

LINEE GUIDA IN MATERIA DI CONTROLLI

Indice

Premessa

ART. 1 FINALITA' E AMBITO DI APPLICAZIONE **Pag . 2**

ART. 2 PRINCIPI INFORMATIVI **Pag. 3**

ART. 3 TIPOLOGIA DEI CONTROLLI **Pag. 5**

ART. 4 OGGETTO DEI CONTROLLI **Pag. 6**

ART. 5 MODALITA' E CRITERI PER L'EFFETTUAZIONE DEI CONTROLLI IN CASO DI RAGIONEVOLE DUBBIO **Pag. 6**

ART. 6 MODALITA' E CRITERI PER L'EFFETTUAZIONE DEI CONTROLLI A CAMPIONE **Pag. 6**

ART. 7 PROGRAMMAZIONE ANNUALE DEI CONTROLLI E MODALITA' OPERATIVE **Pag. 7**

ART. 8 DISPOSIZIONI FINALI **Pag. 8**

PREMESSA

L'articolo 14, comma 5, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, recante: "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo", ha previsto che le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli Enti locali, nell'ambito dei loro ordinamenti, conformano le attività di controllo sulle imprese, di loro competenza, ai principi di cui al comma 4 della citata normativa e per tale fine, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge medesimo, sono adottate apposite Linee guida mediante intesa in sede di Conferenza Unificata.

Le Linee Guida sono state adottate, in data 24/01/2013, dalla Conferenza Unificata, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi fissati dagli articoli 20, 20-bis e 20-ter della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni' ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa). Si tratta dei principi di proporzionalità, coordinamento e programmazione, collaborazione, razionalizzazione e informatizzazione. L'applicazione di tali principi ha l'obiettivo di semplificare i controlli in una prospettiva di maggiore efficacia ed efficienza attraverso: 1) la eliminazione di tutte le attività di controllo non necessarie alla tutela degli interessi pubblici perseguiti; 2) la eliminazione o riduzione delle duplicazioni e sovrapposizioni che recano ingiustificati intralci al normale esercizio delle attività dell'impresa.

In linea con i suddetti principi, le citate Linee Guida mirano a migliorare l'efficienza del sistema dei controlli nel perseguimento dell'interesse pubblico tutelato riducendo, al contempo, gli oneri burocratici a carico delle imprese (soprattutto quelle di piccola e media dimensione) che, come sottolineato anche dall'OCSE, sostengono maggiori costi amministrativi connessi all'adempimento degli obblighi imposti dalla regolazione.

Le suddette Linee Guida sono rivolte al personale accertatore e alle amministrazioni che dispongono i controlli; i criteri informativi delle medesime si ritiene possano essere assunti per tutti i controlli e le verifiche di competenza di questo Ente, considerati dal Piano di prevenzione della corruzione adottato con delibera di Giunta Provinciale n.22 del 14/03/2014.

Tenuto conto pertanto delle richiamate disposizioni, in attuazione del citato Piano di prevenzione della corruzione, con particolare riferimento alla contromisura C 003 "Adozione di procedure standardizzate", si procede alla definizione di linee guida specifiche per questo Ente, che individuano regole di comportamento omogenee, anche e soprattutto nei rapporti con l'utenza, per il processo trasversale rappresentato dall'area di rischio 6 "Procedure di verifica e controllo" del Piano stesso.

Le linee guida saranno applicate in via sperimentale per la durata di un anno, al termine del quale verranno valutati i risultati conseguiti e/o le criticità rilevate e gli impatti organizzativi prodotti.

ART. 1 FINALITA' E AMBITO DI APPLICAZIONE

Le Linee Guida individuano principi, criteri e percorsi operativi per realizzare un sistema dei controlli coordinato e condiviso tra i diversi Settori dell'Ente, con regole di comportamento omogenee, anche e soprattutto nei rapporti con l'utenza.

Rientrano nell'ambito di applicazione delle presenti Linee Guida tutte le ipotesi in cui sono normativamente previsti dei controlli, con riferimento ai procedimenti di cui al successivo art.4, a prescindere dalla circostanza che ad essi possa conseguire l'applicazione di una sanzione.

Le Linee Guida si applicano ai controlli che richiedono necessariamente ispezioni e sopralluoghi in loco.

Riguardo ai procedimenti che implicano controlli documentali, ad essi si applica la regola del controllo puntuale, salvi i casi in cui sono espressamente previsti i controlli a campione, ai quali si applicano le presenti Linee Guida.

Le presenti Linee Guida si applicano anche ai casi in cui il contenuto informativo dei controlli è utile a garantire l'efficacia o a ridurre l'onere di un altro controllo.

Le presenti Linee Guida non si applicano per le materie e i procedimenti già regolamentati da disposizioni operative specifiche sui controlli (es. manuali delle procedure) emanate da organi statali o regionali; le eventuali disposizioni operative emanate da organi di questa Amministrazione, vanno adeguate alle presenti linee guida.

ART. 2 PRINCIPI INFORMATIVI

2.1 Chiarezza della regolazione.

Occorre garantire ai destinatari dei controlli la chiara individuazione e l'agevole reperimento delle informazioni sugli obblighi e sui relativi adempimenti imposti dalla normativa. La chiarezza della regolazione costituisce il presupposto imprescindibile per consentire l'ottemperanza alle disposizioni normative da parte dei soggetti obbligati. A tal fine, l'Amministrazione deve far conoscere a tutti i destinatari dei controlli oggetto delle presenti linee guida, gli obblighi e i relativi adempimenti imposti dalla normativa e rispondere tempestivamente alle richieste di chiarimento sottoposte.

La chiarezza della regolazione può essere perseguita attraverso diversi strumenti, tra i quali:

a) Lista degli adempimenti che gravano sui soggetti obbligati.

Per ogni procedimento che comporta attività di controllo, l'ufficio competente individua in modo dettagliato e facilmente comprensibile gli obblighi e gli adempimenti che i destinatari devono rispettare per ottemperare alle disposizioni normative. Le liste degli obblighi e degli adempimenti devono essere adeguatamente rese note, anche tramite pubblicazione sul sito.

b) Manuali dei controlli.

Possono rappresentare un utile strumento per fornire indicazioni operative sulle modalità di svolgimento dei controlli (soprattutto in loco) e sulle relative procedure adottate per la verifica di ciascun adempimento (tempi, periodicità, dati ed elementi verificati, documentazione utilizzata per il controllo ecc ..).

2.2 Proporzionalità al rischio.

Il controllo deve essere programmato in funzione della proporzionalità al rischio. Ciò presuppone l'individuazione del tipo di rischio connesso ad es. ad una determinata attività e la valutazione della probabilità che si verifichi un danno all'interesse pubblico tutelato e il relativo impatto.

Nella fase di programmazione dei controlli, il principio di proporzionalità comporta il superamento del tradizionale paradigma metodologico basato esclusivamente su tempistiche fisse e su selezioni casuali delle attività e/o soggetti da controllare. L'attività di controllo, in fatti, va programmata in modo differenziato a seconda del rischio dell'attività interessata, valutata dall'ufficio competente, consentendo di impiegare le risorse (di personale ed economiche) dove possono essere maggiormente efficaci. In questa programmazione, resta impregiudicata l'applicazione delle discipline settoriali che impongono controlli "a tappeto" o "periodici" e, ove richiesti, i controlli "a sorpresa" o "su segnalazione", così come è

confermata la metodologia basata su analisi di rischio in applicazione di normative dell'Unione europea, nazionali o regionali che già la prevedono.

Metodologia per l'analisi del rischio

Sulle metodologie per procedere all'analisi del rischio esiste un'ampia letteratura. In questa sede basti richiamare l'attenzione sulle due principali variabili da tenere sotto osservazione:

a) la probabilità che il destinatario di un obbligo non adempia;
b) la rilevanza dell'impatto potenziale dell'inosservanza dell'obbligo sull'interesse generale tutelato. Nel valutare la probabilità dell'inosservanza, gli uffici possono prendere in considerazione fattori diversi tra cui: l'andamento storico dell'inosservanza (come ad esempio, la frequenza/numero dei comportamenti sanzionati in un certo intervallo di tempo); la predisposizione di sistemi interni di gestione del rischio; il possesso di una certificazione del sistema di gestione per la qualità ISO o altra certificazione, anche ambientale, emessa da un organismo di certificazione accreditato ove sia strettamente connessa allo specifico rischio oggetto del controllo.

Sintetizzando il ciclo di analisi del rischio, i passaggi determinanti possono essere riassunti come segue:

1. *Analisi della normativa che attribuisce funzioni all'amministrazione e definizione degli obiettivi dell'intervento pubblico. Individuazione degli obblighi e degli adempimenti imposti ai destinatari per il raggiungimento di tali obiettivi.*
2. *Individuazione dei rischi di violazione degli obblighi e di inosservanza degli adempimenti.*
3. *Classificazione e scala dei rischi. I rischi possono essere classificati facendo riferimento a:*
 - a) *attività svolta (criterio oggettivo) e tipo di rischio considerato (se ambientale, igienico sanitario, fiscale, etc.); oppure*
 - b) *singolo soggetto/impresa (criterio soggettivo). In questo caso il rischio può essere associato a diversi "indicatori", quali ad es. la dimensione dell'impresa, l'esito dei controlli precedenti, la presenza o meno di certificazioni di qualità, la capacità di ottemperare alla norma, la propensione all'ottemperanza.*

In base alla valutazione della probabilità dell'inosservanza e rilevanza dell'impatto, l'ufficio competente classifica le attività, i soggetti o le imprese utilizzando un approccio qualitativo (ad esempio, basso/medio/alto rispetto agli altri rischi considerati) e/o ad un quantitativo (percentuali o altro). L'individuazione del grado di rischio normalmente prevede una "soglia di tolleranza". La gradazione del rischio comporta la definizione di una scala di priorità degli interventi di controllo (cosicché, ad esempio, l'individuazione di un basso rischio significa bassa priorità

4. *Programmazione dei controlli e semplificazione dei connessi adempimenti amministrativi in base al principio di proporzionalità. Alla luce della classificazione dei rischi, effettuata dall'ufficio competente, vengono pianificati la frequenza e il contenuto dell'attività di controllo, tenendo presente che è consigliabile prevedere sempre una piccola quota di controlli a campione anche al fine di verificare ed eventualmente riparametrare la classificazione dei rischi, nonché in caso di ragionevole dubbio*

5. *Esame e aggiornamento periodico dei metodi di valutazione del rischio e individuazione di eventuali nuovi rischi.*

2.3 *Coordinamento delle attività di controllo.* Al fine di ridurre o eliminare inutili, sproporzionate o non necessarie duplicazioni, deve essere valutata l'adozione di strumenti di coordinamento tra i diversi soggetti che esercitano l'attività di controllo; deve essere individuato preliminarmente il livello ottimale delle attività di coordinamento per valorizzare al meglio le sinergie tra tutti gli attori coinvolti.

Il principio del coordinamento può essere perseguito tramite diversi strumenti, quali:

- a) *Piani annuali di controllo coordinati tra più amministrazioni;*
- b) *Banche dati comuni ad amministrazioni che operano nel medesimo settore o in settori connessi;*

- c) *Accordi tra Amministrazioni* controllanti per effettuare, ove possibile, controlli programmati e/ o coordinati;
- d) *Modulistica omogenea* che può essere predisposta congiuntamente dalle amministrazioni che svolgono i controlli (ad esempio i verbali di accertamento).

2.4 *Personale*. Il personale incaricato dei controlli deve garantire imparzialità, autonomia di giudizio ed indipendenza, con obbligo di astensione in caso di conflitto d'interessi.

I soggetti operativamente deputati ai controlli devono avviare un rinnovato e costruttivo rapporto con i cittadini e le imprese, adottando una visione delle attività di controllo principalmente orientata all'effettiva tutela dell'interesse giuridico protetto. Si tratta innanzitutto di interpretare in modo moderno ed efficace il ruolo istituzionale del controllore: alla verifica della corrispondenza tra il fatto/il comportamento/l'omissione e il dato normativo deve essere affiancata quella di prevenzione, promozione dell'ottemperanza e informazione promuovendo, per quanto di competenza, una più diffusa cultura della legalità sostanziale. Allo scopo possono essere utilizzati diversi strumenti, quali:

- a) *Elaborazione di liste degli obblighi e degli adempimenti* per indicare ai soggetti obbligati la modalità corretta per ottemperare agli adempimenti. Tali *check lists* facilitano le stesse attività di controllo perché guidano i controllori, fornendo loro parametri certi e riducendone, nel contempo, la discrezionalità
- b) *Trasparenza* vale a dire l'indicazione preventiva, se possibile e nei limiti del rispetto della riservatezza, dei tempi e delle modalità del controllo. Resta impregiudicata la necessità di prevedere controlli a sorpresa. Le amministrazioni assicurano la trasparenza dell'attività di controllo nei confronti del destinatario, la motivazione degli atti adottati e la partecipazione dei diretti destinatari al fine di garantire il contraddittorio anche durante i controlli in atto.

Il principio della trasparenza dell'azione dei controlli viene perseguito tramite diversi strumenti, quali: la riconoscibilità dell'ispettore e la elaborazione di linee guida o *check lists* sulle modalità di espletamento dei controlli.

- c) *Dotazioni tecniche*. Particolarmente utile è il collegamento a banche dati comuni che consentano agli ispettori di stilare il verbale contestualmente ai controlli e con un formato immediatamente trasmissibile e trattabile informaticamente dall'amministrazione. Le dotazioni tecniche costituiscono condizione preliminare allo svolgimento di un'attività ispettiva più efficace e maggiormente orientata alla tutela dell'interesse protetto.

ART. 3 TIPOLOGIA DEI CONTROLLI

1. I controlli possono essere di tipo preventivo o successivo.

Per controllo preventivo si intende quello effettuato durante l'iter procedimentale per il rilascio di un provvedimento amministrativo.

Per controllo successivo si intende quello effettuato a seguito dell'adozione di provvedimenti amministrativi.

2. I controlli effettuati dai Servizi dell'Amministrazione Provinciale nell'ambito di procedimenti e finalizzati all'ottenimento di benefici, agevolazioni, servizi, debbono essere effettuati ogni volta che sussistono ragionevoli dubbi.

3. I controlli possono essere effettuati anche a campione.

4. Il controllo a campione è effettuato su un numero predeterminato di procedimenti in rapporto percentuale sul numero complessivo con riguardo alla singola tipologia di procedimento amministrativo.
5. I controlli sono promossi dal Responsabile del procedimento, sulla base della programmazione annuale.

ART. 4

OGGETTO DEI CONTROLLI

1. Le tipologie di procedimenti amministrativi per le quali vengono effettuati controlli e verifiche, sono quelle di seguito elencate:
 - a) procedimenti finalizzati ad ottenere benefici di natura agevolativa, sovvenzionale, economica od assimilabile;
 - b) procedimenti finalizzati al rilascio di licenze, concessioni ed autorizzazioni o analoghi

ART. 5

MODALITA' E CRITERI PER L'EFFETTUAZIONE DEI CONTROLLI IN CASO DI RAGIONEVOLE DUBBIO

1. Ogni volta che il Responsabile del procedimento abbia un ragionevole dubbio sulla documentazione presentata, effettuerà il controllo. In ogni caso il ragionevole dubbio dovrà essere adeguatamente motivato e non potrà fondarsi su generiche supposizioni.
2. I controlli di cui al comma precedente sono effettuati con particolare riguardo per le situazioni dalle quali emergano elementi di incoerenza palese delle informazioni rese, di inattendibilità evidente delle stesse, nonché di imprecisioni e omissioni nella formulazione delle istanze, tali da far supporre la volontà del richiedente di rendere all'Amministrazione solo dati parziali e comunque in modo tale da non consentire all'Amministrazione stessa adeguata e completa valutazione degli elementi posti alla sua attenzione.
3. Tali controlli sono effettuati anche quando nelle documentazioni presentate emergano l'indeterminatezza della situazione descritta e l'impossibilità di raffrontarla a documenti o a elementi di riscontro paragonabili, oppure qualora sia evidente la lacunosità della documentazione stessa rispetto agli elementi richiesti dall'Amministrazione per il regolare svolgimento del procedimento.

ART. 6

MODALITA' E CRITERI PER L'EFFETTUAZIONE DEI CONTROLLI A CAMPIONE

1. I controlli a campione sono effettuati su un numero predeterminato di pratiche in rapporto percentuale sul numero complessivo con riguardo alla singola tipologia di procedimento amministrativo.

La percentuale di pratiche da sottoporre al controllo a campione è determinata nell'ambito della programmazione annuale effettuata dal Dirigente del Settore competente.

La scelta delle pratiche da sottoporre a controllo a campione può essere effettuata:

 - a) con sorteggio di una lettera dell'alfabeto casuale, in riferimento alle istanze da controllare rispetto al totale di quelle presentate per il procedimento in esame;
 - b) con sorteggio definito su base di individuazione numerica rispetto alla percentuale di campionatura scelta (una pratica ogni n. presentate a partire dalla numero...);

c) tramite estrazione random con apposito programma fornito dal CED.

ART. 7

PROGRAMMAZIONE ANNUALE DEI CONTROLLI E MODALITA' OPERATIVE

I Dirigenti annualmente provvedono con proprio atto a pianificare l'attività di controllo e ad individuarne le specifiche modalità in relazione ai procedimenti di competenza.

La pianificazione dell'attività di controllo terrà conto dei principi informativi enunciati all'art. 2 e quindi delle seguenti indicazioni:

- necessità di procedere preliminarmente alla classificazione dei rischi in relazione alla tipologia di procedimento, alla dimensione del beneficio, nonché ai riscontri della precedente attività di controllo;
- necessità di pianificare la frequenza e il contenuto dell'attività di controllo in relazione al rischio;
- opportunità di prevedere una piccola quota di controlli a campione anche al fine di verificare ed eventualmente riparametrare la classificazione dei rischi.

In questa programmazione, resta impregiudicata l'applicazione delle discipline settoriali che impongono controlli sistematici o periodici, a sorpresa o su segnalazione, così come è confermata la metodologia basata su analisi di rischio in applicazione di normative dell'Unione Europea, nazionali o regionali che già la prevedono. In particolare non sono da subordinare all'effettuazione dell'analisi del rischio i controlli connessi a procedimenti autorizzatori che prevedano già (per legge, regolamenti interni, indirizzi comunque formalizzati) controlli ex ante o ex post sistematici o al verificarsi di situazioni determinate già codificate.

Ciascun Dirigente dovrà valutare l'adozione degli strumenti applicativi dei principi di cui al citato art.2 nello svolgimento delle attività di controllo di propria competenza, con particolare riferimento a manuali delle procedure di controllo, schemi di verbali di sopralluogo/accertamento corredati da liste di controllo, linee guida specifiche e/o check lists sulle modalità di espletamento dei controlli nelle materie specifiche del Settore diretto.

Nell'espletamento dei controlli in loco (sopralluoghi) dovranno comunque essere rispettate le seguenti modalità operative:

i funzionari che effettuano i controlli successivi al rilascio del provvedimento, in applicazione del principio generale di rotazione, non dovranno coincidere con quelli che realizzano il controllo documentale in fase di istruttoria, fatti salvi casi eccezionali e/o di forza maggiore adeguatamente motivati dal Dirigente di riferimento;

- i funzionari dovranno essere riconoscibili, esponendo allo scopo, in maniera ben visibile, il tesserino di nomina che abilita agli atti di accertamento;

- i verbali dei controlli dovranno essere stilati possibilmente contestualmente ai controlli e sottoscritti, in caso i controlli siano effettuati in coppia, da entrambi i componenti;

- i funzionari dovranno mantenere la massima riservatezza sulle informazioni raccolte, da utilizzare esclusivamente nell'ambito delle funzioni di controllo di competenza provinciale.

Le disposizioni dirigenziali che individuano le specifiche misure organizzative e le modalità per eseguire i controlli dovranno essere rese pubbliche attraverso pubblicazione sul sito, sezione Trasparenza.

ART. 8
DISPOSIZIONI FINALI

1. Il presente atto non si applica per le materie già regolamentate da disposizioni operative specifiche (es. manuali delle procedure) emanate da organi statali o regionali.
2. Gli uffici provvederanno ad adeguare la modulistica dei procedimenti amministrativi e gli atti di indirizzo vigenti, nonché le modalità operative esistenti, alle disposizioni delle presenti linee guida.