

DOSSIER: I CONTROLLI

Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per la semplificazione amministrativa

PREMESSA

Il presente documento ha l'obiettivo di offrire una prima ricognizione sulle buone pratiche a livello internazionale sul tema dei controlli.

Come è noto, i sistemi delle ispezioni e dei controlli amministrativi contribuiscono ad aumentare gli oneri a carico delle imprese, soprattutto quelle di piccole e medie dimensioni. Come evidenziato dall'*Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD)¹, infatti, quest'ultime imprese subiscono maggiori costi burocratici per comprendere e adempiere agli obblighi sostanziali imposti dalla regolazione.

Significativi costi possono essere rilevati anche a carico dell'amministrazione. Un sistema di controlli, infatti, se inefficiente è anche inefficace, poiché non consente di realizzare pienamente l'obiettivo di tutela che ne ha giustificato l'introduzione, se le risorse sono utilizzate in modo poco coordinato e funzionale.

La riforma della disciplina dei controlli rappresenta, dunque, un'area particolarmente significativa nell'attuazione delle politiche di semplificazione e di *Smart Regulation*.

Tuttavia, a differenza di altre discipline regolatorie, quella dei controlli presenta alcune problematicità che rendono più critica la sua attuazione. La Banca mondiale ne ha individuate diverse, tra cui: (i) la numerosità, la frammentarietà e la sovrapposizione di discipline tra loro affini (si pensi, ad esempio, all'ambiente e alla salute) che prevedono autonomi meccanismi di controllo; (ii) la mancanza di chiare indicazioni preventive che possono indicare alle imprese la modalità per conformarsi agli obblighi; (iii) una scarsa attenzione alla professionalità del personale addetto all'attività ispettiva (scarsi investimenti nella formazione e basse retribuzioni); (iv) l'assenza di una cultura del controllo orientata al rischio².

La stessa individuazione di un "controllo di qualità" non è facile: l'ottemperanza della disposizione normativa non è sufficiente a garantire che il controllo sia svolto in modo efficiente ed efficace rispetto all'interesse pubblico che intende perseguire.

La presente ricognizione sulle buone pratiche e sui principi adottati a livello internazionale, sia pure incompleta, rappresenta un utile base conoscitiva in vista della predisposizione delle Linee

¹ OECD, *From Red Tape to Smart Tape*, Paris, 2003.

² Cfr. Investment Climate Advisory Services of the World Bank Group, *How to Reform Business Inspections. Design, Implementation, Challenges*, January 2011. Ulteriori elementi di criticità individuati dalla Banca mondiale sono: la scarsa trasparenza delle procedure attraverso cui si realizza il controllo; il riconoscimento di margini troppo ampi di discrezionalità in capo agli ispettori (ad esempio in riferimento alla scelta delle imprese da controllare, alla conduzione del controllo, alla scelta delle sanzioni da applicare) aumentando, in tal modo, il rischio di abusi, arbitrarietà e corruzione; l'incapacità di delineare, in modo chiaro e preciso, l'ambito di applicazione del controllo; così facendo, da un lato, aumenta l'incertezza per le imprese che non conoscono lo scopo del controllo; dall'altro, aumenta il rischio di sovrapposizioni e duplicazioni tra i controllori; l'assenza di efficienti meccanismi di tutela contro l'esercizio abusivo e/o illegittimo del controllo (tutele amministrative, giurisdizionali, procedurali). Questo elemento di debolezza caratterizza in particolar modo gli ordinamenti giuridici in cui non viene garantito il principio della *rule of law*.

guida previste dall'art. 14, comma 5 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, da adottare previa intesa in Conferenza unificata, per conformare le attività ai seguenti principi:

- a) "proporzionalità dei controlli e dei connessi adempimenti amministrativi al rischio inerente all'attività controllata, nonché alle esigenze di tutela degli interessi pubblici;
- b) eliminazione di attività di controllo non necessarie rispetto alla tutela degli interessi pubblici;
- c) coordinamento e programmazione dei controlli da parte delle amministrazioni in modo da assicurare la tutela dell'interesse pubblico evitando duplicazioni e sovrapposizioni e da recare il minore intralcio al normale esercizio delle attività dell'impresa, definendo la frequenza e tenendo conto dell'esito delle verifiche e delle ispezioni già effettuate;
- d) collaborazione amichevole con i soggetti controllati al fine di prevenire rischi e situazioni di irregolarità;
- e) informatizzazione degli adempimenti e delle procedure amministrative, secondo la disciplina del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante codice dell'amministrazione digitale;
- f) soppressione o riduzione dei controlli sulle imprese in possesso della certificazione del sistema di gestione per la qualità (UNI EN ISO-9001), o altra appropriata certificazione emessa, a fronte di norme armonizzate, da un organismo di certificazione accreditato da un ente di accreditamento designato da uno Stato membro dell'Unione europea ai sensi del Regolamento 2008/765/CE, o firmatario degli Accordi internazionali di mutuo riconoscimento (IAF MLA)".

La ricognizione ha preso in esame politiche, approcci e principi di carattere trasversale, senza approfondimenti e *benchmarking* delle sia pure molto interessanti politiche settoriali.

Sul piano della struttura, il dossier è articolato in cinque parti. Nella prima, viene evidenziato il contributo dell'analisi del rischio nella politica di riforma dei controlli; nella seconda, sono indicati i principi fissati dalla Banca mondiale. La terza e la quarta parte riguardano il livello europeo riferendosi, dapprima, alla disciplina di alcuni settori di competenza europea, successivamente, a due esperienze nazionali europee; la scelta è stata quella di evidenziare solamente quegli ordinamenti che hanno per primi attuato una riforma trasversale in materia di controlli ovvero la Gran Bretagna e l'Olanda. Nella quinta parte, invece, viene fatto riferimento a due casi concreti seguiti dalla Banca Mondiale nell'attuazione della riforma sui controlli.

Da ultimo, in appendice, è richiamata l'esperienza italiana. Al riguardo, vengono presentati a titolo di esempio primi elementi di una sintetica ricognizione relativa ad alcuni settori, da arricchire e integrare con la collaborazione delle amministrazioni competenti, delle Regioni e degli Enti Locali e delle associazioni imprenditoriali.

I. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO: LE INDICAZIONI DELL'OECD

Diversi documenti prodotti da organizzazioni internazionali si occupano del tema dei controlli tracciando alcuni principi di buone pratiche³:

³ Si noti che nel contesto sovranazionale esistono ulteriori discipline sui controlli ma di tipo settoriale. In questo ambito rileva innanzitutto l'attività dell'International Labour Organization (ILO) in materia di lavoro (si veda in particolare ILO, *Labour administration and Labour inspection*, ILC.100/V, 2011) oppure le linee guida del Codex Alimentarius sulle importazioni e esportazioni di prodotti sanitari e fitosanitari (Food Import and Export Inspection and Certification Systems, 2007). Anche l'OECD si è interessato ai controlli previsti in alcuni settori specifici come, ad esempio, tasse e fisco (OECD, FORUM ON TAX ADMINISTRATION. Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series 2010, 3 March 2011)

Secondo le indicazioni dell'OECD, la politica dei controlli assume rilievo con riferimento al «ciclo di regolazione» e al principio del *risk-based*. Si tratta di un principio strettamente connesso alla più ampia politica di gestione del rischio (cd. *risk management*) che, in particolare a partire dagli ultimi anni del XX secolo, ha destato particolare attenzione tra gli studiosi e le amministrazioni. Il *risk management* identifica una strategia regolatoria che pone particolare attenzione ai rischi associati a una determinata *policy*. Il presupposto è che non sia possibile per il regolatore disciplinare il settore in modo efficiente ed efficace; si preferisce, pertanto, affidare a regolatori specializzati oppure agli stessi destinatari della regolazione (imprese o gruppo di individui) il processo di gestione della regolazione o parte di esso.

In concreto, si tratta di individuare l'obiettivo (o gli obiettivi) che si intende perseguire e il rischio (o i rischi) ad esso associato (ad esempio la salute e la sicurezza dei lavoratori, l'impatto ambientale, la redditività del processo produttivo). L'analisi del rischio consente di identificare e misurare il danno potenziale connesso a un determinato evento o attività, la probabilità che si realizzi e le relative implicazioni.

All'interno di questa logica è possibile ricondurre l'approccio *risk-based*. Si tratta di imporre al regolatore di differenziare le proprie previsioni in base al diverso grado di rischio che presentano i destinatari della regolazione.

Con riferimento alla regolazione dei controlli, pertanto, il *risk-based approach* favorisce il superamento di metodologie tradizionali basate su tempistiche fisse e sulle selezioni casuali delle imprese da controllare. In concreto il regolatore realizza un Piano Ispettivo per verificare la fase di implementazione ovvero l'attuazione concreta della disciplina. Tale piano deve essere predisposto tenendo conto del livello di rischio; in tal modo si incrementano i controlli sulle attività che presentano maggiori rischi, mentre si riducono quelle che risultano a bassa criticità.

Inoltre tale tecnica presenta due vantaggi: 1. consente alle attività ispettive di identificare con maggiore precisione le potenziali minacce; 2. permette di allocare le risorse in maniera più efficace, concentrandole sulle attività che sono più ad alto rischio. Infatti, al fine di ottimizzare le risorse ispettive disponibili, gli interventi di controllo devono essere scelti sulla base di una scala di priorità, tramite selezioni mirate e differenziate in base al diverso rischio delle imprese controllate.

Documenti OECD

- Oecd, *Risk and Regulatory Policy. Improving the Governance of Risk*, 2010;
- Oecd, *Comparison of Risk Management Policies in OECD Countries*, 2006.

Dottrina

- J. Black, *Risk Based Regulation*, Presentation to OECD, 1st December 2008;
- J. Black, R. Baldwin, *When risk-based regulation aims low: Approaches and challenges*, Regulation & Governance, vol. 6, 2012;
- J. Black, *Forms and paradoxes of principles-based regulation*, Capital Markets Law Journal, Vol. 3, No. 4;
- L. Allio, *L'analisi del rischio e il processo decisionale: una nuova frontiera per la better regulation?*, in www.astrid.eu;
- J. Black, *The emergence of risk-based regulation and the new public risk management in the United Kingdom*, Public Law, 2005.

II. I PRINCIPI SUI CONTROLLI SECONDO LA BANCA MONDIALE

In ambito internazionale, particolarmente significativa è l'attività del gruppo della Banca mondiale che ha elaborato diverse linee guida sul tema dei controlli finalizzate, in particolare, a favorire lo sviluppo di una cultura del controllo nei Paesi in via di sviluppo.

Si tratta di principi generali a vocazione trasversale in quanto adattabili a tutte le categorie regolatorie; tali principi sono riconducibili a due fondamentali macro-aree: principi sul soggetto, ovvero che interessano coloro che eseguono il controllo e principi sul procedimento (vedi Tab.I).

TAB. I PRINCIPI BANCA MONDIALE

PRINCIPI (Banca Mondiale)	Personale	Competenza degli ispettori. Si tratta di scegliere persone qualificate allo svolgimento dell'attività di controllo. La competenza deve essere dapprima verificata tramite mirate procedure di selezione e successivamente deve essere garantita tramite la somministrazione periodica di corsi di formazione e di aggiornamento.
		Previsione di meccanismi e modalità di contrasto alla corruzione (codice etico e riduzione dell'ambito di discrezionalità).
		Responsabilizzazione nell'attività svolta.
	Procedimento	Selezione delle ispezioni seguendo il cd. <i>"risk-based approach"</i> . In base a questo criterio le imprese sono sottoposte a iniziative di vigilanza differenziate in relazione alla tipologia e al grado dei rischi in cui esse incorrono. Si tratta dunque di predisporre a monte dei sistemi di selezione delle imprese in base all'applicazione del principio del rischio che varia in base al settore di riferimento.
		Garantire il <i>due process</i> nello svolgimento dell'attività ispettiva Si tratta di principio generale al cui interno possono essere ricondotte diverse attività tra cui: • predisporre procedure chiare e dettagliate per lo svolgimento delle ispezioni; • assicurare la trasparenza dell'azione e dei risultati delle ispezioni; • assicurare il diritto di partecipazione delle imprese sottoposte a controllo.
		Coordinamento tra i vari uffici dell'organismo di controllo e gli altri organismi deputati a ispezioni/controlli
		Proporzionalità delle sanzioni applicate.
		Predisposizione – laddove non ancora esistenti – di meccanismi ex post a tutela delle imprese controllate (tutele amministrative e/o giurisdizionali).

Tab. III. DOCUMENTI PRINCIPALI DELLA WORLD BANK GROUP

- Investment Climate Advisory Services of the World Bank Group, *How to Reform Business*

Inspections. Design, Implementation, Challenges, January 2011;

- World Bank Group, Network of Reformers, *Inspections and Enforcement Reforms. An Overview of International Practice*, February 2011;

- Investment Climate Advisory Service of the World Bank Group, *Inspections Reforms: Do Models Exist?*, December 2010;

- World Bank, Small and Medium Enterprise Department, *Good Practices for Business Inspections. Guidelines for Reformers*, 2006;

- World Bank Private Sector Development Vice Presidency, *Reforming Inspections*, June 2006;

- World Bank Group, *A Diagnostic Checklist for Business Inspection*,

- International Finance Corporation (IFC), *Review of International Practice in Inspections Reform*, April, 2005;

- World Bank Group, *Assessment Tools for Inspections* (forthcoming July or August 2012);

- World Bank Group, *Note on Information Management Systems in Inspections* (forthcoming July or August 2012).

III. L'UNIONE EUROPEA

L'Unione Europea ha affrontato il tema dei controlli e delle ispezioni nella logica dell'armonizzazione emanando principi e linee guida sulle materie di propria competenza. Si pensi in particolare alla tutela dell'igiene e della sicurezza degli alimenti, dei mangimi e della salute degli animali (sicurezza alimentare), nonché alla tutela ambientale⁴.

Di seguito vengono brevemente indicati i principi sui controlli afferenti a queste specifiche materie.

SICUREZZA ALIMENTARE

Documenti principali:

Il c.d. Pacchetto Igiene, comprende principalmente 4 testi legislativi, ai quali si affianca il regolamento sui controlli ufficiali di mangimi ed alimenti, complessivamente destinati a razionalizzare e unificare la normativa comunitaria in materia di igiene dei prodotti alimentari e di controlli ufficiali, precedentemente dispersa in 17 direttive:

- Regolamento (CE) 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti;
- Regolamento (CE) 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale;
- Direttiva 41/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che abroga alcune direttive recanti norme sull'igiene dei prodotti alimentari e le disposizioni sanitarie per la produzione e la commercializzazione di determinati prodotti di origine animale destinati al consumo umano e che modifica le direttive 89/662/CEE e 92/118/CEE del Consiglio e la decisione 95/408/CE del Consiglio;
- il regolamento (CE) 854/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione dei controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano;
- il regolamento (CE) 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

Finalità: "Gli Stati membri applicano la legislazione alimentare e controllano e verificano il rispetto delle pertinenti disposizioni della medesima da parte degli operatori del settore alimentare e dei mangimi, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione. A tal fine essi organizzano un sistema ufficiale di controllo e altre attività adatte alle circostanze, tra cui la comunicazione ai cittadini in materia di sicurezza e di rischio degli alimenti e dei mangimi, la sorveglianza della sicurezza degli alimenti e dei mangimi e altre attività di controllo che abbraccino tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione" (Reg. CE 178/2002).

Di seguito si sintetizzano i principi in materia di sicurezza alimentare

	Personale	Professionalità e indipendenza: è necessario disporre di personale adeguatamente qualificato ed esperto, imparziale e libero da qualsiasi conflitto di interesse. Tale personale inoltre deve ricevere una formazione adeguata ed
--	------------------	--

⁴ Ci sono ulteriori materie che trattano il tema dei controlli ad esempio la Direttiva 2000/14/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'8 maggio 2000, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'emissione acustica ambientale delle macchine ed attrezzature destinate a funzionare all'aperto.

PRINCIPI <i>(Sicurezza alimentare, UE)</i>		essere mantenuto aggiornato
	Procedimento	Programmazione delle ispezioni: A tal fine gli Stati Membri devono realizzare piani nazionali pluriennali integrati di controllo, conformemente agli orientamenti generali elaborati a livello UE ed in base ai quali illustrare in modo esauriente il sistema di controllo nazionale e le attività connesse nonché elaborare i programmi che definiscono la natura e la frequenza dei controlli che devono essere effettuati regolarmente durante un determinato periodo.
		Proporzionalità al rischio: al fine di ottimizzare le risorse ispettive disponibili, gli interventi di controllo devono essere scelti sulla base di una scala di priorità, che tenga conto dei segmenti della filiera alimentare ritenuti maggiormente vulnerabili e dunque caratterizzati da un impatto sanitario maggiore, nell'eventualità che si concretizzi uno scenario peggiore per i consumatori. Per la definizione del profilo di rischio associato a specifiche modalità di produzione e tipologie di prodotto alimentari, si è ricorso alle pubblicazioni scientifiche ed alla esperienza maturata nel settore. L'approccio metodologico proposto prevede due opzioni: • “opzione 1” è relativa ad una preliminare categorizzazione degli esercizi in base al rischio valutato, e successiva determinazione delle frequenze standard di ispezione; • “opzione 2” invece, utilizza un percentuale scelta del numero totale di esercizi, che tiene conto del livello di rischio attribuito alla tipologia di esercizio. Quest'ultima opzione è funzionale alle situazioni in cui la presenza di un numero elevato di esercizi convive con una limitazione delle risorse ispettive.
		I controlli devono essere documentati;
		I controlli devono essere appropriati ed efficaci;
		I controlli devono essere concentrati (frequenza ed intensità ispettiva) sulle tipologie produttive caratterizzate da un livello di rischio più elevato.
	Procedimento	Coordinamento delle diverse autorità e dei diversi livelli (centrale, regionale o locale) coinvolti nell'esecuzione dei controlli.
		Completezza ed esaustività dei controlli tramite l'utilizzo di metodi e tecniche di controllo appropriati quali monitoraggio, sorveglianza, verifica, audit, ispezione, campionamento e analisi.
		Trasparenza dei controlli mediante la messa a disposizione del pubblico delle informazioni concernenti le attività di controllo delle autorità competenti e la loro efficacia.
PRINCIPI <i>(Sicurezza alimentare, UE)</i>		

Riguardo la tutela ambientale la Raccomandazione 2001/331/CE stabilisce i criteri minimi per le ispezioni ambientali. La Raccomandazione considera la pianificazione dei controlli un aspetto rilevante.

La Raccomandazione contiene inoltre l'invito agli Stati membri a rendere accessibili i piani di controllo al pubblico in conformità delle disposizioni della direttiva 90/313/CEE concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente.

AMBIENTE

Documenti principali:

- Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio 2001/331/CE
- Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2003, 2003/4/CE, Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio
- DIRETTIVA 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)

Finalità: “Gli Stati membri devono effettuare le ispezioni ambientali rispettando i criteri minimi da applicare all'organizzazione alla realizzazione, al seguito dato e alla pubblicazione dei risultati di tali attività, rafforzando in tal modo la conformità con cui la normativa ambientale comunitaria e contribuendo ad assicurare che essa venga attuata e rispettata con maggiore coerenza in tutti gli Stati”. “L'esistenza di un sistema di ispezioni e il loro svolgimento costituiscono un deterrente alle violazioni ambientali [...] pertanto le ispezioni costituiscono un anello indispensabile della catena regolamentare e uno strumento efficiente per contribuire ad un'attuazione più coerente e al rispetto della normativa ambientale”.

PRINCIPI <i>(Ambiente, UE)</i>	Personale	Professionalità e indipendenza: è necessario disporre di personale adeguatamente qualificato ed esperto, imparziale e libero da qualsiasi conflitto di interesse. Tale personale inoltre deve ricevere una formazione adeguata ed essere mantenuto aggiornato
	Procedimento	Programmazione dei controlli in base al rischio: A tal fine gli Stati Membri devono assicurare che le attività di ispezione ambientali siano pianificate in anticipo disponendo in ogni momento di uno o più piani di ispezione ambientale che coprano tutto il territorio dello Stato membro e gli impianti controllati ivi ubicati. Le ispezioni possono essere: ▪ attività ordinarie: ovvero effettuate come parte di un programma di ispezioni ▪ attività straordinarie ovvero effettuate a seguito di reclami, in occasione del rilascio del rinnovo o della modifica di un'autorizzazione. Il periodo tra due visite in loco è basato su una valutazione sistematica dei rischi ambientali delle installazioni interessate e non supera un anno per le installazioni che presentano i rischi più elevati, e tre anni per le installazioni che presentano i rischi meno elevati (direttiva IPPC).
		Pubblicità dei piani di controllo.
		I controlli devono essere documentati;
		I controlli devono essere appropriati ed efficaci.

IV. I CONTROLLI NELL'ESPERIENZA DI ALCUNI PAESI EUROPEI

INGHILTERRA

Il tema dei controlli ha trovato approfondita analisi in Inghilterra a seguito dell'emanazione del rapporto presentato, nel 2005, a conclusione di un'indagine promossa dal Dipartimento del Tesoro, sulla valutazione dei costi economici dipendenti dalla qualità della regolazione noto come «Hampton Report» dal nome del suo estensore⁵.

Tra i maggiori problemi riscontrati dal rapporto sono stati evidenziati: la difficoltà di comprendere gli obblighi imposti dal regolatore⁶, l'assenza di un approccio collaborativo alle ispezioni⁷, la pluralità delle amministrazioni controllanti⁸ e la mancanza di un loro coordinamento⁹.

A seguito del rapporto Hampton è stato adottato il codice di condotta per i regolatori (*Statutory Code of Practice for Regulators* 2007), le cui prescrizioni impongono ai regolatori di conformarsi a determinati principi direttivi che si applicano anche alla fase della implementazione del ciclo di regolazione¹⁰. Di seguito sono sintetizzati i principi generali riferiti alle ispezioni.

ISPEZIONI E ALTRI SOPRALLUOGHI

Principio di Hampton: *Nessuna ispezione può aver luogo senza una ragione.*

Pur essendo un modo efficace per garantire l'osservanza della norma regolamentare, le ispezioni risultano, in genere, più efficaci quando sono giustificate e mirate sulla base di una valutazione dei rischi. Al fine di assicurare l'efficacia dei propri programmi di ispezione, i regolatori devono osservare le disposizioni di seguito riportate, al momento di elaborare politiche e principi generali o di formulare norme e direttive generali sull'esercizio delle funzioni regolamentari:

⁵ Il testo del rapporto Hampton (dal titolo: *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, del marzo 2005) può leggersi all'indirizzo: <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud05hamptonv1.pdf>. Può segnalarsi anche il correlato documento di consultazione, *Regulatory Justice: Sanctioning in a post-Hampton World*, all'indirizzo: <http://www.berr.gov.uk/files/file44582.pdf>.

⁶ Nel 2003 uno studio accademico ha dimostrato che il 62% delle piccole imprese operanti nel settore alimentare non comprendono quale regolazione sia per loro rilevante; il 42 % dello stesso campione, invece, non comprende il concetto di analisi del rischio- parte fondamentale dell'attuale regolazione alimentare inglese. Vedi C. YAPP, R. FAIRMAN, *Factors affecting food safety compliance within small and medium-size enterprises: implication for regulatory and enforcement strategies*, 2006.

⁷ La Small Business Research Trust Survey evidenzia che le richieste di consigli delle imprese verso le amministrazioni controllate risultano inevase in una percentuale maggiore del 50%. Vedi Small Business Research Trust Survey, *Quarterly Survey of Small Business in Britain, 2001-2003*.

⁸ Hampton Report, par. 18-19: "Regulatory inspection and enforcement is divided between 63 national regulators, 203 trading standards offices and 408 environmental health offices in 468 local authorities. When the Department of Trade and Industry coordinated a Government-wide list of priority areas for trading standards departments, it resulted in a list of 59 issues, all of which were identified as top priorities. Different regulatory areas are structured in very different ways. The Environment Agency unifies almost all regulation of land, air and water, yet regulation on farms is the responsibility of over 20 different inspectorates. Some responsibilities are split between local and national regulators [...]".

⁹ Hampton Report, par. 2.40: "Each regulator has autonomy in deciding its own inspection policy, although this is sometimes subject to statutory or other guidance – food safety inspections, for example, are carried out to a set timetable, with only the lowest-risk premises exempt from some sort of inspection. There is no central coordination of inspection policy, and no Government position on how inspections should be planned, other than the broad principles of enforcement set out in the Enforcement Concordat".

¹⁰ Si veda anche il Rapporto sull'aspetto di *enforcement* e sanzioni R.B. MACRORY, *Regulatory justice. Making sanctions effective*, November 2006 (<http://www.berr.gov.uk/files/file44593.pdf>),

- I regolatori devono garantire che le ispezioni e i sopralluoghi, a fini di assistenza o di sorveglianza, presso soggetti regolamentati si svolgano solo se disposte nell'ambito della valutazione del rischio, tranne i casi in cui i sopralluoghi sono richiesti dai soggetti regolamentati o il regolatore agisce sulla scorta di informazioni.

- I regolatori limitano al minimo indispensabile il ricorso a ispezioni a campione nei propri programmi di sperimentazione dei metodi di valutazione del rischio o di verifica dell'efficacia dei propri interventi.

- I regolatori concentrano il massimo impegno ispettivo verso i soggetti regolamentati se la valutazione del rischio indica che uno o più episodi di inosservanza metterebbero a serio rischio i risultati della regolamentazione e, al contempo, che esista un'alta probabilità di inosservanza da parte dei soggetti regolamentati.

- Nello svolgimento di un sopralluogo o di un'ispezione presso i soggetti regolamentati, i regolatori, tramite un atteggiamento positivo, incoraggiano i soggetti regolati a continuare le buone prassi messe in atto. I regolatori condividono inoltre le informazioni in materia di buone prassi con i soggetti regolamentati e con gli altri organi di regolamentazione.

- Quando due o più ispettori, inviati dallo stesso regolatore o da enti diversi, intraprendono ispezioni programmate presso lo stesso soggetto regolamentato, i regolatori prendono accordi preventivi di collaborazione per ridurre al minimo gli oneri a carico del soggetto regolamentato, per esempio, mediante ispezioni congiunte o coordinate e condivisione di dati.

VALUTAZIONE DEI RISCHI

Principio di Hampton: *I regolatori e i sistemi regolamentari in generale, devono avvalersi di un processo generale di valutazione dei rischi per concentrare le risorse nei settori che ne hanno maggiore necessità.*

La valutazione dei rischi comporta l'individuazione e la quantificazione della capacità di arrecare danno e, ove tale capacità esista, il calcolo delle probabilità che il danno si verifichi. Basando la propria attività regolamentare su una valutazione dei rischi rispetto ai risultati della regolamentazione, i regolatori possono indirizzare le proprie risorse esattamente dove esse possono essere maggiormente efficaci e dove il rischio è più alto. Perciò, al fine di sviluppare una valutazione dei rischi esauriente e valida, i regolatori osservano le disposizioni di seguito riportate, al momento di elaborare politiche e principi generali o di formulare norme e direttive generali sull'esercizio delle funzioni regolamentari.

- I regolatori, mediante la valutazione dei rischi rispetto ai risultati della regolamentazione, si accertano che le proprie risorse e l'impegno regolamentare siano utilizzati dove possano essere più efficaci. Essi fanno sì che la valutazione dei rischi preceda e informi tutti gli aspetti della propria attività regolamentare: la raccolta di dati ed altre procedure informative; i programmi di ispezione; i programmi di consulenza e sostegno e l'applicazione e le sanzioni.

- La valutazione dei rischi si basa su tutti i dati disponibili, pertinenti e di qualità e tiene conto congiuntamente dei seguenti fattori: 1) del potenziale effetto dell'inosservanza sui risultati della regolamentazione; 2) della probabilità che l'inosservanza venga a determinarsi.

- Nel valutare le probabilità di inosservanza, i regolatori prendono in considerazione tutti i fattori pertinenti, ivi compresi: andamento storico dell'inosservanza e potenziali rischi futuri; esistenza di validi sistemi di gestione del rischio, in particolare nell'ambito di soggetti o siti regolamentati; esistenza di un accreditamento esterno riconosciuto; competenza della dirigenza e volontà di conformarsi.

- I regolatori consultano e coinvolgono i soggetti regolamentati e le altre parti interessate nell'elaborazione di metodi di valutazione del rischio e rendere pubblici i dettagli di tali metodi.
- I regolatori riesaminano periodicamente, e se del caso migliorano, i propri metodi di valutazione del rischio. Nel farlo, tengono conto delle risposte e delle altre informazioni ricevute dai soggetti regolamentati e dalle altre parti interessate.

In Inghilterra particolare attenzione è stata dedicata anche al problema della trasparenza e dell'effettiva conoscibilità delle norme da parte delle imprese e dei cittadini. Per risolvere questo problema, alimentato dalla fisiologica molteplicità delle norme, l'Inghilterra ha utilizzato un'innovativa "strategia informativa".

Ad esempio, nell'ambito del settore alimentare, il programma "*Safer Food, Better Business*" posto in essere dalla *Food Standards Agency*, ha predisposto una serie di opuscoli informativi – disponibili in 16 lingue diverse – sugli obblighi e sui requisiti previsti dalla regolazione in materia di sicurezza alimentare¹¹. Si tratta di materiali informativi particolarmente dettagliati che, anche tramite l'ausilio di foto, indicano precisamente alle imprese gli obblighi che devono adempiere.

È evidente che le autorità inglesi, contrastando la scarsa chiarezza normativa determinata dalla numerosità delle disposizioni in un certo settore, aiutano le imprese ad adempiere agli obblighi regolativi. Per questa via viene valorizzato l'approccio collaborativo dell'amministrazione maggiormente interessata a garantire l'ottemperanza agli obblighi e non la repressione degli eventuali scostamenti.

Inoltre si evidenzia che per attuare la riforma dei controlli è stata istituita una struttura organizzativa specifica: la *Better Regulation Delivery Office* (BRDO)¹². La missione di questa struttura è quella di assicurare lo sviluppo di un ambiente regolatorio chiaro e semplice al fine di consentire alle imprese di adempiere ai loro obblighi.

DOCUMENTI PRINCIPALI:

- Hampton Report, *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, March 2005;
- Better regulation executive (BRE), *Regulator's Compliance Code. Statutory Code of Practise for Regulators*, 17 December 2007.

OLANDA

Nel 2006 l'Olanda ha lanciato l'*Inspection Simplification Programme* nell'ambito del piano nazionale di riduzione degli oneri amministrativi. L'obiettivo è quello di semplificare le procedure di controllo secondo il criterio di proporzionalità; si tratta di garantire un'attività di controllo che sia efficace, professionale e che non causi inutili o eccessivi oneri.

¹¹ Al riguardo vedi pag. web www.food.gov.uk/foodindustry/regulation/hygleghygleghresources/sfbb/). Analogo programma è stato attuato dall'Environmental Agency of England and Wales; vedi <http://www.environment-agency.gov.uk/business/regulation/31827.aspx>.

¹² <http://www.bis.gov.uk/brdo/about-us/what-we-do> "BRDO promotes a simple and clear regulatory environment by ensuring the business voice is heard in the delivery of regulation and developing practical tools for regulators. This means: Providing a centre of expertise for Primary Authority and extending the scheme to enable more businesses to participate; simplifying delivery of regulation for business, regulators and government; providing a forum for business engagement to ensure the business voice is heard in shaping regulatory policy and delivery; supporting Local Enterprise Partnerships to tackle regulatory delivery issues at the local level; providing policy advice to UK and Welsh Ministers on regulatory delivery".

A seguito della misurazione degli oneri amministrativi – effettuata esclusivamente sui settori più rilevanti economicamente – sono stati identificati diversi componenti di costo legati all'attività ispettiva. Tra essi:

1. i costi diretti e indiretti delle ispezioni. Si tratta dei costi che le imprese sostengono per assistere gli ispettori nello svolgimento della loro attività (ad esempio costi legati alla presentazione di prove, alla conduzione di test legati al processo produttivo etc.).
2. La perdita di fatturato. Tale costo si verifica esclusivamente nei casi di procedura eccessivamente lunga e complessa ovvero quando le richieste dell'ispettore o la sua decisione comporta un temporaneo arresto di alcune (o di tutte) le attività del processo produttivo.
3. Le sanzioni pecuniarie.
4. I costi di conformazione. Si tratta dei costi legati all'adempimento da parte delle imprese alle richieste o indicazioni fornite dall'ispettore a conclusione della propria attività. Ci sono fattori che incidono sull'aumento di questi costi. Si pensi, ad esempio, ad un contesto normativo particolarmente complesso e frammentato che lascia maggiore margine di discrezionalità agli ispettori oppure alla ipotesi di interpretazioni contraddittorie dello stesso ambito regolatorio.

Per avere un quadro complessivo dei costi legati alle ispezioni sono stati presi in considerazione anche indicatori di tipo qualitativo come comportamenti poco professionali degli ispettori, richieste di informazioni già fornite, prescrizioni poco chiare.

Dal punto di vista organizzativo l'Olanda ha affidato la regia dell'attuazione dell'“*Inspection reform programme*” a una struttura centrale l'*Inspection Council* la cui attività deve essere svolta in collaborazione con i quattordici ispettorati governativi. Gli approcci utilizzati nell'attuazione del suddetto programma sono due:

I. Approccio orientato al settore (cd. *Domain oriented approach*). In questo approccio si intende semplificare e migliorare tutti i procedimenti ispettivi legati a un certo settore. Gli strumenti per perseguire tale obiettivo sono:

- Rendere le ispezioni più selettive in base al criterio del rischio.
- Riporre più fiducia nelle imprese che rispettano le norme.
- Aumentare la professionalità e la competenza degli ispettori, così come la loro comprensione dei processi operativi che caratterizzano i diversi settori.
- Individuare un unico punto di contatto per le imprese all'interno del governo degli ispettorati, il coordinamento delle visite di ispezione, la condivisione delle informazioni (dove possibile), e la generazione di un unico *Report* a seguito delle ispezioni.
- Assicurare che il recupero dei dati venga effettuato una sola volta e che ci sia un'efficiente spiegazione e comprensione delle regole.
- Fissare un tetto massimo di ispezioni all'anno per le PMI.
- Incoraggiare la partecipazione dei diversi livelli di governo.

Nell'ambito di questo programma agli ispettorati governativi è richiesto di presentare annualmente dei *Report* che si soffermino in particolare sui seguenti aspetti:

- Il coordinamento con le altre autorità di regolamentazione in materia d'ispezioni.
- La rimozione di ostacoli giuridici in materia di scambio di informazioni e cooperazione.
- L'attività di supporto alle imprese che si devono adeguare alle norme.
- L'individuazione degli oneri sui controlli nel caso di nuova regolazione.

II. Approccio orientato allo sviluppo e alla implementazione di tematiche comuni (*Development and implementation of common themes*). In questo caso la riforma dei controlli segue una logica trasversale in quanto – a prescindere dal settore di riferimento – vengono individuati gli obiettivi che devono essere perseguiti. Tra tali obiettivi sono indicati:

- la selettività delle ispezioni,
- la cooperazione tra organi, istituzioni, imprese,
- la professionalizzazione degli ispettori.

L'attuazione di questi obiettivi richiede l'adozione di un approccio comune da parte di tutti gli ispettorati tramite l'adozione dei medesimi programmi, quali:

1. *E-Inspection*: è un programma volto a rafforzare lo sviluppo e l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (strumenti ICT). In particolare l'*E-inspection Programme Steering Group* è composto da diversi ispettorati generali ed ha l'obiettivo di facilitare lo scambio di informazioni e la cooperazione tra i diversi ispettorati. L'*E-inspection* è ancora in fase di sviluppo e per il momento sono disponibili:

- Il *Digital dossier*: un fascicolo digitale che può essere consultato da tutti gli ispettori e regolatori interessati che necessitano di informazioni sull'impresa.
- Uno spazio virtuale comune dove un ispettorato può pianificare e pubblicare un unico rapporto.

2. La Professionalità: gli ispettori devono essere informati sul settore di loro competenza in modo da svolgere i loro compiti in maniera professionale. L'*Inspection Council* gestisce le attività e i corsi per migliorare e promuovere la professionalità degli ispettori.

3. La Comunicazione: è stato sviluppato un sito per semplificare la comprensione e l'accesso alle informazioni relative alle ispezioni da parte di imprese, individui e istituzioni (www.inspectieloket.nl).

4. Il Monitoraggio: si tratta di individuare tecniche comuni a tutti gli ispettorati per misurare l'andamento dell'*inspection reform programme*. Questo programma però è ancora in fase di sviluppo.

5. Il Coordinamento tra i soggetti che svolgono i controlli nei diversi livelli di governo.

6. La Strategia: l'*Inspection Council* ha il compito di sviluppare gli strumenti e i principi base delle ispezioni, in modo da favorire un'applicazione uniforme, del programma di riforma, da parte di tutti gli ispettorati.

Il programma “*Inspection Holiday*”

All'interno della riforma dei procedimenti d'ispezione, il Governo olandese ha adottato l'*Inspection Holiday* (IH). Si tratta di un programma finalizzato a premiare le imprese classificate a basso rischio e che, in precedenti controlli, hanno dimostrato la piena ottemperanza alle prescrizioni di legge. In particolare per queste imprese si prevede una riduzione della frequenza delle ispezioni.

Per far sì che l'*Inspection Holiday* abbia successo, il Governo deve contemporaneamente:

- monitorare e diminuire il numero delle ispezioni;
- mettere un limite alla frequenza delle ispezioni di una data amministrazione controllante sulle imprese a basso rischio;
- limitare o prevenire le duplicazioni delle ispezioni da parte di diverse amministrazioni a tutti i livelli.

Le categorie d'impresa che possono beneficiare dell'IH sono le seguenti:

- a. Imprese a basso rischio classificate in base al tipo di processo, alle caratteristiche dei locali (la dimensione, l'altezza, la presenza di parti sotterranee, la densità di edifici intorno a loro, vicino a un oggetto specifico che aumenterebbe il livello di rischio).
- b. Piccole e medie imprese (SMEs). Le imprese i cui processi produttivi sono sottoposti a specifiche autorizzazioni sono automaticamente inserite nella categoria ad "alto rischio", mentre tutte le altre imprese sono inserite di default nella categoria a "basso rischio".
- c. L'idea chiave dell'IH è di differenziare le imprese che rispettano le norme (virtuose) da quelle che le violano, premiando le prime mediante una riduzione della frequenza dei controlli.

Ad oggi è stata fornita una prima valutazione del programma *Inspection Holiday*¹³. Tale valutazione mostra la difficoltà concreta di attuare il programma rispetto ai controlli locali. In Olanda, infatti, la maggior parte delle ispezioni si realizza a livello decentrato ad opera di una pluralità di soggetti storicamente rilevanti e che forniscono resistenze al cambiamento. Pertanto *de facto* solo gli ispettori nazionali (attualmente ridotti a 15 ma entro il 2015 ulteriormente ridotti a 10) rispettano il programma *Holiday*.

DOCUMENTI PRINCIPALI:

- OECD, *Better regulation in Europe: an Assessment of Regulatory Capacity in 15 member States of the European Union*, Better Regulation in the Netherlands, 2009;
- World Bank Group, *Investment Climate Department, Recommendations on the Netherlands' proposed Inspections Holiday*, August 2011;
- World Bank Group, *Investment Climate Department, Recommendations on Inspections Burden Measurement in the Netherlands*, October 2011;
- Vernieuwing Toezicht, *Inspection Reform Programme. More effect, less burden*, 2009.

¹³ L'analisi di questo programma è disponibile solo in lingua tedesca.

V. DUE CASI PILOTA DELLA BANCA MONDIALE

La Banca Mondiale ha seguito la riorganizzazione normativa in alcuni Paesi dell'ex Unione Sovietica. Sebbene si tratti di Paesi che non vengono abitualmente considerati come *benchmark* nei confronti internazionali, queste esperienze costituiscono casi di studio interessanti in ragione del ruolo svolto dalla la Banca Mondiale nella riforma dei sistemi di controllo. L'approccio seguito è stato quello di inserire principi generali sui controlli all'interno della riorganizzazione normativa seguita da questi Paesi. Ovviamente tali esperienze vanno considerate alla luce delle peculiarità dello specifico contesto di riferimento di tali paesi.

TAJIKISTAN

Nel luglio del 2006 il Governo del Tajikistan ha emanato la “*Law on inspection of economic entities*” che è applicata da tutti i 23 ispettorati presenti nel paese, eccetto quello del fisco che ha un *Tax Code* che disciplina i controlli in questo particolare settore.

I principi generali che regolano l'attività di controllo sono:

1. Integrità degli ispettori. Ai soggetti che effettuano il controllo è richiesto di: osservare le normative in vigore; effettuare le ispezioni rispettando le decisioni prese dagli organi superiori e le norme; chiarire all'azienda ispezionata i suoi diritti e obblighi; permettere al rappresentante legale dell'impresa ispezionata di presenziare al controllo e fornire eventuali chiarimenti sulle questioni relative al controllo.
2. Approccio collaborativo degli ispettori. Ai soggetti che effettuano il controllo è richiesto di spiegare all'impresa le violazioni rilevate e le eventuali misure per conformarsi o prevenire eventuali violazioni in futuro. Inoltre è richiesto di non creare impedimenti al normale funzionamento dell'impianto.
3. Trasparenza e accessibilità ai dati relativi alle ispezioni. La *Law on Inspection of Economic Entities* prevede che ciascun ispettorato sviluppi un manuale in cui sono delineate le linee guida dei controlli e la loro pianificazione, i principi in base ai quali classificare le imprese da controllare e, infine, le modalità di redazione della cd. *inspection checklist*. La *inspection checklist* è una tecnica utilizzata per contrastare l'opacità, la numerosità e l'eventuale sovrapposizione delle disposizioni in materia di controlli. Si tratta, infatti, di un elenco di domande che l'ispettore può porre all'impresa nel corso del controllo per verificare l'ottemperanza delle norme. L'*inspection checklist* è molto importante sia per le imprese che per gli ispettori, in quanto aiuta le prime a comprendere meglio gli obblighi da rispettare, mentre per i secondi è uno strumento che permette loro di completare più velocemente ed efficacemente le ispezioni.

Esempio di sviluppo di una *checklist* nell'ambito della sicurezza alimentare del *National Center of State Sanitary and Epidemiological Service*.

- a) Gli specialisti del Ministero della Salute sviluppano degli *standard* sanitari che i negozi di alimentari o commercio al dettaglio devono rispettare;
 - b) in base agli *standard* elaborati e in collaborazione con gli ispettorati, gli specialisti del Ministero redigono una preliminare *checklist*;
 - c) con le imprese del settore vengono fatti diversi *focus group* sulla *checklist* redatta;
 - d) in base ai risultati dei *focus group* le *checklist* vengono riviste ed eventualmente emendate;
 - e) le *checklist* vengono sperimentate durante le ispezioni;
-

-
- f) dopo la sperimentazione, la *checklist* viene ulteriormente corretta e poi emanata;
 - g) la *checklist* viene sottoposta al Ministro della giustizia per avere il suo parere e l'approvazione;
 - h) la *checklist* viene registrata;
 - i) la *checklist* viene pubblicata e inviata nei diversi dipartimenti regionali del Ministero della salute;
 - j) gli ispettori vengono informati sulle nuove regole delle ispezioni e sull'uso della *checklist* durante l'ispezione;
 - k) con la collaborazione delle associazioni di categoria la *checklist* viene diffusa anche tra le imprese.
-

4. Legittimità, obiettività e trasparenza delle ispezioni. La decisione di effettuare il controllo viene presa dall'ispettorato e contiene: i dati dell'ispettore che svolgerà l'ispezione, quelli dell'azienda controllata, la motivazione della decisione adottata, l'oggetto e l'obiettivo, la data in cui avrà inizio e la durata. Il controllo deve essere notificato all'impresa tre giorni prima del suo inizio, così che se l'impresa è impossibilitata a ricevere gli ispettori lo notifica immediatamente e propone un giorno alternativo. L'ispezione deve durare meno di cinque giorni lavorativi e non deve in alcun modo intralciare il normale svolgimento delle attività produttive dell'azienda.

Fasi del processo d'ispezione:

- a) Ispettorato decide di effettuare un controllo e delega un ispettore.
 - b) Ispettore invia la notifica all'impresa tre giorni prima dell'inizio del controllo.
 - c) Ispettore conduce il controllo nel giorno stabilito, usa le *checklist* redatta dall'ispettorato, e registra i dati sull'*Inspection Registration Book*.
 - d) L'ispettore redige una relazione sull'ispezione e l'ispettorato sulla base di questa prende la decisione finale e l'ammontare della possibile sanzione.
 - e) La relazione finale sul controllo, insieme con la decisione finale viene consegnata all'impresa controllata.
-

5. Selettività delle ispezioni. In questo ambito rileva soprattutto la modalità di individuazione delle imprese da controllare. Il criterio utilizzato deve essere *risk-based* in base al quale solo le attività che presentano un alto rischio di violazione delle norme, devono essere ispezionate più frequentemente. Gli ispettorati – per determinare la frequenza delle ispezioni – devono suddividere le imprese in diversi gruppi in base al livello del rischio specifico ai settori in cui operano.

Esempio di classificazione d'imprese in base al rischio

(da World Bank Group, *Investment Climate Department, Business environment in Tajikistan as seen by small and medium enterprises*, 2009)

Gruppo d'impresa	Livello di rischio	Frequenza delle ispezioni
Imprese Alto rischio: grandi industrie, con un volume di produzione ampio e variegato.	Livello molto alto: non osservano le norme	Ogni sei mesi
	Livello alto: osservano le norme parzialmente	Una volta l'anno
	Livello basso: osservano le norme	Una ogni 18 mesi

Imprese a Medio rischio: produttore locale, con un volume di produzione piccolo	Livello molto alto: non osservano le norme	Una volta l'anno
	Livello alto: osservano le norme parzialmente	Una ogni 18 mesi
	Livello basso: osservano le norme	Una ogni due anni
Imprese a basso rischio: tutti i tipi d'impresa non rientranti nelle descrizioni precedenti	Livello molto alto: non osservano le norme	Una ogni due anni
	Livello alto: osservano le norme parzialmente	Una ogni due anni e mezzo
	Livello basso: osservano le norme	Una ogni tre anni

6. Tracciabilità delle ispezioni. Presso l'impresa è conservato l'*Inspection Registration Book* (IRB) in cui l'ispettore registra il suo nome e cognome, i dati dell'eventuale consulente esterno utilizzato, i motivi, l'inizio, la durata, l'oggetto e gli obiettivi dell'ispezione.

7. Principio del contraddittorio: L'ispezione si considera conclusa nel momento in cui all'impresa viene comunicata la decisione presa dall'autorità e consegnata la relazione redatta dall'ispettore con la relativa documentazione. A quel punto il manager dell'azienda deve riportare nell'IRB la data in cui è stata completata l'ispezione, le misure adottate dall'ispettorato nel caso in cui sia stata riscontrata una violazione, la sua opinione sul controllo, in particolare se è d'accordo, se è in disaccordo e infine se accetta i commenti ricevuti dall'ispettore.

Sono inoltre riconosciuti esplicitamente i diritti e gli obblighi in capo alle imprese oggetto di ispezione (Cap. 3, art. 19 della *Law of the Republic of Tajikistan On Inspection of Economic Entities*)

Diritti riconosciuti alle imprese	Obblighi imposti alle imprese
• Avere informazioni relative all'ispezione che riceveranno. • Richiedere la motivazione dell'ispezione e l'identificazione dell'ispettore che effettuerà il controllo. • Richiedere e ricevere le copie dei rapporti di ispezione entro cinque giorni lavorativi dopo il completamento di ispezione. • Possibilità di richiedere rimborsi per compensare le perdite subite a seguito di atti sbagliati degli ispettorati. • Richiedere chiarimenti relativamente alle ispezioni e i loro risultati. • Ricorrere contro le decisioni prese a seguito di un controllo. • Per proteggere i loro diritti e interessi legittimi possono richiedere, durante l'ispezione, la presenza di associazioni di categoria.	• Fornire materiali e documenti necessari per l'ispezione. • Fornire assistenza all'ispettore. • Non ostacolare l'inizio dell'ispezione nel giorno stabilito. • Registrare i dati rilevanti nel RIB.

LITUANIA

In Lituania tradizionalmente esistono due tipi di ispezione:

a) Ispezioni di routine: ogni ispettorato deve compilare e pubblicare sul proprio sito web la lista delle imprese da ispezionare, indicando motivazione, durata e periodicità con cui effettueranno i controlli. Nel caso di mancata pubblicazione, le imprese incluse nella lista devono essere informate non oltre i tre giorni successivi all'approvazione del piano.

Prima dell'inizio del controllo all'impresa deve essere fornito un elenco della documentazione che sarà supervisionata. L'impresa può rifiutare di presentare tutti i documenti non rientranti nell'elenco sopra menzionato o quelli controllati nell'ispezione precedente. In quest'ultimo caso il *manager* dell'azienda deve presentare una lettera in cui indica quale è stato l'ultimo ispettorato che ha preso visione di tale documentazione.

Per le *start-up* è in vigore un particolare regime. Infatti tutte le attività avviate da un anno, che non rientrino nella categoria ad "alto rischio", non possono essere sanzionate anche se viene riscontrata una violazione.

b) Ispezioni non di routine: quest'ispezione viene svolta su iniziativa di uno o più ispettorati nel caso in cui vi siano dei dubbi sulla regolarità dell'attività produttiva di un'impresa. Il *manager* dell'azienda può ricorrere contro la decisione presa dall'autorità ma ciò comunque non impedisce lo svolgersi del controllo.

Il 13 luglio del 2011 è stata adottata la *resolution n. 873 Regarding Optimization of the functions of Supervisory Authorities (linee guida)* del governo lituano secondo cui per rendere più efficace, efficiente e coordinata l'attività di controllo sulle imprese gli ispettorati devono perseguire i seguenti obiettivi:

1. La riduzione degli oneri amministrativi correlati alle attività di controllo sulle imprese.
2. Uso efficiente delle risorse umane e finanziarie nel monitoraggio del mercato e nella supervisione delle imprese.
3. Comprensibilità delle norme indirizzate alle imprese controllate.
4. Collaborazione con le imprese in maniera tale che questa possano adeguarsi più facilmente alle norme.
5. Sviluppo di una cooperazione inter-istituzionale tra gli ispettorati.
6. L'eliminazione delle funzioni ridondanti e sovrapposte.

I principi generali che devono guidare l'attività di ispezione sono stati fissati nella *Law on Public Administration* del 23 dicembre 2010 e nelle Linee guida del governo del 2011. Tali principi attengono ai soggetti che svolgono le ispezioni e alla procedura ispettiva.

PRINCIPI (Lituania)	Personale	Chiara definizione delle competenze dei diversi ispettorati: l'attività di controllo deve essere svolta rispettando le procedure e competenze che le norme impongono agli ispettorati.
		Responsabilità: gli ispettori sono direttamente responsabili per i consigli forniti alle imprese.
		Cooperazione: gli ispettorati devono collaborare con le imprese fornendo loro consulenza, informazioni sulle ispezioni e infine aiutandole a rispondere efficacemente ai requisiti imposti dalle norme.
		Indipendenza: gli organi di controllo devono essere indipendenti dalla sfera politica.
		Apprendimento: gli ispettorati, oltre che scambiarsi le informazioni relative alle imprese devono scambiarsi anche

		le loro <i>Best practices</i> sull'attività di controllo e di consulenza all'impresa.
	Procedimento	Pianificazione: l'attività di controllo deve essere pianificata dall'inizio alla fine.
		Proporzionalità: l'attività di controllo è proporzionale all'obiettivo fissato dall'ispettorato, alla grandezza e al rischio dell'attività svolta dall'impresa. Questo principio si applica anche alle sanzioni che devono essere proporzionali all'entità del danno.
		Analisi del rischio: la lista delle imprese da ispezionare viene compilata utilizzando come criterio l'analisi del rischio. Gli ispettorati quindi valutano la natura dei possibili danni che l'impresa può apportare all'ambiente e alle persone.
		Coordinamento inter-istituzionale: l'ispettorato non può richiedere all'impresa le informazioni che già sono in possesso di un qualsiasi ente statale. La norma infatti prevede che lo scambio d'informazioni relative all'attività produttive, ai loro rischi e alle ispezioni svolte deve avvenire tra tutti gli organi statali.
		Coordinamento: tra le autorità di controllo al fine di evitare le sovrapposizioni. La norma, infatti, prevede che due ispettorati non possono effettuare due ispezioni di routine diverse sulla stessa impresa contemporaneamente. Al contrario le autorità possono accordarsi per svolgere un'ispezione congiunta, sulla medesima attività, nel caso in cui perseguono le medesime finalità.
		Riservatezza delle ispezioni: le informazioni relative alle ispezioni in corso sono riservate e non possono essere diffuse prima della conclusione di ciascuna ispezione.
		Pubblicità: sul sito <i>web</i> del Ministero dell'Economia devono essere pubblicate le liste degli ispettorati e le informazioni generali sui procedimenti d'ispezione. Ciascun ispettorato, invece, è obbligato a pubblicare : • Una lista di norme nazionali, europee o internazionali che disciplinano i controlli nel settore di sua competenza. • I requisiti fondamentali delle sue ispezioni • La procedura per ricorrere contro la decisione presa a fine controllo • Le informazioni relative alle attività di consultazione e assistenza tecnica che fornisce alle imprese • I risultati delle ispezioni effettuate

È inoltre previsto un sistema di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei controlli. Gli ispettorati sono infatti tenuti a presentare una relazione annuale al Governo che ha ad oggetto i seguenti aspetti:

- Attività di consulenza svolta presso le imprese, sottolineando le problematiche più rilevanti per le imprese, ed elencando le disposizioni sulle quali sono state richieste esplicite chiarificazioni.
- Il numero, tipo e durata delle ispezioni.
- La cause delle violazioni delle norme da parte delle imprese.

- La proposta di modifica di atti o emendamenti suscettibili di diverse interpretazioni da parte delle imprese, in maniera tale che queste non possano eludere la corretta applicazione delle norme.

Un sistema di monitoraggio è previsto anche “dal basso”. Per migliorare l’attività di controllo è riconosciuta la possibilità di effettuare delle indagini di *costumer satisfaction* che raccolgono le opinioni delle imprese relative ai comportamenti degli ispettori e più in generale sul procedimento di controllo. Questa previsione si inserisce all’interno della più ampia politica di *better regulation* del governo lituano in base al quale le imprese possono dare dei suggerimenti per migliorare il procedimento d’ispezione e segnalare le norme che risultano poco chiare o che impongono dei requisiti irragionevoli. Gli ispettorati devono raccogliere tale materiale e, qualora sia possibile, presentare degli emendamenti che semplifichino i procedimenti e riducano gli oneri a carico delle imprese.

APPENDICE-ITALIA

1. Un recente esempio di applicazione italiana del *risk-based approach*: il Regolamento di semplificazione “Prevenzione Incendi”

Con l’emanazione del D.P.R. 1 agosto 2011, n. 151 il Governo ha adottato una regolazione secondo il criterio del *risk-based approach*. In materia di prevenzione incendi, il Regolamento semplificazione individua le attività soggette alla disciplina e opera una sostanziale semplificazione degli adempimenti amministrativi: in base al principio di proporzionalità, le attività sottoposte a controlli vengono diversificate in relazione alla dimensione, al settore in cui opera l’impresa e all’effettiva esigenza di tutela degli interessi pubblici¹⁴.

In merito a quest’ultimo aspetto, il Regolamento attualizza l’elenco delle attività sottoposte ai controlli di prevenzione incendi correlando le stesse a tre categorie di imprese: A, B e C, individuate in ragione della gravità del rischio, alla dimensione o, comunque, del grado di complessità che contraddistingue l’attività stessa.

Nel dettaglio:

- nella categoria A sono state inserite quelle attività dotate di 'regola tecnica' di riferimento e contraddistinte da un limitato livello di complessità, legato alla consistenza dell’attività, all’affollamento ed ai quantitativi di materiale presente;
- nella categoria B sono state inserite le attività presenti in A, quanto a tipologia, ma caratterizzate da un maggiore livello di complessità, nonché le attività sprovviste di una specifica regolamentazione tecnica di riferimento, ma comunque con un livello di complessità inferiore al parametro assunto per la categoria 'superiore';
- nella categoria C sono state inserite le attività con alto livello di complessità, indipendentemente dalla presenza o meno della 'regola tecnica'.

Per ciascuna categoria, il provvedimento individua procedimenti differenziati, più semplici rispetto agli attuali procedimenti, con riguardo alle attività ricondotte alle categorie A e B. Nel dettaglio:

- rispetto alle imprese inserite nella categoria A, i vigili del fuoco effettuano controlli a campione successivamente all’inizio dell’attività;
- rispetto alle imprese inserite nella categoria B, i vigili del fuoco effettuano pareri di conformità sul progetto presentato allo sportello unico delle attività produttive (SUAP) e, in aggiunta, controlli a campione successivamente all’inizio dell’attività;
- rispetto alle imprese inserite nella categoria C, i vigili del fuoco effettuano controlli a tappeto successivamente all’inizio dell’attività.

2. Il sistema dei controlli: una breve panoramica

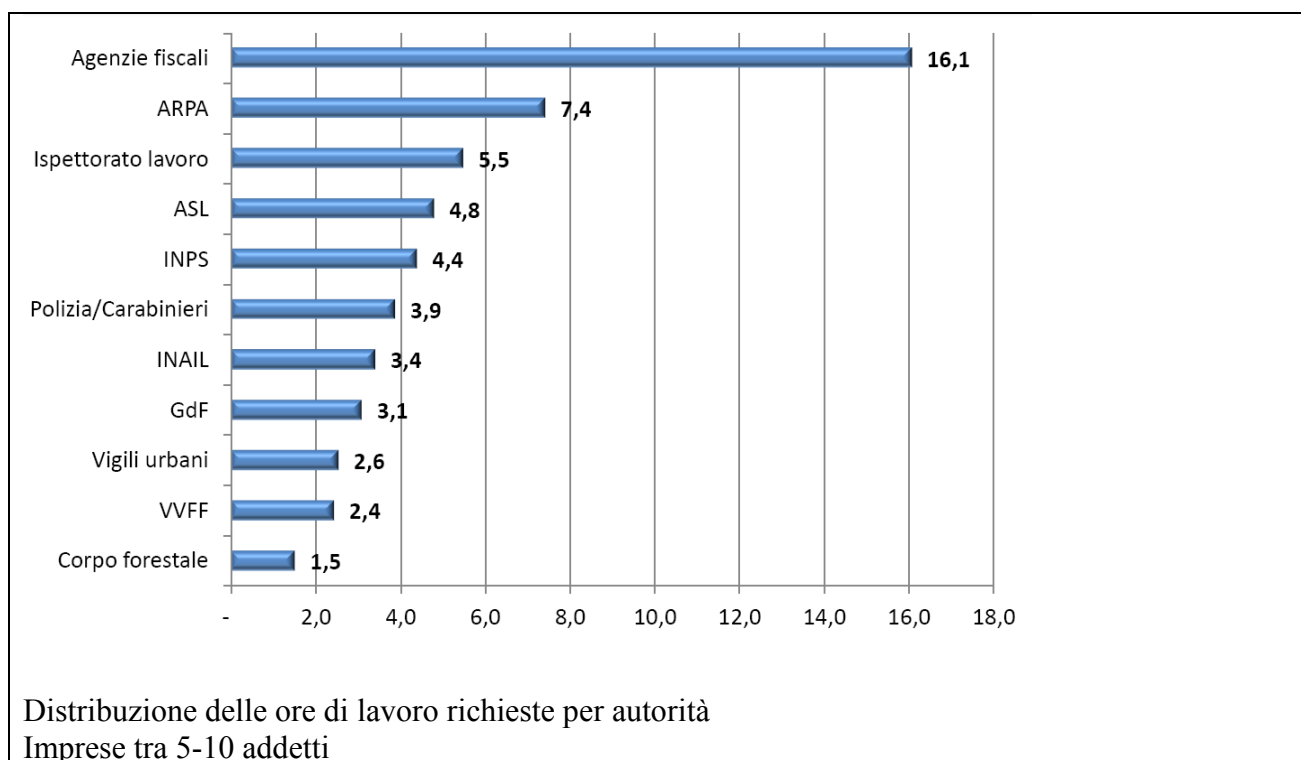
In Italia la disciplina dei controlli risulta in linea generale particolarmente complessa a causa della numerosa e frammentata produzione legislativa che caratterizza il nostro sistema normativo. Tale frammentazione determina una criticità nella chiarezza, certezza e conoscibilità degli obblighi ai quali il privato (cittadino o impresa) deve adempiere.

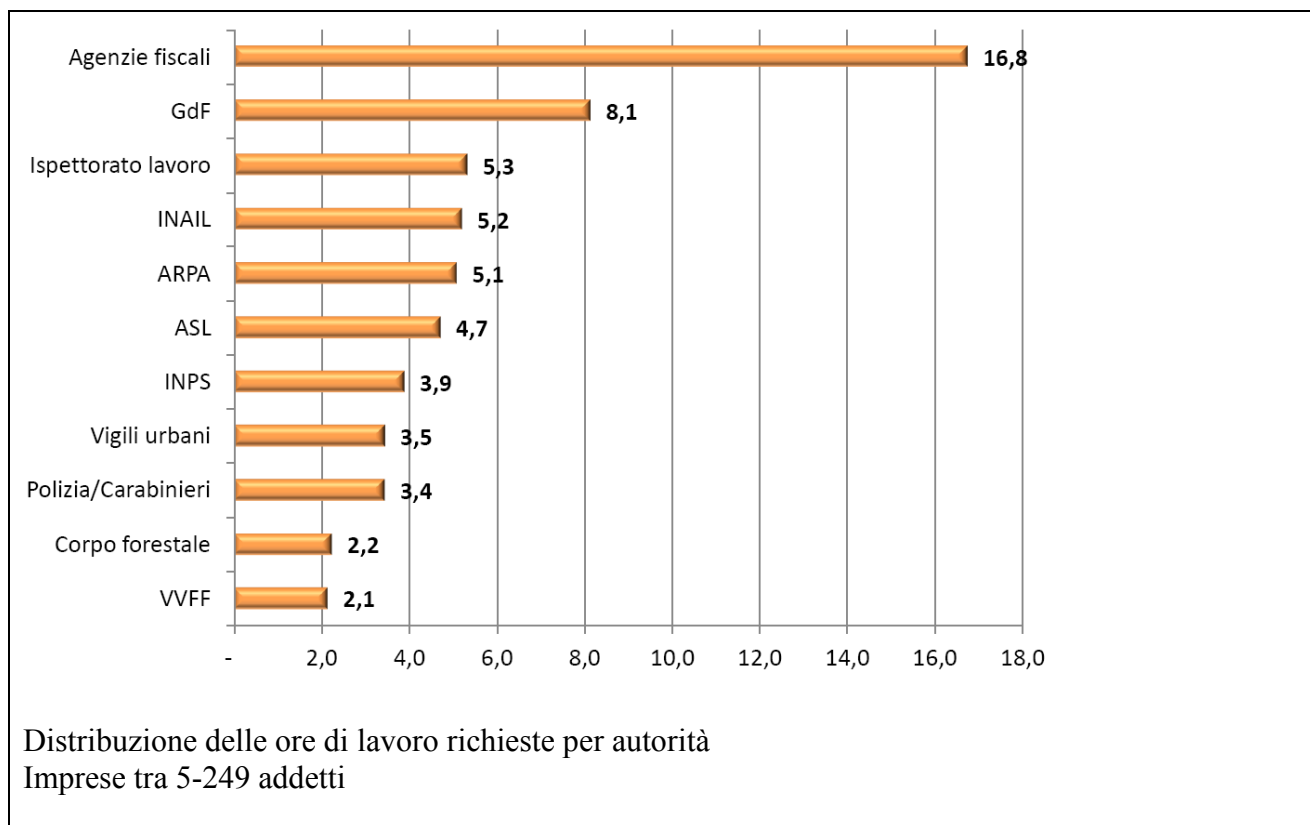
¹⁴ Per una dettagliata rappresentazione del fenomeno si veda <http://www.vigilfuoco.it/asp/page.aspx?IdPage=5694>

Esiste inoltre un oggettivo problema di pluralità e, in assenza di coordinamento, delle possibili sovrapposizioni nell'azione dei soggetti preposti alle attività ispettiva e di controllo nell'ambito dello stesso settore.

Alla luce di tale contesto, l'ufficio semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica ha avviato una misurazione sugli obblighi informativi in materia di controlli attualmente ancora in corso. Dai primi risultati di questa misurazione – attuata su due campioni di analisi: imprese con un numero di dipendenti tra 5 e 10 addetti e tra 5 e 249 addetti – sono stati stimati oneri amministrativi pari a circa euro 369.000.000,00.

La stima ha consentito di individuare le amministrazioni controllanti la cui attività grava maggiormente – in termini di ore di lavoro – sulle imprese. Tra esse si segnalano, in particolare, le amministrazioni che controllano il settore del fisco e dei contributi.





A fronte dell'esigenza di evitare le sovrapposizioni nelle attività di controllo, l'art. 7 del D.l. n. 70/2011 (cd. "Decreto Sviluppo") ha previsto il coordinamento dei controlli fiscali e contributivi. La normativa richiede alle diverse amministrazioni coinvolte (ad esempio Guardia di Finanza, Agenzie fiscali, Monopoli di Stato, Inps e Ministero del lavoro) di svolgere la rispettiva attività in modo coordinato e unificato, al fine di evitare che le imprese siano sottoposte a controlli multipli.

Inoltre, alcune amministrazioni hanno avviato un programma di trasparenza e miglioramento della comprensione degli obblighi a carico delle imprese; si vedano, ad esempio, gli opuscoli elaborati dal Ministero del lavoro sulla sicurezza sul lavoro (<http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/SicurezzaLavoro/MS/LineeGuida/>).

Di seguito vengono sintetizzati principi individuati nei seguenti settori: sicurezza sul lavoro, fisco, ambiente, sicurezza alimentare.

LAVORO

Documenti principali:

- Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, Nota 27 aprile 2009, n. 6052, "Progetto trasparenza e uniformità dell'azione ispettiva";
- Ministero lavoro, della salute e delle politiche sociali, Direttiva 18 settembre 2008, "Rilancio della filosofia preventiva e promozionale di cui al d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124 contenente misure di razionalizzazione delle funzioni ispettive e di vigilanza in materia di previdenza sociale e di lavoro a norma dell'art. 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30" (direttiva Sacconi);
- Ministero lavoro e delle politiche sociali, Circolare n. 13/2006, "Codice di comportamento del personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali";
- Circolare INPS 20 aprile 2006, n. 60;
- Circolare INAIL 14 giugno 2006, n. 30.

Finalità: "centralità di una visione delle attività di vigilanza attenta alla qualità ed efficacia delle

azioni ispettiva. Azione che deve essere cioè diretta essenzialmente a prevenire gli abusi e a sanzionare i fenomeni di irregolarità sostanziale abbandonando, per contro, ogni residua impostazione di carattere puramente formale e burocratico che intralcia inutilmente l'efficienza del sistema produttivo senza portare alcun minimo contributo concreto alla tutela della persona che lavora" (direttiva Sacconi)

PRINCIPI <i>(Lavoro, Italia)</i>	Personale	Clima collaborativo con le imprese oggetto di ispezioni: • collaborazione: "atteggiamento non vessatorio e pregiudizialmente punitivo ma piuttosto la predisposizione all'ascolto e alla cooperazione al fine di evidenziare le irregolarità presenti con l'intento dichiarato di sanarle prima che sanzionarle" (art. 4 codice di comportamento). A tal fine il personale ispettivo fornisce chiarimenti e informazioni sulla corretta applicazione delle norme che sostengono l'azione (funzione di consulenza, prevenzione e promozione); • rispetto reciproco: abbandonare ogni logica del sospetto nei confronti del soggetto ispezionato; • minore turbativa: non invadenza nei confronti dell'ispezionato tenendo conto delle finalità e delle esigenze dell'accertamento.
		Condotta imparziale e trasparente: • astensione: "il personale ispettivo si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad indagini ispettive ogni volta che possano essere coinvolti direttamente o indirettamente interessi personali o sussistano ragioni di convenienza"; • incompatibilità: "il personale ispettivo si astiene e effettua la dichiarazione di incompatibilità qualora sussistano con il soggetto ispezionato relazioni di parentela o di affinità" (art. 22 codice di comportamento).
	Procedimento	Programmazione delle attività. I servizi ispettivi pianificano gli interventi secondo due principali direttrici. • "a vista", con individuazione dell'area territoriale o di un insediamento produttivo da investigare; • "programmata", indirizzata su singole aziende predeterminate.
		Trasparenza e Uniformità dell'attività di vigilanza: esercizio unitario dell'azione ispettiva e dell'uniformità di comportamento dei diversi organi nell'ambito del territorio nazionale (progetto trasparenza e uniformità).
		Accesso ispettivo: il personale è obbligato a qualificarsi al soggetto da ispezionare avendo l'obbligo di esibire la tessera di riconoscimento. In mancanza della tessera l'accesso non può aver luogo (art. 7 codice di comportamento).
		Verbale di accertamento (vedi Direttiva Sacconi 2008): • il verbale deve indicare esattamente le circostanze di fatto oggetto di investigazione acquisite e documentate e deve contenere l'indicazione dei dati necessari per l'adozione dei provvedimenti di

PRINCIPI <i>(Lavoro, Italia)</i>	Procedimento	competenza anche di altre amministrazioni; • il verbale deve essere consegnato in originale all'ispezionato; • il verbale deve essere redatto utilizzando modelli unificati. Vedi Modello universale: il personale ispettivo deve utilizzare esclusivamente la modulistica indicata senza apporre alcuna personalizzazione o modificazione del contenuto o della veste grafica (nota n. 195/2009).
		Coordinamento con gli altri enti di vigilanza in materia di lavoro e previdenza: • Modello unico: utilizzo della stessa modulistica non soltanto da parte del personale ministeriale ma anche da quello previdenziale in specie dai funzionari di vigilanza dell'INPS e dell'INAIL; • Banca dati delle ispezioni: necessari scambi di informazioni tramite internet indirizzando l'attività di vigilanza su obiettivi sensibili con lo sviluppo di oggettivi indicatori di rischio.
		Ragionevolezza dei tempi: Gli accertamenti devono concludersi nei tempi strettamente necessari tenendo conto della complessità dell'indagine e delle dimensioni aziendali del soggetto sottoposto a controllo.
		Approccio <i>risk-based</i> : L'Inail individua settori/categorie/ imprese da controllare sulla base delle analisi effettuate con la propedeutica attività "Business intelligence", che individua gli indicatori di rischio.

FISCO

Documenti principali:

- Agenzia delle entrate, circolare n. 21/E 2011, prevenzione e contrasto dell'evasione – indirizzi operativi;
- Legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto del contribuente);
- Guardia di finanza, circolare n. 1/2008, istruzione sull'attività di verifica;
- Agenzia delle entrate, nota 20 dicembre 2010, n. 181918.

Finalità "l'obiettivo da raggiungere è l'ottimizzazione dell'efficacia delle singole attività di controllo. L'azione di controllo, oltre che prevenire il comportamento evasivo, deve recuperare l'evasione pregressa, dissuadere dalla reiterazione delle violazioni e, con esso, quello di incrementare progressivamente il gettito fiscale".

		Programmazione dell'attività ispettiva in base al rischio: i piani di intervento hanno come imprescindibile fondamento l'analisi del rischio di evasione/elusione. Questa analisi va articolata in tre distinti passaggi: mappatura, censimento dei rischi e selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo.
		Uniformità dell'attività di vigilanza: esercizio unitario dell'azione ispettiva e dell'uniformità di comportamento degli ispettori (vedi circolare Guardia di Finanza).

PRINCIPI (Fisco, Italia)

Procedimento

Garanzia del *due process* (statuto del contribuente):

- Certezza dei diritti: tutte le ispezioni, indagini e controlli devono essere effettuate sulla base di effettive esigenze di indagine e controllo. Obbligo dei verificatori informare il contribuente dei fondamentali diritti ad esso riconosciuti in sede di verifica quali, ad esempio, la facoltà di farsi assistere durante i controlli da un professionista abilitato alla difesa tributaria, di designare un delegato per quanto concerne i rapporti con i verificatori stessi con poteri di assistere a tutte le operazioni di ispezione

- Trasparenza dell'attività ispettiva.

- Obbligo di motivazione dell'attività di controllo: questa può svolgersi solo se motivata da esigenze effettive di controllo.

- Garanzia del contraddittorio: dopo la consegna di una copia del processo verbale di chiusura delle operazioni il contribuente può entro 60gg comunicare osservazioni e richieste che sono valutate dalle autorità.

Riconoscimento del "diritto di *review*" (presso il garante del contribuente).

Tempi dell'attività ispettiva:

l'attività di controllo deve svolgersi durante il normale orario di lavoro dell'azienda.

- Il procedimento deve concludersi entro 30 giorni, prorogabili di altri 30 solo per esigenze motivate.

Effettuare il controllo assicurando la minor turbativa per le attività d'impresa.

Coordinamento e collaborazione con gli altri enti che svolgono attività ispettiva (l'agenzia delle entrate ad esempio sollecita questa collaborazione –di tipo strutturata – con gli enti la cui attività possa produrre o innescare attività accertativa di competenza dell'agenzia). Su questo aspetto si vedano le Convenzione Agenzia entrate-INPS (con cui vengono identificati i dati, presenti negli archivi informativi dei due enti, da scambiarsi e le finalità da perseguire mediante il loro utilizzo).Nb: il coordinamento ai fini dello scambio dei dati è necessario anche per consentire l'individuazione delle categorie di rischio.

Riservatezza dell'attività ispettiva (la circolare della Guardia di finanza indica anche che gli ispettori devono vestire in abito civile).

PRINCIPI (Fisco, Italia)

Procedimento

AGRICOLTURA: IGIENE E SICUREZZA ALIMENTARE

Documenti principali:

- Ministero delle Politiche agricole e forestali, Decreto 7 settembre 2004, Linee guida per l'attività di ispezione, di accertamento, di controllo e di prelievo campioni dell'ispettorato centrale repressioni frodi;
- D.P.R. 14 luglio 1995.

Finalità: "esaminare e osservare in modo indipendente e documentato i diversi aspetti delle attività soggette a controllo al fine di verificare che non sussistano condizioni di rischio per la salute, verificandone la conformità (valutazione della loro presenza e adeguatezza) di appropriatezza e di trasparenza nei confronti dell'impresa e del consumatore.

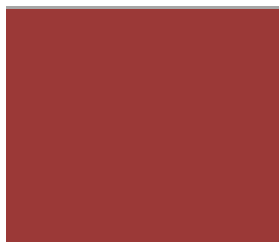
PRINCIPI <i>(Igiene e sicurezza alimentare, Italia)</i>	Personale	Imparzialità, autonomia di giudizio e indipendenza. Conflitto di interessi: regime di incompatibilità Non si deve avvalere della posizione che ricopre per ottenere vantaggi o utilità: il personale incaricato non chiede per sé o altri ai destinatari diretti o indiretti reali o potenziali della sua attività regalie o altre utilità.
		Atteggiamento di ascolto: il personale incaricato deve assumere e un atteggiamento di ascolto e di indirizzo, instaurando, laddove possibile, un rapporto di reciproca fiducia, senza depotenziare l'attività svolta o ingenerare l'impressione di tolleranza o benevolenza.
		Atteggiamento di collaborazione: il personale incaricato deve generare nell'interlocutore la più ampia collaborazione possibile per analizzare le cause di un determinato comportamento e per evitare il ripetersi degli errori riscontrati offrendo spiegazioni in ordine alle materie sulle quali è tenuto a vigilare e dando idonee indicazioni sulla corretta interpretazione delle norme che disciplinano il settore di competenza.
		Riconoscimento degli ispettori: il personale incaricato deve esibire la tessera di riconoscimento e comunicare le motivazioni dell'attività che andrà a svolgere
		Formazione, addestramento e aggiornamento del personale. In particolare l'aggiornamento è considerato dovere ineludibile del personale incaricato.
	Procedimento	Programmazione dell'attività ispettiva basata sulla categorizzazione del rischio relativo alle imprese alimentari. La graduazione del rischio deve essere intesa come strumento gestionale finalizzato alla corretta attribuzione delle risorse e a una omogenea attuazione dell'attività di controllo all'interno delle varie categorie. Il piano deve stabilire frequenze appropriate dell'attività di controllo nell'ottica della cooperazione.
		Accuratezza dell'attività: essa presuppone una preparazione idonea e si effettua in modo adeguato se si conoscono preventivamente l'attività dell'azienda da ispezionare, la sua organizzazione, le caratteristiche della produzione, la normativa relativa a tutti i suoi aspetti specifici.
		Riservatezza dell'attività: non sono ammissibili dichiarazioni in ambiti privati o pubblici né ad organi di informazione, né l'utilizzo per fini personali delle

PRINCIPI <i>(Igiene e sicurezza alimentare, Italia)</i>	<table> <tr> <td data-bbox="443 176 724 593">Procedimento</td><td data-bbox="724 176 1447 593"> informazioni raccolte. Il verbale di contestazione deve essere comunicato al legale rappresentante dell'azienda che è tenuto a sottoscriverlo. Se il responsabile si rifiuta di firmare ma ritira l'atto, il personale incaricato deve fare menzione sia della mancata sottoscrizione sia dell'avvenuto ritiro. Tempi dell'ispezione: qualora l'accertamento non si esaurisca nell'arco di un'unica giornata, il personale incaricato rilascia al titolare dell'azienda o a chi lo rappresenta un verbale di constatazione ove devono essere riportate la descrizione delle attività compiute e la documentazione esaminata. </td></tr> </table>	Procedimento	informazioni raccolte. Il verbale di contestazione deve essere comunicato al legale rappresentante dell'azienda che è tenuto a sottoscriverlo. Se il responsabile si rifiuta di firmare ma ritira l'atto, il personale incaricato deve fare menzione sia della mancata sottoscrizione sia dell'avvenuto ritiro. Tempi dell'ispezione: qualora l'accertamento non si esaurisca nell'arco di un'unica giornata, il personale incaricato rilascia al titolare dell'azienda o a chi lo rappresenta un verbale di constatazione ove devono essere riportate la descrizione delle attività compiute e la documentazione esaminata.
Procedimento	informazioni raccolte. Il verbale di contestazione deve essere comunicato al legale rappresentante dell'azienda che è tenuto a sottoscriverlo. Se il responsabile si rifiuta di firmare ma ritira l'atto, il personale incaricato deve fare menzione sia della mancata sottoscrizione sia dell'avvenuto ritiro. Tempi dell'ispezione: qualora l'accertamento non si esaurisca nell'arco di un'unica giornata, il personale incaricato rilascia al titolare dell'azienda o a chi lo rappresenta un verbale di constatazione ove devono essere riportate la descrizione delle attività compiute e la documentazione esaminata.		

In materia di Agricoltura particolarmente significativo risulta il contributo delle Regioni. Alcune di esse hanno, infatti, già avviato attività di semplificazione sui controlli nelle materie di loro competenza. A titolo esemplificativo si segnala l'istituzione del **Registro Unico dei Controlli** con finalità di coordinamento delle autorità che si occupano dei controlli nel settore dell'agricoltura.

EMILIA ROMAGNA	La legge regionale dell'Emilia Romagna 12 dicembre 2011, n. 19 avente ad oggetto l'Istituzione del Registro Unico dei Controlli (RUC) sulle imprese agricole e agroalimentari". Al fine di semplificare e razionalizzare le attività amministrative in agricoltura, ivi comprese quelle di ispezione, vigilanza e verifica in loco sulle imprese del settore agricolo e agroalimentare, l'Emilia Romagna ha sviluppato e attuato un sistema informativo unitario ed integrato dei controlli effettuati dalle amministrazioni territoriali e dalle agenzie ed aziende pubbliche che operano in ambito regionale. Si tratta di un registro che raccoglie, per ciascuna impresa le informazioni riguardanti i dati identificativi tratti dall'Anagrafe delle aziende agricole: • l'elenco dei controlli effettuati, • l'indicazione dell'amministrazione e i dati dell'agente preposto al controllo, • la data e la tipologia di controllo effettuato, • il procedimento amministrativo a cui è connesso, • la scheda o il verbale di controllo ed i relativi esiti • l'eventuale programmazione di visite in loco cui l'impresa sarà assoggettata, compatibilmente con le tempistiche e con le modalità previste dai singoli procedimenti amministrativi, fermi restando i controlli ambientali previsti dalla normativa comunitaria e statale. Nel RUC sono inserite tutte le attività di verifica tese ad accertare la dimensione e la consistenza del complesso aziendale in termini produttivi e colturali, il rispetto di norme di carattere ambientale e sanitario e l'adempimento di ogni altra prescrizione, impegno o obbligo posto in capo all'impresa per finalità connesse all'applicazione della normativa comunitaria, nazionale e regionale in materia di aiuti, premi e contributi ovvero per adempiere a discipline di regolazione dei mercati, di certificazione delle produzioni, di profilassi e tutela fitosanitaria, sicurezza alimentare e protezione ambientale. Inoltre la Regione promuove, in accordo con enti, aziende ed agenzie indicate all'articolo 4, l'elaborazione di schede di rilevazione e di controllo e procedure di verbalizzazione condivise su tutto il territorio regionale, nonché la definizione di <i>standard</i> e modalità omogenee di effettuazione delle attività di verifica tesi al superamento di inutili ripetizioni e disciplinati in appositi protocolli operativi, approvati dalla Giunta regionale. Al fine di pianificare le proprie attività, le amministrazioni coinvolte devono consultare il RUC prima dell'effettuazione di ogni controllo in loco per verificare se i dati riportati soddisfano le esigenze connesse all'esercizio dei compiti ispettivi, di vigilanza e di verifica cui sono preposte, o per concertare, se già programmato,
-----------------------	--

	l'effettuazione di un controllo integrato, ferma restando la piena titolarità delle amministrazioni medesime.
LOMBARDIA	La Legge Regionale 5 dicembre 2008, n. 31 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale) come modificato dalla legge n.7/2012, prevede l'istituzione del registro unico regionale dei controlli in agricoltura (RUCA). Il registro è parte integrante dell'anagrafe digitale regionale delle imprese agricole e silvo-pastorali. Nel RUCA confluiscono, per ciascuna impresa agricola ed agroalimentare, i dati relativi ai controlli effettuati. Con la deliberazione della Giunta regionale di cui all'articolo 4, comma 3, sono specificate le tipologie e le modalità di raccolta dei dati stessi. Concorrono all'implementazione del RUCA, anche attraverso l'integrazione fra i rispettivi sistemi informativi, la Regione, l'ARPA, l'Organismo pagatore regionale, i servizi veterinari delle ASL, gli enti locali e i CAA, in funzione delle rispettive competenze. Concorrono, altresì, le associazioni provinciali degli allevatori (APA) e l'Associazione regionale allevatori della Lombardia (ARAL), per quanto attiene ai dati rilevati con contributo pubblico e altre amministrazioni incaricate a qualsiasi titolo di effettuare controlli a carico delle aziende agricole ed agroalimentari. La Regione, i Comuni, le Province, le Comunità Montane e le amministrazioni controllanti, prima della effettuazione di ogni controllo in loco accedono al RUCA per verificare se i dati e le informazioni già registrate da altri soggetti abilitati, che di norma mantengono validità per un periodo di centottanta giorni dalla data di esecuzione del controllo, soddisfano le esigenze del controllo programmato. Alle imprese agricole è assicurata la possibilità di consultare l'archivio informatizzato con riferimento ai dati e alle informazioni relativi alla propria posizione. La Regione favorisce l'integrazione del RUCA con il registro delle imprese tenuto dalle CCIAA e con i sistemi informativi delle amministrazioni controllanti.
TOSCANA	Con Decreto RT n. 5902 del 9 dicembre 2010, la Regione Toscana ha dato avvio ad una prima applicazione del progetto di definizione del "Rating Amministrativo delle Imprese Agricole". Tale progetto avrà la finalità di costituire l'archivio obbligatorio dei controlli, e, di definire il "Registro Unico dei Controlli (RUC)", tra le cui finalità di azione ritroviamo l'attribuzione di valori di affidabilità (Rating) delle Imprese Agricole controllate anche al fine di ottenere una semplificazione amministrativa delle procedure di controllo e una maggiore efficacia ed efficienza dei dati risultanti dai controlli stessi. La tematica della semplificazione e razionalizzazione dei controlli in materia di Agricoltura, viene pertanto realizzata dalla Regione Toscana con l'intento di perseguire i seguenti obiettivi: ▪ Diminuire il disturbo agli Imprenditori Agricoli ed eliminare duplicati di controllo. ▪ Standardizzare tramite relazione di controllo (<i>check list</i>) i risultati dell'attività di controllo. ▪ Rendere disponibili informazioni codificate al sistema della Pubblica Amministrazione e alle varie Autorità di Controllo. ▪ Rendere obbligatorio a qualsiasi Autorità di controllo la consultazione dell'archivio e la presa d'atto delle informazioni ivi contenute prima dell'effettuazione di controlli, in particolare di quelli svolti presso il beneficiario (Imprenditore Agricolo).



- Rendere obbligatorio, dopo l'effettuazione di un controllo in Azienda, l'emissione di relazione di controllo (sotto forma di *check list*) in cui vengono riassunti i controlli eseguiti e i risultati, definitivi e non, raggiunti. Tale relazione di controllo dovrà essere acquisita dall'archivio.
- Permettere di valutare nel tempo il corretto comportamento degli Imprenditori Agricoli, il rispetto delle regole e così attribuire loro i valori di affidabilità (*rating*) spettanti.