

Imprese agricole

I controlli “garantiti” dalla legge 116/2014

Dal diritto al verbale di regolarità al registro unico dei controlli ispettivi

di **Corinna Correrà**

Avvocato ed Esperto di Legislazione degli alimenti

**Il punto
su quanto disposto,
in materia di controlli,
da “Campolibero”,
il piano di azioni
per l’agroalimentare
contenuto
nel decreto legge
24 giugno 2014, n. 91,
poi convertito in legge**

Dall’esame del testo dell’articolo 1 di quello che fu in origine il decreto legge 24 giugno 2014, n. 91 e poi, con modifiche, si è radicato nella legge n. 116 dell’11 agosto 2014, dal titolo «Disposizioni urgenti per il settore agricolo [...] (ed altro, tanto altro ancora: *n.d.r.*)», confessiamo di aver avuto – per una volta – la piacevole sorpresa di un legislatore che, in materia di controlli ufficiali sulle “imprese agricole”, sembra avere attinto alle difficoltà vissute dagli operatori del settore nella quotidianità del loro impatto con organi di controllo non sempre, a dire il vero, rispettosi dei loro diritti.

Ed a quelle difficoltà la legge in esame ha dato

finalmente alcune risposte chiare: in particolare, nei commi 1 e 2 dell’articolo 1, laddove vengono riaffermati alcuni principi giuridici fondamentali per un corretto esercizio delle attività di controllo, espressa riaffermazione di principi – questa – che ha pertanto una significativa valenza sia giuridica sia, e soprattutto, morale.

Unico rammarico è che le norme in questione, sia nel titolo dell’articolo 1 sia nel testo normativo, sono espressamente rivolte alla disciplina dei “controlli ispettivi nei confronti delle imprese agricole” e, quindi, non riguardano tutte le aziende alimentari, ma solo quelle che possono qualificarsi appunto “imprese agricole” ai sensi della definizione che ne viene fornita dall’articolo 2135 del codice civile (in tal senso si è espresso anche il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali con la circolare n. 1377 del 21 agosto 2014).

Senonché, trattandosi, come subito vedremo, di affermazione di principi generali, riteniamo che gli stessi potranno essere invocati anche dagli operatori delle altre aziende alimentari che non rientrano nella suddetta nozione di “impresa agricola”: siamo dunque al cospetto di un significativo progresso normativo per garantire a tutti gli operatori un’organizzazione dei controlli ufficiali sulle aziende alimentari rigorosa sì, ma anche nel rigoroso rispetto dei diritti dei controllati.

Ciò doverosamente premesso, passiamo all'analisi dei due commi in questione ed all'esposizione delle ragioni della nostra dichiarata soddisfazione.

Il comma 1 e le "garanzie" nelle ispezioni

Così recita il testo del comma 1 dell'articolo 1 in esame:

«1. Al fine di assicurare l'esercizio unitario dell'attività ispettiva nei confronti delle imprese agricole e l'uniformità di comportamento degli organi di vigilanza, nonché di garantire il regolare esercizio dell'attività imprenditoriale, i controlli ispettivi nei confronti delle imprese agricole sono effettuati dagli organi di vigilanza in modo coordinato, tenuto conto del Piano nazionale integrato di cui all'articolo 41 del regolamento CE 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, e delle Linee guida adottate ai sensi dell'articolo 14, comma 5, del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, evitando sovrapposizioni e duplicazioni, garantendo l'accesso all'informazione sui controlli. I controlli sono predisposti anche utilizzando i dati contenuti nel registro di cui al comma 2. I controlli ispettivi esperiti nei confronti delle imprese agricole sono riportati in appositi verbali, da notificare anche nei casi di constatata regolarità. Nei casi di attestata regolarità, ovvero di regolarizzazione conseguente al controllo ispettivo eseguito, gli adempimenti relativi alle annualità sulle quali sono stati effettuati i controlli non possono essere oggetto di contestazioni in successive ispezioni relative alle stesse annualità e tipologie di controllo, salvo quelle determinate da comportamenti omissivi o irregolari dell'imprenditore ovvero nel caso emergano atti, fatti o elementi non conosciuti al momento dell'ispezione. La presente disposizione si applica agli atti e documenti esaminati dagli ispettori ed indicati nel verbale del controllo ispettivo.»

La disposizione appena riportata fornisce dunque una prima risposta positiva ad una serie di doglianze che per anni le aziende agroalimentari – ed i legali che le assistono di fronte agli organi di controllo – hanno vanamente sollevato nel tentativo di riportare le attività ispettive del settore ad un livello di rispetto reciproco e di collaborazione tra l'imprenditore privato e le istituzioni di controllo. In particolare:

- si afferma il "principio della coordinazione" tra i vari organi di vigilanza nell'espletamento delle «attività ispettive» e questo in ossequio alla volontà del legislatore comunitario espressa dall'articolo 41 del reg. CE 882/2004.

In tal modo, si dovranno evitare «sovrapposizioni e duplicazioni» delle suddette attività.

"Era ora!", si potrebbe dire. E lo si dica pure! Però resta il grosso rammarico che la disposizione dell'art. 41 del reg. CE 882/2004 era già in vigore dal 1° gennaio 2006 ed era già norma operante e vincolante nei confronti degli organi di controllo italiani che, invece, anche dopo quella data, l'hanno – tranquillamente! – trasgreditata.

Una violazione di legge, questa, che in taluni casi si sarebbe potuta configurare anche come un possibile reato (l'«abuso d'ufficio» di cui all'art. 323 del codice penale) se... se qualcuno l'avesse denunciata alla Procura della Repubblica.

Ora, però, vi è anche l'articolo 1, comma 1, della legge 116/2014 a ribadire quel principio e ci auguriamo che tale abuso divenga solo un... ricordo;

- si afferma il "diritto" al "verbale di regolarità" ovvero il titolare dell'impresa agricola sottoposto ad un controllo ha diritto ad una copia del «verbale di ispezione» anche in caso di «constatata regolarità».

Resta così vietata all'organo di controllo la prassi, sempre più diffusa, di "omettere" il rilascio del verbale "negativo" (ovvero, in caso di nessuna contestazione di irregolarità) a mani del controllato.

Anche in questo caso un tale diritto scaturiva, a nostro giudizio, dai principi generali del nostro ordinamento e comunque anche dalla legge n. 241 del 1990, nota pure come «leg-

ge sulla trasparenza della Pubblica Amministrazione», in quanto:

- non può esservi attività di un pubblico ufficiale fuori dai locali del proprio ufficio che non sia formalizzata in un verbale ;
 - non può esservi accesso di un pubblico ufficiale in una struttura privata che non faccia sorgere il diritto del titolare di questa struttura ad avere copia del verbale ispettivo indipendentemente dall'esito dell'ispezione;
 - il terzo principio, peraltro diretta conseguenza del secondo appena illustrato, è quello della "incontestabilità" – in occasione di "successive ispezioni" – rispetto agli adempimenti che in un primo controllo siano già risultati regolari ovvero siano stati "regolarizzati" dopo una iniziale contestazione e questo nell'arco della stessa annualità e della stessa tipologia di controllo e sempre «salvo che non emergano atti, fatti o elementi non conosciuti al momento dell'ispezione».
- In pratica, si vuole evitare che sulla stessa struttura possano succedersi nell'arco di un anno più organi ispettivi con valutazioni contrastanti su adempimenti aziendali ritenuti – dal precedente organo di controllo – già regolari o regolarizzati a seguito delle sue prescrizioni.
- Insomma, si vuole evitare una reiterazione frettolosa e contraddittoria delle attività di controllo: deprecabile fenomeno già illustrato in nostri precedenti commenti.

Il registro unico dei controlli sulle imprese agricole

Il comma 2 dell'articolo 1 in esame integra e favorisce la realizzazione dei principi del comma 1 così stabilendo:

«2. Al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni nei procedimenti di controllo e di recare il minore intralcio all'esercizio dell'attività d'impresa è istituito, con decreto di natura non regolamentare del ministro delle Politiche agricole, alimentari e forestali, di concerto con il ministro dell'Interno, presso il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, il registro unico dei controlli ispet-

tivi di cui al comma 1 sulle imprese agricole. Ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1, del coordinamento dell'attività di controllo entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto[...].»

L'istituzione del «registro unico dei controlli ispettivi» rappresenta dunque lo strumento amministrativo indispensabile e decisivo per assicurare l'attuazione di quell'esigenza di «esercizio unitario dell'attività ispettiva» con cui si è aperto il precedente comma 1.

Uno strumento grazie al quale sarà possibile non solo evitare gli sprechi di risorse pubbliche dovuti ad inutili duplicazioni di controlli, ma anche realizzare l'obiettivo di una «uniformità di comportamento degli organi di vigilanza», in tal modo garantendo anche una parità di condizione e di competizione sul mercato tra le aziende agricole che non dovrebbero più temere di essere svantaggiate rispetto alle aziende concorrenti sottoposte a controlli più blandi o comunque tolleranti.

Con le nuove misure, si afferma il "principio della coordinazione" tra i vari organi di vigilanza nell'espletamento delle attività ispettive per evitare sovrapposizioni e duplicazioni

Così come è sicuramente da apprezzare che attraverso tale "registro unico" si realizzerà anche l'obiettivo di una "democratica trasparenza" sulle attività di controllo degli organi di vigilanza (nei quali, come visto, il comma 2 espressamente ricomprende anche gli «organismi privati autorizzati allo svolgimento di compiti di controllo») e ciò sarà possibile grazie all'inserimento nel detto "registro" dei dati riguardanti i controlli effettuati dagli organi di polizia e di vigilanza del settore e dalla possibilità di «accesso all'informazione sui controlli» espressamente prevista dal comma 1.