



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

*SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE
SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI SULLE ATTIVITÀ ECONOMICHE
(AG 150)*

*CAMERA DEI DEPUTATI
X Commissione (Attività produttive, Commercio e Turismo)*

*SENATO DELLA REPUBBLICA
9^a Commissione (Industria, commercio, turismo, agricoltura
e produzione agroalimentare)*

Roma, 16 maggio 2024

Premessa

Confcommercio – Imprese per l'Italia ringrazia per l'opportunità offerta da Codeste Commissioni di rappresentare il punto di vista delle imprese del terziario di mercato in merito allo *“Schema di decreto legislativo recante semplificazione dei controlli sulle attività economiche”* (AG150), adottato in attuazione della delega di cui all'art. 27 della Legge 5 agosto 2022, n.118 (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021).

Si tratta di un tema molto dibattuto, oggetto, nel corso del tempo, di numerosi interventi normativi rimasti, purtroppo, sostanzialmente inapplicati, come nel caso del decreto legge n.5 del 2012 - *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo* - il cui art. 14 delegava espressamente il Governo a emanare regolamenti volti a razionalizzare, semplificare e coordinare i controlli sulle imprese.

Il sistema dei controlli risente, attualmente, come noto, di problemi di scarso coordinamento, sovrapposizione e inefficienze dovute, in larga parte, alla stratificazione normativa e alla pluralità delle fonti – tipiche del nostro sistema di pluralismo decisionale - che comportano un aggravio di tempi e costi per le imprese, in buona misura non proporzionato rispetto alle loro dimensioni e al reale fattore di rischio.

Si esprime, pertanto, apprezzamento sia per la tempistica con la quale il Governo ha dato attuazione alla delega, sia per il cambio di paradigma e per l'approccio organico dell'intervento normativo, che reca principi e strumenti comuni, cogliendo la necessità di indirizzare in maniera uniforme l'attività di controllo e coinvolgendo, quindi, le imprese di tutto il territorio nazionale e le amministrazioni competenti. Al contempo però si rileva la mancanza della necessaria declinazione operativa e la necessità di valorizzare maggiormente comportamenti virtuosi delle imprese in termini di *compliance*.

In linea generale, vanno nella giusta direzione:

- l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di effettuare il censimento dei controlli che ad esse fanno capo e la ricognizione straordinaria dei controlli operati nell'ultimo triennio e dei relativi esiti, quali strumenti volti a garantire da un lato la piena conoscenza degli obblighi ai quali i soggetti controllati sono tenuti e, dall'altro, ad eliminare sovrapposizioni e duplicazioni di controlli in un'ottica di efficienza e coordinamento;
- l'introduzione della valutazione del livello di rischio, quale strumento funzionale all'obiettivo della necessaria programmazione delle attività di controllo, in ottica di valorizzazione del principio di proporzionalità e superamento della prassi della selezione casuale delle imprese da controllare e degli intervalli temporali degli accessi ispettivi, avulsa da una adeguata ponderazione dei costi/benefici rispetto all'esigenza di tutela dell'interesse pubblico (art. 5, commi 3 e 4);
- l'introduzione di meccanismi di dialogo e confronto con la PA, in un'ottica quindi preventiva/collaborativa piuttosto che repressiva/sanzionatoria. Ci si riferisce in particolare alla possibilità – di cui all'articolo 7 - di interpellare la PA *“quando vi sono condizioni di obiettiva incertezza sulla corretta interpretazione delle fonti normative riguardanti fattispecie di carattere generale, di massima o di particolare importanza ovvero*

gravi e ripetute difformità applicative nell'ambito del territorio nazionale, relative ad obblighi e adempimenti che sono oggetto dei controlli"; nonché alla previsione – di cui all'art 5, comma 1 – della pubblicazione da parte delle amministrazioni sui propri siti istituzionali di apposite linee guida o FAQ al fine di "agevolare e promuovere la comprensione e il rispetto sostanziale della normativa applicabile in materia di controlli";

- l'introduzione di misure premiali – che però andrebbero rafforzate - in caso di imprese compliant, in un'ottica di valorizzazione dei comportamenti virtuosi; il potenziamento del fascicolo informatico di impresa, quale strumento per garantire efficienza e coordinamento del sistema dei controlli; il riconoscimento in chiave esimente dell'errore scusabile.

Ciò premesso sul piano delle valutazioni generali, venendo al merito dell'articolato, si riportano di seguito alcune osservazioni più di dettaglio su alcuni aspetti che si ritiene meritino di essere riconsiderati per rendere un provvedimento così atteso più incisivo e rispondente alle esigenze non più procrastinabili delle imprese.

1. Ambito di applicazione e definizione (art. 1)

L'ambito di applicazione del provvedimento è caratterizzato da un approccio generale e inclusivo che contempla un intervento trasversale e uniforme, preconditione per una semplificazione e razionalizzazione dei controlli.

In quest'ottica, appare fortemente limitativo l'articolo 1, comma 4 laddove si fanno salve, per altro in modo non ben definito, tutte le *disposizioni di attuazione di obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea*.

L'esclusione, se confermata, andrebbe circoscritta in modo più puntuale considerando che l'esercizio dell'attività economica è largamente e trasversalmente interessato dalla normativa di matrice europea.

2. Semplificazione degli adempimenti amministrativi non necessari o non proporzionati (art. 2)

Con riferimento all'articolo 2 - che prevede l'obbligo per le PP.AA. di effettuare il censimento dei controlli che ad esse fanno capo e la ricognizione straordinaria dei controlli operati nell'ultimo triennio e dei relativi esiti, nonché la predisposizione di un quadro di sintesi dei controlli da parte del Dipartimento della Funzione pubblica - si condivide il rilievo effettuato dal Consiglio di Stato nel parere reso lo scorso marzo sul provvedimento: si tratta di un "*articolato meccanismo programmatico*", di certo "*strettamente necessario*", quale preconditione per un intervento normativo di reale ed effettiva semplificazione e razionalizzazione dei controlli, che il meccanismo peraltro è volto a sollecitare, ma del quale mancano ad oggi "*effettive certezze sull'an, sul quando e sul quomodo*".

Al riguardo, nel merito, si auspica che siano osservati, per quanto ristretti, i tempi individuati – 120 giorni assegnati al Dipartimento FFPP per la definizione dello schema standardizzato e

ulteriori 120 giorni assegnati alle amministrazioni per la definizione e pubblicazione del censimento – la cui brevità si legge come un segnale di consapevolezza dell’urgenza di dare una risposta sul tema.

Similmente si ritiene indispensabile che sia indicata anche una tempistica per l’elaborazione del quadro di sintesi dei controlli da parte del Dipartimento FFPP in modo che si possa procedere quanto prima con gli interventi normativi a valle di tale processo, con i quali dare effettiva attuazione in modo completo alla semplificazione come prefigurata dalla legge delega.

In questo senso, andrebbe anche previsto che il mancato rispetto del termine da parte della Pubblica Amministrazione possa costituire elemento di valutazione ai fini della performance individuale.

Si tratta di elementi che si ritiene necessario inserire e definire con chiarezza nel testo del provvedimento, onde evitare di correre il rischio di procrastinare questo importante primo passo verso una razionalizzazione attesa da tempo.

3. Sistema di identificazione e valutazione del livello di rischio “basso” (art. 3)

Con riferimento alle disposizioni volte a valorizzare il livello del rischio, quale strumento di alleggerimento dei controlli – articolo 3 dello schema – si condivide la scelta che il sistema di identificazione e gestione del rischio sia “*su base volontaria*” e sia riferito solo ad alcuni ambiti omogenei.

Al riguardo però si evidenzia che difficilmente le imprese, specie di ridotte dimensioni, sono in possesso dei requisiti indicati dal comma 3 dell’art 3 – come la presenza di una certificazione del sistema di gestione o la reportistica di sostenibilità - a causa degli elevati oneri economici che questi requisiti comportano.

Peraltro il meccanismo delineato – oltre a rimettere l’elaborazione delle “norme tecniche e prassi di riferimento” per definire il livello di rischio basso ad un soggetto formalmente privato, sebbene con successiva approvazione di un decreto ministeriale, di fatto sottraendoli ai controlli pubblici da parte delle Autorità di settore - non valorizza né le certificazioni in sé, che si limita invece ad includere tra i parametri oggetto di valutazione da parte dell’ente certificatore, né l’adozione, in logica di compliance, di adeguati sistemi e modelli per l’identificazione e gestione del rischio da parte delle imprese.

Si ritiene pertanto opportuno fare una riflessione sulla scelta di riconoscere solo al Report certificativo di basso rischio, in via esclusiva, la funzione di condizione per un alleggerimento dei controlli (art. 5, comma 4), con ciò di fatto limitando la volontarietà e introducendo oneri a carico degli operatori.

Si ricorda al riguardo che l’articolo 27, comma 1, lett. d) della delega prevede, oltre al “possesso di certificazioni del sistema di gestione per la qualità ISO o di sistemi equivalenti”, anche la “*adozione da parte degli operatori economici di adeguati sistemi e modelli per l’identificazione e gestione del rischio*”, in un’ottica quindi di valorizzazione di strumenti di compliance.

4. Fascicolo informatico di impresa e obblighi del soggetto che effettua i controlli (art. 4)

Si condivide la scelta di valorizzare il fascicolo informatico di impresa, in quanto rafforza l'elemento conoscitivo che deve essere il presupposto necessario di ogni verifica, per garantire efficienza e coordinamento del sistema dei controlli, evitare duplicazioni e sovrapposizioni, nonché programmare l'attività ispettiva in ragione del profilo di rischio.

Al riguardo si rileva tuttavia che non sono disponibili dati aggiornati sulla consistenza numerica e sulla qualità delle informazioni contenute nei fascicoli.

Si ritiene opportuno considerare anche forme volontarie di fornitura dei dati direttamente da parte delle imprese o tramite le associazioni di rappresentanza per consentire di aggiornare e ampliare le basi di dati disponibili.

5. Principi generali del procedimento di controllo delle attività economiche (art. 5)

Si apprezza - pur rilevando gli effetti limitati a causa delle materie escluse dall'ambito applicativo del provvedimento - il divieto per le PP.AA. - di cui all'articolo 5, comma 5 - di effettuare ispezioni contestuali sullo stesso operatore economico. Divieto in linea con quanto disposto nella legge delega laddove l'articolo 27, comma 1, lettera c) prevede il "*coordinamento e programmazione dei controlli da parte delle amministrazioni per evitare duplicazioni e sovrapposizioni dei controlli e ritardi al normale esercizio dell'attività di impresa, assicurando l'efficace tutela dell'interesse pubblico*".

Per quanto riguarda invece il comma 6 del medesimo articolo - che prevede l'esonero semestrale nel caso in cui l'amministrazione precedente, ad esito delle verifiche, accerti la conformità agli obblighi e agli adempimenti imposti dalla disciplina di riferimento - si auspica un potenziamento della misura premiale sotto il profilo della estensione del periodo di esonero, ritenendo i sei mesi previsti nell'attuale formulazione una tempistica troppo breve.

6. Violazioni sanabili e casi di non punibilità per errore scusabile (art. 6)

L'articolo 6 prevede l'istituto della diffida, nel caso in cui l'organo di controllo incaricato accerti la violazione di obblighi o adempimenti, a condizione che ciò avvenga per la prima volta nell'arco di un quinquennio e con termine per adeguamento conformativo di 15 giorni.

Al riguardo si rileva, da un lato, la necessità di raccordare con la disciplina vigente le disposizioni che si intendono introdurre con il provvedimento in oggetto e, dall'altro, l'esigenza di definire in maniera chiara il perimetro di applicazione, attualmente indicato genericamente, a contrario, nella esclusione degli obblighi o adempimenti che "*non riguardano la tutela della salute, la sicurezza pubblica e la sicurezza sui luoghi di lavoro e che comportano una sanzione amministrativa pecuniaria non superiore nel massimo a cinque mila euro*".

Si ritiene che il termine di adeguamento spontaneo – ossia 15 giorni dalla notificazione dell’atto – al fine di evitare sanzioni andrebbe riconsiderato optando per un termine congruo di adeguamento conformativo – come correttamente affermato dal Consiglio di Stato nel suddetto parere - che consenta all’Amministrazione controllante di modulare l’ingiunzione alla peculiarità della situazione concreta.

Da ultimo, andrebbe comunque chiarito che il principio della diffida si applica sempre, e non una sola volta, in caso di violazioni formali e sanabili che non producano rischi per la salute e la sicurezza.

7. Meccanismi di dialogo e collaborazione (art.7)

Si valuta positivamente la scelta di valorizzare l’istituto dell’interpello che – come le linee guida e le FAQ (di cui all’art 5), rispetto alle quali però si evidenzia l’opportunità di chiarire il valore giuridico - consente di agevolare e promuovere la corretta interpretazione delle norme, in ottica di prevenzione di comportamenti illeciti.

Al riguardo, si auspica un rafforzamento, a partire dalla previsione di un potenziamento dell’efficacia delle risposte – cui attualmente il provvedimento riconosce valore di “*criteri interpretativi di carattere generale*” – e dalla introduzione di un termine per il riscontro e adeguate misure in caso di mancata risposta.

Conclusioni

In conclusione, si condividono le linee direttrici del provvedimento – rispetto alle quali andrebbero però valorizzati maggiormente i comportamenti virtuosi delle imprese in ottica di compliance – e si auspica che, nel corso dell’iter legislativo, possano essere anche tradotte in azioni concrete con meccanismi che ne garantiscano cogenza ed effettività.