

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX Legislatura

V Commissione permanente Bilancio

IX Commissione permanente (Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare)

Schema di decreto legislativo recante semplificazione dei controlli sulle attività economiche (nr. 150)

Roma, 14 maggio 2024

NOTA SINTETICA Presidente Nicola Testa

Attuazione della delega di cui “art. 27, commi 1 e 2, della legge 5 agosto 2022, nr. 118 “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”.

Signor Presidente, membri della Commissione, il mio personale ringraziamento e quello delle migliaia di operatori che io oggi qui rappresento. Grazie di questa opportunità che consente di esprimere il nostro parere su temi che riguardano la quotidianità di migliaia di imprese e operatori economici che, in qualità di intermediari, supportiamo ogni giorno nei confronti della burocrazia. Speriamo che anche il nostro piccolo contributo possa fornire elementi validi a semplificare il nostro Paese per favorirne rilancio, sviluppo di nuove opportunità, economia e benessere per la collettività e, non ultimo per importanza, lavoro.

Visto il tempo a nostra disposizione, evitiamo qui di identificare nel dettaglio il nostro ruolo e professione, abbiamo allegato una scheda sintetica che chiarisce bene il perché siamo interessati al tema che qui oggi viene trattato, ma in generale alla semplificazione burocratica che da vicino vorremmo toccare con mano, stante il nostro lavoro, davanti a uno **“sportello”** sia esso virtuale o fisico, pertanto a stretto contatto con la gestione delle attività sul campo.

La semplificazione viene intesa spesso come afferente ai grandi sistemi, mentre il più delle volte è fatta di cose semplici ma efficaci e, per questo, **sottolineiamo il termine sportello** che oggi è totalmente **digitale** in quasi la maggior parte dei casi. Sportelli che oggi sono perciò disintermediati dalla tecnologia, che certamente ha fornito più vantaggi che svantaggi, ma che proprio per questo dovrebbe permetterci di capitalizzare qualcosa di più che un semplice modulo on line. Semplificare, molto spesso, potrebbe tradursi in una parola in più – per un chiarimento o un’opportuna delucidazione - da poter scambiare con un operatore ad esempio, poiché questa assenza si sente e pesa molto. Siamo pertanto **molto favorevoli al diritto di interpello previsto dall’art. 12 anche se lo vorremmo più semplice, meno “burocratico” appunto.**

Grazie in ogni caso per questo nuovo approccio collaborativo, forse vero strumento per la risoluzione dei problemi.

Entrando nel merito dell’articolato, ci preme portare alla vostra attenzione le nostre osservazioni che abbiamo concentrato su alcuni punti.

Articolo 1 – Ambito di applicazione e definizioni

L’articolo 27 nel suo impianto complessivo tratta il tema dei controlli sulle attività economiche pertanto, preliminarmente, è necessario ribadire che per **<<attività economica>>** si deve intendere tutto il complesso produttivo del Paese, **ivi comprese le professioni** che occupano oramai segmenti cruciali del sistema economico, come attività proprie che sviluppano ricchezza, ma ancor più perché in molti casi affiancano le imprese nel proprio processo di crescita e gestione. Lo stesso articolo 1 della legge, nel definire l’ambito di applicazione e definizioni indica come attività economica l’attività che consiste nella produzione e nell’offerta di beni e servizi sul mercato, in cui una professione rientra appieno. Mi scuserete questa digressione ma spesso per attività economica, nell’immaginario collettivo e non solo (*pensiamo a bandi che non prevedono le professioni*), si fa riferimento solo all’impresa e invece dobbiamo lavorare per cambiare questa generalizzazione. La Professione va pertanto oggi assimilata all’impresa - per l’Europa questa assimilazione è ormai evidente, almeno dalla fine degli anni Novanta – ed in quanto tale è parte integrante del nostro **“sistema economico e sociale”**.

Articolo 2 – Semplificazione degli adempimenti amm.vi non necessari o non proporzionati

Accogliamo con grande favore lo snellimento previsto per taluni processi e l'introduzione del concetto di "sproporzione" o meglio del principio della "non proporzionalità".

Spesso è presente nel nostro ordinamento una tale stratificazione normativa di riferimento che crea intralcio e in molti casi una discriminazione anche tra territori, pure fra loro contigui, che quindi non risponde nemmeno alla logica del tradizionale divario territoriale fra Nord e Sud del Paese. Esempio emblematico proprio quello del SUAP che oggi è disciplinato a vari livelli di normazione, nazionale, regionale e in taluni casi comunale, tali da incidere inevitabilmente e in maniera pregiudizievole sul processo di decisione di una impresa, con evidenti distorsioni rispetto alla stessa logica della concorrenza che dovrebbe regolare l'accesso al libero mercato.

Nell'analisi del testo, forse perché abituati a sperimentare le applicazioni delle norme poi nella quotidianità, suggeriamo una riflessione sull'attuale articolo 27 (*controlli*) che oggi è in discussione, coordinata con **l'articolo 26** (*Revisione dei procedimenti amministrativi-Reingegnerizzazione*) della stessa Legge sulla concorrenza, del 5 agosto 2022, n. 118.

Una ricognizione dei controlli e definizione di nuove procedure per eseguirli, non può prescindere dal sapere cosa dobbiamo controllare. Lo stesso dettato normativo del testo in discussione, all'articolo 2, prevede l'elaborazione da parte del Dipartimento della Funzione pubblica di uno schema standardizzato per poi effettuare il censimento dei controlli. Ma la standardizzazione implica una classificazione che di per sé è già parte del censimento che si dovrebbe successivamente realizzare. Consapevoli delle difficoltà di questa fase di ricognizione forniamo la nostra disponibilità a prendervi parte attivamente, offrendovi l'esperienza professionale che abbiamo maturato sul campo nella gestione di pratiche amministrative, poiché siamo convinti che un nostro contributo può essere utile per mettere meglio a fuoco il complesso universo di controlli di cui si servono le pubbliche amministrazioni nell'autorizzare le attività economiche.

Sul fronte della semplificazione amministrativa abbiamo già proposto, ad esempio, l'introduzione della "delega alla rappresentanza" che è stata recepita dalla stessa legge appunto all'articolo 26 e deve oggi essere applicata e impiegata a tutti i livelli. Delega che è stata recepita anche nella Legge 29 aprile 2024, n. 56 di conversione del Decreto PNRR del 2 marzo 2024 n. 19. Dedichiamo un approfondimento preciso a questa proposta in calce alla presente relazione.

Articolo 2 – Semplificazione degli adempimenti amm.vi non necessari o non proporzionati

Rispetto allo schema si esprime un parere sostanzialmente favorevole, ma si rendono necessarie alcune osservazioni. Tra i principi e criteri direttivi previsti dal comma 1 lettere a) e b) si fa riferimento a interessi pubblici settoriali in quanto meritevoli di tutela e, residualmente, degli adempimenti necessari. Siamo perché si semplifichi ma non siamo favorevoli a una deregulation generalizzata. Siamo infatti concordi sull'affermare che in talune situazioni molti adempimenti sono quando non duplicati, superflui e in molti casi sproporzionati in rapporto al tipo di attività o professione. Ma riteniamo che vadano altresì richiamati gli adempimenti che si ritengono necessari. Per evitare che la mancata indicazione degli adempimenti necessari si trasformi in ulteriore ambiguità ed eccessiva discrezionalità delle diverse amministrazioni.

Articolo 3 – Sistema di identificazione e valutazione del livello di rischio "basso"

Concordiamo sulla previsione di una valutazione di "rischio basso" perché esistono situazioni effettivamente di attività economiche che hanno un rischio irrilevante e questi casi sicuramente possono

trovare giovamento da una qualificazione di questo tipo. L'articolo 3, comma 1, introduce un **concetto importante di autovalutazione volontaria**, sul quale vogliamo soffermarci. Si fa riferito a determinati ambiti omogenei che possiamo considerare a rischio: ambiente, salute, sicurezza pubblica, sicurezza lavoro, ma si introduce anche la **fede pubblica** e quest'ambito è molto vicino al mondo professionale che rappresentiamo. E non solo al nostro, lo dico con cognizione di causa in quanto associato al Colap (Coordinamento delle libere associazioni Professionali) a cui aderiscono decine di professionalità differenti. Pertanto mi riferisco al mondo professionale nella sua interezza.

Se poi siamo d'accordo nel merito sul **“Report certificativo”**, siamo **assolutamente contrari al metodo previsto nel successivo comma 2)** che affida in via esclusiva ad UNI la funzione di standardizzare ed omogenizzare attività, che per loro natura sono eterogenee o che già in molti casi sono qualificate secondo leggi o altri criteri. In tal modo si attribuisce alla norma tecnica UNI o alla prassi di riferimento un valore cogente che per sua natura non ha, trattandosi di attività normativa volontaria.

A ciò si aggiunga che per il mondo professionale, al quale ad esempio afferisce il nostro settore di intermediari, ma non solo noi, facciamo riferimento alla **Legge n. 4/2013**, che prevede anche un sistema alternativo equivalente alla certificazione che è **dell'Attestazione di qualità e qualificazione professionale dei servizi**, uno **strumento assai presente in questo ambito di attività economiche**.

Non possiamo poi non segnalare un fattore ancora più importante e cioè che la normazione tecnica UNI è a titolo oneroso e questo costringerebbe il soggetto che vuole dotarsi di **report certificativo** a caricarsi di un ulteriore costo economico. Con questa previsione, pertanto, si crea immediata discriminazione di fatto anche se non scritta, a danno del soggetto economicamente più debole, con ovvio impatto sulle imprese minori, che non potranno accedere alla misura prevista dal comma 1. In particolare, se pensiamo che il tessuto nazionale è fondamentalmente basato su micro e piccole imprese e lavoro autonomo, possiamo agevolmente immaginare come in molti non potranno accedere a questa possibilità!

L'attestazione ai sensi della Legge n. 4/2013 viene rilasciata a cura e sotto la responsabilità delle Associazioni professionali di Categoria e garantisce le qualità professionali del soggetto, il suo grado di specializzazione, fornendo tutte le garanzie necessarie all'utenza - ivi compresa la P.a. - sul rispetto degli standard qualitativi e deontologici da parte del professionista. Tale ruolo di garanzia riconosciuto all'attestazione anche nei confronti della P.a. è peraltro previsto *nel c.d. Decreto Reclutamento D.lg. n. 80/2021 convertito in L. 6 agosto 2021, n. 113*, il quale contempla espressamente per i professionisti ai sensi della Legge n. 4/2013 il possesso dell'attestato o della certificazione. I due sistemi possono perciò coesistere ed eventualmente integrarsi.

Confidiamo quindi in un intervento correttivo del comma 2 art.3 per ricondurre ad equità le previsioni.

Articolo 4 – Fascicolo informatico di impresa e obblighi di consultazione del soggetto che effettua i controlli

Fatto quanto già contemplato da alcuni passaggi inseriti nel **“fascicolo informatico di impresa” previsto dall'articolo 4**, serve un unico punto di accesso in cui siano convogliate tutte le informazioni e il fascicolo ben si presta a questa funzione. La frammentazione informativa è uno dei veri problemi dell'attività burocratica.

Rispetto alla previsione del **“Fascicolo di impresa”**, riteniamo sia uno strumento utile sia al soggetto economico che alla Pubblica amministrazione, ma forse in futuro anche al mercato a cui si potranno garantire informazioni utili.

A tale proposito, suggeriamo di prevedere la possibilità di un **“auto caricamento volontario”** di atti e documenti che ad oggi sarebbe difficile trovare in un fascicolo, ma che con questa logica potrebbe realizzarsi. Anche in questo caso è necessario prevedere la **“delega digitale”** a poter eseguire le predette attività, da conferire a professionisti qualificati che possano rappresentare l'impresa, eventualmente inseriti in appositi elenchi o registri definiti di concerto con il sistema camerale che viene delegato alla gestione e le Associazioni Professionali di Categoria. Un deposito che ovviamente dovrebbe essere qualitativo e che potrebbe garantire un costante aggiornamento del fascicolo anche a disposizione della stessa P.a.

Articolo 6 – Violazioni sanabili e casi di non punibilità per errore scusabile

Esprimiamo parere favorevole alla previsione della diffida e dell'errore scusabile, che in molti casi è presente nella prassi ma non previsto per legge.

Un'indicazione normativa di buon senso che avvicina sicuramente l'utente alla Pubblica amministrazione con una nuova modalità, collaborativa e preventiva e non solo repressiva.

Articolo 7 – Meccanismi di dialogo e collaborazione

Concordiamo sull'introduzione di un meccanismo di dialogo e collaborazione e riteniamo sia necessario il coinvolgimento **di tutte le Associazioni di Categoria** per la gestione degli interpellati che sono, a nostro avviso, la vera chiave di volta di un rapporto trasparente e semplificato con la Pubblica amministrazione.

L'Istituto dell'interpello, che già conosciamo in ambito fiscale, dovrebbe però essere configurato in una modalità che ne favorisca la semplice e tempestiva fruizione da parte dell'utente.

Articolo 9 – Utilizzo di soluzioni tecnologiche nelle attività di controllo

Ovviamente condividiamo l'uso di tecnologie che possono dare un serio contributo al processo di semplificazione, come già avvenuto negli ultimi vent'anni, cioè da quanto noi in particolar modo abbiamo introdotto l'utilizzo di strumenti e la legislazione ha introdotto la firma digitale, la PEC e regolato altri ambiti del digitale. Tuttavia attività di controllo, e prima ancora di costruzione di una pratica, non sempre possono essere affidate esclusivamente a un algoritmo. In particolare quando controllo o gestione implicano una decisione “umana” e “intelligente”, basata su fatti oggettivi e informazioni. Siamo pertanto favorevoli al concetto di “registro distribuito, atto allo sviluppo di applicativi” per poter contribuire a nuove progettazioni di servizi. Ma a tal proposito ad oggi non siamo in grado di esprimerci su questo capitolo per assenza di informazioni circa possibilità, limiti, accessibilità, ecc. Poiché stiamo parlando di applicativi, e dobbiamo sempre rifarci a interfacce in cui spesso interviene l'utente per fornire informazioni, che a loro volta concorrono alla costruzione di una regola per il controllo, riteniamo di non poterci esimere da intendere questo articolo in stretta connessione con quanto abbiamo già indicato in precedenza e cioè in raccordo con l'articolo 26 in cui si definisce la reingegnerizzazione dei nuovi processi.

E infine Signor Presidente, Senatori, mi consentirete di introdurre un tema legato alla semplificazione amministrativa, non tanto rispetto al merito dei controlli quanto in rapporto all'accessibilità dei procedimenti amministrativi, aspetto che ne determina in maniera significativa l'efficacia.

LA DELEGA

Pur consapevoli che oggi, qui, è in discussione lo specifico articolo 27 “controlli”, per le premesse già indicate chiediamo la vostra attenzione nel tenere in considerazione la nostra richiesta di raccordare questo con l’articolo 26 “reingegnerizzazione di semplificazione” che la delega ha approvato. Così come la stessa è stata ribadita con l’approvazione nella Legge 20 aprile 2024, n. 56 nel processo di conversione in legge sul Decreto PNRR del 2 marzo 2024 n. 19, che interveniva nello specifico sull’articolo 64 del Codice dell’Amministrazione Digitale, recependo l’art. 3, c. 1 del Regolamento UE n. 910/2014 (*Quadro Europeo relativo a un’identità digitale*: P9_TA(2024)0117). Delega tuttavia specifica in quell’ambito (EU ed IT-Wallet).

Da qui la nostra proposta di introdurre nello stesso CAD un nuovo articolo 64- quinquies – Delegato Digitale. La cui proposta qui indichiamo per intero.

Proposta di istituzione della figura del “delegato digitale”

64-quinquies – (Delegato digitale) – 1. Al fine di garantire la semplificazione, la razionalizzazione e la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi è istituita la figura del **“delegato digitale”**, persona fisica o giuridica che, in virtù dei requisiti stabiliti dal successivo comma 3) del presente articolo, esercita i poteri di rappresentanza previsti dalla Legge 15 maggio 1997, n. 127 per conto del delegante rispetto all’accesso ai servizi in rete e alla sottoscrizione di documenti informativi, istanze, contratti o atti nei confronti di pubbliche amministrazioni e soggetti privati che, a norma di legge, possono essere compiuti per via telematica.

2. La delega digitale potrà essere rilasciata tramite istanza firmata in digitale (art. 65 CAD) o istanza cartacea. In quest’ultimo caso, la delega digitale viene acquisita dallo sportello dei soggetti pubblici abilitati, secondo le modalità stabilite con apposito decreto del Ministro della Pubblica amministrazione. Una volta rilasciata la delega è generato un “attributo qualificato” associato all’identità del “delegato digitale”, secondo le modalità stabilite da AGID. Tale attributo potrà essere utilizzato anche per richiedere servizi in formato analogico (su carta).

3. Possono esercitare la funzione di **“delegato digitale”** enti pubblici o privati autorizzati dalla Pubblica amministrazione, professionisti iscritti a ordini, albi o collegi, professionisti iscritti alle associazioni professionali disciplinate dalla Legge 14 gennaio 2013, n. 4, inserite nell’Elenco del Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT), e muniti di apposita autorizzazione amministrativa ai sensi dell’articolo 115 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS, R.D. 18 giugno 1931, n. 773 e successive modificazioni). Ai soggetti cui viene riconosciuta la qualifica di **“delegato digitale”** ai sensi del presente articolo non sono applicabili le limitazioni previste dall’art. 64-ter, c. 1, del Codice dell’Amministrazione Digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, come modificato dal decreto legge n.19/2024, convertito con legge 29 aprile 2024 n.56.

4. Il Ministro della Pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro per l’Innovazione tecnologica e la Transizione digitale, accredita con proprio decreto i soggetti cui viene riconosciuta la qualifica di **“delegato digitale”**, istituendo presso il proprio dicastero apposito Elenco.

Osserviamo che la “delega digitale” è funzionale alla semplificazione amministrativa perché se da un lato dobbiamo alleggerire il carico di passaggi e documenti, dall’altro dobbiamo sempre porci la domanda di

chi esegue determinati adempimenti, chi li gestisce e come i relativi passaggi possono trovare soluzione e sicurezza. In modo particolare quando si discute di strumenti digitali, che se da una parte consentono velocità, semplificazione e, appunto, snellimento dei procedimenti, dall'altra espongono a rischi rispetto alla riservatezza, alla certezza di chi esegue determinate operazioni, ecc.

Ringrazio per l'attenzione.

UNAPPA
Il Presidente



Nicola Testa