli organismi di ricerca e l'Unione europea. Affinché lo Stato federale possa assumere i compiti che gli spettano in questo campo, gli è stato raccomandato di istituire un Servizio scientifico nel settore di attività del Ministero federale per la protezione dei consumatori, l'alimentazione e l'agricoltura. Questo Servizio scientifico dovrebbe essere autonomo, perché solo così la valutazione dei rischi può orientarsi su criteri scientifici; dovrebbe godere di autonomia per riguadagnare la fiducia dei consumatori. Deve comunque essere nettamente distinto dal management dei rischi – di stampo politico – affinché i responsabili non subiscano influssi nella valutazione e nell'informazione sui rischi; solo una chiara separazione dal management dei rischi consente un dibattito politico oggettivo. Il Servizio scientifico dovrà disporre delle massime competenze specialistiche per

- garantire una sufficiente qualità delle perizie scientifiche, e

- in particolare riguadagnare la fiducia dei consumatori.

Il Servizio scientifico dovrà svolgere la funzione di centro nazionale di competenze e raccogliere, analizzare e valutare informazioni determinanti. Dovrebbe essere in grado di accertare le lacune a livello di ricerca e svolgere una funzione di rete per gli organismi di ricerca e, se del caso, poter fare esso stesso della ricerca. Inoltre dovrebbe essere compatibile con la futura Autorità europea in materia di derrate alimentari. Il Servizio scientifico dovrebbe fruire di una competenza preventiva a favore del mondo politico e dell'amministrazione e infine servire anche all'orientamento oggettivo dell'economia e dei consumatori.

### **Compendio:**

L'obiettivo delle proposte di organizzazione era anzitutto quello di consentire allo Stato federale un'ottimizzazione dei suoi compiti. A motivo dello stretto vincolo con l'Unione europea era fin dall'inizio importante presentare proposte di organizzazione che facilitassero la collaborazione con l'Unione europea anche in uno Stato federale.

Prevenzione contro i rischi significa sempre comunicazione possibilmente senza intoppi e fra un numero ridotto e in sintonia di partner. Il management dei rischi praticato dallo Stato federale e dai 16 Länder postula un'uniformazione dei contenuti. Anche per questo motivo un Servizio di coordinamento dello Stato federale è indispensabile. La proposta volta alla separazione della valutazione dei rischi dal management dei rischi è stata oggetto di ampi dibattiti all'epoca dell'elaborazione della perizia. La decisione di presentare questa proposta venne presa perché il libro bianco dell'Unione europea indicava questa direzione e perché la sicurezza delle derrate alimentari costituisce un tema che necessita di indagini scientifiche e attorno al quale si intrecciano inoltre diversi interessi economici.

La perizia è stata accolta positivamente dall'opinione pubblica e dal mondo scientifico. Il Ministero ne ha iniziato l'attuazione ancora nel 2001. Nell'organizzazione del Ministero federale per la protezione dei consumatori, l'alimentazione e l'agricoltura sono state operate modifiche in linea con la perizia, ma che non adempiono però ancora le esigenze particolari del vincolo all'Unione europea. La legge concernente la nuova organizzazione della protezione della salute dei consumatori e della sicurezza delle derrate alimentari è stata varata. Essa istituisce due nuovi organismi federali, destinati a dare maggiore trasparenza ed efficienza alla protezione della salute dei consumatori:

- L'Istituto federale per la valutazione dei rischi (Bundesinstitut für Risikobewertung [BfR]), cui spetterà la competenza di effettuare la valutazione dei rischi nell'ambito della protezione dei consumatori e della sicurezza delle derrate alimentari.
- L'Ufficio federale per la protezione dei consumatori e la sicurezza delle derrate alimentari (Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit [BVL]), che dovrà partecipare all'indispensabile miglioramento della collaborazione tra Stato federale, Länder e istituzioni dell'Unione europea in ambito di controllo e di sorveglianza. Inoltre l'Ufficio federale dovrà assumere compiti di rilascio di autorizzazioni per materie e prodotti che possono nascondere rischi per la salute o che sono in relazione diretta o indiretta con la sicurezza delle derrate alimentari.

Sono così stati istituiti il Servizio di coordinamento e il Servizio scientifico per la valutazione dei rischi, il primo in maniera più vasta del previsto e il secondo in modo non così ovvio come proposto. Si tratterà ora di ultimarne l'erezione e di collaudarli sul terreno di prova.