Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

Intesa sulle linee guida in materia di controlli, ai sensi dell'articolo 14, comma 5, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.
Intesa, ai sensi dell'articolo 14, comma 5, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.
Repertorio atti n. 2/CU del 24 gennaio 2013

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 24 gennaio 2013:

VISTO 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", il quale 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 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;

VISTA la nota n. 300 del 21 dicembre 2012 con la quale l'Ufficio di Gabinetto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha trasmesso le linee guida in materia di controlli, ai sensi dell'articolo 14, comma 5, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, documento che è stato diramato, in data 8 gennaio 2013, alle Regioni ed agli Enti locali;

CONSIDERATO che, per l'esame del provvedimento, si è tenuta una riunione, a livello tecnico, il 16 gennaio 2013 nel corso della quale i rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali hanno espresso avviso tecnico favorevole al conseguimento dell'intesa;

CONSIDERATO, altresì, che i rappresentanti della Presidenza del Consiglio, Dipartimento della funzione pubblica, hanno illustrato alcuni perfezionamenti del testo, predisposti a seguito degli incontri avvenuti con i rappresentanti delle Parti sociali, che sono state condivisi dai rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali;

VISTA la nota del 17 gennaio 2013 con la quale l'Ufficio di Gabinetto del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione ha fatto pervenire la nuova formulazione delle linee guida in esame che, il 18 gennaio 2013, è stata diramata alle Regioni ed agli Enti locali;

CONSIDERATO che, nel corso della odierna seduta di questa Conferenza, le Regioni, l'ANCI e l'UPI hanno espresso avviso favorevole all'intesa sul testo diramato il 18 gennaio 2013;

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO S.p.A. - S

Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

ACQUISITO, quindi, l'assenso del Governo, delle Regioni e delle Province autonome, degli Enti locali;

SANCISCE L'INTESA

ai sensi dell'articolo 14, comma 5, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35 sulle Linee guida in materia di controlli, nella formulazione trasmessa, con nota del 17 gennaio 2013, dall'Ufficio di Gabinetto del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione che, allegata al presente atto, ne costituisce parte integrante.

Il Segretario
Cons. Ermenegilda Siniscalchi

Il Presidente
Dott. Piero Gnudi

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO S.p.A. - S

Indice

1. Premessa	p. 1
2. Finalità	p. 2
3. Ambito di applicazione	p. 2
4. Definizioni	p. 2
5. Principi	p. 3
5.1 Chiarezza della regolazione	p. 3
5.2 Proporzionalità al rischio	p. 5
5.3 Coordinamento delle attività di controllo	p.7
5.4 Approccio collaborativo del personale	p. 8
..... 5.5 Formazione e aggiornamento del personale.	p. 9
5.6 Pubblicità e trasparenza dei risultati dei controlli	p. 10

1. Premessa

Le presenti Linee Guida, previste dal comma 5 dell'art. 14 del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 convertito in legge 4 aprile 2012, n. 35, rappresentano lo strumento con cui le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali conformano le rispettive attività di controllo, nell'ambito dei propri ordinamenti ai principi di chiarezza della regolazione; proporzionalità al rischio; approccio collaborativo del personale; pubblicità e trasparenza dell'azione e dei risultati del controllo e coordinamento.
Adottate mediante intesa in sede di Conferenza unificata, le Linee Guida rappresentano il risultato di un'elaborazione condivisa sulla razionalizzazione e la semplificazione dei controlli sulle imprese.

Le Linee Guida sono state adottate 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 consente di semplificare i controlli in una prospettiva di maggiore efficacia ed efficienza poiché permette di: 1) eliminare tutte le attività di controllo non necessarie alla tutela degli interessi pubblici perseguiti; 2) eliminare o ridurre le duplicazioni e le sovrapposizioni che recano ingiustificati intralci al normale esercizio delle attività dell'impresa.

In linea con i suddetti principi, le presenti Linee Guida mirano, dunque, 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.

In questa prospettiva, si evidenzia anche l'intenzione di operare una modernizzazione della nozione di controllo. Nel rispetto della logica di semplificazione sostanziale che caratterizza tutto l'impianto del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 convertito con la legge 4 aprile 2012, n. 35, il controllo deve evolvere da una funzione spesso più incentrata sull'accertamento della conformità formale verso una più moderna funzione tesa ad assicurare l'effettivo adempimento sostanziale alle disposizioni poste a tutela degli interessi pubblici, anche attraverso un'azione di orientamento e collaborazione con le imprese. Si tratta di avviare un cambiamento culturale,

che delinea l'attività di controllo nella prospettiva dell'effettiva tutela dell'interesse pubblico perseguito.

Per il perseguimento di tali finalità, le presenti Linee Guida sono rivolte al personale accertatore e alle amministrazioni che dispongono i controlli.

I contenuti delle Linee Guida saranno oggetto di aggiornamento periodico anche alla luce dell'esperienza applicativa da parte delle amministrazioni e della consultazione delle imprese e delle loro associazioni.

Sul piano metodologico, l'approccio adottato nell'elaborazione delle presenti Linee Guida è di tipo "modulare": i principi e i criteri a carattere generale sono affiancati da indicazioni di strumenti operativi e/o percorsi metodologici utili alla loro concreta attuazione. Questi percorsi sono integrati dalle indicazioni di alcune "buone pratiche" individuate nel contesto italiano o in altri ordinamenti giuridici. Spetta poi a ciascuna amministrazione adattare al rispettivo ambito di tutela, una, o più, tecniche individuate.

2. Finalità

Le Linee Guida, in attuazione del comma 5 dell'articolo 14 del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, individuano, principi, criteri e percorsi operativi per realizzare un sistema dei controlli coordinato e condiviso tra i diversi livelli di governo. L'obiettivo è ridurre gli oneri ingiustificati che gravano sui destinatari dei controlli e sugli stessi controllori e, al contempo, rendere più efficaci i controlli pubblici sulle imprese.

3. Ambito di applicazione

Rientrano nell'ambito di applicazione delle presenti Linee Guida tutte le ipotesi in cui sono normativamente previsti dei controlli, 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 presso le imprese.
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.

Esempi di buone prassi

- l'esito di un controllo documentale nel quale un'amministrazione pubblica abbia verificato i titoli di possesso dei terreni dichiarati da un'impresa può essere riutilizzato da un'altra amministrazione pubblica nel caso tale verifica costituisca operazione preliminare di un controllo sul posto.

- l'esistenza di informazioni sulle superfici di un'azienda agricola derivanti da controlli o certificate in banche dati consente a chi debba controllare la stessa azienda di risparmiare quella parte di controllo utilizzando i dati già rilevati da altri.

4. Definizioni

Ai fini delle presenti Linee Guida si intendono per:

«Controllo sull'impresa»: l'attività finalizzata al riscontro del corretto adempimento sostanziale agli obblighi cui sono normativamente tenute le imprese in un'ottica di tutela di un determinato interesse pubblico.

«Coordinamento»: qualunque misura adottata per far sì che le autorità competenti pianifichino e realizzino i controlli di loro competenza in modo coordinato, al fine di contribuire efficacemente alla tutela dell'interesse pubblico protetto e al contempo garantire il minimo intralcio al normale esercizio delle attività dell'impresa.

«Rischio»: si intende per rischio la pericolosità di un evento, calcolata con riferimento alla probabilità che questo si verifichi, correlata alla gravità delle relative conseguenze. Il concetto di rischio comprende la dimensione oggettiva e la dimensione soggettiva. Il rischio oggettivo è legato al tipo di attività svolta e alla gravità dell'evento che può derivare dall'inosservanza delle norme poste a tutela dell'interesse pubblico; il rischio soggettivo è legato all'affidabilità della singola impresa, cioè alla sua attitudine, in relazione ai comportamenti pregressi, ad ottemperare alle norme poste a tutela dell'interesse pubblico".

«Check list»: elenco degli obblighi e degli adempimenti a cui ciascuna categoria di imprese è soggetta con l'indicazione delle amministrazioni competenti ad effettuare i relativi controlli.

5. Principi

Di seguito sono indicati alcuni dei principi che devono informare l'attività di controllo sulle imprese. Questi principi sono indirizzati sia alle amministrazioni che al personale ispettivo. Alcuni sono di immediata applicazione altri, invece, richiedono una preliminare azione di pianificazione delle attività anche attraverso una ottimizzazione nella gestione delle risorse e l'utilizzo di molteplici strumenti organizzativi e tecnologici.
Inoltre, va considerata la stretta relazione esistente tra principi e relativi percorsi operativi: ciascun principio può essere attuato con diversi strumenti che solo per chiarezza espositiva, sono illustrati separatamente. La razionalizzazione dei controlli, infatti, implica un approccio sinergico che, come dimostrato nell'esperienza regionale del registro unico dei controlli, spesso necessita dell'adozione di più strumenti operativi tra loro coordinati. Infine è necessario effettuare una preliminare attività di censimento dei procedimenti di controllo e di tutti soggetti coinvolti alla loro attuazione; ciò consente di facilitare la raccolta di informazioni, far emergere eventuali sovrapposizioni dei controlli ed individuare i migliori percorsi operativi necessari allo loro razionalizzazione e coordinamento.

5.1 Chiarezza della regolazione. Occorre garantire ai cittadini e alle imprese 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 destinatari. A tal fine, le amministrazioni devono far conoscere alle imprese gli obblighi e i relativi adempimenti imposti dalla normativa e rispondere tempestivamente alle richieste di chiarimento sottoposte, assicurandone la più ampia diffusione.

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

a) *Lista degli obblighi e degli adempimenti che gravano sulle imprese (ckeck list)*. Per ogni procedimento di controllo, l'amministrazione/ufficio competente individua in modo dettagliato e facilmente comprensibile gli obblighi e gli adempimenti che l'impresa deve rispettare per

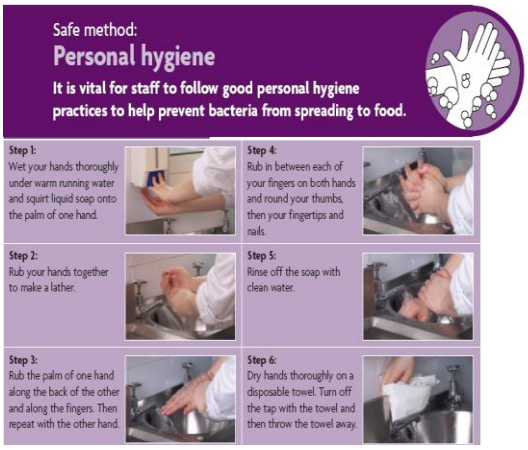
ottemperare alle disposizioni normative. Le liste degli obblighi e degli adempimenti (*check lists),* predisposte con l'eventuale ausilio di descrizioni o immagini, devono essere adeguatamente rese note tramite la pubblicazione sui siti, da parte degli sportelli unici, attraverso opuscoli informativi e qualsiasi altro strumento atto a consentire la più ampia diffusione.

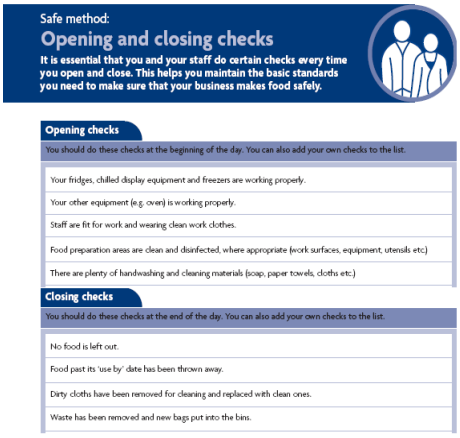
b) *Risposte alle richieste delle imprese aventi ad oggetto l'interpretazione di una disposizione normativa*, al fine di rendere noto preventivamente l'indirizzo in sede di controllo.
c) *Pubblicazione delle risposte alle domande frequenti (FAQ)* su un apposito link del sito istituzionale.
d) *Utilizzo delle informazioni emerse in sede di controllo per migliorare la regolazione esistente.*
e) *Prevenzione dell'attività di controllo.* Poiché l'attività di controllo comporta anche dei costi per le amministrazioni, ove possibile, andrebbe prevenuta mediante adeguata pubblicità di adempimento degli obblighi da parte delle imprese, ad esempio mediante esposizione dei titoli abilitativi posseduti.
f) *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..).

Raccomandazione: le amministrazioni assicurano la più ampia diffusione degli obblighi gravanti sui cittadini e sulle imprese in materia di controlli**.**

Esempi di buone prassi

- Programma "più sicurezza alimentare, migliore impresa" (Safer food, better business) L'autorità inglese in materia alimentare (Food Standard Agency) ha adottato un apposito programma per assistere le imprese di piccole dimensioni in ordine al rispetto degli obblighi previsti nell'ambito delle procedure di autocontrollo HACCP. L'Agenzia ha elaborato una serie di opuscoli informativi - supportati da una guida interattiva in DVD con voci fuori campo in sedici lingue diverse -, che descrivono nel dettaglio gli obblighi e gli adempimenti per la conservazione degli alimenti, per la cucina e la cottura dei cibi, per l'igiene del personale che opera nelle cucine. Inoltre, indicazioni specifiche segnalano ai responsabili delle imprese le tecniche e i tempi per verificare il rispetto degli obblighi imposti.





- Interpello del contribuente. L'istituto consente al contribuente di inoltrare all'agenzia fiscale e delle dogane "circostanziate e specifiche istanze di interpello concernenti l'applicazione delle disposizioni normative a casi concreti e personali, qualora vi siano obiettive condizioni di incertezza sulla corretta interpretazione delle disposizioni stesse" (Statuto del contribuente, art. 11). La risposta è vincolante per l'amministrazione stessa, seppur con esclusivo riferimento alla questione oggetto dell'istanza e limitatamente al richiedente.
- Opuscoli informativi per l'applicazione delle norme di condizionalità: dal 2005 sono stati introdotti dei requisiti di rispetto di norme ambientali, sanitarie e di igiene e benessere degli animali indispensabili per l'ammissibilità degli aiuti europei agli agricoltori, conosciuti come "norme di condizionalità". Il

Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali ed alcune Regioni hanno pubblicato opuscoli informativi volti a guidare le imprese agricole al rispetto di tali principi.

5.2 Proporzionalità al rischio. Il controllo sulle attività d'impresa deve essere programmato in funzione della proporzionalità al rischio. Ciò presuppone l'individuazione del tipo di rischio connesso a 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 imprese da controllare. L'attività di controllo, infatti, va programmata in modo differenziato a seconda del rischio dell'attività interessata, valutata dall'amministrazione/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 denuncia", 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.

Box 1: 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 delle amministrazioni 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, le amministrazioni 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 (*risk scoring*). 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) singola impresa (criterio soggettivo). In questo caso il rischio può essere associato a diversi "indicatori", quali 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'amministrazione classifica le attività 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'amministrazione/ufficio competente, vengono pianificati la frequenza e il contenuto dell'attività di controllo (esempio Regolamento vigili del fuoco), 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.

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

Esempi di buone prassi:

Il Regolamento Vigili del fuoco. Con il D.P.R. 1 agosto 2011, n. 151 il Governo ha adottato, in materia di prevenzione incendi, una regolazione secondo il principio di proporzionalità al rischio. 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 della pubblica incolumità.

Il Regolamento individua l'elenco delle attività sottoposte ai controlli di prevenzione incendi correlando le stesse a tre categorie di imprese: A, B e C, differenziate 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.

5.3 Coordinamento delle attività di controllo. Al fine di ridurre o eliminare inutili, sproporzionate o non necessarie duplicazioni, le amministrazioni adottano strumenti di coordinamento tra i diversi soggetti che esercitano l'attività di controllo. Le amministrazioni, individuano preliminarmente il livello ottimale delle attività di coordinamento per valorizzare al meglio le sinergie tra tutti gli attori coinvolti.

Il principio del coordinamento viene 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).

Raccomandazione: le amministrazioni adottano tutti gli strumenti di coordinamento ritenuti idonei a rendere più efficaci e razionali i controlli effettuati e al contempo ridurre le duplicazioni e le sovrapposizioni.

Esempi di buone prassi.

- Il Protocollo d'intesa sui controlli ambientali perfezionato tra la Regione Marche, il comando dei carabinieri per la tutela dell'ambiente, la guardia di finanza, il corpo forestale dello Stato, le Capitanerie di porto, l'Unione delle province marchigiane, l'ARPAM e l'associazione dei comuni marchigiani. Si tratta di un accordo di collaborazione che ha portato, a partire dal 2008, ad adottare una scheda informatica comune di rilevazione dei controlli elaborata col preciso intento di condividere i dati e le notizie raccolte nel corso della propria attività in campo ambientale. La previsione della scheda informatica rende i controlli sempre più efficienti e razionali: grazie alla condivisione delle informazioni fondamentali (sito o ditta, tipo di controllo effettuato, esito), infatti, ogni amministrazione ha la possibilità di conoscere quanto è stato già verificato, anche da parte di altre autorità ispettive. All'interno della scheda infine, è possibile caricare le buone pratiche (ad es. in tema di campionamenti), i controlli programmati nell'anno, articoli o sentenze d'interesse comune, ai fini di una maggiore condivisione. Inoltre, il Protocollo risponde all'esigenza di una formazione giuridica comune, anche alla luce delle differenti interpretazioni giuridiche spesso rese possibili da una normativa ambientale in continua evoluzione, ad opera di fonti comunitarie e nazionali".

- Il Sistema integrato di sicurezza previsto dalla legge Emilia Romagna n. 24 del 2003. Nell'ambito del programma di attuazione del sistema integrato, la Regione "sostiene accordi tra le autorità provinciali di pubblica sicurezza e i comuni" (art. 3). In questo ambito rileva l'esperienza del comune di Reggio Emilia che dal 2008 ha reso operativo il "tavolo interforze", costituito presso la Questura, che vede la presenza della Polizia di Stato, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, della Polizia Municipale e della Guardia Forestale. Il tavolo effettua l'analisi congiunta delle segnalazioni che pervengono dai cittadini e sceglie – in modo condiviso – le risposte operative da fornire da parte di ciascun organismo istituzionale, secondo le specifiche competenze di ogni Corpo o Servizio.

- L'istituzione di un Registro Unico dei Controlli in agricoltura rappresenta un buon esempio di approccio integrato alla semplificazione dei controlli poiché consente di perseguire simultaneamente diversi obiettivi tra quelli indicati dalle presenti Linee Guida, ovvero:

- la minore sottrazione di tempo e risorse all'attività imprenditoriale che può derivare dall'aver evitato duplicazioni di controlli;
- la pubblicizzazione dei risultati dell'attività svolta che sono rese disponibili alle varie amministrazioni (es. Regione, Province e altri enti territoriali, Aziende USL, Arpa);
- l'eliminazione delle duplicazioni in virtù dell'obbligo, imposto a tutte le amministrazioni coinvolte, di consultare preventivamente l'archivio del registro prima dell'effettuazione di controlli. Infatti, le diverse amministrazioni coinvolte, per i procedimenti di propria competenza, potranno utilizzare i risultati dei controlli riportati nel Registro;
- la trasparenza dell'attività ispettiva grazie all'obbligo, imposto a tutte le amministrazioni coinvolte, di registrare nel sistema informativo le attività eseguite e i risultati, definitivi e non, raggiunti. Al tempo stesso ciascuna impresa, consultando direttamente il Registro in relazione alla propria posizione, nel pieno rispetto delle norme a tutela della riservatezza, potrà conoscere le visite di controllo in azienda eventualmente programmate dalle diverse amministrazioni, compatibilmente con le tempistiche e con le modalità previste dai procedimenti amministrativi che richiedono le visite stesse.

5.4 Approccio collaborativo del personale. I soggetti operativamente deputati ai controlli devono avviare un rinnovato e costruttivo rapporto con l'impresa, 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 dell'impresa 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.
Inoltre, nell'esercizio concreto del controllo, gli interessati devono, ove possibile, ridurre al minimo azioni o comportamenti che possano impedire o rallentare il normale svolgimento dell'attività d'impresa. Il principio dell'approccio collaborativo viene perseguito tramite diversi strumenti, quali:

a) *Elaborazione di liste degli obblighi e degli adempimenti* per indicare all'impresa la modalità corretta per ottemperare agli adempimenti. Tali *check-list* facilitano le stesse attività di controllo perché guidano i controllori, fornendo loro parametri certi e riducendone, nel contempo, la dicrezionalità
b) *Trasparenz*a, 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.
d) *Meccanismi di promozione dell'ottemperanza*: ove previsto da disposizioni di legge e in caso di controlli finalizzati a verificare il rispetto o la regolarità di requisiti formali ovvero la mera adeguatezza di impianti e/o attrezzature ovvero di inosservanze comunque materialmente sanabili, il controllore che verifica la non ottemperanza indica all'impresa controllata il *modo* e il *termine* entro cui adempiere correttamente. La sanzione viene applicata solamente nel caso di mancata conformazione dell'impresa alle indicazioni fornite dall'ispettore.

Raccomandazione. Le amministrazioni assicurano, nello svolgimento concreto del controllo, un approccio collaborativo con le imprese e la trasparenza dell'attività svolta.

Esempi di buone prassi.

- La diffida del Ministero del lavoro. L'art. 13 del D.Lgs. 124/04 stabilisce che "in caso di constatata inosservanza delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale e qualora il personale ispettivo rilevi inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, questi provvede a diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione delle inosservanze comunque sanabili, entro il termine di 30 giorni dall'emissione del verbale di diffida. In caso di ottemperanza alla diffida, il trasgressore o l'eventuale obbligato in solido è ammesso al pagamento di una somma pari all'importo della sanzione nella misura del minimo previsto dalla legge ovvero nella misura pari ad un quarto della sanzione stabilita in misura fissa […] Il pagamento dell'importo della predetta somma estingue il procedimento sanzionatorio limitatamente alle inosservanze oggetto di diffida e a condizione dell'effettiva ottemperanza alla diffida stessa".

- Elenchi sugli ambiti sensibili in materia di lavoro. La direttiva del Ministero del lavoro 18 settembre 2008 (cd. Direttiva Sacconi) indica agli ispettori del lavoro le modalità di espletamento degli accertamenti in taluni ambiti, ritenuti, più sensibili. Si tratta di indicazioni distinte in base all'oggetto su cui la verifica si svolge ovvero: 1. verifiche sulle collaborazioni coordinate e continuative e sulle assicurazioni in partecipazione con apporto di lavoro; 2. verifiche sui rapporti di lavoro flessibile; 3. verifiche sull'organizzazione dell'orario di lavoro; 4. verifiche sugli appalti illeciti; 5. vigilanza sulle categorie svantaggiate e lavori occasionali accessori; 6. vigilanza per la tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Per ciascuna di queste categorie, la direttiva indica gli aspetti critici su cui l'accertamento ispettivo dovrà concentrarsi alla luce delle specifiche peculiarità di ciascun ambito.
- La diffida amministrativa (art. 7 *bis* della L.R. n. 21 del 1984 previsto dal P.D.L. approvato con delibera di Giunta regionale Emilia Romagna n. 1500 del 15.10.2012). L'istituto consiste in un invito rivolto dall'accertatore al trasgressore, prima della contestazione della violazione, a sanare la stessa, in un termine non superiore a dieci giorni. Se il soggetto diffidato non provvede entro il termine indicato, l'agente accertatore provvede a redigere il verbale di accertamento. La diffida amministrativa non è rinnovabile, né prorogabile e non opera in caso di attività svolta senza autorizzazione, licenza, concessione, permesso o nulla osta comunque denominato. L'autore della violazione non può essere diffidato nuovamente per un comportamento già oggetto di diffida nei cinque anni precedenti. L'istituto è applicabile nell'ambito di procedimenti sanzionatori disciplinati nei settori riguardanti il commercio, la somministrazione di alimenti e bevande, l'esercizio di attività di artigianato a contatto con il pubblico, il divieto di fumo, e nelle fattispecie sanzionatorie previste dai regolamenti comunali. Nell'ambito di questi settori saranno gli Enti competenti ad individuare in quali procedimenti introdurre la diffida amministrativa. La Regione monitora l'applicazione dell'istituto. È fatta salva la disciplina prevista dalle normative di settore, ivi comprese quelle sulla sicurezza alimentare e sulla tutela e sicurezza del lavoro.

5.5. Formazione e aggiornamento del personale. La formazione rappresenta un momento strategico per il cambiamento culturale del personale addetto ai controlli, in modo che questo sia portato ad instaurare un clima positivo e di collaborazione con l'impresa oggetto di controllo. Per questo motivo, l'amministrazione deve curare la programmazione della formazione e del successivo aggiornamento, orientandoli non più esclusivamente sulla conoscenza del dato normativo, ma alle effettive condizioni delle imprese oggetto di controllo. In questo modo, la formazione assicura non solo la competenza tecnica e la professionalità dei controllori nell'applicare le norme, ma anche la capacità di comprendere la realtà delle imprese su cui il controllo va concretamente esercitato e la sensibilità necessaria ad assicurare il rispetto sostanziale della *policy* da implementare (ovvero la tutela dell'interesse giuridicamente rilevante).

Raccomandazione: le amministrazioni garantiscono la formazione e la qualificazione del personale addetto ai controlli in una logica di servizio e di cooperazione, anche attraverso meccanismi di raccordo e collaborazione tra amministrazioni, e tendono all'introduzione di una separazione tra il momento della promozione del corretto adempimento e quello del controllo.

Esempio di buone prassi.

- *Stage formativi nelle imprese*. La Lombardia con la legge regionale n. 7/2012 ha disposto la realizzazione di stage per i funzionari regionali "presso aziende private o studi professionali che le rappresentano, nonché presso le associazioni di rappresentanza delle aziende stesse, al fine di conseguire elementi utili alla semplificazione delle procedure a carico delle imprese localizzate sul territorio lombardo, individuate secondo criteri di imparzialità e trasparenza" (art. 50).

5.6 Pubblicità e trasparenza dei risultati dei controlli. Il principio della pubblicità e trasparenza dei controlli viene perseguito tramite:

a) La previsione di *meccanismi di incentivazione e disincentivazione* attraverso la pubblicizzazione dei risultati finali del controlli, individuata in alcune esperienze internazionali. Potrebbero, ad esempio, essere predisposti meccanismi premianti in caso di ottemperanza (come la riduzione di adempimenti, o il rilascio di certificati di ottemperanza - "bollini" - che l'impresa può vantare sul mercato), oppure meccanismi di disincentivazione in caso di non ottemperanza.
b) La costituzione di *Banche dati comuni* ad amministrazioni che operano nel medesimo settore o in settori connessi al fine di garantire la condivisione e la diffusione delle informazioni.

Raccomandazione: le amministrazioni adottano tutti gli strumenti ritenuti idonei ad assicurare la pubblicità e la trasparenza dell'attività ispettiva svolta, nonché la partecipazione dell'impresa su cui il controllo viene esercitato.