

Controlli ufficiali

Il nuovo regolamento europeo 2017/625

La documentazione scritta delle autorità competenti

di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani**, Gualtiero Fazio***, Maria Cristina Bisso****, Salvatore Bavetta****, Fabrizio Anniballi*, Bruna Auricchio*, Monica Gianfranceschi*, Dario De Medici*, Emiliana Falcone*, Raffaella Gargiulo*, Paolo Stacchini*, Alfredo Pecoraro******

* Dipartimento Sicurezza alimentare, Nutrizione e Sanità pubblica veterinaria, Istituto superiore di Sanità.

** Struttura Semplice Servizio Tutela Igienico-Sanitaria Alimenti Origine Animale, Unità Operativa Complessa Igiene degli Alimenti di Origine Animale, Dipartimento di Prevenzione, Asl Latina.

*** Struttura Semplice Ispezione dei Prodotti della Pesca e dell'Acquacoltura, Struttura Complessa Igiene Alimenti di Origine Animale, Asl 2 Savonese.

**** Struttura Complessa Igiene degli Alimenti di Origine Animale, Asl 3 Sistema Sanitario Regione Liguria.

***** Unità Operativa Veterinaria Igiene degli Allevamenti e delle Produzioni Zootecniche, Asl Napoli 3 Sud.

La documentazione scritta prevista dall'articolo 13 del regolamento (UE) 2017/625 è di fondamentale importanza nel testimoniare e dare certezza giuridica dell'esecuzione dei controlli ufficiali. Elaborazione, contenuti e ruolo

Il presente articolo è il quinto di una serie dedicata al regolamento (UE) 2017/625 «relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legisla-

zione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari [...]» (di seguito regolamento sui controlli ufficiali nella filiera agroalimentare, Rcu).

Adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 15 marzo 2017, e pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 7 aprile 2017, è entrato in vigore il 27 aprile dello stesso anno. Le disposizioni in esso contenute dovranno essere applicate in via principale a partire dal 14 dicembre 2019. Nei precedenti lavori sono stati oggetto di trattazione:

- gli aspetti legislativi e la tempistica di attuazione, l'oggetto e l'ambito di applicazione del Rcu¹;

¹ Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (I parte) di Antonio Menditto, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Gianfranceschi, Dario De Medici, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Paolo Stacchini, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 8/2017, alle pagine 23-39.

- il tema della terminologia (concetti, termini e definizioni) utilizzata nel Rcu²;
- il sistema di controllo che le autorità competenti devono porre in essere per garantire un efficace svolgimento delle attività e dei processi inerenti alle attività di controllo ufficiale³.
- i metodi e le tecniche dei controlli ufficiali⁴.

Con questo quinto elaborato ci si propone di approfondire il tema della documentazione scritta dei controlli ufficiali (Cu), che le autorità competenti sono tenute ad elaborare ai sensi dell'articolo 13 del Rcu.

Il presente lavoro, anche se di portata generale, affronta la tematica con particolare riferimento ai Cu in capo alle autorità competenti sanitarie di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 193/2007. Non saranno oggetto di trattazione le attività e i processi relativi alle "altre attività ufficiali", definite nell'articolo 2(2) del Rcu come: «attività, diverse dai controlli ufficiali, che sono effettuate dalle autorità competenti, o dagli organismi delegati o dalle persone fisiche cui sono state delegate alcune altre attività ufficiali a norma del presente regolamento e della normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, incluse le attività tese ad accertare la presenza di malattie animali o di organismi nocivi per le piante, a prevenire o contenere la diffusione di tali malattie animali od organismi nocivi per le piante, a eradicare tali malattie animali od organismi nocivi per le piante, a rilasciare autorizzazioni o approvazioni e a rilasciare certificati ufficiali o attestati ufficiali». Ciò in quanto, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 5, dell'Rcu, l'articolo 13 del Rcu stesso non si applica alle altre attività ufficiali.

Elaborazione della documentazione scritta

In base all'articolo 13, paragrafo 1, prima frase del Rcu, «Le autorità competenti elaborano (*«shall draw up»*, in lingua inglese, *n.d.r.*] la documentazione scritta (*«written records»*, in lingua inglese, *n.d.r.*) di tutti i controlli ufficiali da esse effettuati». Tale precetto – in base alla tavola di concordanza di cui all'articolo 146, paragrafo 2, del Rcu, riportata nell'allegato V del Rcu stesso – sostituisce il dettato dell'articolo 9, paragrafo 1, prima frase del Rcu *old*, che recita: «L'autorità competente elabora (*«shall draw up»*, in lingua inglese, *n.d.r.*] relazioni (*reports* in lingua inglese, *n.d.r.*) sui controlli ufficiali da essa effettuati». Si passa così dall'«elaborare e»/«*draw up*» le «relazioni»/«*reports*» del Rcu *old* all'«elaborare»/«*draw up*» la «documentazione scritta»/«*written records*» del Rcu. Per quanto riguarda il precetto di cui al Rcu, la comparazione linguistico-etimologica del termine «documentazione scritta» con il termine «*written records*» utilizzato del legislatore unionale nella versione inglese, unitamente alle disposizioni nazionali in materia di documentazione amministrativa, permettono di derivare che, in Italia, la «documentazione scritta» va intesa come l'insieme dei documenti che, una volta elaborati, sono destinati a fornire una rappresentazione di carattere dichiarativo del «contenuto di atti» inerente all'esercizio di una funzione pubblica (il controllo ufficiale in materia di filiera agroalimentare) da parte di una pubblica amministrazione che riveste il ruolo di autorità competente. Quanto previsto dal legislatore unionale non si discosta dalle regole generali imposte nell'ordinamento italiano dalla legislazione in materia di documentazione

² Vedi l'articolo «Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625» (II parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Virginia Gianfranceschi, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Paolo Stacchini, pubblicato su «Alimenti&Bevande» n. 9/2017, alle pagine 19-39.

³ Vedi l'articolo «Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625» (III parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Maria Cristina Bisso, Salvatore Bavetta, Alfredo Pecoraro, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Gianfranceschi, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Paolo Stacchini, pubblicato su «Alimenti&Bevande» n. 1/2018, alle pagine 25-37.

⁴ Vedi l'articolo «Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625» (IV parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Maria Cristina Bisso, Salvatore Bavetta, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Gianfranceschi, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Raffaella Gargiulo, Paolo Stacchini, Alfredo Pecoraro, pubblicato su «Alimenti&Bevande» n. 2/2018, alle pagine 22-31.

amministrativa (con particolare riferimento al d.p.r. 445/2000 e s.m.i.) e di attività e procedimento amministrativo (con particolare riferimento alla legge 241/1990 e s.m.i.). Le “relazioni” (fino al 13 dicembre 2019) o la “documentazione scritta” (a partire dal 14 dicembre 2019) non devono essere intesi come documenti narrativi (mera esposizione di un accadimento), bensì come documenti dichiarativi (rappresentativi di un particolare accadimento, ad esempio un fatto accertato, una dichiarazione resa) che rientrano nel novero dei documenti amministrativi utilizzati ai fini del buon andamento dell’attività amministrativa e, più in generale, della funzione pubblica. Costituiscono esempi di «relazione»/«documentazione scritta» (con riferimento al Rcu *old*/Rcu) e di documenti amministrativi (con riferimento alle leggi italiane in materia di documentazione e procedimento amministrativo), un «verbale ispettivo», un «verbale di accertamento», un «verbale di campionamento», un «rapporto di audit» e, più recentemente, ai sensi del capitolo 5 dell’Intesa Stato Regioni 212/Csr 2016⁵:

- «le schede di controllo ufficiale – Scu (oppure verbali o documenti altrimenti denominati, purché destinati a raccogliere le informazioni acquisite nel corso dei controlli ufficiali)»;
- «[...] ove previsto da disposizioni regionali, [...] lista di riscontro [...]», a patto che il contenuto informativo sia equivalente a quello della Scu».

La definizione di «documento amministrativo», di cui all’articolo 1 del d.p.r. 445/2000, recante «Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa», è la seguente: «ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell’attività amministrativa». L’articolo 22 della legge 241/90, così come sostituito dalla legge 15/2005, definisce, il «documento amministrativo», in modo parzialmente

sovrapponibile alla definizione data dal d.p.r. 445/2000, come «ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativo ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale». Il principale elemento comune alle due definizioni consiste nel fatto che il documento amministrativo costituisce una rappresentazione tangibile del contenuto di atti concernenti attività di pubblico interesse. Nella pratica, è evidente la costante tendenza a confondere il «documento», ovvero la «documentazione scritta»/«*written records*», con la documentazione intesa come «l’attività del rappresentare atti» (l’«elaborare»/il «draw up»). Lo stesso legislatore nazionale, assegnando all’articolo 2699 del codice civile il titolo “Atto pubblico” qualifica l’atto pubblico come «documento redatto, con le richieste formalità, da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo dove l’atto è formato». Così, mentre in accordo al d.p.r. 445/2000 e alla legge 241/90, l’atto è l’evento a cui la norma ricollega determinati effetti giuridici, per le finalità dell’articolo 2699 del codice civile il termine composto “atto pubblico” è sinonimo di documento pubblico, ovvero diviene una entità materiale (res) capace di rappresentare, in forma scritta e in maniera duratura, un fatto o un atto giuridico. Detto in altri termini, nel contesto del d.p.r. 445/2000 e della legge 241/90, l’atto, di per sé, e in assenza di aggettivi con funzione attributiva, è inerente alla fase dell’agire mentre il documento inerisce alla fase della memorizzazione e del ricordo, o meglio della sua rappresentazione. Così, mentre il documento è una cosa tangibile in grado di ricevere, conservare o trasmettere la rappresentazione di un fatto giuridico, la documentazione, priva di aggettivazioni con funzione attributiva, è l’attività del rappresentare, cioè l’operazione necessaria per

⁵ Conferenza Stato-Regioni n. 212/Csr del 10 novembre 2016. «Intesa, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sul documento concernente “Linee guida per il controllo ufficiale ai sensi dei regolamenti (CE) 882/2004 e 854/2004”».

creare il documento, ovvero l'attività attraverso la quale si manifesta un atto di volontà che prevede una elaborazione (il «*draw up*» del Rcu in lingua inglese). Tale attività, se finalizzata all'esercizio della funzione pubblica, può essere svolta da pubblici ufficiali autorizzati ad attribuire pubblica fede al documento stesso. In buona sostanza, la "documentazione", in assenza di aggettivazioni con funzione attributiva, attiene al momento della formazione dell'atto, o più in generale al momento in cui si verifica l'accadimento di cui si vuole offrire una rappresentazione a futura memoria, mentre il documento è la prova del fatto rappresentato: è cioè il risultato dell'attività di documentazione. In termini filosofici, il documentare, in modo tangibile, esprime la costante lotta dell'uomo contro l'azione erosiva ed abolitiva del tempo. Tuttavia, mentre il documento, come *res*, è soggetto alle vicende del tempo, la documentazione (azione del documentare) una volta compiuta, conserva per sempre il rilievo attribuitole dalla legge.

La seconda frase dell'articolo 13, paragrafo 1 del Rcu, che recita: «Tale documentazione può essere su supporto cartaceo o avere formato elettronico», rappresenta una novità rispetto all'articolato normativo relativo alle relazioni di Cu del Rcu *old*. Con questo precetto, il legislatore comunitario aderisce ai processi di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni e di dematerializzazione dei documenti, lasciando, comunque, alle autorità competenti la scelta di conservare i documenti su supporto analogico (su carta) o digitale (su supporto informatico). Nell'ordinamento italiano, il decreto legislativo 82/2005 e s.m.i. definisce il «documento informatico» come «il documento elettronico che contiene la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti» mentre per «documento analogico» si intende «la rappresentazione non informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti». Su di un piano generale, la normativa sancisce la validità e la rilevanza agli effetti di legge del documento informatico da chiunque formato, della sua memorizzazione su supporto informatico e della trasmissione con strumenti telematici conformi alle regole tecniche, incluse quelle in materia di:

- firma elettronica («l'insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di identificazione informatica»);
- firma elettronica avanzata («l'insieme di dati in forma elettronica allegati oppure connessi a un documento informatico che consentono l'identificazione del firmatario del documento e garantiscono la connessione univoca al firmatario, creati con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo, collegati ai dati ai quali detta firma si riferisce in modo da consentire di rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati»);
- firma elettronica qualificata («un particolare tipo di firma elettronica avanzata che sia basata su un certificato qualificato e realizzata mediante un dispositivo sicuro per la creazione della firma»);
- firma digitale («un particolare tipo di firma qualificata basata su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica e una privata, correlate tra loro, che consente al titolare di firma elettronica tramite la chiave privata e a un soggetto terzo tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici»);
- gestione informatica dei documenti («l'insieme delle attività finalizzate alla registrazione e segnatura di protocollo, nonché alla classificazione, organizzazione, assegnazione, reperimento e conservazione dei documenti amministrativi formati o acquisiti dalle amministrazioni, nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato, effettuate mediante sistemi informatici»).

I contenuti informativi della documentazione

In base alla terza frase dell'articolo 13, paragrafo 1, del Rcu, la «documentazione scritta («*written records*», in lingua inglese, *n.d.r.*) dei controlli ufficiali comprende: a) una descrizione degli obiettivi («*purpose*», in lingua inglese, *n.d.r.*) dei

controlli ufficiali; b) i metodi di controllo applicati; c) gli esiti («*outcome*», in lingua inglese, *n.d.r.*) dei controlli ufficiali; e d) se opportuno, l'indicazione delle azioni (l'indicazione delle azioni traduce il termine inglese «*actions*», *n.d.r.*) che le autorità competenti richiedono all'operatore interessato di porre in essere sulla base degli esiti dei controlli ufficiali». Tale precetto – in base alla già citata tavola di concordanza riportata nell'allegato V del Rcu – sostituisce il dettato dell'articolo 9, paragrafo 2, del Rcu *old* che recita: «Le relazioni comprendono una descrizione degli obiettivi («*purpose*» in lingua inglese, *n.d.r.*) dei controlli ufficiali, dei metodi di controllo applicati, dei risultati («*results*», in lingua inglese, *n.d.r.*) dei controlli ufficiali e, se del caso, l'indicazione degli interventi (l'indicazione delle interventi traduce il termine inglese «*actions*», *n.d.r.*) da adottarsi a cura dell'operatore interessato». Al di là della sostituzione del termine «risultati»/«*results*» con il termine «esiti»/«*outcome*» – di grande rilevanza in quanto, volendo riferirsi al gergo normalmente utilizzato nello svolgimento delle attività di audit sugli Osa/Osm, “sposta” l'attenzione dalle evidenze oggettive (risultati) alle risultanze (esiti) – il precetto espresso nel Rcu *old* è rimasto, per altri aspetti, praticamente invariato nel Rcu. In merito ai contenuti delle relazioni, è doveroso segnalare che nel capitolo 5 dell'Intesa Stato-Regioni 212/Csr 2016 sono stabiliti, con maggior dettaglio rispetto a quanto previsto sia dal Rcu che dal Rcu *old*, i contenuti, in forma di «indicazioni minime standardizzate», che caratterizzano le relazioni/la documentazione scritta previste/a dal legislatore unionale:

- identificazione univoca del documento;
- data;
- identificazione del personale che esegue il controllo ufficiale;
- identificazione dell'Osa/Osm e, più precisamente, dell'impresa;
- identificazione dello stabilimento e relativa tipologia/attività produttiva;
- la tipologia di controllo ufficiale effettuato (audit, ispezione, verifica, campionamento);
- il motivo del controllo (su segnalazione, domanda, programmato, *follow up* eccetra);
- le aree di indagine controllate;

- l'eventuale giudizio di non conformità;
- se ritenuto utile, gli ambienti controllati e altri eventuali riscontri;
- la firma di chi esegue il controllo ufficiale;
- la firma di un rappresentante dell'Osa/Osm.

Le previsioni del legislatore unionale, anche alla luce delle indicazioni fornite dall'Intesa, a sua volta oggetto di recepimento da parte delle Regioni e delle Province autonome, rendono le relazioni/la documentazione scritta relativa ai Cu atti pubblici/documenti amministrativi a schema non libero, bensì vincolato.

Sempre in tema di «relazioni»/«documentazione scritta» dei CU, risulta particolarmente rilevante sottolineare come una lettura in “chiave amministrativa” dei documenti sopracitati vincola le autorità competenti al rispetto del dettato del d.p.r. 445/2000 anche per quanto riguarda la loro identificazione e gestione. In base al d.p.r. (articolo 1, comma q), per «gestione dei documenti» si intende «l'insieme delle attività finalizzate alla registrazione di protocollo e alla classificazione, organizzazione, assegnazione e reperimento dei documenti amministrativi formati o acquisiti dalle amministrazioni, nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato; essa è effettuata mediante sistemi informativi automatizzati». Sempre nel d.p.r., il termine «Sistema di gestione informatica dei documenti» (articolo 1, comma r) viene definito come «l'insieme delle risorse di calcolo, degli apparati, delle reti di comunicazione e delle procedure informatiche utilizzati dalle amministrazioni per la gestione dei documenti». Ed ancora, la «segnatura di protocollo» (articolo 1, comma s) viene definita come «l'apposizione o l'associazione, all'originale del documento, in forma permanente e non modificabile delle informazioni riguardanti il documento stesso». Nel merito, l'Intesa Stato-Regioni 212/Csr 2016 fornisce specifiche indicazioni sia in relazione all'identificazione (identificazione univoca, capitolo 5) che alla gestione delle «relazioni» e/o della «documentazione scritta» (definizione di una apposita scheda, facsimile, di controllo ufficiale, Scu, capitoli 4 e 5; conservazione della documentazione, capitolo 4; registrazione dell'attività svolta e dei riscontri rilevati su sistemi informativi locali con le stesse voci aggregate della Scu, capitolo 5).

Il rilascio di copia della documentazione scritta

In base all'articolo 13, paragrafo 2, del Rcu: «A meno che sia richiesto diversamente a fini di indagini giudiziarie o per la tutela di procedure giudiziarie, agli operatori sottoposti a un Cu è fornita (da parte delle autorità competenti, *n.d.r.*), su loro richiesta, una copia della documentazione di cui al paragrafo 1 («documentazione scritta»/«*written records*», *n.d.r.*), eccetto nei casi in cui è stato rilasciato un certificato o un attestato ufficiale. Le autorità competenti informano tempestivamente per iscritto l'operatore in merito a qualsiasi caso di non conformità individuato mediante i controlli ufficiali». Tali norme – in base alla già citata tavola di concordanza riportata nell'allegato V del Rcu – sostituiscono il dettato dell'articolo 9, paragrafo 3, del Rcu *old*, che recita: «L'autorità competente rilascia una copia della relazione di cui al paragrafo 2 all'operatore interessato, almeno in caso di non conformità».

Risulta evidente dal confronto che i precetti espressi nel Rcu *old* sono stati sostanzialmente modificati nel Rcu; ad esempio, il rilascio è *in primis* su richiesta dell'operatore, anche se permane l'obbligo di informare per iscritto l'operatore in caso di non conformità. Inoltre, nel Rcu sono state introdotte nuove norme quali: le clausole di salvaguarda inerenti alle indagini e le procedure giudiziarie; la "essenzione" delle autorità competenti dall'obbligo del rilascio della relazione/documentazione scritta nei casi in cui viene rilasciato un certificato o un attestato ufficiale.

In merito al rilascio delle «relazioni»/della «documentazione scritta», comunque esse siano denominate (dalla Scu alla lista di riscontro), nel capitolo 4 dell'Intesa Stato-Regioni 212/Csr 2016 viene stabilito quanto segue: «All'operatore del settore deve essere rilasciato riscontro del controllo effettuato e dei relativi esiti». Risulta del tutto evidente come questa previsione superi di gran lunga il dettato del Rcu, rendendo il rilascio obbligatorio sempre e comunque, indipendentemente dalla richiesta dell'operatore e dall'eventuale rilievo di non conformità.

Elaborazione della documentazione scritta, quando si può "semplificare"

In base all'articolo 13, paragrafo 3, del Rcu: «Se i controlli ufficiali richiedono la presenza continua o periodica di personale o di rappresentanti delle autorità competenti presso i locali dell'operatore, la documentazione di cui al paragrafo 1 è elaborata con una frequenza che consenta alle autorità competenti e all'operatore: a) di essere regolarmente informati del livello di conformità; e b) di ricevere tempestivamente notizia di qualsiasi caso di non conformità individuato mediante i controlli ufficiali».

Tale previsione normativa del Rcu, che rappresenta un elemento di novità rispetto all'articolo normativo del Rcu *old*, costituisce una forma di deroga e/o semplificazione che consente un certo grado di flessibilità rispetto alla necessità di produrre a fronte di ogni singolo controllo la relativa documentazione scritta. Detto ciò, è auspicabile – al fine di garantire, anche per questa particolare fattispecie di Cu, la necessaria coerenza nelle modalità di produzione della «documentazione scritta» relativa ai Cu su scala nazionale – la declinazione di opportune linee guida atte a garantire che la flessibilità e il contenimento dei costi non compromettano l'efficacia e/o la coerenza/comparabilità della stessa «documentazione scritta».

Obbligo dell'elaborazione della documentazione scritta

Ai soli fini della completezza della trattazione, e limitatamente ai controlli ufficiali in capo alle autorità competenti sanitarie di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 193/2007, si segnala che, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 4, del Rcu, i paragrafi 1, 2 e 3 dello stesso articolo 13 «si applicano anche agli organismi delegati, [...] e alle persone fisiche cui sono stati delegati taluni compiti relativi ai controlli ufficiali». Resta fermo il fatto che nel nostro Paese, almeno al momento, in materia di sicurezza alimentare e Sanità pubblica veterinaria, come ribadito dall'accordo Stato-Regioni 46/Crs 2013

(allegato A, capitolo 1, punto 4.6⁶), non è previsto alcun tipo di delega di funzioni in materia di Cu.

Ruolo della documentazione scritta ai fini dell'adozione delle azioni esecutive

Come già rappresentato, al termine di un Cu, le autorità competenti, ai sensi dell'articolo 13 del Rcu, devono elaborare la «documentazione scritta» relativa ai Cu eseguiti. Tale «documentazione scritta», nel caso in cui sia atta a testimoniare un esito/i non conforme/i, riveste un ruolo fondamentale ai fini della corretta applicazione delle norme contenute nel Capo I «Azioni delle Autorità Competenti» del Titolo VII «Azioni esecutive» del Rcu. Tali disposizioni concernono le azioni da porre in essere in caso di:

- sospetta non conformità, che richiede l'attivazione di un procedimento amministrativo ordinario volto a raggiungere i fini tipici di cui all'articolo 137 («Obblighi generali delle autorità competenti per quanto concerne la verifica dell'attuazione»), paragrafo 3, lettere a) e b) del Rcu;
- non conformità accertata, che richiede l'attivazione di un procedimento amministrativo ordinario volto a raggiungere i fini tipici di cui all'articolo 138 («Azioni in caso di accertata non conformità»), paragrafo 2, lettere da a) a k), del Rcu;
- non conformità accertata che, costituendo illecito amministrativo richiede, per raggiungere i fini tipici dell'articolo 139 («Sanzioni», «Penalties», in lingua inglese) del Rcu, in aggiunta all'attivazione del procedimento amministrativo ordinario, l'attivazione del procedimento amministrativo sanzionatorio;
- non conformità accertata che, costituendo

illecito penale, richiede l'esercizio dell'azione penale per raggiungere i fini tipici dell'articolo 139 del Rcu.

Il ruolo fondamentale della «documentazione scritta»/«*written records*» elaborata/i in relazione ai CU deriva dal fatto che essa/i sono il frutto della «elaborazione»/«verbalizzazione» (del «*draw up*», in lingua inglese), quale atto attestativo o di conoscenza consistente nell'attività diretta a rappresentare – in un documento amministrativo e ai fini della certezza del diritto – fatti, atti, operazioni, accadimenti. In altri termini, attraverso la verbalizzazione si giunge alla narrazione storico-giuridica dei fatti con produzione di specifici effetti giuridici stabiliti dall'ordinamento.

La «documentazione scritta»/i «*written records*» redatti dall'autorità competente sotto qualsiasi forma, inclusi i «verbalizzati» comunque aggettivati, sono atti pubblici in quanto forma necessaria dell'esternazione dell'accertamento che il pubblico ufficiale compie sulla base di una speciale potestà certificatrice attribuita dalla legge, da regolamenti oppure dall'ordinamento interno della Pubblica Amministrazione. In tal senso, l'articolo 2699 del codice civile definisce l'atto pubblico come «il documento redatto, con le richieste formalità, da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo dove l'atto si è formato».

In base a tale definizione, la qualificazione di atto pubblico necessita di tre elementi:

- l'elemento oggettivo, inerente al rispetto di determinate formalità ed individuato per *relationem* nelle prescrizioni contenute nella normativa speciale;
- l'elemento soggettivo, attinente allo status del pubblico ufficiale che ha redatto il documento;
- l'elemento cosiddetto «funzionale», in relazione alla «funzione documentaria» attribuita al pubblico ufficiale, il quale deve essere in possesso di una specifica autorizza-

⁶ Conferenza permanente Stato, Regioni e Province Autonome, accordo 7 febbraio 2013, n. 46/Csr. «Accordo, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sul documento recante: «Linee guida per il funzionamento ed il miglioramento dell'attività di controllo ufficiale da parte del Ministero della Salute, delle Regioni e Province autonome e delle Asl in materia di sicurezza degli alimenti e Sanità pubblica veterinaria»».

zione dalla legge ad attribuire efficacia probatoria “rafforzata” a quanto attestato.

In presenza di tali elementi, il codice civile derogava alla regola generale della libera apprezzabilità prevista dall'articolo 116, comma 1, del codice di procedura civile e riconosce valore di “piena prova” all'attestazione effettuata dal pubblico ufficiale.

La produzione di tale tipologia di documenti trae origine dall'opportunità di conservare traccia di una vicenda passata con la peculiarità, in questo caso, che il procedimento di formazione dell'atto è tale da garantirne maggiormente l'attendibilità della rappresentazione. Infatti, l'atto pubblico è un documento assistito di “pubblica fede”, che ha come presupposto la redazione da parte di un pubblico ufficiale investito dall'ordinamento di una funzione supplementare, quella di dare certezza giuridica alla rappresentazione contenuta nel documento. Gli atti formati dai pubblici ufficiali sono dotati di fede privilegiata ai sensi dell'articolo 2699 del codice civile solo quando si «[...] formano nell'esercizio di pubbliche funzioni certificative delle quali siano investiti dalla legge; esulano, viceversa, da tale previsione tutti gli atti dei pubblici ufficiali che non siano espressione di dette funzioni certificative» (Cassazione civile, Sezioni Unite n. 215/99; Cassazione civile n. 4899/2014; Cassazione civile n. 18/2013; Cassazione civile, Sezioni Unite, n. 17355/2009). Inoltre: «Sono documenti dotati di fede privilegiata solo quelli emessi dal pubblico ufficiale investito di una speciale potestà documentatrice, attribuita da una legge o da norme regolamentari, anche interne, ovvero desumibili dal sistema, in forza della quale l'atto assume una presunzione di verità assoluta, ossia di massima certezza eliminabile solo con l'accoglimento di querela di falso o con sentenza penale» (Cassazione civile, Sezione III, n. 35864/2016).

Interrelazioni tra la documentazione scritta e gli atti pubblici

L'articolo 2700 del codice civile disciplina l'efficacia probatoria dell'atto pubblico sancendo

che «l'atto pubblico fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti». Ne discende che l'atto pubblico fa “piena prova”, cioè ha efficacia di “prova legale”. L'attendibilità dell'atto pubblico è pre-valutata dal legislatore in senso positivo, in modo tale che il giudice non potrà valutare non attendibile ciò che è attestato dal pubblico ufficiale. In base a ciò, l'attendibilità non è rimessa alla valutazione discrezionale del giudice, ma è predeterminata dal legislatore; in altri termini, l'inferenza che porta dal dato probatorio (*factum probans*) al fatto da provare (*factum probandum*) non è fatta di volta in volta dal giudice, ma stabilita una volta per tutte dal legislatore. L'atto pubblico è, quindi, una prova legale, nel senso che non lascia al giudice alcun margine per una valutazione discrezionale, vincolandolo nel giudizio. La prova legale si contrappone alla “prova libera”, rimessa alla valutazione discrezionale del giudice, nei confronti del quale non esercita, quindi, alcun effetto vincolante, secondo il principio del libero convincimento. In particolare: “In tema di valutazione delle prove, nel nostro ordinamento, spetta in via esclusiva al giudice di merito, in forza del principio generale di cui all'articolo 116 del codice di procedura civile, il compito di individuare le fonti del proprio convincimento, di assumere e valutare le prove, di controllarne l'attendibilità e la concludenza, di scegliere tra le complessive risultanze del processo quelle ritenute maggiormente idonee a dimostrare la veridicità dei fatti ad esse sottesi, dando, così, liberamente prevalenza (salvo i casi tassativamente previsti dalla legge) all'uno o all'altro dei mezzi di prova acquisiti» (Cassazione civile, Sezione III, n. 7074/2006).

Non tutti gli accadimenti e le circostanze menzionati in un atto pubblico hanno la stessa efficacia ai sensi dell'articolo 2700 del codice civile. Infatti, l'atto pubblico fa “piena prova”:

- circa la provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato;
- di tutto ciò che è avvenuto di fronte al pubblico ufficiale, il cosiddetto “estrinseco”;

cioè di tutto ciò che il pubblico ufficiale può attestare come avvenuto in sua presenza o che lui ha compiuto.

Non fa piena prova ciò che è stato dichiarato ad un pubblico ufficiale, il cosiddetto "intrinseco": l'atto pubblico accerta in maniera piena che un soggetto ha reso una dichiarazione, ma la verità di ciò che è stato dichiarato non è coperta da pubblica fede. Quindi, l'efficacia privilegiata non si estende «alla intrinseca veridicità delle dichiarazioni rese al pubblico ufficiale da terzi, che costituiscono materiale probatorio liberamente valutabile ed apprezzabile dal giudice, unitamente alle ulteriori risultanze istruttorie» (Cassazione civile, n. 9521/2010).

Sull'argomento, nel corso degli anni si sono susseguite diverse pronunce della Corte di Cassazione, tutte volte ad attribuire, alle dichiarazioni portate in giudizio dall'Amministrazione, il valore di meri elementi indiziari, non idonei ex se a costituire prova dei fatti rappresentati, ma in grado di fondare, con altri elementi, il convincimento del giudice (Cassazione civile, n. 5957/2003, n. 16032/2005, n. 11221/2007 e n. 14055/2011).

Già la Corte costituzionale era intervenuta sulla questione chiarendo che il divieto di prova testimoniale non comporta "l'inutilizzabilità, in sede processuale, delle dichiarazioni di terzi eventualmente raccolte dall'Amministrazione nella fase procedimentale e che tali attestazioni rappresentano elementi indiziari, i quali, mentre possono concorrere a formare il convincimento del giudice, non sono idonei a costituire, da soli il fondamento della decisione" (Corte costituzionale del 21 gennaio 2000, n. 18). In coerenza con tale principio, è stato affermato che i verbali (particolare forma di «documentazione scritta» dei Cu) non fanno fede per i fatti della cui verità il pubblico ufficiale si è convinto, in virtù di presunzioni o di personali considerazioni logiche (Cassazione civile, n. 9111/1995; Cassazione civile, n. 10569/2001; Cassazione civile, n. 23800/2014; Cassazione civile, Sezioni Unite, n. 17355/2009). Ne deriva come corollario che in un atto pubblico non sono concessi margini per l'apprezzamento e la discrezionalità.

Per contestare ciò che nell'atto pubblico ha ef-

ficacia di "prova legale", occorre presentare una querela di falso, che è quel peculiare procedimento civilistico che, per costante indirizzo della giurisprudenza, ha il fine di privare un atto pubblico della sua intrinseca idoneità a far fede, e di "conseguire il risultato di provocare la completa rimozione del valore del documento, eliminandone, oltre all'efficacia sua propria, qualsiasi ulteriore effetto attribuitogli, sotto altro aspetto, dalla legge, e del tutto a prescindere dalla concreta individuazione dell'autore della falsificazione" (Cassazione civile, n. 8362/2000; Cassazione civile, n. 18323/2007). In tal modo, la pubblica fede accordata al verbale non limita il diritto alla difesa dell'interessato, non essendogli precluso (con la querela di falso) il ricorso ai normali mezzi di prova per neutralizzare il valore probatorio di tale documento (Corte Costituzionale, n. 504/1987; Cassazione civile, Sezioni Unite, n. 12545/1992).

La «documentazione scritta»/i «written records», comunque denominati, fanno prova fino a querela di falso:

- per quello che attiene la provenienza da parte del pubblico ufficiale che ha redatto il verbale stesso;
- per i fatti che il pubblico ufficiale attesta aver compiuto o essere stati compiuti in sua presenza.

Invece, il verbale non fa prova:

- per i giudizi espressi dal verbalizzante;
- per i fatti accaduti in assenza del verbalizzante;
- per "l'intrinseco" delle dichiarazioni.

In questi casi, è sufficiente fornire prove idonee a vincere la veridicità del verbale, secondo l'apprezzamento rimesso al Giudice di merito (Cassazione civile, n. 25676/2009; Cassazione civile, n. 19416/2010).

La falsità del documento può investire il "profilo estrinseco" (ossia il documento nella sua materialità) oppure il suo contenuto. Nel primo caso, si parla di falsità materiale: essa concerne la genuinità del documento e si può manifestare nella forma della contraffazione, che è data

dalla formazione del documento da parte di un soggetto diverso dall'autore apparente o dalla indicazione di una data o di un luogo diversi da quelli reali, ed in quella dell'alterazione, che è data da una modificazione di ciò che risulta dal documento dopo la sua formazione.

Si parla, invece, di falsità ideologica quando la falsità concerne la verità del documento, in quanto si sostanzia in una enunciazione falsa del suo contenuto. Se il falso ideologico si risolve nella rappresentazione o narrazione di un fatto non veritiero, esso è prospettabile esclusivamente per gli atti a contenuto descrittivo o narrativo e non rispetto agli atti che sono l'espressione di un giudizio o di un parere.

Tornando alla querela di falso, essa può proporsi tanto in via principale (con atto autonomo di citazione) quanto in corso di causa in qualunque stato e grado di giudizio (in via incidentale), finché la verità del documento non sia stata accertata con sentenza passata in giudicato. La querela deve contenere, a pena di nullità, l'indicazione degli elementi e delle prove della falsità, e deve essere proposta personalmente dalla parte oppure a mezzo di procuratore speciale, con atto di citazione o con dichiarazione da unirsi al verbale d'udienza. È obbligatorio l'intervento nel processo del pubblico ministero (articolo 221 del codice di procedura civile). In considerazione del grande valore sociale che viene attribuito all'atto pubblico, sono previste pene pecuniarie per chi propone querela di falso senza fondamento (articolo 226 del codice di procedura civile).

Ruolo della documentazione scritta e gestione dei procedimenti amministrativi

In tema di procedimento amministrativo, la «documentazione scritta»/«*written records*» dei CU assume estrema rilevanza ai fini della garanzia della perfezione e dell'efficacia del provvedimento amministrativo, inteso come atto finale del procedimento stesso.

Per quanto riguarda i ruoli e le responsabilità connesse alla gestione dei procedimenti amministrativi, la «figura chiave» è sicuramente rap-

presentata dal pubblico ufficiale che, nell'ambito di una pubblica amministrazione a cui è assegnato il ruolo di dell'autorità competente ai sensi del decreto legislativo 193/2007, si configura come «responsabile del procedimento» ai sensi del primo comma dell'articolo 5 della legge 241/1990 e s.m.i. Data la rilevanza, si riporta integralmente l'articolato: «Il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità della istruttoria e di ogni altro adempimento inerente al singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale». In merito ai ruoli che possono essere ricoperti da altro personale dell'autorità competente, diverso dal dirigente di ciascuna unità organizzativa, nell'ambito dei procedimenti amministrativi, risulta dirimente l'articolato di cui al secondo comma del sopracitato articolo 5, che recita: «Fino a quando non sia effettuata l'assegnazione di cui al comma 1, è considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto alla unità organizzativa [...]».

Da quanto sopra, emerge che il coinvolgimento del personale dell'autorità competente nell'ambito di un procedimento amministrativo è, per legge, la conseguenza di un'assegnazione di compiti, mediante delega, da parte del dirigente dell'unità organizzativa al cui il personale stesso afferisce. La norma non pone limiti al potere di assegnazione da parte del dirigente, potendo essa riguardare qualsiasi fase (dell'iniziativa, istruttoria, decisoria, integrativa dell'efficacia), una o più di una, dell'intero procedimento.

Ai fini di un'opportuna disambiguazione, è necessario chiarire che, in linea generale, la «documentazione scritta»/«*written records*» dei CU trova una sua naturale «collocazione» nella fase istruttoria del procedimento amministrativo, sia esso su istanza o d'ufficio, ovvero in quella fase in cui il «dirigente»/pubblico ufficiale dell'autorità competente assegna a sé o ad altri compiti di natura istruttoria ed esamina le risultanze dell'istruttoria stessa per arrivare alle determinazioni del caso.

Per quanto riguarda i procedimenti d'ufficio e i connessi provvedimenti d'ordine, corre obbligo richiamare l'attenzione sull'importanza della

«documentazione scritta»/«*written records*», ai fini della corretta applicazione delle azioni in caso di non conformità previste dall'articolo 54 del Rcu_01d (fino al 13 dicembre 2019) ovvero delle azioni in caso di sospetta non conformità e/o di non conformità previste rispettivamente dagli articoli 138 e 139 del Rcu (a partire dal 14 dicembre 2019). In base all'articolo 3 (Motivazione del provvedimento), commi da 1 a 3, della legge 241/1990: «1. Ogni provvedimento amministrativo [...] deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria. 2. La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale. 3. Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama [...]». Rispetto all'articolato di cui sopra, la «documentazione scritta»/«*written records*» relativa ai Cu costituisce, da un lato, il «presupposto di fatto» che ha indotto l'autorità competente a dare l'avvio al procedimento, dall'altro, «condiziona» ovvero «contiene» in massima parte le ragioni giuridiche che, anche in relazione alle risultanze della fase istruttoria, determinano la decisione dell'amministrazione. Ne consegue che una eventuale patologia della «documentazione scritta» relativa ai Cu, che concorra a costituire il presupposto di fatto per l'adozione di provvedimento amministrativo, si «trasferisce» al provvedimento amministrativo stesso. Si creano in questo modo i presupposti perché, a seconda della gravità della patologia riscontrata, il provvedimento amministrativo sia considerato nullo (articolo 21 *septies* della legge 241/1990), annullabile (articolo 21 *opties* della legge 241/1990) o annullabile d'ufficio (articolo 21 *nonies* della legge 241/1990). Il tema dei procedimenti amministrativi e della patologia dei correlati atti per vizi di legittimità e/o di merito, in relazione alle attività di Cu previste dal Rcu, sarà oggetto di trattazione in un successivo articolo, che verrà pubblicato su questa stessa Rivista.

Ruolo della documentazione scritta e gestione del procedimento amministrativo sanzionatorio

Le norme inerenti al procedimento amministrativo sanzionatorio mediante il quale, a fronte dell'accertamento di illeciti amministrativi, si procede alla contestazione delle violazioni (da parte di un organo accertatore) e alla irrogazione di sanzioni amministrative in caso di mancato pagamento in misura ridotta (da parte dell'autorità preposta all'ordinanza ingiunzione) sono stabilite dalla legge speciale 689/1981. In base all'articolo 13 («Atti di accertamento») della legge 689/1981, «Gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono, per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza, assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica». Inoltre, «All'accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono procedere anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, i quali, oltre che esercitare i poteri indicati nei precedenti commi, possono procedere, quando non sia possibile acquisire altrimenti gli elementi di prova, a perquisizioni in luoghi diversi dalla privata dimora, previa autorizzazione motivata del pretore del luogo ove le perquisizioni stesse dovranno essere effettuate. Si applicano le disposizioni del primo comma dell'articolo 333 e del primo e secondo comma dell'articolo 334 del codice di procedura penale». Ed ancora: «È fatto salvo l'esercizio degli specifici poteri di accertamento previsti dalle leggi vigenti». Una volta accertate le violazioni (anche denominate illeciti amministrativi) che, nel linguaggio del legislatore unionale, si configurano come non conformità che richiedono l'applicazione di sanzioni, è necessario procedere ai sensi dell'articolo 14 della Legge 689/1981, alla contestazione e alla notificazione delle violazioni stesse. La violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto

alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa. Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte o per alcune delle persone indicate nel comma precedente, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessantasei giorni dall'accertamento. Quando gli atti relativi alla violazione sono trasmessi all'autorità competente con provvedimento dell'autorità giudiziaria, i termini decorrono dalla data della ricezione. Per la forma della contestazione immediata o della notificazione si applicano le disposizioni previste dalle leggi vigenti. In ogni caso la notificazione può essere effettuata, con le modalità previste dal codice di procedura civile, anche da un funzionario dell'amministrazione che ha accertato la violazione. Quando la notificazione non può essere eseguita in mani proprie del destinatario, si osservano le modalità previste dall'articolo 137, terzo comma, del medesimo codice. Per i residenti all'estero, qualora la residenza, la dimora o il domicilio non siano noti, la notifica non è obbligatoria e resta salva la facoltà del pagamento in misura ridotta sino alla scadenza del termine previsto nel secondo comma dell'articolo 22 per il giudizio di opposizione. L'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue per la persona nei cui confronti è stata omessa la notificazione nel termine prescritto.

Per quanto riguarda il ruolo rivestito dal personale dell'autorità competente nell'iter sanzionatorio, è necessario ribadire come a fronte dell'individuazione di non conformità (una o più di una) che costituiscano illecito amministrativo il pubblico ufficiale e/o l'incaricato di pubblico servizio assumono la veste giuridica di "funzionario/agente accertatore" appartenente ad un'autorità competente che si configura come "organo accertatore". A sua volta, il funzionario/agente accertatore e l'organo accertatore sono vincolati da precisi obblighi nei confronti dell'autorità competente a ricevere il rapporto nel caso di mancato pagamento in misura ridotta e a procedere all'ordinanza ingiunzione sanzionatoria.

Per quanto riguarda l'elaborazione/verbalizza-

zione degli atti inerenti al procedimento amministrativo sanzionatorio, esistono due diverse fattispecie di documentazione scritta riguardanti la contestazione degli illeciti amministrativi: la prima fattispecie fa riferimento alla contestazione immediata mentre la seconda alla contestazione non immediata, anche denominata redazione d'ufficio.

In caso di contestazione immediata, viene redatto un «verbale di accertamento e contestazione di violazione amministrativa», anche denominato «processo verbale», che deve contenere sia gli elementi propri dell'accertamento (organo accertatore; nominativo e qualifica degli agenti accertatori; data, ora e luogo dell'avvenuto accertamento; descrizione delle motivazioni dell'accertamento e delle tecniche utilizzate e risultati/esiti delle verifiche effettuate; in quanto alla descrizione, deve essere chiara ed esaustiva riducendo al minimo/eliminando qualsiasi margine per l'apprezzamento e la discrezionalità) che quelli relativi alla contestazione (generalità del trasgressore, generalità dell'obbligato in solido, descrizione dettagliata della/e norma/e violate, la firma degli intervenuti – trasgressore, verbalizzanti, obbligato in solido – le modalità di pagamento, l'autorità a cui rivolgere il pagamento o a cui far pervenire scritti difensivi, documenti e richieste di audizione, relata di notifica). Il processo verbale, nel caso di contestazione immediata, può costituire atto sostitutivo della «relazione»/«documentazione scritta» dei Cu, comunque denominata.

Nel caso in cui venga accertata una violazione amministrativa e la stessa non venga contestata immediatamente, è necessario redigere una «relazione»/«documentazione scritta» dei Cu, spesso in forma di verbale di sopralluogo e/o ispezione nel quale si deve descrivere quanto accertato e dare atto che seguirà la notificazione della sanzione amministrativa. È opportuno che il verbale di sopralluogo e/o ispezione costituisca parte integrante del verbale di contestazione di violazione amministrativa, al fine di documentare nella maniera più esaustiva possibile l'accertamento compiuto, sebbene la giurisprudenza ritenga che «non deve essere notificato quel documento allegato al processo verbale di contestazione dell'infrazione, che fornisca ele-

mento di valutazione ai fini dell'accertamento e non concerna gli estremi della violazione» (Cassazione, Sezione I, n. 7332/1990). Per completezza, è necessario specificare che il "verbale di accertamento e contestazione" può materializzarsi anche in forma rapporto di audit, nel caso in cui l'accertamento della violazione amministrativa avvenga nel corso di un audit.

Il verbale di sopralluogo e/o ispezione, oltre a contenere gli elementi propri dell'accertamento, già descritti in relazione al processo verbale, deve:

- riportare la motivazione per cui non è possibile procedere alla contestazione immediata (ad esempio, assenza del trasgressore, necessità di ulteriori verifiche d'ufficio e/o acquisizione di ulteriori documenti);
- dare atto che seguirà la notifica da parte dell'organo accertatore della sanzione amministrativa;
- riportare la firma degli intervenuti (verbalizzanti e presenti al sopralluogo).

Per quanto riguarda il successivo verbale di contestazione di violazione amministrativa, esso deve riportare in modo chiaro e dettagliato:

- la descrizione di quanto accertato, e quindi oggetto della sanzione, e già evidenziato nel verbale di sopralluogo e/o ispezione ed, in particolare, di quanto costituisce oggetto dell'illecito;
- gli estremi dettagliati della norma/e violata/e;
- le generalità del trasgressore;
- le generalità dell'obbligato in solido;
- le modalità di pagamento, l'autorità a cui rivolgere il pagamento o a cui far pervenire scritti difensivi, documenti e richieste di audizione, la relata di notifica;
- la data, l'ora e il luogo di compilazione del verbale;
- la firma dei verbalizzanti.

Deve inoltre dare atto che al momento dell'accertamento dell'infrazione è stato redatto un verbale di sopralluogo e/o ispezione, riportandone gli estremi identificativi.

In merito alle modalità di pagamento, si segnala che il cosiddetto "Decreto Crescita 2.0", approvato con decreto legge 19/2012 e convertito con legge 221/2012, ha introdotto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di accettare i pagamenti a qualsiasi titolo dovuti, anche con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Ai sensi dell'articolo 1, comma 4, del decreto legge 91/2014, convertito in legge con modificazioni dalla legge 116/2014, «Per le violazioni alle norme in materia agroalimentare per le quali è prevista l'applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria, se già consentito il pagamento in misura ridotta, la somma, determinata ai sensi dell'articolo 16, primo comma, della citata legge 689/1981, è ridotta del trenta per cento se il pagamento è effettuato entro cinque giorni dalla contestazione o dalla notificazione». Inoltre, come peraltro già sopra rappresentato, il verbale di contestazione deve essere notificato al trasgressore ed agli obbligati in solido entro 90 giorni dall'accertamento, se residenti in Italia, 360 giorni, se all'estero.

In deroga a quanto sopra esposto, se per l'accertamento della violazione sono compiute analisi di campioni, si procede secondo quanto previsto dall'articolo 15 della legge 689/81.

Ruolo della documentazione scritta e esercizio dell'azione penale

Nell'ambito dell'attività di polizia amministrativa, finalizzata alla prevenzione degli illeciti penali, il personale dell'autorità competente può accertare degli indizi di reato.

Nel merito, ai sensi dell'articolo 220 ("Attività ispettive e di vigilanza") del decreto legislativo 271/89 – recante «Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale» – quando «nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti emergono indizi di reato, gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale sono compiuti con l'osservanza delle disposizioni del codice». In base a quanto sopra e al complesso delle norme vigenti in Ita-

lia inerenti all'esercizio dell'azione penale, l'esecuzione dei Cu da parte del personale delle autorità competenti e la successiva elaborazione della «documentazione scritta» dei Cu è disciplinata da specifiche disposizioni che riguardano:

- il ruolo assunto dal personale delle autorità competenti nel momento in cui emergono indizi di reato;
- le prassi e modalità operative che devono informare il prosieguo della attività da svolgere da parte del personale delle autorità competenti, a valle della emersione di uno o più indizi di reato nel corso dell'espletamento di attività di controllo ufficiale;
- l'elaborazione/verbalizzazione (il «*draw up*» del Rcu, in lingua inglese) della «documentazione scritta», nel caso in cui l'esito dei Cu (l'«*outcome*» del Rcu, in lingua inglese) deponga per la presenza di uno o più indizi di reato.

Per quanto riguarda il ruolo assunto dal personale delle autorità competenti nel momento in cui emergono indizi di reato, l'articolo 57 del codice di procedura penale codifica la nozione di «Ufficiali e agenti di polizia giudiziaria», come segue: «1. Salve le disposizioni delle leggi speciali, sono ufficiali di polizia giudiziaria: a) i dirigenti, i commissari, gli ispettori, i sovrintendenti e gli altri appartenenti alla polizia di Stato ai quali l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità; b) gli ufficiali superiori e inferiori e i sottufficiali dei Carabinieri, della guardia di finanza, degli agenti di custodia e del Corpo forestale dello Stato nonché gli altri appartenenti alle predette forze di polizia ai quali l'ordinamento delle rispettive amministrazioni riconosce tale qualità; c) il sindaco dei Comuni ove non abbia sede un ufficio della polizia di Stato ovvero un comando dell'arma dei carabinieri o della guardia di finanza. 2. Sono agenti di polizia giudiziaria: a) il personale della Polizia di Stato al quale l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica

sicurezza riconosce tale qualità; b) i carabinieri, le guardie di finanza, gli agenti di custodia, le guardie forestali e, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, le guardie delle Province e dei Comuni quando sono in servizio. 3. Sono altresì ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'articolo 55».

In relazione al terzo comma dell'articolo 57 del codice di procedura penale sopra citato, l'articolo 3 della legge 283/1962 recita: «Le ispezioni ed i prelievi di campioni, di cui all'articolo 1, sono effettuati da personale sanitario o tecnico appositamente incaricato, dipendente dall'autorità sanitaria provinciale o comunale. Le persone indicate nel comma precedente, nei limiti del servizio a cui sono destinate e secondo le attribuzioni ad esse conferite, sono ufficiali o agenti di polizia giudiziaria e possono, in ogni caso, richiedere, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica». Inoltre, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto ministeriale 58/1997⁷, «Il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, operante nei servizi con compiti ispettivi e di vigilanza è, nei limiti delle proprie attribuzioni, ufficiale di polizia giudiziaria; svolge attività istruttoria, finalizzata al rilascio di autorizzazioni o di nulla osta tecnico sanitari per attività soggette a controllo». Per completezza, è necessario ricordare che il personale delle autorità competenti ai sensi dell'articolo 348 («Assicurazione delle fonti di prova»), quarto comma, del codice di procedura penale può essere chiamato a svolgere, da parte della Polizia giudiziaria, in virtù di specifiche competenze tecniche, l'ulteriore ruolo di «ausiliario» di Polizia giudiziaria: «La Polizia giudiziaria, quando, di propria iniziativa o a seguito di delega del pubblico ministero, compie atti od operazioni che richiedono specifiche competenze tecniche, può avvalersi di persone idonee le quali non possono rifiutare la propria opera».

⁷ Ministero della Sanità, decreto ministeriale del 17 gennaio 1997, n. 58. «Regolamento concernente l'individuazione della figura e relativo profilo professionale del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro», pubblicato sulla G.U. n. 61 del 14 marzo 1997.

Per quanto riguarda le prassi e modalità operative, le disposizioni di carattere generale si rinven- gono, in particolare, nell'articolo 55 del codice di procedura penale, che prevede quanto segue: «1. La polizia giudiziaria deve, anche di propria inizia- tiva, prendere notizia dei reati, impedire che ven- gano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicura- re le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale. 2. Svolge ogni indagine e attività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria. 3. Le funzioni indicate nei commi 1 e 2 sono svolte dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria». Sempre in tema di prassi e modalità operative, ai sensi del primo comma dell'articolo 347 del codice di procedura penale – sostituito dall'articolo 4, comma primo, lettera a), del decreto legge 306/1992, convertito, con modificazioni, in legge 356/1992, recante modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa – la Polizia giudiziaria acquisita la no- tizia di reato, senza ritardo (prima della modifica introdotta dalla legge 306/1992, la comunicazione doveva avere luogo entro 48 ore), riferisce al pubblico ministero, per iscritto: gli elementi es- senziali del fatto; gli elementi idonei come fonti di prova; le coordinate temporali di acquisizione del- la notizia di reato; le generalità, i documenti e qualsiasi cosa utile per identificare l'indagato, l'of- feso o chi può riferire notizie rilevanti.

Per completezza di trattazione, si rappresenta che, ai sensi del comma 2-bis dello stesso arti- colo 347 del codice di procedura penale, «Qua- lora siano stati compiuti atti per i quali è previ- sta l'assistenza del difensore della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini, la co- municazione della notizia di reato è trasmessa al più tardi entro quarantotto ore dal compi- mento dell'atto, salve le disposizioni di legge che prevedono termini particolari». Ancora, in tema di prassi e modalità operative, con la co- municazione/informativa di reato, la polizia giudiziaria indica il giorno e l'ora in cui ha ac- quisito la notizia. Inoltre, ai sensi dell'articolo 354 del codice di procedura penale, la Polizia giudiziaria può eseguire il sequestro del corpo del reato e delle cose pertinenti al reato con fini probatori (articoli 253-265 del codice di proce- dura penale) o preventivi (articoli 321-323 del

codice di procedura penale).

Per quanto riguarda la elaborazione/verbalizza- zione della documentazione scritta, l'articolo 357 del codice di procedura penale, in materia di «documentazione dell'attività di Polizia giudizia- ria» impone di redigere apposito verbale, che è atto pubblico, di cui deve consegnare copia agli interessati. Nel dettaglio: «1. La Polizia giudiziaria annota secondo le modalità ritenute idonee ai fi- ni delle indagini, anche sommariamente, tutte le attività svolte, comprese quelle dirette alla indivi- duazione delle fonti di prova. 2. Fermo quanto disposto in relazione a specifiche attività, redige verbale dei seguenti atti: a) denunce, querele e istanze presentate oralmente; b) sommarie infor- mazioni rese e dichiarazioni spontanee ricevute dalla persona nei cui confronti vengono svolte le indagini (articolo 350 del codice di procedura pe- nale); c) informazioni assunte, a norma dell'arti- colo 351; d) perquisizioni e sequestri; e) opera- zioni e accertamenti previsti dagli articoli 349, 353 e 354; f) atti, che descrivono fatti e situa- zioni, eventualmente compiuti sino a che il pubblico ministero non ha impartito le direttive per lo svol- gimento delle indagini (articolo 348 del codice di procedura penale). 3. Il verbale è redatto da uffi- ciali o agenti di polizia giudiziaria nelle forme e con le modalità previste dall'articolo 373. 4. La documentazione dell'attività di polizia giudiziaria è posta a disposizione del pubblico ministero. 5. A disposizione del pubblico ministero sono altresì poste le denunce, le istanze e le querele presen- tate per iscritto, i referti, il corpo del reato e le co- se pertinenti al reato (articolo 253, commi 1 e 2, del codice di procedura penale)». Ai sensi del se- condo comma dell'articolo 373 del codice di pro- cedura penale («Documentazione degli atti»), «Il verbale è redatto secondo le modalità previste nel titolo III del libro II (articoli 134-142 del codice di procedura penale)». A sua volta, l'articolo 136 del codice di procedura penale («Contenuto del verbale») recita: «1. Il verbale contiene la men- zione del luogo, dell'anno, del mese, del giorno e, quando occorre, dell'ora in cui è cominciato e chiuso, le generalità delle persone intervenute, l'indicazione delle cause, se conosciute, della mancata presenza di coloro che sarebbero dovuti intervenire, la descrizione di quanto l'ausiliario ha fatto o ha constatato o di quanto è avvenuto in sua presenza nonché le dichiarazioni ricevute da

lui da altro pubblico ufficiale che egli assiste. 2. Per ogni dichiarazione è indicato se è stata resa spontaneamente o previa domanda e, in tal caso, è riprodotta anche la domanda; se la dichiarazione è stata dettata dal dichiarante, o se questi si è avvalso dell'autorizzazione a consultare note scritte, ne è fatta menzione».

Sempre in tema di documentazione inerente all'esercizio dell'azione penale, l'articolo 329 del codice di procedura penale stabilisce che gli atti, compiuti dal pubblico ministero o dalla Polizia giudiziaria, anche se redatti da una Pubblica Amministrazione, sono sottratti al diritto di accesso regolato dalla legge 241/90 (Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 4537/2016). In tal senso, il Tar Lazio, Roma, Sezione II, n. 11806/2006 ha ribadito *“che gli atti posti in essere da un'autorità amministrativa nello svolgimento di poteri di Polizia giudiziaria non sono in alcun modo e sotto alcuna prospettiva riferibili all'esercizio di una funzione amministrativa, con conseguente inapplicabilità nei confronti degli stessi della normativa generale sull'accesso”*. La Corte di Cassazione penale, Sezione V, n. 13494/2011, nell'individuare gli atti ed i documenti coperti dal segreto ex articolo 329 del codice di procedura penale, ha puntualizzato che non rientrano nel divieto i documenti di origine extraprocedurale acquisiti al procedimento e non compiuti dal pubblico ministero o dalla Polizia giudiziaria.

L'autorità competente, oltre alla comunicazione/informativa di reato, può sporgere anche denuncia (ad esempio, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 283/62), che è disciplinata dall'articolo 331 e successivi del codice di procedura penale. La denuncia è l'atto con il quale chiunque abbia notizia di un reato perseguibile d'ufficio (articolo 50, comma 2, del codice di procedura penale) ne informa il pubblico ministero o un ufficiale di polizia giudiziaria. I reati perseguibili d'ufficio, per la loro particolare gravità, non richiedono la volontà del soggetto danneggiato per essere perseguiti dalla legge. Di tali reati, pertanto, è sufficiente che l'autorità giudiziaria ne venga a conoscenza (tramite denuncia) per poter procedere. Mentre per i privati, la denuncia è facoltativa, per il pubblico ufficiale e l'incaricato di un pubblico servizio, invece, la denuncia è obbligatoria quando vi è una determinata relazione tra la

funzione o il servizio da loro svolto e la conoscenza del reato, sia “nell'esercizio delle funzioni” sia “a causa delle funzioni”.

Salvo quanto stabilito dall'articolo 347 del codice di procedura penale (obbligo di riferire la notizia di reato), i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di reato perseguibile di ufficio, devono farne denuncia per iscritto, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito. La denuncia è presentata o trasmessa senza ritardo al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria.

Quando più persone sono obbligate alla denuncia per il medesimo fatto, esse possono anche redigere e sottoscrivere un unico atto. La denuncia deve contenere l'esposizione degli elementi essenziali del fatto e indica il giorno dell'acquisizione della notizia nonché le fonti di prova già note. Contiene inoltre, quando è possibile, le generalità, il domicilio e quanto altro valga alla identificazione della persona alla quale il fatto è attribuito, della persona offesa e di coloro che siano in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti. L'omissione della denuncia da parte del pubblico ufficiale e dell'incaricato di pubblico servizio comporta le pene previste dagli articoli 361 e 362 del codice penale.

Non necessariamente ogni denuncia/comunicazione/informativa di reato presentata dalla Pubblica Amministrazione all'autorità giudiziaria costituisce atto coperto da segreto investigativo penale che, in quanto tale, è sottratto all'accesso; qualora, infatti, la denuncia sia stata presentata dalla Pubblica Amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, l'atto richiesto in ostensione non ricade nell'ambito di applicazione dell'articolo 329 del codice di procedura penale (Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 6117/2008). In conclusione, in relazione alla possibilità da parte dell'Osa di acquisire atti di rilevanza penale, è possibile individuare tre ipotesi:

- quella in cui gli atti sono stati delegati dall'autorità giudiziaria, nel qual caso l'ostensione non sarà possibile;
- quella in cui gli atti coincidono con la noti-

zia di reato posta in essere dagli organi della pubblica amministrazione nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria ad essi attribuite specificatamente dall'ordinamento, nel qual caso, parimenti, l'ostensione non è possibile;

- quella in cui, infine, ci si trovi innanzi ad atti di indagine e di accertamento, se del caso tradottisi in denunce all'autorità giudiziaria, non compiuti nell'esercizio di funzioni di Polizia giudiziaria, bensì nell'esercizio delle proprie istituzionali funzioni amministrative, nel qual caso non sussistono impedimenti ad ammettere l'accesso a tali atti.

Conclusioni

La documentazione scritta dei controlli ufficiali è di fondamentale importanza nel testimoniare e dare certezza giuridica dell'esecuzione dei controlli ufficiali volti a verificare:

- il rispetto da parte degli operatori delle norme del Rcu e della normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, del Rcu stesso (che, nel complesso, si configura come la legislazione europea in materia di filiera agroalimentare, Uafcl);
- che gli animali e le merci soddisfino i requisiti prescritti dalla stessa Uafcl.

In base alla normativa nazionale in materia di attività amministrativa, documentazione amministrativa e procedimento amministrativo, la documentazione scritta dei controlli ufficiali è soggetta a precisi vincoli normativi sia di carattere operativo che gestionale. In particolare, con riferimento ai principi generali dettati dall'articolo 1, primo comma, della legge 241/1990 e successive modifiche e integrazioni, «L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario» (ad esempio, principio di proporzionalità, principio del legittimo affidamento, principio di

precauzione). In base al precetto di cui sopra, la legislazione comunitaria, inclusa la legislazione in materia di filiera agroalimentare nel suo complesso, si configura come un sottoinsieme di criteri su cui deve basarsi l'attività amministrativa. In termini più puntuali, l'attività amministrativa – intesa in modo complessivo, documentazione amministrativa inclusa – inerente allo svolgimento delle attività di controllo ufficiale deve conformarsi non solo a tutti i criteri espressamente sopra elencati – economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza – ma anche a tutti i pertinenti requisiti specificati nel Rcu. Peraltro, tutti i requisiti espressamente previsti richiamati sopra costituiscono requisiti ai sensi del Rcu.

In chiave civilistica, la documentazione scritta dei Cu si configura come atto pubblico in quanto «documento redatto, con le richieste formalità, da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo dove l'atto si è formato». Ne deriva che la documentazione scritta dei Cu rientra nel novero degli atti per i quali il codice civile deroga alla regola generale della libera apprezzabilità prevista dall'art. 116, comma 1, del codice di procedura civile e riconosce valore di "piena prova" all'attestazione effettuata dal pubblico ufficiale. Inoltre, l'articolo 2700 del codice civile disciplina l'efficacia probatoria dell'atto pubblico, sancendo che «l'atto pubblico fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti». Ne discende che l'atto pubblico fa "piena prova", cioè ha efficacia di "prova legale".

Per i motivi sopra citati, la documentazione scritta dei Cu, ai fini del corretto svolgimento del procedimento amministrativo ordinario, del procedimento amministrativo sanzionatorio e dell'esercizio dell'azione penale, riveste un ruolo di importanza tale da richiedere all'estensore il perseguimento della perfezione e dell'efficacia, essendo di fatto non consentite rappresentazioni che lascino margini per l'apprezzamento e la discrezionalità. In tal senso, è di fondamentale importanza la consapevolezza del ruolo da parte dell'estensore che, da membro del personale

dell'autorità competente, può essere chiamato di volta in volta ad assumere il ruolo di:

- pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio;
- responsabile del procedimento amministrativo o persona a cui sono stati assegnati compiti, mediante delega, nell'ambito di un procedimento amministrativo;
- funzionario/agente accertatore appartenente ad un organo accertatore in relazione allo svolgimento di attività connesse al procedimento amministrativo sanzionatorio;
- ufficiale, agente o ausiliario di polizia giudiziaria in relazione alle attività connesse all'esercizio dell'azione penale.

L'importanza della "documentazione scritta" ha indotto il legislatore unionale a prevedere (articolo 8, paragrafo 3, lettera a), del Rcu *old* e articolo 12, paragrafo 2, del Rcu) specifiche attività di verifica dell'efficacia dei Cu svolti da parte delle stesse autorità competenti. Nel merito, l'accordo Stato-Regioni 46/CSR 2013 (allegato A, capitolo 1, punto 3.2.3), noto anche come "Standard di funzionamento delle autorità competenti" e più semplicemente "Standard di funzionamento",

ha previsto tre forme di verifica dell'efficacia, denominate in modo sintetico:

- verifica dell'efficacia a priori;
- verifica dell'efficacia in tempo reale;
- verifica dell'efficacia a posteriori.

In relazione alla verifica dell'efficacia in generale e alla verifica di efficacia a posteriori in particolare, lo "Standard di funzionamento" recita: «In base a quanto disposto dal regolamento (CE) 882/2004, articolo 8.3.a, le autorità competenti devono prevedere procedure per verificare l'efficacia dei controlli ufficiali da esse eseguiti. Tale attività risulta necessaria per garantire l'imparzialità, la qualità e la coerenza (che include l'omogeneità) dei controlli ufficiali (articolo 4, punto 4, del regolamento (CE) 882/04). A tale proposito, si precisa che questa attività di verifica dell'efficacia può comprendere ad esempio: a) la valutazione, sulla base di criteri predefiniti, delle relazioni elaborate ai sensi dell'articolo 9 del regolamento (CE) 882/2004 stesso (ad esempio, verifica periodica di una percentuale significativa dei verbali di ispezione, check list eccetera, elaborati dal personale preposto all'esecuzione dei controlli ufficiali) [...]».



La documentazione scritta dei controlli ufficiali è di fondamentale importanza nel testimoniare e dare certezza giuridica della loro esecuzione.