

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

**N. 150**

## **ATTO DEL GOVERNO SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE**

Schema di decreto legislativo recante semplificazione  
dei controlli sulle attività economiche

*(Parere ai sensi dell'articolo 27  
della legge 5 agosto 2022, n. 118)*

**(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 17 aprile 2024)**



*Al Ministro*  
*per i rapporti con il Parlamento*  
DRP/II/XIX/D 73 /24

Roma, 17/04/2024

Caro Presidente,

trasmetto, al fine dell'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, lo schema di decreto legislativo, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 19 dicembre 2023, recante semplificazione dei controlli sulle attività economiche, in attuazione della delega al Governo di cui all'articolo 27, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118.

Cordialmente,

Sen. Luca Ciriani

---

Sen. Ignazio LA RUSSA  
Presidente del Senato della Repubblica  
ROMA

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il provvedimento è adottato in attuazione della delega di cui all'articolo 27, commi 1 e 2, della legge 5 agosto 2022, n. 118 recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021", che prevede, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 1, l'adozione, entro 24 mesi dalla sua entrata in vigore, l'adozione di uno o più decreti legislativi volti ad assicurare una maggiore efficacia della tutela degli interessi pubblici sottesi alla disciplina del controllo ed a favorire, nel contempo, la ripresa e il rilancio delle attività economiche liberandole dagli oneri, quando sproporzionati inutili o eccessivi, derivanti dai controlli stessi.

Il tema della semplificazione dei controlli sulle attività economiche rappresenta un tema strategico in quanto si lega al perseguimento di numerosi obiettivi pubblici a favore delle attività economiche, e in particolare di quelle di piccole dimensioni, come la riduzione degli oneri amministrativi e regolatori gravanti sulle stesse PMI, la trasparenza dell'azione amministrativa, la riduzione del livello di corruzione, l'instaurarsi di un clima favorevole alla competitività delle attività economiche e allo sviluppo del territorio.

In questa prospettiva si è mosso anche il PNRR che, nell'ambito della Riforma abilitante relativa alla "Semplificazione e razionalizzazione della legislazione" indica la necessità di rivedere e razionalizzare le *"norme sui controlli pubblici di attività private, come le ispezioni, che da antidoti alla corruzione sono divenute spesso occasione di corruzione"*, nonché *"eliminare le duplicazioni e le interferenze tra le diverse tipologie di ispezioni"*.

Il problema della duplicazione delle attività di controllo, seppur noto da tempo, è emerso anche da una prima misurazione degli oneri amministrativi realizzata già nel 2011 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica. La misurazione ha infatti consentito di ricondurre l'onerosità del sistema a tre principali variabili: (1) l'uso sistematico di obblighi documentali per verificare che l'attività imprenditoriale sia svolta senza arrecare pregiudizi agli interessi pubblici; (2) l'assenza di proporzionalità del sistema ispettivo la cui frequenza non varia al variare della dimensione delle attività economiche, del settore di attività in cui le stesse operano e, soprattutto, delle effettive esigenze di tutela degli interessi pubblici sottesi alle attività ispettive; (3) la numerosità e sovrapposibilità di norme e amministrazioni competenti a svolgere controlli.

Di fronte a tali criticità e in considerazione del fallimento dei precedenti tentativi di semplificazione effettuati nell'ultimo decennio, l'intervento normativo introduce una prima disciplina che fornisce principi e strumenti comuni a tutte le amministrazioni che effettuano controlli sulle attività economiche, a prescindere, quindi, dal loro specifico settore di riferimento e senza impattare sulla disciplina di settore (in alcuni casi presa quale esempio da generalizzare a tutte le attività di controllo).

Si è inteso, nella sostanza, introdurre un cambio di paradigma nel sistema dei controlli, intraprendendo una direzione che non vada più solo nel senso necessariamente sanzionatorio e repressivo, ma che introduca un meccanismo semplice, disancorato da una logica meramente formalistica, fondato sulla collaborazione tra amministrazione ed attività economiche, sulla premialità nei confronti di comportamenti virtuosi e volto più alla "prevenzione" degli illeciti che alla loro riparazione.

L'effetto del provvedimento, in particolare, non sarà quello di attenuare i controlli o la loro efficacia, bensì quello di consentire alle amministrazioni una più efficace programmazione delle loro attività di controllo, basate sulla valutazione del rischio, attraverso il ricorso a strumenti di qualificazione rilasciati da soggetti accreditati presso l'Organismo nazionale di accreditamento. Questo consentirà alle amministrazioni una più efficace programmazione delle risorse umane e finanziarie, focalizzandole verso attività di controllo su attività economiche che presentino un profilo di rischio più elevato.



Le principali novità introdotte possono così sintetizzarsi:

- a) **Semplificazione degli adempimenti amministrativi non necessari o non proporzionati:** viene disciplinata una procedura di censimento da parte delle amministrazioni (che verrà ripetuta con cadenza triennale) di tutti i controlli previsti a legislazione vigente, cui conseguirà, ad opera del Dipartimento della funzione pubblica, l'elaborazione di un quadro di sintesi da trasmettere alla Presidenza del Consiglio, al Ministero delle imprese e del Made in Italy ed al Parlamento al fine di individuare i controlli che possono essere eliminati, sospesi per un certo periodo, programmati periodicamente o rafforzati. Questo meccanismo consentirà di evitare alle **attività economiche** la riproposizione di controlli identici o non più necessari ed alle amministrazioni di razionalizzare e meglio coordinare la programmazione degli stessi;
- b) **Utilizzo, ai fini della programmazione delle attività di controllo, della valutazione del rischio:** la gestione del rischio costituisce, anche a livello internazionale, uno standard di riferimento imprescindibile per la valutazione dei livelli di "affidabilità" delle **attività economiche**. Si è pertanto pensato di introdurre un vero e proprio sistema di identificazione e gestione del rischio cui le **attività economiche** possono accedere su base volontaria (più compiutamente descritto all'articolo 3), cui consegue il rilascio di un report certificativo di c.d. "basso rischio" (sottoposto a verifica periodica) da parte di organismi di certificazione accreditati presso l'Organismo nazionale di accreditamento, il cui possesso, fatte salve ipotesi particolari, genera un alleggerimento dei controlli nei confronti delle **attività economiche**. Tale certificazione verrà inserita nel fascicolo di impresa e consultata dalle amministrazioni in fase di programmazione dei controlli, con la conseguenza, anche in questo caso, di accedere ad un sistema di programmazione più semplice e razionale. L'utilizzo di tale procedura farà sorgere in capo alle attività economiche che intendano sottoporvisi ed ottengano la certificazione di "basso rischio" il diritto ad essere sottoposti a controlli con un intervallo non inferiore ad un anno, con notevole minimizzazione del sacrificio organizzativo del soggetto controllato;
- c) **Rafforzamento dell'utilizzo del fascicolo informatico d'impresa**, da intendersi ora come strumento di supporto alla programmazione, al coordinamento ed allo svolgimento dei controlli
- d) **Introduzione di principi imprescindibili che regolano lo svolgimento dei controlli. Tra gli altri:**
1. valorizzazione del "basso rischio"
  2. minimo sacrificio organizzativo dei soggetti controllati
  3. impossibilità di procedere a ispezioni diverse sullo stesso operatore contemporaneamente (fatta salva la programmazione di una ispezione congiunta)
  4. esonero da controlli identici per periodi predeterminati in caso di esito positivo del controllo
  5. valorizzazione del principio del contraddittorio anche nell'eventuale fase sanzionatoria e limitazione delle ipotesi di accessi a sorpresa
- e) **valorizzazione di procedure collaborative e di dialogo tra amministrazioni e attività economiche che limitino, ove possibile, l'irrogazione di sanzioni:** in quest'ottica sono state inserite: **1.** previsione, in presenza degli elementi richiesti dalla norma, **di una procedura di diffida** che consenta alle attività economiche di evitare l'irrogazione della sanzione ove adempia, nel termine prescritto, alle prescrizioni dell'amministrazione ed elida le conseguenze pericolose o dannose dell'illecito; **2.** Previsione dell'**errore scusabile**, da intendersi, ai sensi dell'articolo 3. della legge n. 689 del 1981, quale violazione per cui la legge prevede una sanzione amministrativa, commessa in assenza di colpa che esime il soggetto da responsabilità; **3.** Previsione, anche in un'ottica deflattiva del contenzioso, di un **meccanismo di dialogo** tra amministrazioni e attività economiche che consenta di dirimere



questioni interpretative particolarmente complesse ed omogenizzare prassi applicative difformi;

**f) valorizzazione del ricorso alle tecnologie informatiche nelle attività di controllo.**

Sul testo sono state sentite, in apposite riunioni, le associazioni rappresentative di categoria e le rappresentanze sindacali. Alcune delle proposte pervenute da costoro sono state introdotte nel testo e successivamente indicate nei diversi articoli.

Lo schema di provvedimento è stato inoltre oggetto di confronto anche con l'OCSE che ha suggerito spunti di intervento tratti dalle migliori pratiche a livello europeo, che pure sono state tenute in considerazione dal testo.

Sul testo è stato, altresì, acquisito il parere favorevole dell'Autorità garante della privacy.

Il provvedimento si compone di 11 articoli. In particolare:

**Articolo 1 (Ambito di applicazione e definizioni finalità)**

**Il comma 1** chiarisce l'ambito di applicazione e le finalità del presente decreto legislativo. Dal punto di vista soggettivo, la disposizione specifica che la disciplina in esame si applica a tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a cui la legge attribuisce funzioni di controllo a presidio di un interesse pubblico tutelato.

Dal punto di vista oggettivo, **il comma 2**, definisce i "controlli" come, le attività di natura amministrativa, comunque denominate, svolte dalle amministrazioni di cui al comma 1, per la verifica del rispetto di regole poste a tutela di un interesse pubblico da parte di operatori che svolgono un'attività economica e fornisce una puntuale definizione delle nozioni di "attività economica", e di "soggetto controllato".

**Il comma 3** esclude dall'applicazione del presente decreto i controlli in materia fiscale, i controlli e gli accessi ispettivi disposti dal Prefetto per la documentazione antimafia di cui al decreto legislativo 6 giugno 2011, n. 159, i controlli di polizia economico finanziaria, nonché i controlli disposti per esigenze di sicurezza e difesa nazionale e di continuità delle relazioni internazionali.

**Il comma 4** dispone che restano comunque ferme le disposizioni settoriali di attuazione di obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea.

**Articolo 2 (Semplificazione degli adempimenti amministrativi non necessari o non proporzionati)**

**Il comma 1** prevede che al fine di garantire una piena conoscenza degli obblighi ai quali le attività economiche sono tenute e per eliminare sovrapposizioni e duplicazioni di controlli, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Dipartimento per la funzione pubblica elabora uno schema standardizzato per l'effettuazione del censimento dei controlli. Entro centoventi giorni dalla data di adozione dello schema standardizzato, le amministrazioni di cui all'articolo 1 pubblicano nei propri siti istituzionali il censimento dei controlli che ad esse fanno capo previsti dalle disposizioni vigenti.

**Al comma 2** si prevede che le amministrazioni di cui all'art 1, compiano una ricognizione straordinaria dei controlli operati nell'ultimo triennio e dei relativi esiti anche in relazione alla dimensione e tipologia dei soggetti controllati. Il rapporto sullo stato dei controlli, con evidenza percentuale dei casi in cui il controllo si è concluso con la constatazione di irregolarità, è trasmesso al Dipartimento della Funzione pubblica per la verifica della necessità di mantenimento o mutamento dei controlli.

**Al comma 3** che all'esito dell'attività di analisi, valutazione e verifica di cui ai precedenti commi, il Dipartimento per la Funzione pubblica trasmette un rapporto alla Presidenza del Consiglio, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero delle imprese e del made



in Italy, con eventuale segnalazione dei procedimenti di controllo che, alla luce di una valutazione costi benefici, possono essere: a) eliminati; b) sospesi per un determinato intervallo temporale; c) programmati con cadenza periodica, con esclusione di controlli a campione; d) ovvero rafforzati e prevede che il Ministro per la pubblica amministrazione trasmetta il predetto documento al Parlamento.

Il **comma 5** coordina la disposizione dell'articolo con quelle contenute nel decreto legislativo 14 marzo 2013 n 33.

### ***Articolo 3 (Sistema di identificazione e valutazione del livello di rischio "basso")***

Il **comma 1** prevede per i seguenti ambiti omogenei: a) protezione ambientale; b) igiene e salute pubblica; c) sicurezza pubblica; d) sicurezza dei lavoratori; e) tutela delle fede pubblica, l'istituzione volontaria di un sistema di identificazione e gestione del rischio.

Il **comma 2** prevede che l'Ente nazionale italiano di unificazione - UNI - di cui all'articolo 4 della legge 21 giugno 1986, n. 317, elabora, per i suddetti ambiti norme tecniche o prassi di riferimento capaci di definire un livello di rischio basso al quale è associabile un Report certificativo. Tali norme sono elaborate da UNI e sono approvate con decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 400 del 1988, sentite le amministrazioni interessate. Il medesimo decreto determina altresì gli elementi essenziali e il periodo di validità del Report certificativo, i casi di decadenza e le altre norme procedurali ritenute necessarie.

Il **comma 3** dispone che al fine di determinare il rischio basso sono presi in considerazione, diversi parametri, tra cui: a) il possesso di almeno una certificazione del sistema di gestione, rilasciata da un organismo di certificazione accreditato ai sensi del Regolamento n. 765/2008 del 9 luglio 2008; b) altre certificazioni, analogamente rilasciate sotto accreditamento, riconducibili agli obiettivi dell'agenda ONU 2030 e ai principi ESG (Environmental, Social, Governance); c) l'esito dei controlli subiti nei precedenti tre anni di attività; d) il settore economico in cui opera il soggetto controllato; e) le caratteristiche e la dimensione dell'attività economica svolta dal soggetto controllato.

Il **comma 4** prevede che il rilascio del Report certificativo è affidato ad organismi di certificazione, ispezione, validazione o verifica, accreditati presso l'Organismo nazionale di accreditamento riconosciuto e firmatario degli accordi di mutuo riconoscimento (MLA) dell'Associazione di cooperazione europea per l'accREDITAMENTO (EA).

Il **comma 5** prevede che i titolari di attività economica interessati ad ottenere il Report per uno o più ambiti omogenei possono richiederla ad uno degli Organismi di cui al comma precedente.

Il **comma 6** dispone che il Report per l'inserimento nel fascicolo informatico di impresa di cui all'articolo 4 è trasmesso dall'organismo unico di accreditamento per via telematica.

Il **comma 7** prevede che in seguito al rilascio del report certificativo l'organismo di certificazione sottopone periodicamente il soggetto controllato ad audit al fine di verificare il mantenimento della conformità alla norma di riferimento. Qualora non vi siano più le condizioni di basso rischio, il report certificativo viene immediatamente revocato e ne è data comunicazione all'Organismo unico di accreditamento.

### ***Articolo 4 (Fascicolo informatico di impresa e obblighi del soggetto che effettua i controlli)***

Un ulteriore strumento di coordinamento è disciplinato dall'articolo 4 dedicato al fascicolo informatico d'impresa. È evidente, infatti, che per poter programmare e svolgere i controlli in modo coordinato, è necessario che le amministrazioni possano accedere ai dati e ai documenti sull'impresa elaborati anche dalle altre amministrazioni.

In tal senso, i **commi 1 e 2** dispongono che l'Amministrazione procedente, prima di avviare le attività di vigilanza, al fine di rendere più efficienti e coordinare i controlli ed evitare duplicazioni e sovrapposizioni, consulta il fascicolo informatico di impresa di cui all'articolo



2, comma 2, lettera a), della legge 29 dicembre 1993, n. 580, con le modalità definite dal decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy di cui all'articolo 4, comma 6, secondo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, utilizzando i dati e le informazioni in esso contenuti per acquisire informazioni e documenti dell'attività economiche pertinenti all'attività di vigilanza e anche al fine di elaborare indicatori sintetici per la valutazione del rischio. In questo modo, l'amministrazione potrà avvalersi anche dei dati ivi presenti concernenti i controlli già svolti dalla stessa Amministrazione o dalle Amministrazioni diverse operanti nello stesso settore.

Il **comma 3** prevede che le amministrazioni controllanti non possono richiedere la produzione di documenti e informazioni già disponibili nel fascicolo d'attività economiche o comunque in loro possesso e che in violazione di tale divieto trovano applicazione le sanzioni di cui all'articolo 18-bis del decreto legislativo 7 marzo n. 82.

Lo stesso comma 3, inoltre, pone in capo agli operatori che abbiano ricevuto una richiesta di documenti in violazione del comma precedente, l'obbligo di segnalare tale infrazione all'AGID, che, accerta la sussistenza della violazione, pubblicherà tale segnalazione su apposita area del proprio sito internet istituzionale.

Il **comma 4** prevede anche che, al fine di garantire elevati standard di affidabilità sistemica, dispone il potenziamento delle infrastrutture in uso alle amministrazioni coinvolte nell'attività di controllo e, in particolare, della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) di cui all'art. 50-ter del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, finalizzata a consentire agli operatori di effettuare controlli automatizzati e acquisire certificati relativi a propri fatti, stati e qualità. L'interoperabilità del sistema è assicurata attraverso i servizi resi dalla medesima Piattaforma digitale nazionale dati (PDND).

#### ***Articolo 5 (Principi generali del procedimento di controllo delle attività economiche)***

Il **comma 1** individua le misure volte alla comprensione e al rispetto sostanziale della normativa in materia di controlli. A tal fine si prevede che le amministrazioni pubblicano sui propri siti istituzionali apposite linee guide o FAQ anche tenendo conto della complessità della disciplina di riferimento.

Il **comma 2** determina i principi sui quali si fonda il controllo da parte delle amministrazioni, individuandoli nel principio di fiducia dell'azione legittima, trasparente e corretta delle amministrazioni e nei principi di efficacia, efficienza e proporzionalità. Il controllo tiene conto delle informazioni in possesso delle amministrazioni competenti al fine di minimizzare le richieste documentali secondo il criterio del minimo sacrificio organizzativo al soggetto controllato.

Il **comma 3** prevede che, salvo i casi di richieste da parte dell'Autorità giudiziaria o di specifiche segnalazioni di soggetti privati o pubblici, i casi previsti dal diritto dell'unione europea e i controlli per la sicurezza sui luoghi di lavoro oppure ogni qual volta si rilevano situazioni di rischio – casi per i quali i controlli vengono effettuati con immediatezza - le amministrazioni programmano i controlli e i relativi accessi ispettivi con intervalli temporali correlati alla gravità del rischio. Fatti salvi i casi di cui al comma 3, tale intervallo non può essere inferiore ad un anno per i soggetti che presentano un rischio basso ai sensi di quanto previsto all'articolo 3 (**comma 4**).

Il **comma 5** vieta che si possano effettuare contemporaneamente due o più ispezioni diverse sullo stesso operatore economico eccetto l'ipotesi di compiere un'ispezione congiunta preventivamente concordata.

Il **comma 6** stabilisce il periodo di esonero dei controlli, stabilendo che l'operatore economico è esonerato nei successivi sei mesi dall'ultimo controllo da parte della stessa amministrazione o altre amministrazioni che esercitano le funzioni di controllo, fatti salvi i casi di cui al comma 3 e nel rispetto delle disposizioni di attuazione del diritto dell'Unione europea.



Il **comma 7** dispone che le amministrazioni improntano la propria attività al rispetto del principio del contraddittorio e adottano i provvedimenti di propria competenza, ivi incluse eventuali sanzioni, in modo proporzionale al livello di rischio di cui all'articolo 3, comma 2, al pregiudizio arrecato, alle dimensioni del soggetto controllato e all'attività economica svolta.

Il **comma 8** prevede che – salvi i casi di cui al comma 3, i casi di urgenza e i controlli da svolgersi senza preavviso - l'amministrazione di norma fornisce in formato elettronico, almeno 5 giorni prima del previsto accesso presso i locali dell'attività economica, l'elenco della documentazione necessaria alla verifica ispettiva, in attuazione del principio di trasparenza.

Al **comma 9**, infine, si evidenzia che resta fermo quanto previsto dal decreto del Ministro per le politiche agricole, alimentari e forestali 22 luglio 2015, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 252 del 29 ottobre 2015, sul Registro Unico dei Controlli Ispettivi sulle imprese agricole (RUCI).

#### **Articolo 6 (Violazioni sanabili e casi di non punibilità-errore scusabile)**

La disposizione introduce dei meccanismi volti a ridurre, ove possibile, l'irrogazione di sanzioni per violazioni formali o di minore gravità, prevedendo la possibilità, al ricorrere dei presupposti sanciti dalla norma, di rimuovere gli effetti lesivi della violazione in luogo del pagamento della sanzione pecuniaria. Si valorizza, altresì, l'ipotesi dell'errore scusabile quale condotta inidonea a far sorgere la responsabilità in capo all'agente, ai sensi dell'articolo 3, della legge n. 689 del 1981.

In particolare, al **comma 1** si prevede che salvo che il fatto costituisca reato, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerti per la prima volta nell'arco di un quinquennio l'esistenza di violazioni che non riguardano adempimenti previsti a tutela della salute, della sicurezza pubblica o della sicurezza sui luoghi di lavoro, che comportano una sanzione pecuniaria non superiore nel massimo a cinque mila euro, diffida l'interessato a porre termine alla violazione, ad adempiere alle prescrizioni violate e a rimuovere le conseguenze dell'illecito amministrativo entro il termine di 15 giorni dalla data di notificazione dell'atto di diffida.

Il **comma 2** precisa che in caso di mancata ottemperanza alla diffida di cui al comma 1 entro il termine indicato, l'organo di controllo effettua la contestazione ai sensi dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689. I termini concessi per adempiere alla diffida sono sospensivi dei termini previsti per la notificazione degli estremi della violazione.

Il **comma 3** dispone che il mancato adempimento alle prescrizioni contenute nella diffida comporta, tra l'altro, la revoca immediata del Report certificativo di cui all'articolo 3, ove rilasciato all'operatore economico.

Il **comma 4** fa salva la disciplina della sanabilità delle irregolarità formali o delle violazioni di minore gravità vigente in materia agroalimentare.

Il **comma 5**, infine, dispone che il soggetto controllato non è responsabile quando le violazioni sono commesse per errore sul fatto non determinato da colpa.

#### **Articolo 7 (Meccanismi di dialogo e collaborazione)**

Il **comma 1** prevede un meccanismo di dialogo tra amministrazioni e operatori economici, disponendo che quando vi sono condizioni di obiettiva incertezza sulla corretta interpretazione delle fonti normative riguardanti fattispecie di carattere generale o difformità applicative nell'ambito del territorio nazionale, relative a obblighi e adempimenti che sono oggetto dei controlli, le associazioni nazionali di categoria di cui all'articolo 4 della legge 11 novembre 2011, n. 180, possono interpellare l'amministrazione centrale competente, prospettando una soluzione motivata, fermo rimanendo quanto previsto dall'articolo 11 della legge 27 luglio 2000, n. 212. Non sono prese in considerazione richieste che non contengano gli elementi di cui al presente comma. Si precisa che non si verte in ipotesi di obiettiva incertezza quando l'amministrazione ha già fornito risposta a richieste corrispondenti a quella presentata mediante





atti pubblicati nella sottosezione “Controlli sulle attività economiche” della sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale.

**Il comma 2** dispone la pubblicazione delle risposte fornite dalle amministrazioni centrali sono pubblicate e che le stesse costituiscano criteri interpretativi di carattere generale.

**Il comma 3** prevede la clausola di neutralità finanziaria.

#### **ART. 8 (Formazione)**

Con l’obiettivo di fornire adeguata preparazione al personale preposto ai controlli, si prevede, al **comma 1**, che la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, d’intesa con il Ministero delle imprese e del made in Italy, sentite le amministrazioni competenti, e acquisita l’intesa in sede di conferenza unificata, definisca un piano di formazione specifica del personale, da erogare attraverso la Scuola nazionale dell’amministrazione, secondo i diversi ruoli ricoperti, con particolare riferimento alle competenze in materia di digitalizzazione degli strumenti di programmazione e svolgimento dei controlli, di cooperazione con le attività economiche e coordinamento tra le amministrazioni, sui criteri e metodi standardizzati per effettuare il censimento degli obblighi e degli adempimenti di cui all’articolo 2.

Al **comma 2**, si prevede che le amministrazioni possono contribuire alla formazione iniziale e periodica del personale preposto ai controlli, nell’ambito delle attività di formazione erogate a legislazione vigente, anche mediante forme di convenzione con le università, le camere di commercio e le associazioni di categoria.

#### **Articolo 9 (Utilizzo di soluzioni tecnologiche nelle attività di controllo)**

La disposizione incentiva l’utilizzo delle tecnologie informatiche in tutte le fasi dei controlli. In particolare, al **comma 1**, si prevede che le amministrazioni cui sono attribuite funzioni di controllo, in attuazione delle disposizioni del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, adottano misure volte ad automatizzare progressivamente le proprie attività ricorrendo, nell’ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, a soluzioni tecnologiche, ivi incluse quelle di intelligenza artificiale in coerenza con il principio di proporzionalità al rischio secondo le regole tecniche finalizzate alla realizzazione degli obiettivi dell’Agenda digitale italiana. Le soluzioni tecnologiche garantiscono la sicurezza e l’interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l’accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni che effettuano i controlli.

Il **comma 2** dispone che le decisioni concernenti la conformità agli obblighi e adempimenti imposti alle imprese controllate assunte mediante soluzioni tecnologiche rispettano le disposizioni di cui all’articolo 22 del Regolamento (UE) 2016/679, nonché i principi di: a) comprensibilità, conoscibilità, significatività e rilevanza delle informazioni che devono essere fornite, per cui ogni soggetto controllato ha diritto a conoscere l’esistenza di processi decisionali automatizzati che la riguardano e, in tal caso, a ricevere informazioni sulla logica utilizzata; b) non esclusività della decisione algoritmica, per cui comunque esiste nel processo decisionale, un contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatizzata, con diritto del soggetto controllato di esprimere la propria opinione e contestare la decisione assunta, secondo quanto previsto dall’articolo 22 del Regolamento (UE) 2016/679; c) non discriminazione algoritmica, per cui le amministrazioni mettono in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di impedire effetti discriminatori nei confronti dei soggetti controllati; d) efficace ed efficiente gestione dei dati, da attuarsi con apposita regolamentazione riguardante le fasi che attengono alla loro formazione, raccolta, accesso sicuro, monitoraggio, aggiornamento, riutilizzo, conservazione e comunicazione.

Il **comma 3** prevede che nel caso in cui le soluzioni tecnologiche contengono sistemi di intelligenza artificiale, avvalendosi di approcci di apprendimento automatico o basati sulla



logica e sulla conoscenza, e sono utilizzate per l'accertamento e la valutazione della non conformità, deve essere garantita la tracciabilità del funzionamento del sistema e la sua piena conoscibilità ai soggetti controllati.

***Articolo 10 (Trattamento dei dati personali)***

La disposizione armonizza le previsioni del decreto a quelle in materia di trattamento dei dati personali nella fase di programmazione e svolgimento dei controlli, in conformità al regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE e al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante «Codice in materia di protezione dei dati personali».

***Articolo 11 (Clausola di invarianza finanziaria)***

La disposizione contiene la clausola di invarianza finanziaria.



## RELAZIONE TECNICA

### *Articolo 1 (Ambito di applicazione e definizioni)*

Nell'**articolo 1** sono chiariti ambito di applicazione e definizioni del presente decreto. La misura, avente natura meramente ordinamentale, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Gli **articoli 2 e 5** individuano i principi, anche di carattere generale, a cui devono soggiacere tutti i controlli. Si tratta del principio di trasparenza e semplificazione (art. 2) e dei principi generali da rispettare nell'espletamento delle attività di controllo (art. 5).

### *Articolo 2 (Semplificazione degli adempimenti amministrativi non necessari o non proporzionati)*

La disposizione prevede l'attivazione di un censimento dei controlli al fine di semplificare i relativi adempimenti amministrativi e di eliminare duplicazioni e sovrapposizioni. Al Dipartimento per la funzione pubblica spetta il compito di elaborare uno schema standardizzato per l'effettuazione del censimento, di effettuare le attività di analisi, valutazione e verifica degli esiti della ricognizione straordinaria nonché di predisporre un documento di sintesi e di proposta dei procedimenti eliminabili da trasmettere al Parlamento. **Le attività previste saranno effettuate dalle diverse amministrazioni nel limite delle risorse umane e finanziarie disponibili a legislazione vigente nell'ambito delle proprie attività istituzionali. Pertanto, non comportano nuovi oneri per la finanza pubblica.**

### *Articolo 5 (Principi generali del procedimento di controllo delle attività economiche)*

Si tratta di misure che introducono un *modus agendi* e che sono finalizzate soprattutto ad introdurre un modello culturale diverso nell'ambito delle amministrazioni preposti ai controlli, destinate a migliorare la qualità dei rapporti tra controllore e controllato che di per sé non sono suscettibili di produrre nuovi o ulteriori oneri a carico della finanza pubblica.

Gli **articoli 3, 4 e 9** disciplinano gli strumenti di azione e supporto nell'espletamento delle attività di controllo.

### *Articolo 3 (Sistema di identificazione e valutazione del livello di rischio "basso")*

La misura prevede, in via sperimentale, l'istituzione di un sistema di identificazione e gestione del rischio su base volontaria, riferito agli ambiti omogenei ivi indicati. Tale istituzione non comporterà nuovi o maggiori oneri **a carico della finanza pubblica in quanto il sistema di identificazione e valutazione del rischio è a carico delle imprese che decidono di sottoporsi volontariamente a tale procedura di classificazione.**

### *Articolo 4 (Fascicolo informatico di impresa e obblighi del soggetto che effettua i controlli)*

L'**articolo 4** è dedicato al fascicolo informatico d'impresa. Dall'attuazione della misura non discendono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto l'attuazione della misura sarà garantita mediante l'utilizzo delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. **Si tratta, infatti, di modellare alcune attività che, già a legislazione vigente, sono realizzabili attraverso le funzionalità che il fascicolo informatico di impresa sarà in condizione di assicurare.**

### *Articolo 9 (Utilizzo di soluzioni tecnologiche nelle attività di controllo)*

L'**articolo 9** disciplina l'utilizzo da parte delle amministrazioni cui sono attribuite funzioni di controllo di soluzioni tecnologiche, ivi incluse quelle di intelligenza artificiale, purché siano progettati, sviluppati e applicati in coerenza al principio di proporzionalità al rischio. Le amministrazioni preposte ai controlli si avvalgono già a legislazione vigente di soluzioni



tecnologiche compatibili con i principi introdotti con le disposizioni in esame. In ogni caso, l'eventuale adeguamento dei sistemi che potrebbe rivelarsi necessario non comporterà nuovi o maggiori oneri, dal momento che le amministrazioni provvederanno all'assolvimento degli adempimenti previsti con le risorse disponibili a legislazione vigente.

Gli **articoli da 6 a 8** recano taluni istituti di collaborazione tra i soggetti coinvolti nelle attività di controllo.

***Articolo 6 (Violazioni sanabili e casi di non punibilità per errore scusabile)***

L'articolo 6 disciplina l'iter di contestazione delle violazioni sanabili. La misura non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

***Articolo 7 (Meccanismi di dialogo e collaborazione)***

In un'ottica di fattiva collaborazione, la misura consente alle associazioni nazionali di categoria di interpellare l'amministrazione centrale competente, prospettando una soluzione motivata, qualora risultino dubbi circa l'interpretazione delle fonti normative o difformità applicative a livello territoriale. Le risposte fornite costituiscono criteri interpretativi di carattere generale. La misura non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

***Articolo 8 (Formazione)***

Il **comma 1** demanda al Dipartimento della funzione pubblica la definizione di un piano di formazione specifica del personale, da erogare, mediante la Scuola nazionale dell'amministrazione, concernente, in particolare, gli strumenti di programmazione e lo svolgimento dei controlli. Siffatta formazione è erogata nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente. Pertanto, dall'attuazione della disposizione in esame non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. **Non si tratta, invero, di realizzare ulteriori moduli formativi, ma di adeguare il contenuto di quelli già forniti attualmente all'utenza, ai principi, ai criteri ed alle modalità previste dal presente provvedimento.**

Il **comma 2** consente alle amministrazioni di cui all'articolo 1 di contribuire alla formazione periodica del personale preposto ai controlli, anche mediante la stipula di convenzioni con istituzioni universitarie, camere di commercio e di categoria. Non sono previsti aggravii per la finanza pubblica **in quanto si tratta di attività che sarà sviluppata con strumenti convenzionali non onerosi.**

***Articolo 10 (Trattamento dei dati personali)***

L'**articolo 10** chiarisce che il trattamento dei dati personali di cui al presente decreto avviene nel rispetto del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016. La misura ha natura meramente ordinamentale e non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

***Articolo 11 (Clausola di invarianza finanziaria)***

L'**articolo 11** contiene la clausola di invarianza finanziaria.





*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

**VERIFICA DELLA RELAZIONE TECNICA**

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito Positivo.

Il Ragioniere Generale dello Stato

Firmato digitalmente



SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI SULLE ATTIVITÀ ECONOMICHE, IN ATTUAZIONE DELLA DELEGA AL GOVERNO DI CUI ALL'ARTICOLO 27, COMMA 1, DELLA LEGGE 5 AGOSTO 2022, N. 118

## IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

**VISTI** gli articoli 76 e 87, quinto comma, della Costituzione;

**VISTA** la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri» e, in particolare, l'articolo 14;

**VISTA** la legge 5 agosto 2022, n. 118, recante «Delega al Governo in materia di semplificazione dei controlli sulle attività economiche» e, in particolare, l'articolo 27 che al comma 1 stabilisce che al fine di assicurare la semplificazione degli adempimenti e delle attività di controllo, consentendo l'efficace tutela degli interessi pubblici, nonché di favorire la ripresa e il rilancio delle attività economiche, il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, uno o più decreti legislativi volti a semplificare, rendere più efficaci ed efficienti e coordinare i controlli sulle attività economiche e che il comma 2, del citato articolo 27, stabilisce che i decreti legislativi di attuazione del medesimo articolo siano adottati entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge 5 agosto 2022, n. 118;

**VISTO** il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, recante «Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300»;

**VISTO** il regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali);

**VISTA** la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante «Modifiche al sistema penale»;

**VISTO** il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante «Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea», convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, e, in particolare, l'articolo 1, concernente disposizioni urgenti in materia di controlli sulle



imprese agricole e alimentari e mangimistiche, istituzione del registro unico dei controlli sulle imprese agricole e alimentari e mangimistiche e potenziamento dell'istituto della diffida nel settore agroalimentare;

**VISTO** il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante «Codice dell'amministrazione digitale»;

**VISTA** la legge 11 novembre 2011 n. 180, recante «Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese.» e, in particolare, l'articolo 4;

**ACQUISITE** le osservazioni pervenute dalle associazioni imprenditoriali, dagli enti rappresentativi del sistema camerale e dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale;

**ACQUISITO** il parere del Garante per la protezione dei dati personali in data 31 agosto 2023;

**VISTA** la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 19 dicembre 2023;

**VISTA** l'intesa intervenuta in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella riunione del....;

**UDITO** il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del....

**ACQUISITI** i pareri delle commissioni parlamentari competenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.;

**VISTA** la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del....

**SULLA PROPOSTA** del Ministro per la pubblica amministrazione, del Ministro delle imprese e del made in Italy, del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno e con il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste;

EMANA

il seguente decreto legislativo:

#### **ART. 1**

##### ***(Ambito di applicazione e definizioni)***

1. Le disposizioni del presente decreto si applicano ai controlli amministrativi sulle attività economiche svolti dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.
2. Ai fini del presente decreto si intende per:
  - a) «attività economica»: l'attività che consiste nella produzione e nell'offerta di beni e servizi sul mercato;
  - b) «controlli»: le attività di natura amministrativa, comunque denominate, svolte dalle amministrazioni di cui al comma 1, per la verifica del rispetto di regole poste a tutela di un interesse pubblico da parte di operatori che svolgono un'attività economica;
  - c) «soggetto controllato»: l'operatore che svolge l'attività economica soggetta a controllo.



3. Non rientrano nell'ambito di applicazione del presente decreto i controlli in materia fiscale, gli accertamenti e gli accessi ispettivi disposti per la documentazione antimafia di cui al decreto legislativo 6 giugno 2011, n. 159, i controlli di polizia economico finanziaria, nonché i controlli disposti per esigenze di sicurezza e difesa nazionale e di continuità delle relazioni internazionali.

4. Restano ferme le disposizioni di attuazione di obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea.

## ART. 2

### *(Semplificazione degli adempimenti amministrativi non necessari o non proporzionati)*

1. Al fine di garantire una piena conoscenza degli obblighi ai quali i soggetti controllati sono tenuti e di eliminare sovrapposizioni e duplicazioni di controlli entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto il Dipartimento per la funzione pubblica elabora uno schema standardizzato per l'effettuazione del censimento dei controlli. Entro centoventi giorni dalla data di adozione dello schema standardizzato, le amministrazioni di cui all'articolo 1 pubblicano nei propri siti istituzionali il censimento dei controlli che ad esse fanno capo previsti dalle disposizioni vigenti.

2. Le amministrazioni di cui all'articolo 1 effettuano, altresì, una ricognizione straordinaria dei controlli operati nell'ultimo triennio e dei relativi esiti anche in relazione alla dimensione e tipologia dei soggetti controllati. Il rapporto sullo stato dei controlli, con evidenza percentuale dei casi in cui il controllo si è concluso con la constatazione di irregolarità, è trasmesso al Dipartimento della Funzione pubblica ai fini della verifica della necessità di mantenimento o mutamento dei controlli.

3. All'esito dell'attività di analisi, valutazione e verifica di cui ai precedenti commi, il Dipartimento per la funzione pubblica elabora un documento contenente il quadro di sintesi dei controlli al fine di individuare aree di sovrapposizione e duplicazione tra i controlli svolti a diversi livelli amministrativi e lo trasmette alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero delle imprese e del made in Italy, con eventuale segnalazione dei procedimenti di controllo che, anche alla luce di una valutazione costi benefici, possono essere eliminati, sospesi per un determinato intervallo temporale, programmati con cadenza periodica, con esclusione di controlli a campione, ovvero rafforzati. Il Ministro per la pubblica amministrazione trasmette il predetto documento al Parlamento.

4. Al fine di garantire il costante aggiornamento dello stato dei controlli, la procedura di cui al comma 2 è ripetuta con cadenza triennale.

5. Per gli effetti di cui al comma 1, al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo l'articolo 23 è inserito il seguente:

«23-bis – (Obblighi di pubblicazione concernenti i controlli sulle attività economiche) - 1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano nel proprio sito istituzionale nella sottosezione "Controlli sulle attività economiche" della sezione "Amministrazione trasparente" l'elenco degli obblighi e degli adempimenti oggetto delle attività di controllo che gli operatori sono tenuti a rispettare nello svolgimento di attività economiche per ottemperare alle disposizioni normative, secondo uno schema standardizzato elaborato dal Dipartimento per la funzione pubblica indicando altresì quelli eliminati.

2. L'elenco di cui al comma precedente è aggiornato almeno a cadenza biennale.».

b) all'allegato A le parole: «controlli sulle imprese» sono sostituite dalle seguenti: «controlli sulle attività economiche».





### **ART. 3**

#### ***(Sistema di identificazione e valutazione del livello di rischio “basso”)***

1. Ai fini della programmazione dei controlli di cui all'articolo 5, è istituito un sistema di identificazione e gestione del rischio su base volontaria, riferito ai seguenti ambiti omogenei:
  - a) protezione ambientale;
  - b) igiene e salute pubblica;
  - c) sicurezza pubblica;
  - d) tutela della fede pubblica;
  - e) sicurezza dei lavoratori.
2. L'Ente nazionale italiano di unificazione (UNI) di cui all'articolo 4 della legge 21 giugno 1986, n. 317, elabora, per ciascun ambito omogeneo, anche alla luce dei parametri di cui al comma 3, consultate le amministrazioni di riferimento, norme tecniche o prassi di riferimento idonee a definire un livello di rischio basso al quale è associabile un Report certificativo. Le norme tecniche o prassi di riferimento elaborate da UNI sono approvate con decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, da adottarsi ai sensi dell'articolo 17 comma 3 della legge 400 del 1988, sentite le amministrazioni interessate. Il medesimo decreto indica altresì gli elementi essenziali e il periodo di validità del Report certificativo, i casi di decadenza e le altre norme procedurali ritenute necessarie.
3. Nella determinazione del livello di rischio basso sono presi in considerazione diversi parametri, tra cui:
  - a) il possesso di almeno una certificazione del sistema di gestione, rilasciata da un organismo di certificazione accreditato ai sensi del Regolamento n. 765/2008 del 9 luglio 2008;
  - b) altre certificazioni, analogamente rilasciate sotto accreditamento, riconducibili agli obiettivi dell'agenda ONU 2030 e ai principi ESG (*Environmental, Social, Governance*);
  - c) l'esito dei controlli subiti nei precedenti tre anni di attività;
  - d) il settore economico in cui opera il soggetto controllato;
  - e) le caratteristiche e la dimensione dell'attività economica svolta dal soggetto controllato.
4. Il Report certificativo è rilasciato da organismi di certificazione, ispezione, validazione o verifica, accreditati presso l'Organismo nazionale di accreditamento riconosciuto e firmatario degli accordi di mutuo riconoscimento (MLA) dell'Associazione di cooperazione europea per l'accREDITamento (EA).
5. I titolari di attività economica che hanno interesse ad ottenere il Report per uno o più ambiti omogenei possono farne domanda ad uno degli organismi di cui al comma 4.
6. L'Organismo unico di accreditamento trasmette in via telematica il Report per l'inserimento nel fascicolo informatico di impresa di cui all'articolo 4.
7. Dopo il rilascio del report certificativo l'organismo di certificazione sottopone il soggetto controllato ad audit periodici per verificare il mantenimento della conformità alla norma di riferimento. Ove non vi siano più le condizioni di basso rischio, il report certificativo è immediatamente revocato e ne è data comunicazione all'Organismo unico di accreditamento.

### **ART. 4**

#### ***(Fascicolo informatico di impresa e obblighi di consultazione del soggetto che effettua i controlli)***

1. Al fine di rendere più efficienti e coordinare i controlli sulle attività economiche ed evitare duplicazioni e sovrapposizioni, nonché programmare l'attività ispettiva in ragione del profilo di rischio, le amministrazioni che svolgono funzioni di controllo, prima di avviare le attività di



vigilanza consultano il fascicolo informatico di impresa di seguito “fascicolo informatico”, di cui all’articolo 2, comma 2, lettera b), della legge 29 dicembre 1993, n. 580.

2. L’amministrazione procedente, ai fini del coordinamento, programmazione e svolgimento dei controlli, accede al fascicolo informatico con le modalità definite dal decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy di cui all’articolo 4, comma 6, secondo periodo, del decreto legislativo n. 219 del 2016, avvalendosi anche dei dati ivi presenti concernenti i controlli già svolti dalla stessa amministrazione o dalle amministrazioni diverse operanti nello stesso settore e dei dati relativi alla costituzione, all’avvio e all’esercizio dell’attività d’attività economiche, nella misura in cui sia previsto dalla disciplina del relativo procedimento amministrativo, per quanto riguarda i dati personali nel rispetto dei principi di cui all’articolo 5 del Regolamento (UE) 2016/679.

3. Le amministrazioni di cui all’articolo 1 non possono richiedere la produzione di documenti e informazioni già disponibili nel fascicolo informatico o comunque in loro possesso. In caso di violazione si applicano le sanzioni di cui all’articolo 18-*bis* del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. Gli operatori che abbiano ricevuto la richiesta di documenti o informazioni in violazione del comma precedente, segnalano tale inadempienza all’Agenzia per l’Italia digitale (AGID). Ove l’AGID accerta la sussistenza della violazione, pubblica la predetta segnalazione su apposita area del proprio sito istituzionale espungendovi i dati personali relativi al segnalante e, comunque, i dati personali eccedenti le finalità perseguite.

4. Al fine di garantire elevati *standard* di affidabilità sistemica è previsto il potenziamento delle infrastrutture in uso alle amministrazioni coinvolte nell’attività di controllo. La Piattaforma digitale nazionale dati (PDND) di cui all’articolo 50-*ter* del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, è sviluppata anche al fine di consentire agli operatori di acquisire certificati relativi a propri fatti, stati e qualità. L’interoperabilità del sistema è assicurata attraverso i servizi resi dalla medesima PDND.

## **ART. 5**

### ***(Principi generali del procedimento di controllo delle attività economiche)***

1. Per agevolare e promuovere la comprensione e il rispetto sostanziale della normativa applicabile in materia di controlli, le amministrazioni pubblicano sui propri siti istituzionali, anche a seguito dell’attività di dialogo e confronto di cui all’articolo 7, apposite linee guida o FAQ, anche tenendo conto della complessità della disciplina di riferimento.

2. Il controllo si fonda sul principio della fiducia nell’azione legittima, trasparente e corretta delle amministrazioni che programmano e svolgono i controlli, nonché dei principi di efficacia, efficienza e proporzionalità, tenendo conto delle informazioni in possesso delle amministrazioni competenti in modo da minimizzare le richieste documentali secondo il criterio del minimo sacrificio organizzativo per il soggetto controllato.

3. Ferma restando l'immediata effettuazione dei controlli nel caso di richieste dell'Autorità giudiziaria o di circostanziate segnalazioni di soggetti privati o pubblici, nei casi previsti dal diritto dell'unione europea, nei casi di controlli per la sicurezza sui luoghi di lavoro e, comunque, ogni qual volta emergano situazioni di rischio, le amministrazioni programmano i controlli e i relativi accessi ispettivi con intervalli temporali correlati alla gravità del rischio.

4. Nei confronti dei soggetti in possesso del Report di basso rischio di cui all’articolo 3, le amministrazioni programmano ed effettuano i controlli ordinari non più di una volta l’anno, salvi i casi di cui al comma 3.

5. Non possono essere effettuate due o più ispezioni diverse sullo stesso operatore economico contemporaneamente, a meno che le amministrazioni non si accordino preventivamente per svolgere una ispezione congiunta.



6. Quando, all'esito del controllo, l'amministrazione procedente accerta la conformità agli obblighi e agli adempimenti imposti dalla disciplina di riferimento, il soggetto controllato è esonerato dai medesimi controlli nei successivi 6 mesi, salvi i casi di cui al comma 3 e nel rispetto delle disposizioni di attuazione del diritto dell'Unione europea. Il periodo di esonero dai controlli è menzionato nel fascicolo informatico d'impresa.

7. Le amministrazioni improntano la propria attività al rispetto del principio del contraddittorio e adottano i provvedimenti di propria competenza, ivi incluse eventuali sanzioni, in modo proporzionale al livello di rischio di cui all'articolo 3, comma 2, al pregiudizio arrecato, alle dimensioni del soggetto controllato e all'attività economica svolta.

8. In attuazione del principio di trasparenza, salvo che ricorrano i casi di cui al comma 3 o motivi di urgenza del controllo o esigenze di ricorrere ad accessi ispettivi imprevisi o senza preavviso, l'amministrazione fornisce in formato elettronico, almeno 5 giorni prima del previsto accesso presso i locali dell'attività economica, l'elenco della documentazione necessaria alla verifica ispettiva.

9. Resta fermo quanto previsto dal decreto del Ministro per le politiche agricole, alimentari e forestali 22 luglio 2015, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 252 del 29 ottobre 2015, sul Registro Unico dei Controlli Ispettivi sulle imprese agricole (RUCI).

#### **ART. 6**

##### ***(Violazioni sanabili e casi di non punibilità per errore scusabile)***

1. Salvo che il fatto costituisca reato, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerti, per la prima volta nell'arco di un quinquennio, la violazione di 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, diffida l'interessato a porre termine alla violazione, ad adempiere alle prescrizioni violate e a rimuovere le conseguenze dell'illecito amministrativo entro il termine di quindici giorni dalla data di notificazione dell'atto di diffida.

2. In caso di mancata ottemperanza alla diffida di cui al comma 1 entro il termine indicato, l'organo di controllo effettua la contestazione ai sensi dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689. I termini concessi per adempiere alla diffida sono sospensivi dei termini previsti per la notificazione degli estremi della violazione.

3. Il mancato adempimento alle prescrizioni contenute nella diffida comporta, inoltre, la revoca del Report certificativo di cui all'articolo 3, ove rilasciato all'operatore economico.

4. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116.

5. In ogni caso il soggetto controllato non è responsabile quando le violazioni sono commesse per errore sul fatto non determinato da colpa.

#### **ART. 7**

##### ***(Meccanismi di dialogo e collaborazione)***

1. 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 a obblighi e adempimenti che sono oggetto dei controlli, le associazioni nazionali di categoria di cui all'articolo 4 della legge 11 novembre 2011, n. 180, possono interpellare l'amministrazione centrale competente, prospettando una soluzione motivata, fermo rimanendo quanto previsto



dall'articolo 11 della legge 27 luglio 2000, n. 212. Non sono prese in considerazione richieste che non soddisfano le condizioni di cui al presente comma. Non ricorrono condizioni di obiettiva incertezza quando l'amministrazione ha già fornito risposta a richieste corrispondenti a quella presentata mediante atti pubblicati nella sottosezione "Controlli sulle imprese" della sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale.

2. Le risposte fornite dalle amministrazioni centrali sono pubblicate nella sottosezione "Controlli sulle imprese" della sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale e costituiscono criteri interpretativi di carattere generale.

3. Le amministrazioni provvedono alle attività di cui al presente articolo nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o ulteriori oneri a carico della finanza pubblica.

## **ART. 8** ***(Formazione)***

1. La Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, d'intesa con il Ministero delle imprese e del made in Italy, sentite le amministrazioni competenti, e acquisita l'intesa in sede di conferenza unificata di cui all'articolo 8, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, definisce un piano di formazione specifica del personale, da erogare, nei limiti delle risorse finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, attraverso la Scuola nazionale dell'amministrazione, con particolare riferimento alle competenze in materia di digitalizzazione degli strumenti di programmazione e svolgimento dei controlli, di cooperazione con gli operatori economici, di coordinamento tra le amministrazioni e di criteri e metodi standardizzati per effettuare il censimento degli obblighi e degli adempimenti di cui all'articolo 2.

2. Le amministrazioni di cui all'articolo 1 possono contribuire alla formazione iniziale e periodica del personale preposto ai controlli, nell'ambito delle attività di formazione erogate attraverso le risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, anche mediante forme di convenzione con le università, le camere di commercio e le associazioni di categoria.

## **ART. 9** ***(Utilizzo di soluzioni tecnologiche nelle attività di controllo)***

1. Le amministrazioni cui sono attribuite funzioni di controllo, diverse da quelle in materia di controllo fiscale, in attuazione delle disposizioni del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, adottano misure volte ad automatizzare progressivamente le proprie attività, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, ricorrendo a soluzioni tecnologiche, ivi incluse quelle di intelligenza artificiale in coerenza con il principio di proporzionalità al rischio secondo le regole tecniche finalizzate alla realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana. Le soluzioni tecnologiche garantiscono la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni che effettuano i controlli.

2. Le decisioni concernenti la conformità agli obblighi e adempimenti imposti alle imprese controllate assunte mediante soluzioni tecnologiche rispettano le disposizioni di cui all'articolo 22 del Regolamento (UE) 2016/679, nonché i principi di:

a) comprensibilità, conoscibilità, significatività e rilevanza delle informazioni che devono essere fornite, per cui ogni soggetto controllato ha diritto a conoscere l'esistenza di processi decisionali automatizzati che lo riguardano e, in tal caso, a ricevere informazioni sulla logica utilizzata;



- b) non esclusività della decisione algoritmica, per cui comunque esiste nel processo decisionale un contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatizzata, con diritto del soggetto controllato di esprimere la propria opinione e contestare la decisione assunta, secondo quanto previsto dall'articolo 22 del Regolamento (UE) 2016/679;
- c) non discriminazione algoritmica, per cui le amministrazioni mettono in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di impedire effetti discriminatori nei confronti dei soggetti controllati;
- d) efficace ed efficiente gestione dei dati, da attuarsi con apposita regolamentazione riguardante le fasi che attengono alla loro formazione, raccolta, accesso sicuro, monitoraggio, aggiornamento, riutilizzo, conservazione e comunicazione.
3. Se le soluzioni tecnologiche contengono sistemi di intelligenza artificiale, avvalendosi di approcci di apprendimento automatico o basati sulla logica e sulla conoscenza, e sono utilizzate per l'accertamento e la valutazione della non conformità, deve essere garantita la tracciabilità del funzionamento del sistema e la sua piena conoscibilità ai soggetti controllati.

**ART. 10**  
***(Trattamento dei dati personali)***

1. I trattamenti dei dati di cui al presente decreto sono effettuati in conformità e nel rispetto delle disposizioni e dei principi di cui al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE e al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante «Codice in materia di protezione dei dati personali».
2. I titolari del trattamento operano con le idonee misure tecniche per garantire la sicurezza informatica, al fine di assicurare un livello di sicurezza dei dati personali adeguato al rischio di distruzione, perdita, modifica o accesso non autorizzato ai dati trattati, in conformità al citato regolamento (UE) n. 2016/679.

**ART. 11**  
***(Clausola di invarianza finanziaria)***

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
2. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dal presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.



**ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)**

**PROVVEDIMENTO:** SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI SULLE ATTIVITÀ ECONOMICHE IN ATTUAZIONE DELLA DELEGA AL GOVERNO DI CUI ALL'ARTICOLO 27, COMMA 1, DELLA LEGGE 5 AGOSTO 2022, N. 118.

**AMMINISTRAZIONE COMPETENTE:** Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione

**SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI**

Il decreto legislativo oggetto della presente relazione **costituisce un primo intervento in materia di semplificazione dei controlli alle attività economiche** adottato in attuazione della delega legislativa conferita al governo dall'articolo 27, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118 (c.d. legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021).

La *ratio* sottesa all'intervento normativo in esame va ricercata nella **volontà del legislatore di assicurare una maggiore efficacia della tutela degli interessi pubblici sottesi alla disciplina del controllo, nonché di favorire la ripresa e il rilancio delle attività economiche liberandole dagli oneri** – a volte sproporzionati, inutili o eccessivi – **derivanti dalle attività ispettive.**

A tal fine, il decreto legislativo *de quo* introduce principi e strumenti comuni a tutte le amministrazioni che effettuano controlli sulle imprese, a prescindere, quindi, dal loro specifico ambito di riferimento e senza impattare sulla disciplina di settore, fornendo uno ***standard minimo a cui tutte le amministrazioni che svolgono controlli, fatte salve alcune espresse eccezioni, devono adeguarsi.***

La presente relazione riassume il percorso logico-giuridico seguito nel corso dell'istruttoria normativa che ha portato alla stesura del decreto legislativo in parola, con particolare riguardo all'analisi *ex ante* degli effetti che tale intervento legislativo potrebbe

ingenerare sugli operatori economici, sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, focalizzando l'attenzione, in particolare, sugli svantaggi e sulle problematiche che potrebbero derivare dalla mancata adozione della norma in esame specialmente sotto il profilo dell'onerosità dei controlli sulle imprese e della loro inefficacia.

Essa si articola in cinque macro-sezioni di seguito indicate:

- Analisi del contesto e delle problematiche da affrontare;
- Obiettivi dell'intervento e relativi indicatori;
- Opzioni di intervento e valutazione preliminare;
- Comparazione delle opzioni e motivazione dell'opzione preferita;
- Modalità di attuazione e monitoraggio.

In estrema sintesi, il documento in esame compie, dapprima, una breve, ma esaustiva, disamina del contesto e del quadro normativo, al fine di valutare al meglio l'opportunità di apportare dei correttivi all'attuale disciplina in materia di controlli alle imprese, soffermandosi, in particolare, sulle criticità strutturali che fino ad oggi hanno impedito (o rallentato) la semplificazione di tali controlli e sulla ricerca e l'individuazione degli strumenti strategici da valorizzare per adottare una nuova azione di semplificazione.

La medesima relazione fornisce, altresì, alcuni elementi utili per la delimitazione della platea dei potenziali destinatari dell'intervento normativo in esame, con contestuale valutazione dei possibili effetti che lo stesso potrebbe produrre nel medio e lungo periodo sui soggetti controllanti (pubbliche amministrazioni) e sui controllati (imprese e, più in generale, operatori economici).

La relazione, infine, descrive e analizza l'attività di monitoraggio che servirà quale test per la verifica degli effetti della presente riforma.

## **1. ANALISI DEL CONTESTO E DELLE PROBLEMATICHE DA AFFRONTARE**

I controlli sulle imprese da parte delle pubbliche amministrazioni trovano giustificazione nell'«inerenza» di un interesse pubblico ad un'attività. Essi costituiscono strumenti fondamentali e imprescindibili per la tutela di interessi che attengono, come ad

esempio, all'universalità e alla qualità dei servizi pubblici, al rispetto degli obblighi tributari, alla tutela dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro. I controlli sulle imprese, in linea di principio necessari per assicurare la conformità alle regole, sono, tuttavia, anche all'origine di costi che gravano in modo diretto sulle amministrazioni che controllano e sui controllati, oltre ad incidere in modo indiretto sul settore di riferimento e sul paese in cui l'attività si svolge.

Nell'ultimo decennio si è registrata una vera e propria presa di coscienza (dovuta anche alle sollecitazioni delle imprese e delle organizzazioni internazionali ed europee) rispetto ai costi dei controlli e all'esigenza di riorganizzare tali interventi in un'ottica di necessità e residualità e alla luce del principio di proporzionalità.

La riforma dei controlli sulle imprese relativi alla fase di avvio delle attività ha portato all'introduzione della segnalazione certificata di inizio attività-Scia (nel 2010) ed alla standardizzazione della relativa modulistica (a partire dal 2014), all'individuazione dello Sportello unico per le attività produttive-Suap quale unico punto di accesso per le istanze (1998 e 2010), alla sostituzione dei controlli pubblici sulle imprese certificate con quelli svolti da enti certificatori (prevista a più riprese, nel 2008, nel 2010, nel 2011 e nel 2012). Altri interventi, che in questa sede rilevano maggiormente, hanno previsto, invece, il coordinamento delle attività di controllo *ex post* al fine di evitare duplicazione e sovrapposizioni e vengono di seguito brevemente richiamati:

- **Art. 30, D.L. 25 giugno 2008 n. 112**, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che prevede la riduzione dei controlli per le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità rilasciata da un soggetto certificatore accreditato e per le quali i controlli periodici svolti dagli enti certificatori sostituiscono i controlli amministrativi o le ulteriori attività amministrative di verifica. L'individuazione delle tipologie di controlli e gli ambiti specifici nei quali la disposizione avrebbe dovuto trovare applicazione è stata demandata a un regolamento che non è mai stato adottato;
- **Art. 49, comma 4-*quater*, D.L. 31 maggio 2010 n. 78**, convertito in legge con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che stabilisce una serie di principi



per promuovere la competitività delle imprese e lo sviluppo del sistema produttivo e tra questi è prevista la possibilità per gli enti di certificazione di sostituirsi all'amministrazione nell'esperire alcune fattispecie di controllo. Tale legge autorizzava il Governo a adottare uno o più regolamenti delegificanti sulla base dei principi di proporzionalità, eliminazione di autorizzazioni non necessarie, informatizzazione delle procedure, soppressione delle autorizzazioni e dei controlli per le imprese in possesso di certificazione ISO o equivalente. Di questi regolamenti di delegificazione risulta adottato solo quello in materia di prevenzione incendi;

- **Art. 7, D.L. 13 maggio 2011, n. 70**, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, che prevede il coordinamento e la programmazione dei controlli fiscali e contributivi. Le modalità e i termini idonei a garantire una concreta programmazione dei controlli in materia fiscale e contributiva, nonché il più efficace coordinamento dei conseguenti accessi presso i locali delle predette imprese da parte delle Agenzie fiscali, della Guardia di Finanza, dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e dell'INPS e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stata rimandata all'adozione di un decreto che, ad oggi, non risulta essere stato adottato;
- **D.P.R. 1 agosto 2011, n. 151**, che dispone la semplificazione delle attività di controllo soggette alla disciplina della prevenzione incendi;
- **Art. 11, Legge 11 novembre 2011, n. 180**, laddove dispone che le certificazioni relative a prodotti, processi e impianti rilasciate alle imprese dagli enti di normalizzazione a ciò autorizzati e da società professionali o da professionisti abilitati sono sostitutive della verifica da parte della pubblica amministrazione e delle autorità competenti, fatti salvi i profili penali;
- **Art. 14, D.L. 9 febbraio 2012, n. 5**, convertito in legge, con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, che prevede la semplificazione, la razionalizzazione e il coordinamento dei controlli sulle imprese (esclusi quelli adottati in materia fiscale,

finanziaria, la salute, la sicurezza sui luoghi del lavoro) da realizzare attraverso l'adozione di regolamenti delegificanti secondo precisi principi direttivi;

- **Art. 25, D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33**, prevede l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale e su [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it): a) l'elenco delle tipologie di controllo a cui sono assoggettate le imprese; b) l'elenco degli obblighi e degli adempimenti oggetto delle attività di controllo che le imprese sono tenute a rispettare per ottemperare alle disposizioni normative. Tale disposizione in materia di pubblicità è stata abrogata dal D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97;
- **Art. 1, D.L. 24 giugno 2014, n. 91**, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, che prevede l'istituzione di un registro, che deve contenere i dati degli accertamenti in materia agroalimentare, fiscale (Entrate, Guardia di finanza), previdenziale, sicurezza sul lavoro (Inps, Inail, Asl, ministero del lavoro e Ispettorato nazionale del lavoro) e urbanistica;
- **Art. 1, D.lgs. 14 settembre 2015, n. 149/D.P.R. 26 maggio 2016, n. 109**. Il D.lgs. appena richiamato istituisce l'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata «Ispettorato nazionale del lavoro», sottoposto alla vigilanza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali per svolgere le attività ispettive già esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'INPS e dall'INAIL.

Questi interventi, tuttavia, non hanno dato i risultati auspicati.

In molti casi, la causa della limitata efficacia di tali interventi regolatori va ricercata nella tecnica legislativa utilizzata, che prevede frequentemente il ricorso ad atti normativi non «auto applicativi», che demandano la loro attuazione ad un numero crescente di adempimenti, talora difficilmente riconducibili al sistema delle fonti.

Come accennato, infatti, ad oggi, il meccanismo della certificazione volontaria «quale strumento ausiliare per la semplificazione amministrativa in materia di controlli» resta privo di regolamento di attuazione, così come le norme sul coordinamento e la semplificazione dei controlli del 2010 e del 2012. Priva del decreto ministeriale di attuazione è anche la previsione del coordinamento e programmazione dei controlli fiscali del 2012.

Inoltre, sempre in questo quadro regolatorio, emerge che alcune riforme, perfezionate da un punto di vista normativo, non hanno mai trovato attuazione concreta, altre, invece, sono state abrogate una volta riscontrate difficoltà applicative, come quella in materia di obblighi di pubblicazione.

Il tema della semplificazione dei controlli sulle imprese rappresenta, pertanto, un tema ancora caldo e di primo rilievo per l'azione del Governo, in quanto esso si lega al perseguimento di numerosi obiettivi pubblici a favore delle imprese, e in particolare di quelle di piccole dimensioni, come la riduzione degli oneri amministrativi e regolatori gravanti sulle stesse PMI, la trasparenza dell'azione amministrativa, la riduzione del livello di corruzione, l'instaurarsi di un clima favorevole alla competitività delle imprese e allo sviluppo del territorio.

In questa prospettiva si è mosso anche il PNRR che, nell'ambito della Riforma abilitante relativa alla *“Semplificazione e razionalizzazione della legislazione”* indica la necessità di rivedere e razionalizzare le *“norme sui controlli pubblici di attività private, come le ispezioni, che da antidoti alla corruzione sono divenute spesso occasione di corruzione”*, nonché di *“eliminare le duplicazioni e le interferenze tra le diverse tipologie di ispezioni”*.

Alla luce di tali necessità, l'articolo 27, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118 (c.d. legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) ha delegato il Governo a adottare, entro 24 mesi dalla sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi per rendere più chiaro, coerente e proporzionato il sistema dei controlli sulle attività economiche, evitando inutili duplicazioni e rigidità delle amministrazioni di settore. In particolare, la delega in parola, ispirata alle migliori pratiche europee e internazionali, ha mirato a eliminare gli adempimenti non necessari, a favorire la programmazione dei controlli per evitare sovrapposizioni di competenze e ritardi che possano ostacolare il normale esercizio dell'attività di impresa, a consentire l'accesso ai dati e allo scambio di informazioni da parte dei soggetti con funzioni di controllo anche attraverso l'interoperabilità delle banche dati.

Tra le più significative innovazioni si segnala il divieto per le pubbliche amministrazioni, nell'ambito dei controlli sulle attività economiche, di richiedere la

produzione di documenti e informazioni già in loro possesso, anche prevedendo sanzioni disciplinari nel caso di inadempienze. Una previsione in linea con il principio comunitario “*Once only*”.

Nel dettaglio sono stati previsti i seguenti principi e criteri direttivi:

- l’eliminazione degli adempimenti non necessari alla tutela degli interessi pubblici e delle corrispondenti attività di controllo;
- la semplificazione degli adempimenti necessari sulla base del principio di proporzionalità rispetto alle esigenze di tutela degli interessi pubblici;
- il coordinamento e la programmazione dei controlli da parte delle amministrazioni per evitare duplicazioni, sovrapposizioni e ritardi al normale esercizio delle attività dell’impresa, assicurando l’efficace tutela dell’interesse pubblico;
- la programmazione dei controlli secondo i principi di efficacia, efficienza e proporzionalità, tenendo conto delle informazioni in possesso delle amministrazioni competenti, definendone contenuti, modalità e frequenza anche sulla base delle verifiche e delle ispezioni pregresse, nonché sulla base del possesso di certificazioni del sistema di gestione per la qualità ISO o di sistemi equivalenti o dell’adozione da parte degli operatori economici di adeguati sistemi e modelli per l’identificazione e la gestione dei rischi;
- il ricorso alla diffida o ad altri meccanismi di promozione dell’ottemperanza alla disciplina a tutela di interessi pubblici, configurando l’attività di controllo in un’ottica non solo repressiva, ma anche conoscitiva, di sostegno all’adempimento e di indirizzo;
- la promozione della collaborazione tra le amministrazioni e i soggetti controllati al fine di prevenire rischi e situazioni di irregolarità, anche introducendo meccanismi di dialogo e di valorizzazione dei comportamenti virtuosi, anche attraverso strumenti premiali;
- accesso ai dati e scambio delle informazioni da parte dei soggetti che svolgono funzioni di controllo ai fini del coordinamento e della programmazione dei controlli

anche attraverso l'interoperabilità delle banche dati, secondo la disciplina prevista dal Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs. n. 82/2005) e nel rispetto del Regolamento Ue 2016/679 sulla protezione dei dati personali (GDPR) e del Codice in materia di protezione dei dati personali (D.lgs. n. 196/2003);

- individuazione, trasparenza e conoscibilità degli obblighi e degli adempimenti da parte delle imprese e dei processi e metodi dei controlli, con l'uso di strumenti standardizzati (liste di verifica, manuali e linee guida e indirizzi uniformi);
- verifica e valutazione degli esiti dell'attività di controllo in termini di efficacia, efficienza e sostenibilità;
- previsione del divieto per le pubbliche amministrazioni, nell'ambito dei controlli, di richiedere la produzione di documenti e informazioni già in loro possesso, anche prevedendo sanzioni disciplinari nel caso di inadempienze (“*Once only*”);
- individuazione di specifiche categorie per i creatori di contenuti digitali, tenendo conto dell'attività economica svolta;
- previsione di meccanismi dedicati alla risoluzione alternativa delle controversie tra creatori di contenuti digitali e relative piattaforme.

L'intervento regolatorio *de quo*, pertanto, si inserisce nel contesto normativo e fattuale appena delineato al fine di dare attuazione alla delega legislativa conferita al governo dall'articolo 27, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118 e per risolvere le criticità in parte già delineate, ma che verranno più dettagliatamente approfondite nei seguenti paragrafi.

### **1.1. ELEVATO NUMERO DEI CONTROLLI SULLE ATTIVITÀ ECONOMICHE ED ECCESSIVA ONEROSITÀ DEGLI STESSI**

L'assenza di sistemi di selezione basati sull'analisi del rischio nell'ambito dell'attività ispettiva svolta dalle pubbliche amministrazioni, l'esistenza di diversi tipi di controlli svolti in parallelo e la frammentazione delle competenze determina un'ingiustificata proliferazione dei controlli a danno delle imprese da parte di un numero elevatissimo di soggetti pubblici che vengono a vario titolo coinvolti nello svolgimento di tale attività.

Il problema della duplicazione delle attività di controllo, seppur noto da tempo, è emerso in maniera evidente dalla misurazione degli oneri amministrativi realizzata già nel 2011 dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica. Tale misurazione ha, infatti, consentito di ricondurre l'onerosità del sistema a tre principali variabili:

- l'uso sistematico di obblighi documentali per verificare che l'attività imprenditoriale sia svolta senza arrecare pregiudizi agli interessi pubblici;
- l'assenza di proporzionalità del sistema ispettivo la cui frequenza non varia al variare della dimensione delle imprese, del settore di attività in cui le stesse operano e, soprattutto, delle effettive esigenze di tutela degli interessi pubblici sottesi alle attività ispettive;
- la numerosità e sovrapposibilità di norme e amministrazioni competenti a svolgere controlli.

Più di recente, il *report* periodico elaborato dall'Ufficio Studi CGIA – Associazione Artigiani e Piccole Imprese Mestre, ha rilevato che le PMI rischiano, potenzialmente, di subire 122 controlli all'anno da parte di 19 Enti pubblici diversi.

Come era facilmente prevedibile, tra i 4 settori analizzati nel suddetto *report* quello a più alta "densità" di potenziali controlli è l'area ambiente e sicurezza nei luoghi di lavoro. Sono 60, infatti, i principali controlli che una piccola attività può incorrere durante l'anno. Le voci più a "rischio" riguardano la conformità/mantenimento dell'efficienza degli impianti (elettrici, idrici, gas, etc.), il rispetto delle norme sugli scarichi, sulla corretta gestione dei rifiuti e sulle misure antincendio. In tutte le circostanze sono 6 diversi enti che hanno specifiche competenze in materia di controllo. Le più coinvolte sono le ASL/ULSS, l'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale, i NAS, i NOE e la Polizia Municipale.

Solo in materia fiscale, nel 2018 sono stati effettuati:

- 520.878 controlli strumentali dalla Guardia di Finanza;
- 404.355 accertamenti ordinari e parziali automatizzati dall'Agenzia delle Entrate;
- ulteriori 106.798 verifiche e controlli dalla Guardia di Finanza;

• ulteriori 31.798 verifiche, controlli e accesso ai documenti da parte dell’Agenzia delle Entrate.

Oltre a queste iniziative, l’Agenzia delle Entrate ha trasmesso 1.901.138 lettere per l’attivazione della compliance (richieste di chiarimenti su irregolarità riscontrate o potenziali).

**Tab. 1 - I possibili controlli sulle piccole imprese (2019)**

Area	N° possibili controlli	N° Agenzie, Enti ed Istituti coinvolti
Ambiente e sicurezza nei luoghi di lavoro	60	11
Fisco	30	6
Contrattualistica	21	4
Amministrativa	11	7
<b>TOTALE</b>	<b>122</b>	<b>19 (*)</b>

Elaborazione Ufficio studi CGIA su fonti varie  
 (\*) il risultato totale è al netto delle sovrapposizioni

Questo numero così esorbitante di controlli si traduce per le PMI e, più in generale per tutte le imprese, in elevati costi, che si differenziano in:

- **costi diretti**, rappresentati dal tempo necessario per l’espletamento degli iter burocratici, inteso sia come ore lavoro dedicate dalle imprese, a ciò si devono aggiungere i costi che molte imprese devono sostenere per avvalersi di specifiche professionalità esterne a cui affidare lo svolgimento e la gestione degli adempimenti amministrativi;

- **costi indiretti**, costituiti dal freno all’espansione dell’attività di impresa o comunque alla mancanza della flessibilità necessaria per operare in contesti crescentemente globalizzati.

Per quanto riguarda i costi diretti, secondo uno studio prodotto dall’Università Cattolica, le piccole imprese dedicano in un anno circa 550 ore (oltre 65 giorni uomo) per l’interazione con la PA, mentre le medie imprese ne dedicano circa 1.200 ore.

Sotto il profilo dell'esborso economico, l'eccessiva burocrazia e i controlli costano complessivamente alle imprese italiane circa 57 miliardi di euro all'anno.

In particolare, secondo uno studio di Ambrosetti del 2019, il costo della burocrazia e dei controlli alle imprese vale per le PMI il 4% del fatturato, mentre il 2% del fatturato per le grandi imprese.

### **1.2. ASSENZA DI UN CENSIMENTO DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO, MANCANZA DI TRASPARENZA E INNALZAMENTO DEL RISCHIO CORRUTTIVO**

Nell'ambito dell'attività di controllo che le pubbliche amministrazioni svolgono sulle attività produttive, i diritti e gli obblighi/responsabilità delle parti non sono definiti in maniera puntuale e dettagliata. A tal riguardo, si rappresenta che sino ad oggi non è stato mai effettuato un censimento delle attività di controllo che, per ciascuna amministrazione individui in modo chiaro e semplice gli obblighi e gli adempimenti oggetto delle attività di controllo che le imprese sono tenute a rispettare.

A causa della numerosità, dalla duplicazione e della scarsa chiarezza degli obblighi formali e sostanziali gravanti sulle imprese, nonché della opacità delle attività istruttorie, l'azione amministrativa svolta nelle attività di controllo risulta scarsamente trasparente o percepita come tale. A tal proposito, si rammenta che la corruzione prolifera innanzitutto per effetto della opacità delle procedure e della scarsa chiarezza degli obblighi da rispettare.

Esiste, inoltre, uno specifico rischio di corruzione generato dalla stessa attività di controllo. Il controllo, infatti, rappresentando una delle più diffuse manifestazioni attraverso cui i soggetti pubblici entrano in contatto con i soggetti privati, fornisce una rilevantissima occasione di corruzione amministrativa e per tale ragione è indispensabile uno specifico intervento legislativo che garantisca un quadro regolatorio chiaro, stabile, residuale e non eccessivamente gravoso per tutti i soggetti, pubblici o privati che siano, coinvolti a vario titolo nelle attività di controllo e, al contempo, un censimento delle attività di controllo che, per ciascuna amministrazione individui in modo chiaro e semplice gli obblighi e gli adempimenti oggetto delle attività di controllo che le imprese sono tenute a rispettare.



### 1.3. RESISTENZA A INTERPRETARE IN MODO MODERNO ED EFFICACE IL CONCETTO DI CONTROLLO

Un ulteriore ostacolo alla piena ed effettiva realizzazione del processo di semplificazione e razionalizzazione dei controlli alle attività economiche da parte delle pubbliche amministrazioni è rappresentato dalla resistenza a interpretare in modo moderno ed efficace il concetto di controllo che non deve più essere svolto solo secondo la logica repressiva e punitiva, ma deve essere finalizzato a garantire la *compliance* tramite la prevenzione, la promozione dell'ottemperanza e l'informazione sul corretto comportamento che le imprese devono adottare.

Le pubbliche amministrazioni operano spesso secondo schemi concettuali rigidamente ancorati a:

- un **approccio repressivo**, secondo lo schema *«command and control»*, basato sull'uso di normative prescrittive e su sanzioni in caso di inadempienza a seguito di controlli specifici;
- una **logica formalistica**, per cui affinché l'attività imprenditoriale sia svolta senza arrecare danni o pregiudizi agli interessi pubblici con essa potenzialmente configgenti è sufficiente che l'impresa fornisca alle amministrazioni portatrici di tali interessi informazioni documentali.

Così come sottolineato dalla Commissione conoscitiva sulla semplificazione 2014, l'attività ispettiva delle pubbliche amministrazioni si basa sulla *«logica frenante dei controlli preventivi cartacei e formali»*.

Tali circostanze incidono negativamente sull'effettiva tutela dell'interesse pubblico sotteso al controllo e sulla percezione che le imprese hanno delle attività ispettive, che vengono spesso viste, come sottolineato più volte dall'OCSE - Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico -, *«as enemies to hide from rather than protectors of public safety. Compliance with regulations falls even further as businesses come to believe that the rules exist to punish them rather than to protect the public interest»*.

Nelle amministrazioni pubbliche e in quelle indipendenti, la fase dell'*enforcement* appare prevalentemente incentrata sulla ricerca e sulla sanzione dell'inadempimento, lasciando in secondo piano una serie di azioni, tra loro molto diverse, in grado di stimolare l'adempimento volontario contribuendo all'effettività delle regole e supportando la semplificazione dei controlli (che potrebbero conseguentemente diminuire in numero ed intensità).

Tra queste vi sono l'informazione, l'educazione, la cooperazione e il supporto offerto dall'amministrazione in fase di adempimento là dove si riscontri un'esigenza di questo tipo da parte dei destinatari delle norme. Più in generale, *«andrebbe rafforzata o creata la fiducia di cittadini ed imprese nell'amministrazione, che si alimenta anche di cortesia e disponibilità verso il pubblico, di apertura e trasparenza dei procedimenti per l'adozione di provvedimenti e regolazioni, affinché questi contribuiscano all'adozione di decisioni informate, costituendo al contempo una leva per aumentare la compliance e la fiducia nelle istituzioni, come dimostrano gli studi di behavioural ethics e di procedural justice»*<sup>1</sup>.

#### **1.4. MANCANZA DI COORDINAMENTO E CONDIVISIONE DELLE INFORMAZIONI. INCAPACITÀ E/O IMPOSSIBILITÀ DI ADOTTARE STRUMENTI DI INFORMATIZZAZIONE PER LO SCAMBIO DI INFORMAZIONI TRA AMMINISTRAZIONI CONTROLLANTI**

Al fine di programmare controlli selettivi e non eccessivamente gravosi occorre non solo un cambiamento culturale, ma anche un'attenta raccolta di dati in sede di attuazione amministrativa, attraverso ispezioni, analisi *ex post*, reclami, *alternative dispute resolutions* ecc. Tali dati andrebbero, inoltre, condivisi tra pubbliche amministrazioni, per una più efficace programmazione dei controlli in funzione del rischio. L'attuale frammentazione delle competenze determina, invece, un **deficit di coordinamento e di programmazione** delle attività di controllo e una proliferazione di banche dati autonome che, impedendo ad esempio

---

<sup>1</sup> N. Rangone, “SEMPLIFICAZIONE ED EFFETTIVITÀ DEI CONTROLLI SULLE IMPRESE”, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc. 3, 1 SETTEMBRE 2019, pag. 882

la condivisione degli esiti delle attività di controllo, rendono l'azione amministrativa inefficiente.

Tale situazione viene ulteriormente aggravata dall'incapacità e/o dall'impossibilità dimostrata sino ad oggi dalle pubbliche amministrazioni di adottare strumenti di informatizzazione che possano garantire attraverso la interoperabilità lo scambio di informazioni tra amministrazioni controllanti operanti nello stesso settore.

Infine, i dati raccolti in sede di attuazione amministrativa andrebbero condivisi con il decisore pubblico (legislatore o regolatore), risultando fondamentali in vista dell'adozione di nuove regole e della revisione di quelle esistenti, per aumentare la loro effettività (vale a dire la capacità di affrontare e risolvere i problemi per fronteggiare i quali sono state adottate, senza creare impatti ulteriori e non voluti), dando così attuazione all'impostazione di un ciclo delle regole, auspicato dagli studiosi di *public policy* e fatto proprio dalle istituzioni internazionali ed europee che si occupano di *better regulation*.

#### **1.5. SCARSA ATTRATTIVITÀ DEL PAESE NEI CONFRONTI DEGLI INVESTITORI STRANIERI**

La numerosità e lo scarso coordinamento dei controlli e la poca chiarezza degli obblighi da rispettare, l'esposizione a un potenziale rischio di corruzione, incidono negativamente sull'attrazione degli investimenti da parte degli imprenditori stranieri che preferiscono investire dove la burocrazia risulta più semplice, veloce e meno onerosa.

Secondo i dati del *Global Competitiveness Report* (pubblicato dal *World Economic Forum* - che misura la competitività sulla base di 12 *pillars* di 140 Paesi) l'Italia è un Paese complessivamente competitivo (*Global Index: 31°*), ma con un'inefficienza della PA penalizzante (*Institutions pillar: 56°*) e con un peso della burocrazia e dei controlli tra i peggiori fra tutti i Paesi analizzati (*Burden of Government Regulation: 136°*)<sup>2</sup>.

Nonostante un ottimo posizionamento su diverse dimensioni chiave di analisi, dai risultati emerge come la complessità regolativa e gli eccessivi e poco chiari controlli penalizzino

---

<sup>2</sup> Fonte: *World Economic Forum*

il punteggio finale del Paese e facciano percepire la PA italiana non allineata alle esigenze di certezza, efficienza e rapidità delle imprese straniere<sup>3</sup>.

Alle medesime conclusioni giunge anche l'«*Annual monitoring of Italy's appeal overseas*», redatto dall'AIBE (Associazione Italiana Banche Estere) con il supporto del Censis, che ha individuato nella complessità amministrativa e nell'elevato numero di controlli di natura anche poco chiara il principale fattore critico su cui agire per migliorare l'attrattività del Paese agli occhi dei più importanti operatori internazionali.

Dai dati pubblicati nel marzo del 2023 emerge che per il secondo anno consecutivo l'Italia si colloca al nono posto nella graduatoria del *Super Index* AIBE, che misura l'attrattività dei Paesi del G20 per gli investitori internazionali. Rispetto allo scorso anno migliora il punteggio complessivo (55,2 punti su 100 rispetto ai 38,8 dell'anno precedente), superiore al punteggio medio (51,2), ma al di sotto dei Paesi con le migliori *performance*: Germania, Corea del Sud, Canada e Regno Unito. Il livello di attrattività dell'Italia può contare sulle *performance* positive nell'*export* (quinto posto tra i Paesi del G20), nel capitale umano disponibile (ottavo posto), nella logistica (settimo posto) e nella sostenibilità ambientale (quinto posto). Al contrario, il *Super Index* segnala ancora criticità per quanto riguarda l'adeguatezza delle procedure per «*fare impresa*» e negli adempimenti fiscali, burocratici e nei controlli, ancora ingiustificatamente elevati.

## **2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI**

### **2.1 OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI**

La finalità dell'intervento regolatorio in parola è quella di assicurare una maggiore efficacia della tutela degli interessi pubblici sottesi alla disciplina del controllo, nonché favorire la ripresa e il rilancio delle attività economiche liberandole dagli oneri, quando sproporzionati inutili o eccessivi, derivanti dai controlli stessi.

---

<sup>3</sup> Fonte: Elaborazioni Deloitte su dati Commissione Europea

Il decreto legislativo oggetto della presente analisi è finalizzato al perseguimento degli obiettivi generali di seguito indicati:

- **Semplificare e razionalizzare i controlli svolti dalle pubbliche amministrazioni sulle attività economiche;**
- **Effettuare controlli proporzionati che si basino sull'analisi del rischio;**
- **Migliorare la qualità e l'efficienza dell'azione amministrativa;**
- **Digitalizzare il processo di controllo, facendo ricorso a *Big data*, algoritmi, IA;**
- **Creare o rafforzare la *compliance* e la fiducia di cittadini ed imprese nell'amministrazione e, più in generale, nelle Istituzioni, accrescendo «cortesia e disponibilità» verso il pubblico;**
- **Incrementare la competitività delle imprese italiane;**
- **Incrementare l'attrattività del Paese per gli investitori stranieri.**

Per quanto concerne gli obiettivi specifici dell'intervento, si evidenziano i seguenti:

- **Semplificare e razionalizzare i controlli svolti dalle pubbliche amministrazioni sulle attività economiche, con una programmazione degli stessi orientata ai cosiddetti "*indici di rischio*", ad uno specifico *rating* per le imprese, ma anche ad un approccio fortemente orientato ad una condivisione di responsabilità, ai principi di proporzionalità e all'etica nella funzione di controllo.** In particolare, occorre definire indici di rischio e indicatori di *performance* delle imprese come strumenti fondamentali per razionalizzare la vigilanza, nella direzione dell'efficienza e della semplificazione. Ciò significa concentrare, laddove possibile, i controlli sugli elementi essenziali rispetto al fine pubblico perseguito con metodologie oggettive e scientificamente valide;
- **Introdurre strumenti di programmazione inter-istituzionale delle attività di controllo rendendo il controllo stesso selettivo e mirato,** aumentando l'efficacia in termini di maggiore presidio dei beni pubblici tutelati ed evitando inutili e dispendiose duplicazioni;

- **Sviluppare strumenti di informatizzazione dei controlli che garantiscano interoperabilità e scambio di informazioni:** Integrare/collegare/interpretare le informazioni riguardanti le stesse imprese o elementi verificati per ridurre sovrapposizioni, duplicazioni e ridondanze nei controlli;
- **Utilizzare strumenti informatici che consentano di razionalizzare il sistema dei controlli, rendendo il più possibile “oggettive” le scelte in concreto svolte.** A ben vedere, si tratta per lo più di strumenti già ampiamente noti alle amministrazioni che svolgono controlli, che già da tempo usano meccanismi come il “*machine learning*” per gestire le loro attività;
- **Individuare e rendere trasparenti e di immediata comprensione gli obblighi gravanti sulle imprese che formano oggetto di controllo da parte delle amministrazioni pubbliche.** Assicurare la trasparenza e la conoscibilità degli obblighi oggetto di controllo, infatti, incoraggia comportamenti virtuosi e la *compliance* da parte delle imprese, riducendo le opportunità di corruzione;
- **Semplificare la normativa di riferimento, con la definizione di un quadro di norme chiare, stabili, residuali e non eccessivamente gravose.** Tali interventi di semplificazione normativa andrebbero poi completati a livello amministrativo attraverso la definizione, ad esempio, di manuali e *check-list* che enumerino gli adempimenti che gravano su una determinata impresa, formulati in modo da essere facilmente comprensibili e utilizzabili, la pubblicazione delle domande frequenti (FAQ) e la pubblicità delle risposte rese agli interpellati;
- **Coinvolgere le imprese lungo tutto il percorso di semplificazione,** improntando i controlli in un’ottica collaborativa (e non più repressiva), al fine di prevenire rischi e situazioni di irregolarità;
- **Promuovere la conformità e i processi aziendali virtuosi,** riconoscendo in capo alle imprese in possesso di modelli di organizzazione premialità nell’accesso alle agevolazioni o alleggerimento nei procedimenti di controllo;

- **Introdurre un modello culturale diverso nell’ambito delle amministrazioni preposte ai controlli**, destinati a migliorare la qualità dei rapporti tra controllore e controllato;
- **Avviare apposite sessioni formative e creare delle linee guida che indichino come rapportarsi con i soggetti controllati**, in quanto un clima collaborativo incentiva l'adempimento volontario;
- **Aumentare il livello di tutela degli interessi pubblici attraverso una migliore gestione delle risorse da parte delle amministrazioni pubbliche che svolgono il controllo**;
- **Valorizzare le buone pratiche realizzate fino ad oggi**, come ad esempio l’esperienza della Provincia autonoma di Trento, per definire – con le dovute differenziazioni e modularità – un’azione condivisa finalizzata alla semplificazione dei controlli sulle imprese.

Tali obiettivi sono stati perseguiti:

- 1) declinando (agli **articoli 2 e 5**) i principi basilari a cui devono soggiacere tutti i controlli. Si tratta dei principi di trasparenza e semplificazione (art. 2) e dei principi generali relativi alle attività di controllo (art. 5):

- Il **principio di trasparenza e semplificazione (art. 2)** comporta la necessità di definire in modo chiaro gli obblighi e gli adempimenti che le imprese sono tenute a rispettare in conformità alle disposizioni di settore. La logica sottesa a tale principio è che di fronte al complesso quadro normativo che caratterizza la materia dei controlli è necessario che l’amministrazione si faccia carico di individuare, attraverso un apposito censimento, gli obblighi e gli adempimenti posti a tutela dell’interesse pubblico e che rappresentano l’oggetto stesso del controllo. È evidente, infatti, che la chiarezza della regolazione costituisce il presupposto imprescindibile per consentire il rispetto delle disposizioni normative da parte dei destinatari. In sede di censimento è altresì richiesto alle PPAA di eliminare gli obblighi e adempimenti che non risultano più proporzionati o adeguati a tutelare in

modo sostanziale l'interesse pubblico presidiato. Il censimento costituirà la base conoscitiva che potrà consentire di eliminare sovrapposizioni e ripetizioni di controlli svolti da soggetti diversi, con evidente riduzione degli oneri informativi e amministrativi gravanti sulle imprese sottoposte a controllo;

▪ **I principi generali del procedimento di controllo delle attività economiche (art. 6)** informano l'attività ispettiva, fondata sulla reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta delle amministrazioni che programmano e svolgono i controlli, dei suoi funzionari nonché dei soggetti che svolgono le attività economiche sottoposte al controllo, anche al fine di garantire il contraddittorio. I principi suddetti implicano altresì che il controllo sulle attività d'impresa sia anticipatamente programmato e svolto in funzione della proporzionalità al rischio, ferme restando esigenze straordinarie di intervento. Sulla base dell'indice rilevato, le amministrazioni stabiliscono la periodicità dei controlli e degli accessi ispettivi, evitando, in ogni caso, che tali accertamenti si ripetano con una frequenza tale da richiedere alle imprese destinatarie un sacrificio organizzativo non proporzionato rispetto alla gravità del rischio registrato.

2) disciplinando gli strumenti operativi (**articoli 3, 4 e 9**):

- Istituzione, in via sperimentale di un sistema di identificazione e gestione del rischio, su base volontaria, riferito ad ambiti sensibili di operatività, con l'ausilio dell'Ente italiano di normazione – UNI – al quale è demandata l'elaborazione di norme tecniche o prassi di riferimento volte alla minimizzazione del rischio per ciascun ambito omogeneo (**articolo 3**);
- Individuare un'unica sede (virtuale) dove far confluire tutti i dati relativi alla stessa impresa in modo che gli stessi siano consultabili da tutte le amministrazioni controllanti (fascicolo informatico (**articolo 4**);
- Utilizzare soluzioni tecnologiche, ivi incluse quelle di intelligenza artificiale, purché siano progettate, sviluppate e applicate in coerenza al principio di proporzionalità al rischio (**articolo 9**);



3) fornendo declinazioni concrete dei principi generali a cui sono improntate le attività di controllo (**articoli da 6 a 8**):

- semplificare l'iter di contestazione delle violazioni, in un'ottica di fiducia e di collaborazione, prevedendo – a determinate condizioni - la possibilità per l'azienda di conformarsi alle prescrizioni intervenute entro un termine fissato, prima dell'adozione del provvedimento sanzionatorio (**articolo 6**);
- consentire, per le situazioni di incertezza interpretativa o di difformità applicativa sul territorio, alle associazioni di categoria di interpellare l'amministrazione centrale competente, prospettando altresì proposte di azione motivate (**articolo 7**);
- garantire la formazione iniziale e periodica dei dipendenti pubblici che svolgono i controlli e prevedere che il Dipartimento della funzione pubblica, d'intesa con il Ministero delle imprese e del made in Italy, sentite le medesime amministrazioni controllanti, definisca un piano di formazione specifica del personale, con particolare riferimento alle competenze in materia di digitalizzazione degli strumenti di programmazione e svolgimento dei controlli, di cooperazione con le imprese e coordinamento tra le amministrazioni e sui criteri e metodi standardizzati per effettuare il censimento degli obblighi e degli adempimenti (**articolo 8**).

\*\*\*

## 2.2 INDICATORI

Si ritiene che i principali indicatori (di breve, medio e lungo periodo) saranno i seguenti:

- Riduzione dei costi, diretti ed indiretti, posti a carico sia delle pubbliche amministrazioni che delle imprese nell'ambito dell'attività ispettiva e di controllo svolta dalle pubbliche amministrazioni;
- Riduzione delle ore lavoro dedicate dalle imprese per le interazioni con le pubbliche amministrazioni nell'ambito della loro attività di controllo;
- Riduzione del numero dei controlli effettuati dalle pubbliche amministrazioni nei confronti degli operatori economici, evitando inutili duplicazioni;

- Incremento dell'utilizzo delle soluzioni tecnologiche, ivi incluse quelle di intelligenza artificiale, nello svolgimento dell'attività di controllo;
- Numero di accordi stipulati tra pubbliche amministrazioni al fine di assicurare una riduzione dei costi derivanti dai controlli, evitare duplicazioni e sovrapposizioni;
- Numero di pubblicazioni effettuate dalle pubbliche amministrazioni sui propri siti, contenenti apposite linee guida o FAQ in materia di controlli sulle attività economiche;
- Numero di ipotesi di "errore scusabile" registrate annualmente dalle pubbliche amministrazioni controllanti;
- Numero di istanze di interpello pervenute annualmente dalle associazioni di categoria di cui all'articolo 4, della legge 11 novembre 2011, n. 180;
- Incremento della qualità normativa italiana, con contestuale riduzione del numero di leggi vigenti in materia di controlli sulle attività economiche;
- Riduzione del numero di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti per l'adeguamento alla normativa dell'Unione europea;
- Riduzione del c.d. Indice della burocrazia o della c.d. Intensità della pressione burocratica sulle imprese italiane registrato nei *Country report* periodici della Commissione Europea e nei *report* annuali degli Uffici studi delle associazioni di categoria;
- Incremento dei corsi di formazione specifica da destinare in favore del personale delle pubbliche amministrazioni che svolge funzioni di controllo.
- Incremento del livello di fiducia degli operatori economici nei confronti dell'efficienza Pubblica Amministrazione;
- Incremento dell'attrattività del Paese, da intendersi come incremento degli investimenti stranieri registrati nel territorio italiano.

### 3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

L'opzione zero è stata valutata come non percorribile in quanto il “non intervento” non sarebbe in grado di fornire una risposta valida alle criticità segnalate con urgenza e a gran voce dalle imprese e Istituzioni comunitarie (e ampiamente trattate nella Sezione 1 della presente relazione), né consentirebbe il raggiungimento degli obiettivi prefissati e descritti compiutamente nella Sezione 2.

Inoltre, la mancata adozione del presente provvedimento non permetterebbe l'attuazione della delega conferita al governo dall'articolo 27, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118 (c.d. legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021).

#### **4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA**

##### **4.1. IMPATTI ECONOMICI, SOCIALI ED AMBIENTALI PER CATEGORIA DI DESTINATARI**

###### **➤ Destinatari diretti:**

- pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, ivi inclusi gli enti locali e territoriali e le autorità indipendenti;
- tutti i soggetti che svolgono attività economica soggetta a controllo;

Per valutare sotto il profilo quantitativo, e non meramente qualitativo, la prima categoria di destinatari diretti dell'intervento regolatorio in esame, si ritiene utile richiamare i dati contenuti nel report Istat “*Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche 2020: risultati definitivi*”, pubblicato in data 28 dicembre 2022.

Al 31 dicembre 2020 risultavano attive 12.780 istituzioni pubbliche, presso le quali prestano servizio 3.601.709 unità di personale, di cui 3.396.289 dipendenti (pari al 94,3% del personale) e più di 205mila (il restante 5,7%) occupati con altre forme contrattuali (collaboratori coordinati e continuativi o a progetto, altri atipici e temporanei) (Prospetto 1). I numeri appena citati consentano, pertanto, di quantificare la platea dei potenziali destinatari diretti dell'intervento normativo in esame.

PROSPETTO 1. NUMERO DI ISTITUZIONI PUBBLICHE E PERSONALE IN SERVIZIO (DIPENDENTE E NON DIPENDENTE), PER FORMA GIURIDICA. Valori assoluti e percentuali, anno 2020.

FORMA GIURIDICA	Istituzioni		Personale dipendente (a)		Personale non dipendente		Totale personale in servizio	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Amministrazione dello stato e Organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	34	0,3	1.903.876	56,1	27.251	13,3	1.931.127	53,6
Regione (Giunta e Consiglio regionale) (b)	40	0,3	62.052	1,8	3.959	1,9	66.011	1,8
Provincia e città metropolitana (b)	104	0,8	65.246	1,9	896	0,4	66.142	1,8
Comune	7.903	61,8	346.762	10,2	23.310	11,3	370.072	10,3
Comunità montane e unione dei comuni	594	4,6	15.711	0,5	956	0,5	16.667	0,5
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	191	1,5	681.690	20,1	47.242	23,0	728.932	20,2
Università pubblica	70	0,5	96.411	2,8	76.306	37,1	172.717	4,8
Ente pubblico non economico	2.973	23,3	156.262	4,6	18.397	9,0	174.659	4,8
Altra forma giuridica	871	6,8	68.279	2,0	7.103	3,5	75.382	2,1
<b>Totale</b>	<b>12.780</b>	<b>100,0</b>	<b>3.396.289</b>	<b>100,0</b>	<b>205.420</b>	<b>100,0</b>	<b>3.601.709</b>	<b>100,0</b>

(a) Il personale dipendente in servizio comprende il personale comandato, distaccato, in convenzione proveniente da altro Ente ed esclude il personale comandato, distaccato, in convenzione presso altro Ente.

(b) Per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sono inserite come unità di analisi la Giunta e il Consiglio. In fase progettuale, in accordo con il Centro Interregionale per i Sistemi informatici, geografici e statistici (Cisis), è stato infatti deciso di somministrare per ogni Regione e per le Province autonome di Trento e Bolzano due questionari distinti a Giunta e Consiglio regionale, in considerazione della autonomia amministrativa, organizzativa e contabile. Di conseguenza i dati pubblicati sono relativi ai due questionari di Giunta e Consiglio. Questo consente di arricchire il patrimonio informativo diffuso e meglio descrivere la complessità di queste importanti unità.

➤ **Impatti sui destinatari diretti.** Le pubbliche amministrazioni e i dipendenti pubblici cui sono demandate funzioni di controllo alle attività economiche potranno giovare:

- a) di una disciplina certa, omogenea, unitaria ed efficace concernente le modalità di esercizio delle attività di controllo sulle attività economiche;
- b) di strumenti di programmazione inter-istituzionale delle attività di controllo rendendo il controllo stesso selettivo e mirato, aumentando l'efficacia in termini di maggiore presidio dei beni pubblici tutelati ed evitando inutili e dispendiose duplicazioni;
- c) di un controllo selettivo e mirato, basato sul principio di proporzionalità e sul criterio dell'analisi del rischio, che garantisca una maggiore efficienza delle attività ispettive svolte dalle pubbliche amministrazioni;

- d) della digitalizzazione dei processi di controllo, facendo ricorso a *Big data*, algoritmi, IA;  
I vantaggi prospettati alle lettere a, b), c) e d) assicureranno un risparmio sia in termini economici che di tempo (richiedendo un numero più ridotto di risorse umane da destinare alle attività ispettive), nonché un maggiore presidio dei beni pubblici tutelati;
- e) del rafforzamento della *compliance* e della fiducia di cittadini ed imprese nell'amministrazione e, più in generale, nelle Istituzioni;
- f) di un piano di formazione specifica del personale, secondo i diversi ruoli ricoperti, con particolare riferimento alle competenze in materia di digitalizzazione degli strumenti di programmazione e svolgimento dei controlli, di cooperazione con le imprese e coordinamento tra le amministrazioni e sui criteri e metodi standardizzati per effettuare il censimento degli obblighi e degli adempimenti

\*\*\*

Per quanto riguarda, invece, la seconda categoria di destinatari diretti è utile richiamare i dati dell'osservatorio sulle imprese relativi al 2021 diffusi dall'INPS, secondo i quali le **imprese attive in Italia** nel 2021 erano **1.647.154**.

Considerando la dimensione delle imprese, si osserva che il 78,5% circa del totale appartiene alla classe con un numero di occupati inferiore o uguale a 5, mentre la quasi totalità (93,2%) è compresa nella classe di imprese che hanno fino a 15 occupati. Riguardo ai settori, il maggior numero di imprese si concentra nel commercio all'ingrosso e al dettaglio e nella riparazione di autoveicoli e motocicli (22,2%), cui seguono le attività manifatturiere (15%) e le attività dei servizi di alloggio e di ristorazione (14,1%). Guardando al territorio, la regione col maggior numero di imprese in valore assoluto è la Lombardia, con il 17,1% del totale.

➤ **Impatti sui destinatari diretti.** Gli operatori economici potranno giovare:

- a) di una disciplina certa, omogenea, unitaria ed efficace concernente le modalità di esercizio delle attività di controllo sulle attività economiche;

- b) della trasparenza e della conoscibilità degli obblighi oggetto di controllo;
- c) della riduzione dei costi derivanti dai controlli (sia in termini economici che di tempo perso per le interazioni con le pubbliche amministrazioni), nonché subendo il minore intralcio possibile al normale esercizio delle proprie attività di impresa;
- d) di controlli mirati e proporzionati, basati su criteri oggettivi (come la valutazione del rischio di impresa, svolti in un'ottica collaborativa (e non più repressiva), al fine di prevenire rischi e situazioni di irregolarità;
- e) di strumenti di premialità in caso di esito positivo dei controlli;
- f) di un modello culturale diverso nell'ambito delle amministrazioni preposte ai controlli, destinato a migliorare la qualità dei rapporti tra controllore e controllato;
- g) di un accrescimento della competitività delle imprese italiane rispetto ai *competitor* stranieri;
- h) della trasparenza dell'azione amministrativa;
- i) della riduzione del livello di corruzione;
- j) di una maggiore attrattività del Paese per gli investitori stranieri.

➤ **Destinatari indiretti:** Tutta la popolazione italiana - al 31 dicembre 2022 pari a **59.030.133** - con effetti più pregnanti per quelle fasce di età socialmente più attive (20-64 anni), che si confrontano quotidianamente con le Pubbliche Amministrazioni e che partecipano dinamicamente alla vita economica del Paese.

**Distribuzione della popolazione 2022 - Italia**

Età	Celibi /Nubili	Coniugati /e	Vedovi /e	Divorziati /e	Maschi	Femmine	Totale	
								%
0-4	2.142.833	1	0	0	1.101.059 51,4%	1.041.775 48,6%	<b>2.142.834</b>	3,6%
5-9	2.523.316	1	0	0	1.297.135 51,4%	1.226.182 48,6%	<b>2.523.317</b>	4,3%
10-14	2.823.641	3	0	0	1.453.792 51,5%	1.369.852 48,5%	<b>2.823.644</b>	4,8%
15-19	2.865.093	974	7	43	1.482.037 51,7%	1.384.080 48,3%	<b>2.866.117</b>	4,9%
20-24	2.876.029	46.729	76	507	1.532.384 52,4%	1.390.957 47,6%	<b>2.923.341</b>	5,0%
25-29	2.880.758	315.331	458	4.798	1.550.618 51,7%	1.450.727 48,3%	<b>3.001.345</b>	5,1%
30-34	2.177.785	1.008.298	2.082	23.484	1.631.425 50,8%	1.580.224 49,2%	<b>3.211.649</b>	5,4%
35-39	1.609.667	1.730.314	6.343	66.548	1.717.489 50,3%	1.695.383 49,7%	<b>3.412.872</b>	5,8%
40-44	1.360.384	2.351.990	16.585	139.125	1.935.510 50,0%	1.932.574 50,0%	<b>3.868.084</b>	6,6%
45-49	1.271.912	3.047.001	38.920	252.037	2.293.863 49,8%	2.316.007 50,2%	<b>4.609.870</b>	7,8%
50-54	986.442	3.402.441	78.137	340.217	2.375.261 49,4%	2.431.976 50,6%	<b>4.807.237</b>	8,1%
55-59	715.755	3.511.697	143.381	364.302	2.324.641 49,1%	2.410.494 50,9%	<b>4.735.135</b>	8,0%
60-64	457.525	3.084.787	226.639	284.333	1.960.517 48,4%	2.092.767 51,6%	<b>4.053.284</b>	6,9%
65-69	307.162	2.681.056	339.640	199.584	1.683.212 47,7%	1.844.230 52,3%	<b>3.527.442</b>	6,0%
70-74	234.630	2.454.336	537.116	142.837	1.577.285 46,8%	1.791.634 53,2%	<b>3.368.919</b>	5,7%
75-79	164.339	1.727.433	675.123	82.622	1.191.693 45,0%	1.457.824 55,0%	<b>2.649.517</b>	4,5%
80-84	138.625	1.207.739	889.450	48.109	959.390 42,0%	1.324.533 58,0%	<b>2.283.923</b>	3,9%
85-89	86.967	521.097	773.501	19.687	519.985 37,1%	881.267 62,9%	<b>1.401.252</b>	2,4%
90-94	44.289	142.238	447.357	6.455	192.933 30,1%	447.406 69,9%	<b>640.339</b>	1,1%
95-99	12.711	17.348	128.893	1.346	35.440 22,1%	124.858 77,9%	<b>160.298</b>	0,3%
100+	1.906	1.243	16.414	151	3.287 16,7%	16.427 83,3%	<b>19.714</b>	0,0%
<b>Totale</b>	<b>25.481.769</b>	<b>27.252.057</b>	<b>4.320.122</b>	<b>1.976.185</b>	<b>28.818.956</b> 48,3%	<b>30.211.177</b> 61,2%	<b>59.030.133</b>	100,0%

- **Impatti sui destinatari indiretti:** L'intervento normativo in esame intende:
- a) della razionalizzazione dei controlli alle imprese garantendo la buona burocrazia e la buona impresa;

- b) di un accrescimento della competitività delle imprese italiane rispetto ai *competitor* stranieri;
- c) della trasparenza dell'azione amministrativa;
- d) della riduzione del livello di corruzione;
- e) di una maggiore attrattività del Paese per gli investitori stranieri.

#### 4.2 IMPATTI SPECIFICI

➤ **Effetti sulle PMI:** come già anticipato nel paragrafo precedente, le disposizioni in esame produrranno degli effetti indiretti positivi su tutte le imprese e, in particolare, sulle PMI, che rappresentano la quasi totalità (93,2%) delle imprese attive in Italia, in quanto la riduzione e la razionalizzazione dei controlli determineranno una riduzione dei rispettivi costi di impresa, sia diretti ed indiretti, con la concreta possibilità di colmare il *gap* di competitività con le imprese straniere sulle quali, ad oggi, grava un numero di controlli nettamente più basso rispetto a quello registrato in Italia.

➤ **Effetti sulla concorrenza:** l'opzione prescelta è coerente e compatibile con il corretto funzionamento concorrenziale dei mercati. Non vengono introdotte disposizioni limitative della concorrenza, anzi le norme in commento consentono di ridurre gli oneri derivanti dai controlli effettuati dalla pubblica amministrazione, da intendersi sia in termini di tempo che di costi, gravanti sugli operatori economici, generando un effetto positivo sulla concorrenza e sulla competitività del Paese.

➤ **Oneri informativi:** Le novità introdotte dall'intervento regolatorio *de quo* saranno oggetto di specifica attività informativa mediante la predisposizione di apposite circolari esplicative che saranno trasmesse alle singole amministrazioni, agli Enti territoriali, alle associazioni di categoria, nonché inserite nella specifica sezione del sito *Internet* del Dipartimento della funzione pubblica. Inoltre, per espressa previsione normativa, tutte le amministrazioni che svolgono controlli - e che risultano, pertanto, destinatarie di tali disposizioni - saranno tenute a pubblicare sui propri siti istituzionali



apposite linee guida o FAQ, anche tenendo conto della complessità della disciplina di riferimento.

➤ **Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea:** l'intervento risulta in linea con le norme in materia derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea come, peraltro, specificato nella relazione ATN.

#### **4.3 MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA**

Si ritiene che gli interventi proposti siano gli unici in grado di garantire in tempi brevi il raggiungimento degli obiettivi prefissati dall'attuale compagine governativa. Come già ampiamente evidenziato, tali obiettivi sono perfettamente in linea con le esigenze più volte rappresentate in sede nazionale ed europea e rispondono all'indifferibile necessità di introdurre nel Paese misure di razionalizzazione e semplificazione dei controlli sulle attività economiche al fine di incrementare la produttività delle imprese e migliorare l'azione amministrativa rendendola più efficace, con ricadute positive per l'intera collettività.

### **5. MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO**

#### **5.1 ATTUAZIONE**

I soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio in esame sono tutte le amministrazioni che svolgono attività di controllo sulle attività economiche e che per il tramite delle proprie articolazioni interne dovranno garantire la piena attuazione dei principi e delle nuove procedure sancite in materia di controllo con il presente decreto.

#### **5.2. LE AZIONI PER LA PUBBLICITÀ E PER L'INFORMAZIONE DELL'INTERVENTO NORMATIVO**

Le novità recate dall'intervento normativo in parola saranno oggetto di specifica attività informativa mediante circolari esplicative che saranno trasmesse alle Amministrazioni centrali,

alle Autorità indipendenti, agli Enti territoriali, alle principali associazioni di categoria, nonché inserite nella specifica sezione del sito *Internet* del Dipartimento della funzione pubblica, così come già accaduto in passato per tutte le novità normative e regolamentari adottate in materia di semplificazione e razionalizzazione dei controlli alle attività economiche.

### 5.3. MONITORAGGIO

La definizione di norme e di interventi organizzativi, procedurali e tecnologici di semplificazione e razionalizzazione dei controlli effettuati dalle pubbliche amministrazioni rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente per conseguire una riduzione del carico burocratico ed economico gravante sugli operatori economici. Per garantire un'azione efficace, l'amministrazione deve dotarsi di strumenti di presidio dell'effettività delle misure adottate e della loro capacità di raggiungere i beneficiari finali. Il monitoraggio rappresenta, quindi, un'attività fondamentale e trasversale all'articolato processo che si intende realizzare con il presente intervento regolatorio. Il monitoraggio deve essere avviato precocemente durante il percorso di attuazione, in quanto, esso fornisce alle amministrazioni responsabili un *feedback* sullo stato di avanzamento delle misure adottate, consentendo di identificare tempestivamente eventuali criticità e di definire gli opportuni interventi correttivi.

Oltre a fornire alle amministrazioni controllanti uno strumento di gestione e verifica del programma di riduzione degli oneri, la valutazione assicurerà l'*accountability* dell'azione pubblica, in quanto permetterà di restituire agli *stakeholders*, ma anche agli organi di rappresentanza politica e ai cittadini, un bilancio periodico sui risultati raggiunti.

Il provvedimento sarà valutato dal momento della sua entrata in vigore e, successivamente, con cadenza periodica dalle singole amministrazioni controllanti, attraverso le loro articolazioni interne.

In questo contesto, un ambito di indagine rilevante, sebbene non esclusivo, sarà costituito dalla percezione degli *stakeholders* circa l'entità delle riduzioni realizzate. In ogni caso, le specifiche dimensioni da indagare e le fonti informative da utilizzare o da attivare

saranno stabilite, caso per caso, sulla base delle caratteristiche di ciascuna area di regolazione, assicurando il coinvolgimento delle associazioni delle imprese.

Uno strumento molto utile di monitoraggio potrà essere individuato nell'ambito dell'Agenda per la semplificazione 2020-2026, la quale prevede una periodica attività di monitoraggio sull'attuazione delle attività di semplificazione (incluse, pertanto, anche quelle relative al settore dei controlli sulle attività economiche), integrata con segnalazioni e suggerimenti sulle eventuali criticità emerse in fase di attuazione.

L'Agenda assicura, in quest'ottica, il confronto e lo scambio di informazioni con le associazioni dei cittadini utenti e consumatori e con le associazioni imprenditoriali, attività essenziali per il raggiungimento ed il consolidamento degli obiettivi.

Le funzioni di indirizzo e di verifica dell'attuazione dell'Agenda sono svolte da un Comitato interistituzionale con il supporto di un Tavolo tecnico appositamente istituito, che aggiornano periodicamente l'Agenda sulla base degli esiti del monitoraggio, nonché della prosecuzione delle attività di istruttoria e di consultazione degli *stakeholders*, inserendo nuovi interventi e modificando, laddove necessario, le azioni già previste.

Nella parte speciale della presente relazione, l'attività di monitoraggio viene analizzata in maniera più dettagliata dalle singole Amministrazioni competenti facendo riferimento allo specifico settore di intervento.

Nondimeno, i monitoraggi già previsti a legislazione vigente consentiranno di far emergere i profili su cui incentrare misure integrative o correttive che si dovessero rendere necessarie per il conseguimento degli obiettivi programmatici prefissi.

\*\*\*

#### **CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'A.I.R.**

Ai sensi dell'articolo 16 del D.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169, questa amministrazione ha avviato una consultazione ristretta con i soggetti pubblici, secondo principi di trasparenza, chiarezza e completezza di informazione nell'esposizione di analisi e proposte, con i Ministeri competenti per

materia. Sul testo sono state sentite, in apposite riunioni, le associazioni rappresentative di categoria. Alcune delle proposte pervenute da costoro sono state introdotte nel testo e successivamente indicate nei diversi articoli.

Lo schema di provvedimento è stato inoltre oggetto di confronto anche con l'OCSE che ha suggerito spunti di intervento tratti dalle migliori pratiche a livello europeo, che pure sono state tenute in considerazione dal testo.

### **PERCORSO DI VALUTAZIONE**

Il provvedimento, nella fase di studio e analisi, è stato esaminato ed elaborato direttamente dall'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione con il supporto del Dipartimento della funzione pubblica.

## ANALISI TECNICO-NORMATIVA

(Allegato "A" alla direttiva del P.C.M. del 10 settembre 2008 - G.U. n. 219 del 2008)

~

**Titolo:** Schema di decreto legislativo recante semplificazione dei controlli sulle attività economiche ai sensi dell'articolo 27, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118.

**Referente:** Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione

\*\*\*\*\*

### PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

#### **1) *Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.***

Lo schema di decreto legislativo in oggetto è adottato in attuazione della delega di cui all'articolo 27 della legge 5 agosto 2022, n. 118 recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021", che prevede, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 1, l'adozione di uno o più decreti legislativi volti ad assicurare una maggiore efficacia della tutela degli interessi pubblici sottesi alla disciplina del controllo ed a favorire, nel contempo, la ripresa e il rilancio delle attività economiche liberandole dagli oneri, quando sproporzionati inutili o eccessivi, derivanti dai controlli stessi.

La semplificazione dei controlli sulle imprese rappresenta un tema strategico per il Governo, concorrendo al perseguimento di numerosi obiettivi, quali:

- la riduzione degli oneri amministrativi e regolatori gravanti sulle imprese, in particolare sulle piccole e medie imprese;
- l'aumento del livello di trasparenza dell'azione amministrativa;
- la riduzione del livello di corruzione;
- l'instaurazione di un clima favorevole alla competitività delle imprese e allo sviluppo del territorio.

Il tema della semplificazione dei controlli pubblici sulle imprese è quanto mai centrale. Nella letteratura giuridica ed economica italiana e internazionale, i controlli sono spesso considerati parte rilevante del ciclo della regolazione e cruciali per garantire l'effettività delle regole e in particolare, per garantirne l'osservanza ma anche il perseguimento delle relative finalità.

Il controllo, infatti, non è solo verifica di singoli adempimenti relativi a specifiche obbligazioni pubblicistiche (in vista di possibili sanzioni) ma è anche espressione di governo, dal

momento che opera come veicolo per la conoscenza dei pubblici poteri nei più diversi settori di regolazione e con l'obiettivo di rendere le regole effettive.

D'altro canto, risultano fondamentali le modalità di svolgimento dei controlli, che richiedono proporzionalità al rischio, programmazione, razionalizzazione degli interventi che riguardano una stessa impresa, eliminazione dei costi di controllo non necessari.

Le semplificazioni che, dal 2010, hanno affrontato questi aspetti non hanno inciso in modo risolutivo sulle criticità ancora oggi presenti nel sistema dei controlli. Non è stato, ad esempio, possibile arginare efficacemente l'eccessiva frammentazione dei controlli, per via della molteplicità delle legislazioni di settore, che spesso hanno portato ad una sovrapposizione di competenze. I controlli risultano ancora molto spesso connotati dalla produzione di un effetto principalmente deterrente anziché "indurre" i destinatari delle regole alla *compliance*. Resta inoltre del tutto marginale la predisposizione di strumenti di stimolo e supporto all'adempimento.

Peraltro, l'attuazione delle riforme dei controlli ha risentito delle criticità derivati dal diverso grado di dotazioni informatiche delle pubbliche amministrazioni (centrali, regionali o locali) e dalla limitata interconnessione delle banche dati.

La necessità di semplificazione/razionalizzazione dei controlli sulle attività economiche ha già ispirato una serie di iniziative del Dipartimento della Funzione Pubblica, insieme all'OCSE (nell'ambito del progetto RAC - Rating Audit Control: Costruzione di un modello per razionalizzare e semplificare i controlli sulle imprese") e al FormezPA (nell'ambito del progetto Delivery Unit Nazionale), come si evince dall'Agenda Semplificazione 2020-2026.

L'intervento in esame si inserisce all'interno di un programma di semplificazioni e riduzione dei procedimenti amministrativi più vasto, delineato dagli articoli 26 e 27 della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021. La piena e corretta attuazione dell'articolo 27 della citata legge sulla concorrenza comporterà un importante ridimensionamento dell'attività di controllo amministrativo rendendolo più efficace ed efficiente e favorendo nel contempo una migliore concorrenza fra le imprese soprattutto in vista dell'attuazione degli obiettivi posti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Nell'ambito del PNRR la riforma della pubblica amministrazione è "riforma orizzontale" o di "contesto". In quanto tale contiene, dunque, innovazioni strutturali dell'ordinamento, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese. Alla categoria delle misure di contesto appartengono anche le riforme abilitanti – le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza -, cioè gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese.

## **2) *Analisi del quadro normativo nazionale.***

Negli ultimi anni diverse norme sono intervenute prevedendo misure finalizzate al raggiungimento di obiettivi di semplificazione dei controlli. Queste misure hanno avuto lo scopo di snellire l'attività delle pubbliche amministrazioni e i rapporti di queste ultime con le imprese eliminando le duplicazioni e razionalizzando le sequenze procedurali attualmente vigenti in materia. Tra gli interventi più significativi, si annoverano:

- 1) **l'articolo 30 del 25 giugno 2008 n. 112**, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha previsto la riduzione dei controlli per le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità rilasciata da un soggetto certificatore accreditato e per le quali i controlli periodici svolti dagli enti certificatori sostituiscono i controlli amministrativi o le ulteriori attività amministrative di verifica;
- 2) **l'articolo 49, comma 4-quater del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78** convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 che ha introdotto alcuni principi per promuovere la competitività delle imprese e lo sviluppo del sistema produttivo, tra cui la possibilità per gli enti di certificazione di sostituirsi all'amministrazione nell'esperire alcune fattispecie di controllo;
- 3) **l'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70**, convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, che ha previsto il coordinamento e la programmazione dei controlli fiscali e contributivi. Le modalità e i termini idonei a garantire una concreta programmazione dei controlli in materia fiscale e contributiva, nonché il più efficace coordinamento dei conseguenti accessi presso i locali delle predette imprese da parte delle Agenzie fiscali, della Guardia di Finanza, dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e dell'INPS e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è rimandata all'adozione di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Il decreto ministeriale di attuazione previsto dal comma 2 non è stato adottato.
- 4) **l'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 1° agosto 2011, n. 151** che ha previsto la semplificazione delle attività di controllo in materia di prevenzione incendi;
- 5) **l'articolo 11 della legge 11 novembre 2011, n. 180** che ha previsto che le certificazioni relative a prodotti, processi e impianti rilasciate alle imprese dagli enti di normalizzazione a ciò autorizzati e da società professionali o da professionisti abilitati sono sostitutive della verifica da parte della pubblica amministrazione e delle autorità competenti, fatti salvi i profili penali;
- 6) **l'articolo 14 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5**, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 4 aprile 2012, n. 35 ha previsto la semplificazione, la razionalizzazione e il coordinamento dei controlli sulle imprese (tranne che in materia fiscale, finanziaria, di salute e sicurezza sui luoghi del lavoro) da realizzare mediante regolamenti da adottare

secondo precisi principi e criteri direttivi; le previste linee guida in materia di controllo sono state approvate attraverso un'intesa in Conferenza Unificata e pubblicate in G.U. n. 42 del 19.2.2013.

7) **l'articolo 25 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33** (poi abrogato dall'art. 43, comma 1, lett. d), del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97) aveva previsto l'obbligo di pubblicare sul sito istituzionale e su [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it) l'elenco delle tipologie di controllo a cui sono assoggettate le imprese nonché l'elenco degli obblighi e degli adempimenti oggetto delle attività di controllo che le imprese erano tenute a rispettare per ottemperare alle disposizioni normative.

### **3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.***

Il presente decreto non ha un'incidenza diretta e immediata su leggi o regolamenti vigenti ad eccezione dell'articolo 2, comma 5, lett. a) che modifica il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, introducendo l'articolo 23-*bis* (Obblighi di pubblicazione concernenti i controlli sulle attività economiche) e lett. b) che sostituisce all'allegato A del medesimo d.lgs. n. 33 del 2013 le parole "controlli sulle imprese con le parole "controlli sulle attività economiche" .

### **4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.***

Le misure contenute nel decreto sono coerenti con i principi costituzionali.

In particolare, viene, in rilievo il disposto dell'articolo 41 della Costituzione secondo cui l'iniziativa economica privata è libera e non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.

I principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa, consacrati nella norma di cui all'articolo 97 della Costituzione, costituiscono un sostrato normativo significativo nella logica dei controlli, operando la norma *de qua* un bilanciamento nell'esercizio dei poteri.

### **5) *Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.***

Il presente decreto è stato predisposto nel rispetto della ripartizione delle competenze legislative, delineate dall'articolo 117 della Costituzione, fra Stato e Regioni e nel rispetto delle attribuzioni degli enti locali.



**6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.***

Il presente provvedimento è compatibile con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

**7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.***

Non constano interventi di rilegificazione.

**8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.***

Non si segnalano progetti di legge di analoga portata presentati in Parlamento.

**9) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.***

Non risultano giudizi di costituzionalità pendenti incidenti su aspetti specifici trattati dal provvedimento in esame.

Le norme contenute nel presente provvedimento non appaiono in dissonanza con i principi della giurisprudenza costituzionale nella materia di riferimento.

## **PARTE II. CONTESTO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE**

**10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.***

L'intervento risulta in linea con le norme in materia derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, nel quale sono rinvenibili interventi di tipo strettamente settoriale, che richiamano i principi di a) proporzionalità al rischio inerente l'attività controllata; b) eliminazione di controlli non necessari; c) coordinamento e programmazione dei controlli in modo da assicurare la tutela dell'interesse pubblico evitando duplicazioni e sovrapposizioni (tenendo anche conto delle verifiche

già effettuate); d) collaborazione con i soggetti controllati; e) informatizzazione degli adempimenti e delle procedure amministrative.

In tema di controlli, ad esempio, il regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali., ha istituito un quadro normativo unico sull'organizzazione dei controlli ufficiali, migliorando in modo significativo l'efficacia dei controlli ufficiali e fornendo un quadro giuridico consolidato a supporto di un approccio integrato finalizzato all'esecuzione dei controlli ufficiali nella filiera agroalimentare.

Il regolamento chiarisce che «la frequenza dei controlli ufficiali dovrebbe essere regolare e proporzionata al rischio». Il regolamento specifica che «gli Stati membri garantiscono che i controlli ufficiali siano eseguiti periodicamente, in base ad una valutazione dei rischi e con frequenza appropriata, per raggiungere gli obiettivi del presente regolamento, tenendo conto: a) dei rischi identificati [...]; b) dei dati precedenti relativi agli operatori del settore [...] per quanto riguarda la conformità alla normativa [...]; c) l'affidabilità dei propri controlli già eseguiti; e d) qualsiasi informazione che possa indicare un'eventuale non conformità» (art. 3, Regolamento Ce n. 882/2004).

Gli stessi principi sono stati successivamente ribaditi dal Reg. (CE) 15 marzo 2017, n. 2017/625/UE, che ha abrogato il regolamento (CE) n. 882/2004 : *“Le autorità competenti dovrebbero effettuare controlli ufficiali a intervalli regolari, sulla base del rischio e con frequenza adeguata (...). La frequenza dei controlli ufficiali dovrebbe essere stabilita dalle autorità competenti tenendo conto della necessità che l'impegno nei controlli sia proporzionato al rischio e al livello di conformità previsto nelle diverse situazioni, comprese le eventuali violazioni della legislazione dell'Unione (...) commesse mediante pratiche ingannevoli o fraudolente.*

***11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.***

Non risultano procedure di infrazione rilevanti ai fini degli interventi specifici in esame.

***12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.***

Le disposizioni del provvedimento non comportano problematiche di compatibilità con gli obblighi internazionali.

**13) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.***

Non risultano indicazioni prevalenti della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea o giudizi pendenti davanti alla stessa.

**14) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.***

Non risultano indicazioni prevalenti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo o giudizi pendenti davanti alla stessa.

**15) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.***

Non risultano particolari indicazioni di linee prevalenti della regolamentazione in altri Stati membri dell'Unione europea rilevanti ai fini degli interventi specifici in esame.

### **PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO**

**1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.***

Il provvedimento in esame non introduce nuove definizioni normative.

**2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.***

La verifica della correttezza dei riferimenti normativi è stata effettuata con esito positivo.

**3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.***

Si è fatto ricorso alla tecnica della novella articolo 1, comma 5, lett. a) che modifica il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, introducendo l'articolo 23-bis (Obblighi di pubblicazione concernenti i controlli sulle attività economiche) e lett. b) che sostituisce all'allegato A del medesimo d.lgs. n. 33 del 2013 le parole "controlli sulle imprese con le parole "controlli sulle attività economiche".

**4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.**

L'intervento normativo non comporta effetti abrogativi impliciti.

**5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.**

Non sono presenti disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica.

**6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.**

Non risultano aperte altre deleghe sul medesimo oggetto dell'intervento in esame.

**7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruità dei termini previsti per la loro adozione.**

L'articolo 2 prevede che le amministrazioni di cui all'articolo 1 effettuino entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto il censimento dei controlli che deve essere pubblicato sui siti istituzionali alla sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Controlli sulle imprese", secondo uno schema standardizzato elaborato dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Analoga previsione è contenuta al comma 5, dell'articolo 2 che novella il decreto legislativo n. 33 del 2013 inserendovi l'articolo 23-bis.

L'articolo 8, in materia di formazione, prevede che il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Ministero delle imprese e del made in Italy, sentite le amministrazioni interessate, previa acquisizione dell'intesa in sede di conferenza unificata,

definisca un piano di formazione specifica del personale da erogare attraverso la Scuola nazionale dell'amministrazione, con particolare riferimento alle competenze in materia di digitalizzazione degli strumenti di programmazione e svolgimento dei controlli, di cooperazione con le imprese e coordinamento tra le amministrazioni, sui criteri e metodi standardizzati per effettuare il censimento degli obblighi e degli adempimenti.

***8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione tecnica della sostenibilità dei relativi costi.***

Per la predisposizione del provvedimento sono stati utilizzati i dati già disponibili e non appare necessario commissionare all'Istat apposite elaborazioni statistiche.



**GARANTE  
PER LA PROTEZIONE  
DEI DATI PERSONALI**

## **Parere su uno Schema di decreto legislativo recante semplificazione dei controlli sulle attività economiche - 31 agosto 2023 [9929069]**

[doc. web n. 9929069]

### **Parere su uno Schema di decreto legislativo recante semplificazione dei controlli sulle attività economiche - 31 agosto 2023**

Registro dei provvedimenti  
n. 387 del 31 agosto 2023

#### **IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI**

Nella riunione odierna, alla quale hanno preso parte il prof. Pasquale Stanzone, presidente, la prof.ssa Ginevra Cerrina Feroni, vice presidente, l'avv. Guido Scorza e il dott. Agostino Ghiglia, componenti e il cons. Fabio Mattei, segretario generale;

Vista la richiesta di parere dell'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione;

Visto il Regolamento (UE) 2016/679, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati, di seguito: "Regolamento") e, in particolare, l'articolo 36, paragrafo 4;

Visto il Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (decreto legislativo n. 196 del 2003, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, di seguito: "Codice") e, in particolare, l'articolo 154, comma 5;

Vista la documentazione in atti;

Viste le osservazioni del segretario generale, rese ai sensi dell'articolo 15 del regolamento del Garante n. 1/2000;

Relatore il prof. Pasquale Stanzone;

#### **PREMESSO**

E' stato sottoposto al parere del Garante uno schema di decreto legislativo recante semplificazione dei controlli operati sulle attività economiche.

La delega legislativa è esercitata ai sensi dell'articolo 27, commi 1 e 2, della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 (l. n. 118 del 2022) che, appunto, demanda al Governo l'adozione di uno o più decreti legislativi volti a razionalizzare le norme sui controlli pubblici di attività private,

nonché a eliminare le duplicazioni e le interferenze tra le diverse tipologie di ispezioni, nel rispetto di principi e criteri direttivi tra i quali si segnalano, in particolare:

- la semplificazione degli adempimenti amministrativi necessari sulla base del principio di proporzionalità rispetto alle esigenze di tutela degli interessi pubblici;
- l'accesso ai dati e lo scambio delle informazioni da parte dei soggetti che svolgono funzioni di controllo ai fini del coordinamento e della programmazione dei controlli anche attraverso l'interoperabilità delle banche dati, secondo la disciplina recata dal d.lgs. 82 del 2005 e s.m.i. (infra: CAD) e nel rispetto del Regolamento e del Codice, nonché attraverso l'utilizzo del fascicolo d'impresa di cui all'articolo 43-bis del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445) e degli atti dei controlli compiuti, con i relativi esiti, quando essi confermino, limitino o inibiscano lo svolgimento dell'attività d'impresa;
- l'individuazione, trasparenza e conoscibilità degli obblighi e degli adempimenti che le imprese devono rispettare per ottemperare alle disposizioni normative, nonché dei processi e metodi relativi ai controlli, per mezzo di strumenti standardizzati e orientati alla gestione dei rischi, quali liste di verifica, manuali e linee guida e indirizzi uniformi;
- il divieto per le pubbliche amministrazioni, nell'ambito dei controlli sulle attività economiche, di richiedere la produzione di documenti e informazioni già in loro possesso anche prevedendo sanzioni disciplinari nel caso di inadempienze;
- l'individuazione di specifiche categorie per i creatori di contenuti digitali, tenendo conto dell'attività economica svolta;
- la previsione di meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie tra creatori di contenuti digitali e relative piattaforme.

## **RILEVATO**

Lo schema di decreto si iscrive in un contesto normativo complesso che la delega legislativa mira a razionalizzare, semplificando i controlli sulle attività economiche senza, tuttavia, estenderne il perimetro applicativo.

L'articolato si compone di due parti. Nella prima sono definite le finalità e i principi, nella seconda sono invece individuati gli strumenti operativi definiti seguendo la logica del ciclo dei controlli, distinguendo quindi quelli applicabili alla programmazione da quelli relativi alla fase esecutiva.

L'articolo 1, in particolare, oltre a specificare l'ambito soggettivo di applicazione dello schema (tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, cui la legge attribuisce funzioni di controllo a presidio di un interesse pubblico tutelato, ad esclusione delle autorità amministrative indipendenti), precisa il significato delle nozioni di "controlli sulle attività economiche", "attività economica" e "soggetto controllato".

Gli articoli da 2 a 4 individuano nei principi di trasparenza (art. 2), valutazione del rischio (art. 3) e di fiducia e proporzionalità (art. 4) i criteri essenziali ai quali i controlli devono conformarsi.

L'articolo 2 obbliga, in particolare, le amministrazioni a effettuare (e, quindi, a trasmettere all'autorità preposta al coordinamento) il censimento degli obblighi e degli adempimenti oggetto dei controlli, previsti da disposizioni vigenti o da atti amministrativi a contenuto generale. Ciascuna amministrazione deve, inoltre, garantire il diritto dei soggetti controllati ad essere informati in ordine alle fasi del ciclo del controllo e al suo esito, nonché all'utilizzo di strumenti orientati alla gestione del rischio.

L'articolo 5 esige che i controlli sulle attività economiche vengano effettuati secondo un programma annuale o pluriennale predisposto dalle amministrazioni sulla base dei dati e delle informazioni rese disponibili e accessibili secondo la disciplina del CAD. Il comma 3 dell'articolo riconosce, poi, alle amministrazioni la possibilità di effettuare controlli a selezione casuale, a campione e su segnalazione di terzi, salvaguardando la significatività dei controlli effettuati e nel rispetto del principio del criterio di rotazione, qualora dalla segnalazione emergano situazioni di rischio.

L'articolo 6 disciplina l'utilizzo, a fini di controllo, di soluzioni tecnologiche, ivi incluse quelle di intelligenza artificiale, purché siano progettate, sviluppate e applicate in coerenza con il principio di proporzionalità rispetto al rischio e secondo le regole tecniche finalizzate alla realizzazione degli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana. Le soluzioni tecnologiche utilizzate dalle amministrazioni devono garantire altresì la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete (comma 1).

Il comma 2 dell'articolo, inoltre, individua nei seguenti criteri i principi da applicare alle decisioni sulla conformità agli obblighi e adempimenti imposti alle imprese controllate, assunte mediante soluzioni tecnologiche:

a) comprensibilità e conoscibilità, secondo cui ogni soggetto controllato ha diritto a conoscere l'esistenza di processi decisionali automatizzati che lo riguardano e, in tal caso, a ricevere informazioni (di cui si deve precisare il carattere significativo, ai sensi degli articoli 13, p.2, lett.f) e 15, p.1, lett.h) del Regolamento) sulla logica utilizzata;

b) non esclusività della decisione algoritmica, secondo il quale comunque "esiste" (da intendersi, ragionevolmente, come "deve esistere"), nel processo decisionale, un contributo umano capace di controllare, validare o smentire la decisione automatizzata;

c) non discriminazione algoritmica, secondo cui le amministrazioni devono adottare misure tecniche e organizzative adeguate al contrasto degli effetti discriminatori nei confronti dei soggetti controllati;

d) efficace ed efficiente gestione dei dati, da attuarsi con apposita regolamentazione delle fasi relative alla loro formazione, raccolta, accesso sicuro, monitoraggio, aggiornamento, riutilizzo, conservazione e comunicazione.

Il comma 3 stabilisce che, nel caso in cui vengano utilizzate soluzioni tecnologiche contenenti sistemi di intelligenza artificiale, che si avvalgono di approcci di apprendimento automatico o basati sulla logica e sulla conoscenza, debba essere garantita ai soggetti controllati, da parte delle amministrazioni controllanti, la tracciabilità del funzionamento del sistema e la sua piena conoscibilità.

Il comma 4 specifica che i funzionari, ai quali è affidato il compito di fornire il contributo umano previsto, devono poter comprendere le capacità e i limiti del sistema di intelligenza artificiale utilizzato, al fine di interpretarne correttamente gli esiti.

L'articolo 7, dedicato al coordinamento delle attività di programmazione e svolgimento dei controlli, obbliga le amministrazioni controllanti a coordinare a livello territoriale (anche attraverso accordi e convenzioni) le rispettive attività e dispone che le amministrazioni controllanti assicurano e garantiscono, in ogni caso, l'accesso ai dati e lo scambio delle informazioni attraverso l'interoperabilità dei sistemi informativi, secondo le previsioni e le modalità previste dal CAD (comma 6).

L'articolo 8 individua poi -quale ulteriore strumento di coordinamento- il fascicolo informatico



d'impresa, legittimando l'amministrazione precedente ad accedervi (v. art. 2, comma 2, lettera a), della legge 29 dicembre 1993, n. 580) utilizzando i dati e le informazioni ivi contenuti, anche per elaborare indicatori sintetici per la valutazione del rischio. Tale previsione consente all'amministrazione di avvalersi anche dei dati ivi presenti, relativi ai controlli già svolti dalla stessa amministrazione o dalle altre, operanti nel medesimo settore. Nelle more dell'adozione del regolamento di disciplina del fascicolo d'impresa (sul cui schema il Garante si è espresso con i pareri del 21 luglio 2022 e del 6 luglio 2023), l'accesso ai dati avviene secondo le modalità previste dall'Allegato 1 al decreto, di cui il primo costituisce parte integrante.

Il comma 2 dell'articolo 8 obbliga i soggetti titolari di funzioni di controllo a consultare il fascicolo informatico prima di avviare le attività di vigilanza, per acquisire informazioni e documenti pertinenti all'attività da svolgere, a fini di razionalizzazione e semplificazione degli adempimenti.

Il comma 3 vieta alle amministrazioni controllanti (pena l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 18-bis del CAD) di richiedere la produzione di documenti e informazioni già disponibili nel fascicolo delle attività economiche o, comunque, in loro possesso.

Il comma 4 disciplina l'obbligo di segnalazione delle infrazioni all'AGID, tenuta a pubblicare la segnalazione delle violazioni accertate su apposita area del proprio sito internet istituzionale.

Il comma 5, al fine di garantire elevati standard di affidabilità sistemica e interoperabilità del sistema, potenzia le infrastrutture in uso alle amministrazioni coinvolte nell'attività di controllo e, in particolare, alla Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) di cui all'articolo 50-ter del CAD. Inoltre, la norma introduce un vincolo finalistico ulteriore per la Piattaforma digitale nazionale dati, esigendone lo sviluppo anche al fine di consentire alle imprese di effettuare controlli automatizzati e acquisire certificati relativi a propri fatti, stati e qualità. Tale disposizione non parrebbe legittimare ipotesi di controllo ulteriori rispetto a quelli già previsti, limitandosi ad ampliare le funzionalità del sistema informativo: laddove l'intentio legis sia diversa, sarebbe tuttavia opportuno chiarirlo, definendo il perimetro di estensione dei controlli suddetti.

L'articolo 9 impone ai funzionari di tenere - nella programmazione, nello svolgimento e nel monitoraggio dei controlli - una condotta orientata al principio di leale collaborazione, agendo in modo aperto, trasparente e cooperativo.

L'articolo 13 disciplina il diritto di interpello, quale istituto volto a chiarire all'impresa dubbi sulla corretta interpretazione delle disposizioni di settore.

Particolare interesse assume l'articolo 15 che individua, nei primi tre commi, i titolari dei trattamenti di dati personali funzionali all'attività esercitata, imponendo altresì l'adozione di misure tecniche idonee a garantire la sicurezza del trattamento, soprattutto rispetto al rischio di distruzione, perdita, modifica o accesso non autorizzato ai dati.

Lo schema di decreto legislativo è inoltre corredato da un allegato tecnico, che disciplina le modalità di accesso al fascicolo informatico d'impresa, nelle more dell'adozione del relativo regolamento e di deposito dei verbali ispettivi nel fascicolo stesso, da parte delle pubbliche amministrazioni responsabili dei procedimenti. Tale deposito avviene in modo analogo a quanto previsto per analogo caricamento da parte degli Sportelli Unici delle Attività Produttive (SUAP).

## **RITENUTO**

La disciplina del trattamento dei dati personali connessi allo svolgimento dei controlli amministrativi sulle attività economiche, proposta dallo schema di decreto legislativo, non presenta particolari criticità. Essa è, tuttavia, suscettibile di perfezionamento, sulla base delle seguenti indicazioni, per rafforzare le garanzie per i dati trattati dalle amministrazioni precedenti.

Una prima riflessione merita l'articolo 6, relativo all'utilizzo, a fini di controllo, di soluzioni tecnologiche, ivi incluse quelle di intelligenza artificiale. Esso dovrebbe essere integrato anzitutto prevedendo un vincolo di conformità, alle norme del Regolamento e del Codice, del trattamento dei dati personali svolto nell'ambito di sistemi che adottino tali soluzioni tecnologiche.

Al fine di assicurare il rispetto delle garanzie previste dall'articolo 22 del Regolamento in materia di processo decisionale automatizzato, sarebbe opportuno inserire, all'alinea del comma 2 dell'articolo 6, dopo le parole "rispettano", le seguenti: "le disposizioni di cui all'articolo 22 del Regolamento (UE) 2016/679".

Coerentemente, al comma 2, lettera b), tra i diritti degli interessati andrebbe inserito quello di esprimere la propria opinione e contestare la decisione assunta, secondo quanto previsto dall'articolo 22 del Regolamento.

Inoltre, l'articolo andrebbe integrato prevedendo alcune garanzie peculiari da assicurare sin dalla fase, preliminare, di acquisto o sviluppo delle soluzioni tecnologiche, per contrastare le implicazioni maggiormente critiche di tali tecniche, riscontrate in sede applicativa. In tale ambito, infatti, le amministrazioni devono poter assicurare la disponibilità di ogni elemento utile a comprendere le logiche di funzionamento di tali sistemi, con particolare riferimento al codice sorgente e alla relativa documentazione. Dovrebbe inoltre essere precisato che, in relazione alle soluzioni tecnologiche utilizzate, le amministrazioni sono tenute a garantire la minimizzazione del rischio di errori e distorsioni connessi all'utilizzo dei dati e dei modelli di analisi sviluppati mediante tecniche di intelligenza artificiale e la rettificazione dei fattori determinanti inesattezze dei dati e malfunzionamenti dei modelli di analisi utilizzati; nonché il contrasto di effetti discriminatori, segnatamente in ragione della nazionalità, dell'origine etnica, delle opinioni politiche, delle convinzioni religiose o filosofiche, dell'appartenenza sindacale, dei caratteri somatici, dello status genetico, della condizione di salute, del genere o dell'orientamento sessuale.

Con riferimento all'articolo 7, comma 6, di disciplina del coordinamento a livello territoriale delle attività delle amministrazioni controllanti e di accesso ai dati e scambio delle informazioni, sarebbe opportuno aggiungere un vincolo di conformità espresso, al Regolamento e al Codice, del trattamento dei dati personali. Tale integrazione è volta a garantire una disciplina maggiormente conforme con il complessivo quadro normativo di riferimento.

L'articolo 8, comma 1, disciplina -quale ulteriore strumento di coordinamento- il fascicolo informatico d'impresa, prevedendo che l'amministrazione precedente possa accedervi utilizzando i dati e le informazioni in esso contenuti (v. art. 2, comma 2, lettera a), della legge 29 dicembre 1993, n. 580), anche al fine di elaborare indicatori sintetici per la valutazione del rischio. La norma andrebbe integrata, prevedendo che l'utilizzo dei dati personali avvenga nella misura in cui sia previsto dalla disciplina del relativo procedimento amministrativo, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 5 del Regolamento, garantendo così conformità non soltanto alla disciplina di protezione dati ma anche ai criteri di delega, che non prevedono, sul punto, l'estensione dell'ambito applicativo, ma solo la razionalizzazione dei controlli.

Il comma 4 disciplina l'obbligo di segnalazione delle infrazioni all'AGID e della conseguente pubblicazione su apposita area del sito internet istituzionale. Al fine di garantire maggiore conformità con il principio di minimizzazione di cui all'articolo 5, p.1, lett.c) del Regolamento, la norma andrebbe integrata con la previsione di una specifica clausola di garanzia dei dati pubblicati, espungendo quelli relativi al segnalante e, comunque, i dati personali eccedenti le finalità perseguite.

## **IL GARANTE**

ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 4, del Regolamento, esprime parere favorevole sul

proposto schema di decreto legislativo, con le seguenti condizioni, esposte nel “Ritenuto”, relative all’esigenza di:

a) apportare all’articolo 6 le seguenti integrazioni:

- al comma 2, alinea, dopo le parole: “rispettano” inserire le seguenti: “le disposizioni di cui all’articolo 22 del Regolamento (UE) 2016/679, nonché”;
- al comma 2, lettera a), precisare il carattere significativo delle informazioni da fornire al soggetto controllato;
- al comma 2, lettera b), tra i diritti degli interessati inserire quello di esprimere la propria opinione e contestare la decisione assunta, secondo quanto previsto dall’articolo 22 del Regolamento;
- prevedere che le amministrazioni assicurino la disponibilità di ogni elemento utile a comprendere le logiche di funzionamento dei sistemi considerati, con particolare riferimento al codice sorgente e alla relativa documentazione; garantiscano la minimizzazione del rischio di errori e distorsioni connessi all’utilizzo dei dati e dei modelli di analisi sviluppati mediante tecniche di intelligenza artificiale e la rettificazione dei fattori determinanti inesattezze nei dati e malfunzionamenti dei modelli di analisi utilizzati, nonché il contrasto di effetti discriminatori, segnatamente in ragione della nazionalità, dell’origine etnica, delle opinioni politiche, delle convinzioni religiose o filosofiche, dell’appartenenza sindacale, dei caratteri somatici, dello status genetico, della condizione di salute, del genere o dell’orientamento sessuale;

b) all’articolo 7, comma 6, aggiungere un vincolo di conformità espresso, al Regolamento e al Codice, del trattamento dei dati personali;

c) all’articolo 8, apportare le seguenti modificazioni:

- al comma 1, aggiungere, in fine, le seguenti parole: “, nella misura in cui sia previsto dalla disciplina del relativo procedimento amministrativo, per quanto riguarda i dati personali nel rispetto dei principi di cui all’articolo 5 del Regolamento (UE) 2016/679”;
- al comma 4, secondo periodo, aggiungere, in fine, le seguenti parole: “espungendovi i dati personali relativi al segnalante e, comunque, i dati personali eccedenti le finalità perseguite”.

*Roma, 31 agosto 2023*

IL PRESIDENTE  
Stanzione

IL RELATORE  
Stanzione

IL SEGRETARIO GENERALE  
Mattei



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

**Intesa, ai sensi dell'articolo 27, comma 2, della legge 5 agosto 2022, n. 118, sullo schema di decreto legislativo recante semplificazione dei controlli sulle attività economiche, in attuazione della delega al Governo di cui all'articolo 27, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118.**

Rep. atti n. 7/CU del 25 gennaio 2024.

## **LA CONFERENZA UNIFICATA**

Nell'odierna seduta del 25 gennaio 2024:

**VISTO** l'articolo 27, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118, che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi volti a semplificare, rendere più efficaci ed efficienti e coordinare i controlli sulle attività economiche, nel rispetto dei criteri previsti dalla stessa norma, nonché di quelli di cui all'articolo 20, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59, al fine di assicurare la semplificazione degli adempimenti e delle attività di controllo, consentendo l'efficace tutela degli interessi pubblici, nonché di favorire la ripresa e il rilancio delle attività economiche;

**VISTO**, inoltre, il successivo comma 2, a norma del quale i citati decreti legislativi sono adottati entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge annuale per la concorrenza per il 2021, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, del Ministro delle imprese e del made in Italy, del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, del Ministro dell'economia e delle finanze e dei Ministri competenti per materia, sentiti le associazioni imprenditoriali, gli enti rappresentativi del sistema camerale e le organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere;

**VISTA** la nota prot. DAGL n. 97 del 4 gennaio 2024, acquisita, in pari data, al prot. DAR n. 141, con la quale la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ha trasmesso lo schema di decreto legislativo in oggetto, approvato in esame preliminare nella riunione del Consiglio dei ministri del 19 dicembre 2023, corredato delle prescritte relazioni e munito del "VISTO" del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ai fini dell'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata;

**VISTA** la nota prot. DAR n. 151 del 4 gennaio 2024, con la quale l'Ufficio per il coordinamento delle attività della segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ha trasmesso il citato schema di decreto legislativo alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, all'ANCI e all'UPI, nonché alle amministrazioni statali interessate, con contestuale convocazione di una riunione tecnica per il giorno 16 gennaio 2024;

**CONSIDERATO** che, all'esito di tale riunione tecnica, in data 18 gennaio 2024, il Coordinamento tecnico affari istituzionali e generali della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha trasmesso osservazioni relative allo schema di decreto legislativo in oggetto, acquisite, in pari data, al prot. DAR n. 870;

**VISTA** la nota prot. DAR n. 872 del 18 gennaio 2024, con la quale tali osservazioni sono state trasmesse a tutte le amministrazioni interessate;



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

**CONSIDERATO** che l'ANCI ha trasmesso un documento recante proposte emendative allo schema di decreto legislativo in oggetto, acquisito al prot. DAR n. 1071 del 22 gennaio 2024 e diramato a tutte le amministrazioni interessate, in pari data, con nota prot. DAR n. 1073;

**CONSIDERATO** che l'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione ha trasmesso un documento, acquisito al prot. DAR n. 1253 del 24 gennaio 2024 e diramato alle amministrazioni coinvolte, in pari data, con nota prot. DAR n. 1256, di riscontro alle osservazioni e alle proposte emendative delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano nonché dell'ANCI;

**CONSIDERATO** che l'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione, ad integrazione del documento trasmesso in data 24 gennaio 2024, ha trasmesso un ulteriore documento, acquisito al prot. DAR n. 1283 del 25 gennaio 2024 e diramato, in pari data, con nota prot. DAR n. 1287, di riscontro alle osservazioni e alle proposte emendative di ANCI;

**CONSIDERATO** che nel corso dell'odierna seduta del 25 gennaio 2024 di questa Conferenza:

- le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno espresso avviso favorevole all'intesa, con le osservazioni e le proposte emendative contenute nel documento che, allegato al presente atto, ne costituisce parte integrante (Allegato 1);
- l'ANCI ha espresso avviso favorevole all'intesa, con la raccomandazione al Governo di valutare, alla luce dell'acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari e del Consiglio di Stato, le ulteriori questioni poste dall'ANCI;
- l'UPI ha espresso avviso favorevole all'intesa;

**CONSIDERATO** che il rappresentante del Ministro per la pubblica amministrazione ha rassicurato che saranno valorizzate tutte le osservazioni effettuate, garantendo l'impegno anche con riferimento alla clausola di salvaguardia per le autonomie;

**ACQUISITO**, quindi, l'assenso del Governo;

### **SANCISCE INTESA**

nei termini indicati in premessa, ai sensi dell'articolo 27, comma 2, della legge 5 agosto 2022, n. 118, sullo schema di decreto legislativo recante semplificazione dei controlli sulle attività economiche, in attuazione della delega al Governo di cui all'articolo 27, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118.

Il Segretario  
Cons. Paola D'Avena

Il Presidente  
Ministro Roberto Calderoli



CONFERENZA DELLE REGIONI  
E DELLE PROVINCE AUTONOME

24/08/CU03/C1-C10-C11

**POSIZIONE SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE  
SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI SULLE ATTIVITÀ  
ECONOMICHE, IN ATTUAZIONE DELLA DELEGA AL GOVERNO DI  
CUI ALL'ARTICOLO 27, COMMA 1, DELLA LEGGE 5 AGOSTO 2022, N.  
118**

**Intesa, ai sensi dell'articolo 27, comma 2, della legge 5 agosto 2022, n. 118**

***Punto 3) O.d.g. Conferenza Unificata***

**La Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome esprime parere favorevole con le osservazioni e le proposte emendative di seguito riportate.**

\*\*\*\*\*

Si apprezza l'intento di semplificare, razionalizzare e coordinare i controlli sulle attività economiche eliminando duplicazioni e interferenze che sono fonte di oneri amministrativi e regolatori gravanti sulle stesse PMI e ne pregiudicano la competitività come più volte lamentato dalle imprese stesse.

È bene tenere presente che la materia oggi risulta già sottoposta a una normativa specifica, per quanto sintetica e non aggiornata.

La vigente disciplina statale sulla semplificazione dei controlli nella materia dello sviluppo economico risale al 2012, precisamente all'art. 14 decreto-legge n. 5/2012 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo) convertito con modificazioni dalla legge n. 35.

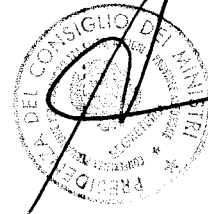
In particolare, il co. 3 dell'art. 14 del d.lgs. n. 5/2012 ha demandato al Governo regolamenti di delegificazione (ossia d.P.R. ai sensi dell'art. 17, co. 2, l. n. 400/1988) volti a razionalizzare, semplificare e coordinare i controlli sulle imprese, secondo principi cui devono attenersi le regioni e gli enti locali nel conformare le attività di controllo di loro competenza, e a tal fine sono adottate apposite linee guida mediante intesa in sede di Conferenza unificata (co. 4).

Peraltro, non risulta che questi decreti siano mai stati adottati, mentre con l'intesa di Conferenza unificata 24 gennaio 2013 sono state varate le linee guida.

Rispetto alle norme vigenti il nuovo provvedimento proposto dal Governo (e sottoposto al parere della Conferenza Unificata) introduce alcune novità, senza tuttavia stravolgere il quadro giuridico vigente, e peraltro senza disporre la formale abrogazione.

Fornisce innanzitutto delle definizioni (v. art. 1), come per esempio quella di "attività economica". Infatti, la nuova formulazione normativa modifica l'oggetto dei controlli e il relativo approccio giuridico-amministrativo, concentrandolo sulle attività economiche e non più sulle imprese.

25/1/2024



Reintroduce poi l'obbligo di mappare e pubblicare i controlli svolti da parte delle pp.aa. competenti (art. 2), che in più sono tenute a una ricognizione straordinaria "dei controlli operati nell'ultimo triennio e dei relativi esiti anche in relazione alla dimensione e tipologia dei soggetti controllati"; il "rapporto sullo stato dei controlli, con evidenza percentuale dei casi in cui il controllo si è concluso con la constatazione di irregolarità, è trasmesso al Dipartimento della Funzione pubblica ai fini della verifica della necessità di mantenimento o mutamento dei controlli".

Gli adempimenti per le pp.aa., dunque, si moltiplicano, senza però garanzie di migliore razionalità amministrativa, basti pensare che destinatario degli esiti della ricognizione straordinaria è in prima battuta il Dipartimento di funzione pubblica e solo successivamente la Presidenza del Consiglio dei ministri, e senza che da ciò derivino in capo al Governo ulteriori compiti.

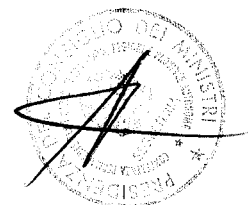
L'art. 27 della legge-delega sottopone questo schema di d.lgs. a intesa in Conferenza Unificata (v. comma 2), nel rispetto del riparto di potestà legislativa sancito dall'art. 117 della Costituzione.

Al comma 4 poi ripropone la già menzionata formulazione contenuta nell'art. 14, co. 4, del d.l. n. 5/2012, in virtù della quale regioni ed enti locali, nell'ambito dei propri ordinamenti, conformano le attività di controllo di loro competenza ai principi della delega. Nella disciplina attuale questa previsione si combina con quanto statuito dalle linee-guida 24 gennaio 2013, mentre il futuro d.lgs. non contempla simili atti attuativi.

Dalla lettura del testo emergono tuttavia alcuni passaggi critici che andrebbero approfonditi al fine di poter essere maggiormente propositivi. Di seguito si avanzano pertanto alcune osservazioni.

Anzitutto, si rileva la necessità di una istruttoria congiunta con il DM relativo al fascicolo informatico di impresa richiamato nello schema di d.lgs. (art 4) che è posto non solo come **ulteriore strumento di coordinamento, ma anche come passaggio obbligatorio per lo svolgimento di ogni controllo, fonte di comportamenti sanzionabili (art. 4 c. 3) e oggetto di segnalazione ad AGID**, diventando peraltro strumento **certificante** (art 4, comma 3 secondo cui le amministrazioni controllanti non possono richiedere la produzione di documenti e informazioni già disponibili nel fascicolo). **Si pone quindi il problema di identificare esplicitamente chi sia il soggetto certificante del contenuto del fascicolo.**

Per la programmazione e lo svolgimento dei controlli si prevede che l'amministrazione procedente acceda al fascicolo informatico con le modalità definite dal **decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy di cui all'articolo 4, comma 6, secondo periodo, del decreto legislativo n. 219 del 2016** che è diretto a individuare, sentite le amministrazioni interessate, secondo principi di gradualità e sostenibilità, i termini e le modalità operative di alimentazione del fascicolo, nonché le modalità e i limiti con cui le relative informazioni sono rese disponibili per i soggetti pubblici e privati interessati.



**Il decreto in questione è giunto all'attenzione della Conferenza delle Regioni in data 9 gennaio u.s.. Trattandosi di un necessario presupposto del d. lgs. sui controlli in materia di attività economiche, si segnala l'opportunità di esaminare il decreto Mimit sul fascicolo contestualmente per valutarne l'impatto sulla disciplina dei controlli.**

In ogni caso è importante sottolineare, viste anche le nuove funzioni ad esso attribuite, che ai sensi della normativa vigente, **il contenuto del fascicolo dovrà essere reso integralmente e direttamente disponibile alle amministrazioni interessate senza alcun onere e vincolo.**

Entrando nel merito del decreto legislativo si sottolinea come lo stesso ha un impatto rilevante riguardando compiti e funzioni in materia di controlli sulle attività economiche, con le poche eccezioni elencate al comma 3 dell'art 1.

Il paradigma introdotto ridefinisce il sistema dei controlli sulle attività economiche introducendo principi e strumenti comuni a tutte le amministrazioni interessate, a prescindere dal loro specifico settore di riferimento. **Non pare esservi dunque raccordo con le discipline di settore che non vengono modificate, e a cui le nuove disposizioni sembrano sovrapporsi. In particolare, con riferimento all'articolo 6 in materia di violazioni sanabili, occorre chiarire il rapporto con le normative regionali esistenti in materia.**

Le PA sono infatti investite dei seguenti **ulteriori nuovi compiti senza che vengano previste le relative risorse finanziarie:**

1. **censimento** dei controlli entro 120 gg secondo lo schema standardizzato fornito da Dipartimento della Funzione Pubblica;
2. **ricognizione** straordinaria dei controlli operati nell'ultimo triennio e dei relativi esiti anche in relazione alla dimensione e tipologia dei soggetti controllati con evidenza percentuale dei casi in cui il controllo si è concluso con la constatazione di irregolarità;
3. **aggiornamento** sistematico del censimento con periodicità biennale;
4. **aggiornamento** sistematico della ricognizione con periodicità triennale;
5. **pubblicazione e predisposizione** di apposite linee guida (art. 5 c. 1);
6. adozione di **misure volte ad automatizzare** progressivamente le attività di controllo, ricorrendo a soluzioni tecnologiche, ivi incluse quelle di intelligenza artificiale in coerenza con il principio di proporzionalità al rischio secondo, le regole tecniche finalizzate alla realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana.

Si prevede che tutti questi nuovi compiti siano svolti con le risorse disponibili a legislazione vigente ovvero senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (art 9 c. 1 e art 11).





Infine, l'art. 7 disciplina i meccanismi di dialogo e collaborazione individuando il livello centrale come soggetto dirimente in caso di incertezza normativa o difformità applicativa a livello territoriale. Le risposte fornite dalle amministrazioni centrali costituiscono criteri interpretativi di carattere generale. **Non è chiaro se la disposizione riguardi solo i controlli di cui sono titolari le amministrazioni centrali o la totalità dei controlli oggetto del decreto legislativo.**

### **Proposte emendative:**

#### Proposta sostitutiva

##### 2.1

Al comma 1 dell'articolo 2, le parole "*Entro centoventi giorni dalla data di adozione dello schema standardizzato*" sono sostituite dalle seguenti "*Entro un anno dalla data di adozione dello schema standardizzato*".

#### **Relazione illustrativa**

L'emendamento è finalizzato, in estremo subordine al mancato trasferimento di risorse finanziarie, a consentire alle amministrazioni un tempo ulteriore per dare attuazione agli adempimenti previsti.

#### Proposta additiva

##### 4.2 bis

Dopo il comma 2 dell'articolo 4, è aggiunto il seguente:

*"2 bis. L'accesso al fascicolo informatico di cui al comma 4.2 avviene direttamente e integralmente senza oneri né vincoli per le amministrazioni procedenti"*

#### **Relazione illustrativa**

Tale emendamento è finalizzato a garantire che l'accesso al fascicolo informatico di impresa, attività obbligatoria per lo svolgimento di ogni controllo, avvenga direttamente e integralmente senza oneri né vincoli per le amministrazioni procedenti.

##### **10 bis**

Dopo l'articolo 10 è aggiunto il seguente:

*"10 bis Clausola di salvaguardia.*

*Le disposizioni del presente decreto si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi*



*statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”.*

**Relazione illustrativa**

La richiesta è coerente anche con quanto previsto al comma 4 dell'articolo 27 della precitata legge (4. *Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nell'ambito dei propri ordinamenti, conformano le attività di controllo di loro competenza ai principi di cui al comma 1.*)

Roma, 25 gennaio 2024



Numero \_\_\_\_/\_\_\_\_ e data \_\_/\_\_/\_\_\_\_ Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

## Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 12 marzo 2024

### **NUMERO AFFARE 00316/2024**

#### OGGETTO:

Presidenza del consiglio dei ministri – Ministro per la pubblica amministrazione.

Schema di decreto legislativo recante semplificazione dei controlli sulle attività economiche, in attuazione della delega al Governo di cui all'articolo 27, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118;

#### LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 231 in data 28 febbraio 2024, con la quale il Ministero della pubblica amministrazione ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giovanni Grasso;

#### *Premesse.*

1.- Con nota prot. n. 231 del 28 febbraio 2024, il capo dell'ufficio legislativo del Ministero della pubblica amministrazione, d'ordine del Ministro, ha trasmesso, ai

fini della acquisizione del prescritto parere, lo schema di decreto legislativo recante “*semplificazione dei controlli sulle attività economiche, in attuazione della delega al Governo di cui all’articolo 27, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118*”.

2.- A corredo della richiesta, sono stati trasmessi:

a) il testo dello schema di decreto legislativo, validato e ‘bollinato’ dal Ragioniere generale dello Stato;

b) la “*relazione illustrativa*”, munita del visto del Ministro e della pedissequa richiesta di parere *ex* articolo 36 r.d. 21 aprile 1942, n. 444;

c) la “*analisi dell’impatto della regolamentazione*” (AIR) di cui all’art. 14, commi 3 e 7 della legge n. 246/2005, accompagnata dalla relativa “*valutazione*” espressa dal “Nucleo di valutazione” (NUVIR), con nota prot. VIII 49/24 del 27/2/2024 1;

d) la “*relazione tecnica*” di cui all’art. 11-ter della legge n. 468/1978, munita di ‘bollinatura’;

e) la “*analisi tecnico-normativa*”, redatta in guisa informale;

f) il parere espresso, in data 31 agosto 2023, dal Garante per la protezione dei dati personali;

g) l’intesa, sancita dalla Conferenza unificata con atto n. 7/CU del 25 gennaio 2024;

h) i contributi e dalle osservazioni formulate dalle associazioni di categoria.

Successivamente, sono stati altresì trasmessi gli “*atti di concerto*” espressi dal Ministro delle imprese e del *made in Italy* (con nota prot. 4821.del 4 marzo 2024), dal Ministero dell’economia e delle finanze (con nota prot. n. 1103 del 7 marzo 2024), dal Ministro dell’interno (con nota prot. n. 3899 del 6 marzo 2024) e dal Ministro dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (con nota prot. 114177 dell’8 marzo 2024).

3.- Nel corso della adunanza del 12 marzo 2024, su istanza del Ministro richiedente, la Sezione ha auditato, in occasione della trattazione del parere, il capo dell’Ufficio legislativo del Ministero della pubblica amministrazione, dott. Francesco Radicetti, all’uopo delegato dal Ministro, che ha provveduto ad illustrare i punti salienti

dell'intervento normativo.

*Il procedimento normativo.*

3.- Lo schema di decreto legislativo in esame è preordinato a dare attuazione alla delega di cui all'articolo 27 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*), che:

a) ne individua (al comma 1) la *complessiva finalità* (incentrata sulla “*semplificazione degli adempimenti e delle attività di controllo*” sulla “*ripresa e il rilancio delle attività economiche*”) e *gli specifici obiettivi* (eliminazione degli adempimenti non necessari; semplificazioni di quelli necessari; coordinamento e razionalizzazione della programmazione; promozione della collaborazione; trasparenza degli obblighi e degli adempimenti);

b) ne fissa i *principi* di riferimento ed i *criteri* direttivi;

c) ne scandisce (al comma 2) la *tempistica* e ne prefigura le *modalità* procedurali.

4.- Per l'attuazione della delega (nel rispetto del termine di ventiquattro mesi, decorrenti dal 23 agosto 2022) sono previste le seguenti scansioni procedurali:

a) la “*proposta*” del Ministro per la pubblica amministrazione, del Ministro dello sviluppo economico (ora: Ministro delle imprese e del *made in Italy*), del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale (ora: Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica), del Ministro dell'economia e delle finanze e degli altri Ministri “*competenti per materia*”;

b) l’*audizione*” delle associazioni imprenditoriali, degli enti rappresentativi del sistema camerale e delle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale;

c) l’*intesa*”, acquisita in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

5.- Osserva la Sezione che la “*proposta*” dei Ministri competenti (che rientra nel novero degli “*adempimenti del procedimento*” per i quali, in quanto siano “*prescritti dalla legge di delegazione*”, l'articolo 14, comma 1 della legge 23

agosto 1988, n. 400 impone specifica e puntuale evidenziazione nel corpo del “*preambolo*”):

a) integra, *sotto il profilo formale*, l’atto di *impulso* che prepara ed attiva la successiva “*deliberazione*” del Consiglio dei ministri sui “*testi dei decreti aventi valore o forza di legge*” (cfr. articolo 5, comma 1 lettera c) legge n. 400/1988, in relazione all’articolo 2, comma 3 lettera c);

b) rappresenta, *sotto il profilo sostanziale*, l’esito subprocedimentale delle acquisizioni effettuate, delle istruttorie compiute, delle valutazioni operate e delle determinazioni assunte, trasfuse in uno “*schema*” di provvedimento normativo, corredato dalla documentazione di supporto e destinato, come tale, al vaglio ed alla approvazione consiliare (*arg. ex* articolo 17-*bis*, comma legge n. 241/1990).

5.1.- L’attribuzione espressa, da parte della legge delega, di un potere di proposta *congiunto* (cioè a dire intestato, in guisa equiordinata e senza alcun ordine di *primazia*, ad una pluralità di Ministeri) implica, perciò – trattandosi di attribuzione di ordine *competenziale*, integrativa di un parametro di legalità *formale*: cfr. articolo 1, comma 1 legge n. 241/1990 – il duplice (e *vincolante*) corollario:

a) che, relativamente alle modalità di articolazione del procedimento, lo “*schema*” di provvedimento normativo – sottoposto, come tale, alla approvazione, prima preliminare e poi definitiva, del Consiglio dei Ministri – deve costituire il frutto di una dialettica e cooperativa elaborazione *delle autorità coproponenti*, e non già di una sola (o solo di qualcuna) di esse;

b) che – avendo la legge delega *imposto* il coinvolgimento di diversi Ministeri, nella evidente considerazione della necessaria convergenza, nella articolata trama normativa, di una *pluralità* ed *eterogeneità* di ambiti di materie, di competenze e di correlativi interessi pubblici di attribuzione – non si legittima, in via di principio, né una abdicazione all’esercizio del potere (che è anche dovere) di elaborare (congiuntamente o, comunque, in guisa convergente) la proposta attuativa, né la surrogazione del concorso propositivo con la postuma (ed oltretutto ‘secca’ ed

‘inarticolata’, e con ciò contenutisticamente inespressiva) manifestazione di un mero “concerto” o di un semplice “*nulla-osta*”.

Importa, invero, rammentare che la *proposta* (come fatto palese dall’espressivo tratto etimologico) per definizione *precede* lo ‘schema’ di testo di cui è latrice; il *concerto* è, per contro, atto di una sequela procedimentale in cui sulla “*decisione preliminare*” previamente assunta ed elaborata dall’autorità concertante – ed i cui effetti costitutivi sono, *ratione materiae*, provvisori, in quanto lasciati alla successiva integrabilità co-decidente specificamente “*settoriale* –, è in tal guisa chiamata ad esprimere la propria condivisione, in termini di “*assenso*” o “*accordo*”, l’autorità concertata, comunque titolare del sopra specificato *ius variandi* (*arg.*, ancora, *ex* articolo 17-*bis* l. n. 241/1990).

5.2.- Ciò posto, va rilevato che, nella specie, lo schema di decreto legislativo all’esame non è il frutto di una *proposta congiunta* dei Ministri normativamente coinvolti, ma della iniziativa del solo Ministro per la pubblica amministrazione, laddove: *a*) il Ministro delle imprese e del *made in Italy* e il Ministro dell’economia e delle finanze (insieme al Ministro dell’interno e al Ministro dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste) hanno formalizzato il loro (postumo ed anodino) concerto; *b*) il Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica neppure il concerto.

Il vizio è di rilievo. E non si tratta – è necessario rimarcare – di vizio *meramente formale*: la mancata partecipazione, nella fase formativa, delle Amministrazioni *settorialmente competenti* ha, in concreto, svuotato l’ordito normativo – il cui incisivo tratto di *trasversalità* è a fondamento della indicazione, di ordine appunto *competenziale* (cfr. articolo 97, comma 3 Cost.), della legge delega – di ogni specifico riferimento alla complessa ed articolata trama dei controlli, alla luce delle normative vigenti.

In questa prospettiva, il mancato concorso alla elaborazione e formulazione della proposta equivale ad una attribuzione non esercitata.

6.- Occorre, d’altra parte, evidenziare che la legge 5 agosto 2022, n. 118 recupera,

sotto i profili di interesse, l'obiettivo di "*semplificazione dei controlli sulle imprese*" a suo tempo previsto dall'articolo 14 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, come convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35 (recante "*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*"), il quale aveva prefigurato un ambizioso programma di delegificazione, anch'esso ispirato ai principi "*della semplicità, della proporzionalità dei controlli stessi e dei relativi adempimenti burocratici e della effettiva tutela del rischio*".

L'iniziativa – che aveva condotto alla elaborazione di apposite "*linee guida*", approvate in sede di intesa sancita nella Conferenza unificata del 24 gennaio 2013 – non ha avuto seguito, verisimilmente in ragione, tra l'altro, del sopravvenuto disfavore per lo strumento del regolamento di delegificazione e della correlata assenza di una tempistica attuativa.

Con la nuova legge, il medesimo obiettivo è riproposto e riattualizzato, con la più incisiva opzione della delegazione legislativa, ancorata ad una scandita tempistica (che prevede anche la adozione di decreti integrativi e correttivi nei dodici mesi successivi all'approvazione: cfr. articolo 1, comma 5).

Resta, nondimeno, confermato, nel nuovo contesto (come è, tra l'altro, fatto palese dall'espresso e confermativo richiamo anche ai "*criteri di cui all'articolo 20, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59*") il necessario coinvolgimento, che ne ribadisce la non defettibile centralità dell'apporto propositivo, dei "*Ministri competenti per materia*", accanto al Ministro per la pubblica amministrazione e al Ministro per le imprese.

7.- Per il profilo in esame, la Sezione non può, in definitiva, non rimarcare – di là dal merito, per il quale si formulano comunque le osservazioni generali che seguono – la genesi non adeguata dell'iniziativa normativa.

*Osservazioni generali.*

8.- L'articolo 1 (*Ambito di applicazione e definizioni*) perimetra l'oggetto dell'intervento, escludendo dal relativo ambito di applicazione (oltre alla attività



ispettiva e di controllo operata dalle autorità amministrative indipendenti, che non rientrano nel novero delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, richiamato al comma 1) i controlli: *a) fiscali; b) antimafia; c) di polizia economico-finanziaria; d) di sicurezza e difesa nazionale; e) disposti per garantire la "continuità delle relazioni internazionali"*.

Si tratta di un ambito di settori "esclusi" – cui devono aggiungersi, altresì, quelli rientranti nella competenza delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali, cui l'articolo 27, comma 4 della legge n. 188 si limita ad imporre l'obbligo ordinamentale di conformazione ai principi – per alcuni dei quali (segnatamente: quelli correlati a non meglio definite "esigenze di sicurezza e difesa nazionale" o di "continuità delle relazioni internazionali") si segnala un *deficit* di tipizzazione foriero di incertezza, circa la (intera) sfera applicativa della regolazione in esame, incertezza che non pare del tutto conforme alla *ratio* giustificatrice della legge delega. La relativa indeterminatezza del riferimento – peraltro correlato ad interessi a forte caratterizzazione politica – per quanto legittimata dalla plausibile sottrazione di "eccezionali" interessi rafforzati alla logica di semplificazione e di *compliance*, non è esente dal rischio di una modulabile integrazione (ed estensione) *a posteriori*.

8.1.- Importa, altresì, segnalare che la (generica e comprensiva) salvezza delle "disposizioni di attuazione di obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea", scolpita al comma 4, pare in grado di innestare, sul complessivo intervento, un criterio fortemente limitativo, in ragione della notoria circostanza che l'esercizio dell'attività economica è diffusamente e trasversalmente interessato dalla convergenza della normativa nazionale e di quella di matrice euro-comune.

Posto, peraltro, che i principi di semplificazione, di razionalizzazione e di efficientamento che si mira ad introdurre, non sono affatto estranei alla normativa di fonte europea – soprattutto nella prospettiva del valorizzato canone di proporzionalità, che gioca un ruolo fondamentale, quando si abbia riguardo alla proiezione specifica in termini sanzionatori della materia dei controlli sull'attività

economica – l'esclusione in parola avrebbe potuto essere circoscritta con maggiore puntualità e con riferimento a più specifici e circostanziati profili ostativi.

In effetti, su un piano di riflessione sistematico-ordinamentale, proprio la generalizzata e pregiudiziale *esenzione* dal quadro regolatorio della semplificazione dei settori comunque interessati dalla disciplina europea, si pone in contraddizione con la stessa direttiva, disegnata dalla legge delega, di orientare le attività di controllo (intese, in senso lato e comprensivo, come “*strumento di governo del sistema*”) ad un'ottica “*non solo repressiva*”, ma anche “*collaborativa*” [(cfr. articolo 27, comma 1, lettere *e*) ed *f*)], privilegiando “*meccanismi di promozione dell'ottemperanza*”, di “*dialogo*” e di “*valorizzazione dei comportamenti virtuosi*”.

L'alternativa tra *compliance* e *repressione* si colloca infatti – come più avanti meglio si avrà modo di osservare – non solo sul crinale delle *modalità* dell'attività controllo (*accessi, ispezioni, verifiche, confronti*), ma – più ancora – *a valle* della stessa, relativamente alle *misure* sanzionatorie (sia meramente pecuniarie che interdittive, repressive, ripristinatorie o conformative, spesso incidenti ancor più delle prime sulla sopravvivenza operativa delle imprese) che l'amministrazione procedente è tenuta ad adottare (anche, e si potrebbe dire, soprattutto) nel rispetto degli obblighi fissati a livello europeo all'esito di un controllo negativo.

Sicché il principio di proporzionalità – declinato, in conformità alla elaborazione operata dalla stessa giurisprudenza europea, quale “*regola del mezzo più mite*” – è destinato non solo a supportare una verifica di *necessità* (nell'*an*) e di *adeguatezza* (nel *quomodo*) dei controlli, ma anche a *modulare* e *conformare* i meccanismi sanzionatori, di là della mera valorizzazione, in chiave esimente, dell'errore scusabile (di suo già prevista, in generale, dall'articolo 3, comma 2 della l. n. 689/1981, sul quale v. le osservazioni formulate *infra*).

Importa, con ciò, sottolineare che la c.d. dottrina Engel, e il principio di proporzionalità in materia sanzionatoria governano, per così dire, *in special modo proprio il diritto euro-unitario*; se ne può desumere che, pertanto, non si ponga, o

non si dovrebbe porre *in radice*, nella materia dei controlli – ma, ancor più, delle misure sanzionatorie, “penali” in senso lato – un problema organico di “eccettuazione” del diritto euro-unitario dagli intenti di alleggerimento dei costi di *compliance*; cioè, esimendo da tale impulso in definitiva euro-radicalizzato, proprio tale stesso sistema, - correttamente e complessivamente inteso nella sua sistematica delle fonti, inscindibilmente integrata con quelle nazionali -, quale creato *in apice* dai trattati e, progressivamente, dalle decisioni della Corte di giustizia euro-unitaria. E ciò *proprio perché* gli stessi principi della legge delega, nel complesso, appaiono prioritariamente applicativi dello stesso diritto euro-unitario.

8.2.- Le esposte considerazioni trovano conferma anche nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr., tra le altre e da ultimo, Corte cost. n. 40/2023, che si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale dell’art. 4 del d.lgs. n. 297/2004, recante applicazione nell’ordinamento interno del regolamento CEE n. 2081/92, relativo alla protezione delle “*indicazioni geografiche protette e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari*”).

La Corte – proprio ribadendo la “*matrice europea*” della materia della “*regolazione del sistema di registrazione, tutela e valorizzazione dei prodotti connotati da qualità peculiari, la cui reputazione è dovuta all’ambiente geografico d’origine, nonché alle specifiche modalità di produzione*” – ha censurato la “*disarmonia*” dell’apparato sanzionatorio correlato al sistema dei controlli, ritenuto in contrasto “*con il principio di proporzionalità delle sanzioni*”. E ciò in quanto pure per le sanzioni amministrative – quand’anche correlate alla efficace ed effettiva salvaguardia del rispetto, da parte degli operatori economici, della normativa europea – si prospetta la generale “*esigenza che non venga manifestamente meno un rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell’illecito sanzionato. Ciò discende, appunto, dal dovere di assicurare l’attuazione del principio di proporzionalità, il quale, in questo ambito, trae il proprio fondamento nell’art. 3 Cost. in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di*

*volta in volta incisi dalla sanzione”* (cfr. il punto 5.2 del *Considerato in diritto*).

Il richiamo giova, in definitiva e di là da considerazioni più puntuali e specifiche, a rimarcare, secondo la formulata osservazione, come una “*esenzione*” correlata alla mera *incidenza* (o *rilevanza*) della disciplina europea, nei termini operati con l’articolo in esame, appaia ampiamente non giustificata.

In ultima analisi, fermo restando che l’adeguamento ai citati obblighi di recepimento normativo euro-unitario, non risulta in sé (o quantomeno non dovrebbe essere) posto in discussione dal tenore dei criteri e finalità della delega normativa da attuare, il richiamo eccezzuativo ad una caratteristica (multilivello) “*sistemica*” e, ormai, immanente, delle nostre fonti di normazione, rischia di convertirsi nella sottolineatura di una continua “*instabilità*”, rispetto a un variegato, e spesso complesso, *ius superveniens* (anche in termini di pronunce della Corte di giustizia); ciò appare meritevole di un più meditato sforzo di coerenza e di presa d’atto di una realtà concreta ben consolidata e non posta in dubbio, nel por mano in modo esauriente a quella che, per contro, si propone di essere una “*legge di riferimento*”; si tratta quindi di una fonte, in assunto, che trova nel suo carattere di affermata novità semplificatoria la sua funzione, per così dire, “*rassicurante*” e agevolatrice delle attività di impresa (si tratta, nel caso, di coniugare la tutela di interessi ormai essenzialmente normativizzati a livello Ue, con la simultanea preferenza “*produttivistica*” che riviene dalla affermazione dell’attività economica in libero mercato, dentro la cornice dei trattati).

9.- L’articolo 2 (*Semplificazione degli adempimenti amministrativi non necessari o non proporzionati*) mira ad attuare la legge delega, nella parte in cui ha previsto, tra i principi e criteri direttivi [cfr. articolo 27, comma 1 lettere *a*) e *b*)]:

*a*) la (preliminare) individuazione, con finalità discretiva, degli “*adempimenti necessari*” (in ragione della perdurante rilevanza degli “*interessi pubblici*” settoriali, in quanto ritenuti meritevoli di “*tutela*”) e, residualmente, degli “*adempimenti non necessari*”;

b) la (conseguenziale e coerente) *conservazione* dei primi (peraltro, orientata alla loro “*semplificazione*” alla luce di un canone di “*proporzionalità*”, cioè di adeguatezza tra mezzi e fini) e, reciprocamente, l’“*eliminazione*” dei secondi, insieme alle “*corrispondenti attività di controllo*”.

9.1.- Osserva la Sezione che già la rubrica dell’articolo in esame sembra, sintomaticamente, tradire la riassunta indicazione programmatica, prefigurando una logica di “*semplificazione*” sia relativamente gli “*adempimenti amministrativi non necessari*” (i quali, in via di principio, dovrebbero essere, in realtà, non semplicemente adeguati, ma *eliminati*), sia relativamente gli adempimenti (meramente) “*non proporzionati*”.

In realtà, deve notarsi che, nel quadro programmatico dischiuso dalla delega, si parla di “*semplificazione*” in due accezioni distinte, secondo che sia evocata la semplificazione “*del sistema dei controlli*” (nel qual caso, con ogni evidenza, anche la eliminazione di controlli non necessari realizza una ‘semplificazione’ del complessivo quadro regolatorio) ovvero (come è nel caso dell’articolo in esame) la semplificazione “*degli adempimenti amministrativi*”: la prima attiva una logica *selettiva e discretiva* (tra controlli necessari e controlli non necessari, rispettivamente da salvaguardare e da eliminare), la seconda declina invece una *disciplina operativa*, quale regola dell’azione amministrativa.

9.2.- Di là da ciò, l’obiettivo della delega viene perseguito con un articolato meccanismo programmatico, in base al quale:

a) in tempi piuttosto stringenti e verisimilmente incongrui (centoventi giorni), ogni amministrazione è tenuta ad operare (sulla scorta di uno “*schema standardizzato*” affidato alla preliminare elaborazione del Dipartimento per la funzione pubblica) un “*censimento dei controlli*” di propria competenza, sulla base delle “*disposizioni vigenti*”, destinato alla pubblicazione, con finalità conoscitive e di trasparenza, sul proprio sito istituzionale (comma 1);

b) con “*cadenza triennale*” (comma 4), ogni amministrazione è tenuta ad effettuare, altresì, una “*ricognizione straordinaria*” – che, in realtà, in ragione della cadenzata

periodicità, assume piuttosto il tratto di una ricognizione *ordinaria* – dei controlli “operati nell’ultimo triennio”, con evidenziazione dei relativi “esiti” (comma 2, prima parte);

c) l’esito di tale ricognizione è, in prima battuta, un “rapporto sullo stato dei controlli”, destinato al Dipartimento della funzione pubblica, ai fini di una “verifica”, rimessa (non del tutto congruamente) a quest’ultimo, “della necessità di mantenimento o mutamento” (comma 2, seconda parte);

d) sulla base di tale attività (di “analisi, valutazione e verifica”), il Dipartimento è quindi tenuto ad elaborare, peraltro senza una definita scansione temporale, un “documento [...] di sintesi” che – con finalità di “segnalazione” – trasmette alla Presidenza del consiglio, al Ministero dell’economia e delle finanze e al Ministero delle imprese e del *made in Italy* nonché (tramite il Ministro) al Parlamento (comma 3).

9.3.- Osserva la Sezione che, con il descritto meccanismo, non si *attua*, in realtà, la semplificazione prefigurata dalla legge delega, ma la si *differisce e dilaziona* in un tempo non definito, attraverso una (in sé certamente non inutile, ed anzi senz’altro strumentalmente necessaria) attività *cognitiva e documentale*, destinata, sul piano formale-normativo, *meramente* a sollecitare la (*futura e, di suo, eventuale*) iniziativa legislativa (del Governo o, *recta via*, del Parlamento).

Ancorché obiettivamente complessa ed impegnativa, tale attività (intrinsecamente *istruttoria*) avrebbe in realtà dovuto, nello spirito della legge delega, *precedere ed orientare* una immediata semplificazione del sistema dei controlli sull’attività economica, *realizzando* l’eliminazione degli adempimenti non necessari e l’adeguamento di quelli necessari, nella prospettiva di “rendere” più efficaci, efficienti e coordinati i controlli. Ed in tale ottica, ciò rende vieppiù conto del senso di una proposta, quale prevista dalla legge-delega, che incardinasse la fase propositiva congiuntamente presso più ministeri (ritenuti dal legislatore maggiormente esponenti della tematica da trasporre nella disciplina delegata) in

una sorta di coordinato impulso “genetico” che, oltretutto, la stessa delega prevedeva che coinvolgesse, in modo sostanziale, in fase di elaborazione mediante concerto, un’ulteriore area di Ministeri le cui sfere di attribuzioni intersecassero la materia in modo rilevante.

In altri termini, è – di nuovo – significativo, nella prospettiva già sopra illustrata, che lo schema di decreto legislativo avrebbe dovuto costituire il frutto di una *proposta* (non a caso) *pluristrutturata*, contenutisticamente elaborata dai Ministri “*competenti per materia*”, alla luce – quindi – di un’analisi e di una valutazione degli interessi pubblici settorialmente rilevanti, di cui ciascun Ministero ha il dominio e la cognizione.

Ne è discesa, in definitiva, una semplificazione *debole*, per più di un profilo (con le eccezioni che si diranno) meramente *prospettica*: con il rischio – di cui è sintomatica spia il tratto meramente qualitativo e generico della analisi di impatto della regolazione che accompagna, senza il supporto di dati, segnatamente ricognitivi del campo d’applicazione, riferimenti e calcoli di vantaggi e costi prospettici, lo schema di decreto – di connotare l’intervento normativo quale in certo modo declamatorio, non essendoci, di fatto, effettive certezze né sull’*an*, né sul *quando*, né sul *quomodo* della reale ed effettiva semplificazione prefigurata.

D’altra parte, va soggiunto, questa è una conseguenza di una categorizzazione in termini di “controlli” della materia qui in rilievo, quasi trascinando (secondo una scelta “sintetica” del legislatore delegante) la logica concettuale, non coincidente, che contraddistingue i controlli intersoggettivi e interorganici che si svolgono all’interno dell’organizzazione pubblica complessivamente intesa.

Questa logica, appunto, trova peraltro la sua difficoltà regolatoria nel rifrangersi della (sempre più) articolata disciplina delle attività economiche, “a valle, - data la varietà dei settori di mercato e degli interessi sensibili diversificati tutelati dalle varie discipline settoriali, anzitutto euro-unitarie -, in una gran mole di limiti legali e norme imperative che impingono sull’attività economica. E ciò, presupporrebbe, pregiudizialmente, la determinazione di una gerarchia ordinatrice (di valori,

costituzionali e euro-unitari) delle linee di sviluppo di un diritto che, non solo risulta più sostanziale (cioè di governo e indirizzo conformativo, appunto, di disparati settori di attività non necessariamente soggetti alle stesse esigenze) che “procedimentale”, ma che, ed è questo un punto essenziale, è anche essenzialmente afflittivo-sanzionatorio, (come sopra già enucleato).

Questo approccio determina, nell'impostazione dell'attuale schema normativo, appunto, - nella difficoltà di sintetizzare la sua ampia irradiazione su disparati interessi e materie -, come sua conseguenza concettuale e giuridico-sistemica, il pericolo, evidenziato dal testo attuale, del passaggio in una tecnica regolatoria - e, prima ancora ricognitiva, (appunto procedimento tipico per procedimento tipico) - estremamente analitica, se non eccessivamente ambiziosa.

Ciò in quanto si rischierebbe di dover affrontare, in ardui termini adattativi, ogni singola normativa settoriale sanzionatoria che contiene anche, inevitabilmente, nel suo dispiegarsi accertativo e sequenziale, un segmentato e differenziato aspetto procedimentale; tale approccio analitico da un lato, vincola ad un successivo sforzo regolatorio, in prima battuta, considerevole sul piano quantitativo e, simultaneamente, incerto sul piano della sua compiuta realizzazione ed armonizzazione (considerati anche i segnalati problemi di delimitazione della sfera di applicazione generale più sopra segnalati). Per altro verso, non risulta valorizzato il tratto unificatore, - il più rilevante in definitiva nella stessa considerazione oggettiva della *ratio* fondamentale della legge delega -, dell'applicazione delle varie misure afflittive che conseguono all'accertamento compiuto nell'esercizio di molteplici e simultanee attività di polizia c.d. amministrativa.

In sostanza, dato anche il tenore delle singole disposizioni che di seguito verranno esaminate, una volta valorizzato tale tratto unificatore, ci si può porre piuttosto nell'ottica, debitamente concertata tra i vari ministeri coinvolti, di una revisione adeguatrice, ma organica e stabile, del sistema delineato dalla ben nota legge n.689 del 1981, sia alla luce della (finora mai compiuta appieno) sua armonizzazione con



l'applicazione diffusa della legge generale sul procedimento (n.241 del 1990 e sue, numerose, modifiche, in funzione, sovente, di arresti procedurali consolidatisi nei decenni), sia, ancor più, - ed in modo risolutivo rispetto alla preoccupazione dell'interferenza con le fonti euro-unitarie, vigenti e potenzialmente subentranti, (preoccupazione che conduce alla già segnalata criticità di una norma generalmente e genericamente "eccettuatrice") -, in senso adeguativo rispetto al diritto euro-unitario, segnatamente in tema di proporzionalità e riconoscibilità di garanzie (dottrina *Engel*), quale venutosi a creare fino ad oggi, (e, va detto, in senso progressivamente e concretamente espansivo della sua *ratio* "garantista", qui in rilievo per l'aspetto dei costi delle imprese in termini di *compliance* e di sostenibilità).

9.4.- A guisa di rilievo marginale, si osserva, in ogni caso:

a) che, al comma 4, l'indicazione della cadenza triennale per il *costante aggiornamento dello stato dei controlli*" dovrebbe, per coerenza, riguardare non solo "la procedura di cui al comma 2" (riferita alla ricognizione straordinaria), ma anche quella, ad essa consequenziale, di cui al comma 3 (relativamente alla elaborazione e trasmissione del documento di sintesi);

b) che, al comma 5, in relazione alla introduzione (con un nuovo articolo 23-*bis* nel corpo del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33) di un obbligo di pubblicazione periodica sul sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", la previsione di un aggiornamento "almeno a cadenza biennale" potrebbe essere, con un migliore coordinamento, sostituita con una cadenza triennale, in coerenza con i tempi delle periodiche ricognizioni straordinarie di cui ai commi precedenti.

10.- Con l'articolo 3 (*Sistema di identificazione e valutazione del livello di rischio "basso"*) viene introdotto – sull'assunto, chiarito nella relazione illustrativa, che "la gestione del rischio costituisce, anche a livello internazionale, uno standard di riferimento imprescindibile per la valutazione dei livelli di "affidabilità" delle attività economiche" – un sistema di identificazione e gestione del rischio, cui gli operatori economici possono accedere su base volontaria, cui consegue il rilascio di

un “*report certificativo*” di c.d. “*basso rischio*” (sottoposto a periodica verifica) da parte di organismi di certificazione accreditati: *report* il cui possesso, fatte salve ipotesi particolari, genera un alleggerimento dei controlli sulle attività.

Segnatamente, tale certificazione – destinata all’inserimento nel “*fascicolo informatico*” di impresa (cfr. articolo 4) – genera il diritto ad essere sottoposti a controlli con un intervallo “*non inferiore ad un anno*” (cfr. articolo 5, comma 4).

10.1.- Si è inteso, in tal guisa, dare attuazione al principio di cui all’articolo 27, comma 1 lettera *d*) della legge delega, che sollecita alla “*programmazione dei controlli*”, relativamente a “*contenuti, modalità e frequenza*” anche “*sulla base del possesso di certificazioni del sistema di gestione per la qualità ISO o di sistemi equivalenti o dell'adozione da parte degli operatori economici di adeguati sistemi e modelli per l'identificazione e la gestione dei rischi*”.

Importa, nondimeno, osservare che – a fronte di un’utilità nel complesso di non significativo impatto (consistente nella programmazione “*ordinaria*” dei controlli – per ciascuno dei cinque “*ambiti omogenei*” per i quali è possibile, anche distintamente, conseguire la certificazione di “*basso rischio*” – con cadenza non infraannuale) – agli operatori economici è imposto, sia pure su base volontaria, un costo correlato non solo al rilascio del “*report certificativo*”, ma anche ai periodici *audit* rimessi agli organismi di certificazione “*per verificare il mantenimento della conformità alla norma di riferimento*”.

In tal modo, l’esito che, in definitiva, ne discende è quello di una (limitata) sottrazione ai controlli pubblici ad opera delle autorità di settore, compensata dall’assoggettamento a “*controlli*” da parte di organismi privati accreditati, con l’assunzione dei relativi oneri. Di fatto, una sorta di parziale e segmentaria *privatizzazione* dei controlli, per i quali anche l’elaborazione delle “*norme tecniche*” e delle “*prassi di riferimento*” è rimessa alla elaborazione di soggetti formalmente privati, sia pure con la “*ratifica*” del prospettico recepimento con regolamento ministeriale (comma 2).

L'esito, quand'anche lo si ritenga non divergente, non è peraltro imposto dalla legge delega. La quale è, se mai, orientata alla mera valorizzazione *in bonam partem*:

a) per un verso, delle certificazioni di qualità *già in possesso* (ad altri e più comprensivi fini) degli operatori economici (le quali, in base al nuovo testo, sono per contro destinate a rappresentare solo uno degli elementi da prendere in considerazione ai fini della certificazione di "*basso rischio*" da parte dei nuovi organismi di certificazione: cfr. comma 3, lettera a);

b) per altro verso, all'adozione, nel contesto delle misure di organizzazione *interne all'impresa*, di *sistemi e modelli* di gestione del rischio (secondo un paradigma conforme, a un dipresso, al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, correttamente evocato nel preambolo).

10.1- A ciò occorre aggiungere che – in base alla previsione del comma 3, lettera b) – si opera il riferimento a certificazioni (anche queste destinate ad essere "*rilasciate sotto accreditamento*") riconducibili "*agli obiettivi dell'agenda ONU 2030*" ed "*ai principi ESG (Environmental, Social, Governance)*".

Si tratta, ad avviso della Sezione, di riferimenti che non sembrano trovare aggancio nei criteri direttivi della legge delega e che introducono strumenti di misurazione di *standard* ambientali, sociali e di *governance* per molti versi ancora in fase di sviluppo e di definizione, ed oltretutto idonei ad incidere in modo importante, sia pure nella ribadita prospettiva meramente volontaria e premiale, sui costi complessivi della *compliance*, particolarmente impattanti sulle piccole e medie imprese.

11.- L'articolo 4 (*Fascicolo informatico di impresa e obblighi di consultazione del soggetto che effettua i controlli*) sancisce un rafforzamento dell'utilizzo del fascicolo informatico d'impresa, previsto dall'articolo 2, comma 2, lettera b), della legge 29 dicembre 1993, n. 580, che diviene strumento di supporto alla programmazione, al coordinamento ed allo svolgimento delle attività di controllo.

Il divieto, posto a carico delle amministrazioni, di "*richiedere la produzione di*

*documenti e informazioni già disponibili nel fascicolo informatico o comunque già in loro possesso”* risulta presidiato “*sanzioni di cui all’articolo 18-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82*”, nonché dalla facoltà di segnalazione, da parte degli interessati, alla Agenzia per l’Italia digitale (AGID), che – ove accerti la sussistenza della violazione denunciata – pubblica la segnalazione su apposita area del proprio sito istituzionale, espungendo (come richiesto dal Garante per il trattamento dei dati personali, in applicazione del principio di minimizzazione) il nominativo del segnalante e i dati personali eccedenti.

11.1.- Si tratta, sotto un primo profilo, di disposizioni di principio già previste con disposizioni di carattere generale (cfr. articolo 18 legge n. 241/1990; articolo 43 d.P.R. n. 445/2000), che, nel contesto in esame – a dispetto di una certa enfasi che emerge dall’analisi di impatto della regolamentazione, che la riconduce ad una delle “*più significative innovazioni*”, alla luce del principio comunitario c.d. *once only* – vengono semplicemente ribadite, in ossequio alla legge delega.

Importa, nondimeno, segnalare che il richiamo all’articolo 18-*bis* della legge n. 82 del 2005 (che prevede e scandisce, al suo interno, una pluralità di sanzioni di diversa natura) non appare del tutto coordinato, soprattutto in relazione alla previsione della legge delega, che ammette esclusivamente l’introduzione di “*sanzioni disciplinari in caso di inadempienze*”, a carico dei soggetti responsabili (cfr. articolo 27, comma 1 lettera *l*) legge n. 118 del 2022).

12.- L’articolo 5 (*Principi generali del procedimento di controllo delle attività economiche*) declina e scandisce i “*principi generali*” dell’attività di controllo.

A dispetto, anche qui, di una certa enfasi che ne accompagna l’enunciazione, si tratta in significativa misura di principi già diffusamente presenti ed operanti, in quanto previsti o desumibili da normative generali, nell’ordinamento: sicché la loro reiterazione, laddove non sia accompagnata da specifiche e contestualizzate misure di implementazione, rischia di risultare – al cospetto di una direttiva di concreta (ed incisiva) *riduzione* dei controlli non necessari e di *semplificazione* dei residui e non

sopprimibili adempimenti, ispirata ad una logica di graduata proporzionalità *orientata dal contesto* procedimentale – per un verso superflua o, peggio ancora, suscettibile di attivare una sorta di *gold plating*.

Così deve dirsi, per esempio, del “*principio della fiducia nell’azione legittima, trasparente e corretta*”; dei “*principi di efficacia, efficienza e proporzionalità*”; o anche del criterio del “*minimo sacrificio organizzativo per il soggetto controllato*”, correlato alla minimizzazione delle richieste documentali; del “*principio del contraddittorio*” o del “*principio di trasparenza*”.

Si tratta, beninteso, di principi importanti e qualificanti: che, tuttavia, sollecitano, nella prospettiva della legge delega, l’introduzione di concreti sviluppi in strumenti operativi volti a “*rendere*” (così l’articolo 27, comma 1 l. n. 118/2022) *effettivamente* più efficaci, efficienti ed adeguati i controlli sulle attività economiche.

Tale punto complessivo, come altri di cui si dirà, peraltro, si riallacciano a quanto si è cercato di precisare, - circa la rilevanza operativa coesistente, se non prevalente, dell’aspetto sanzionatorio, (non solo afflittivo-pecuniario ma anche, incisivamente, conformativo e ripristinatorio) insito, inevitabilmente, nell’affrontare il tema dei “controlli” sull’attività economica -, ai precedenti punti 8 e 9.3., ultima parte.

12.1.- Con questa avvertenza, e con maggior dettaglio, va certamente apprezzata (comma 1) la previsione [del resto, attuativa dalla legge delega: cfr. comma 1 lettera h)] dell’adozione e pubblicazione, sui siti istituzionali delle amministrazioni controllanti, di “*appropriate linee guida*”, anche in termini di riscontro a *frequently asked questions* eventualmente emergenti dal “*dialogo e confronto*” con gli *stakeholders*.

Meno intellegibile è, tuttavia, il *valore* giuridico di tali linee guida: e cioè se costituiscano meri strumenti o indicatori (conoscitivi ed orientativi) di *compliance* o – come in qualche misura emerge dalla indicazione della legge delega – più vincolanti (nel senso di auto-vincolanti, in un’ottica semplificatoria delle legittime

aspettative e dei costi correlati, stabilizzabili *ex ante* della platea degli operatori economici destinatari) “*strumenti standardizzati*”, atti a formalizzare “*processi e metodi relativi ai controlli*”, orientati “*alla gestione dei rischi*”.

12.2.- Parimenti apprezzabile (comma 3) la direttiva generale alla programmazione temporale dei controlli “*ordinari*” (e dei relativi “*accessi ispettivi*”) in correlazione alla “*gravità del rischio*” settoriale (con previsione dell’intervallo annuale minimo per i soggetti in possesso del “*Report di basso rischio*”): nondimeno – in assenza di un meccanismo atto, a vario titolo, a *sanzionare* il mancato rispetto del “*principio*” – esso si stempera in una mera sollecitazione di massima, posto che la *programmazione* è già un’implicita (e necessaria) direttiva all’azione amministrativa.

12.3 - Peraltro, ne sono espressamente “*eccettuati*” – oltre alle situazioni in cui, ragionevolmente, l’*immediatezza* del controllo si impone volta a volta in ragione di una specifica richiesta dell’autorità giudiziaria; di una circostanziata denuncia di terzi; di emergenti situazioni di rischio e di verifica, non intermittente, della sicurezza sui luoghi di lavoro – anche i “*casi previsti dal diritto dell’unione europea*”. La genericità e vaghezza del richiamo – unita alla realistica considerazione che difficilmente l’esercizio di attività economiche si sottrae alla diffusa e pervasiva incidenza della normativa euro-comune – finisce per dilatare in misura significativa l’ambito delle eccezioni al principio.

Il rilievo si salda, d’altra parte, con la pregiudiziale esclusione dall’ambito dell’intervento normativo di tutte “*le disposizioni di attuazione di obblighi derivanti da diritto dell’Unione europea*”, di cui si è detto *supra*, in relazione all’articolo 1, comma 4. Con il che, per un verso, non si tratta (solo) di attività “*eccettuata*” dal vincolo programmatico, ma – più radicalmente – di settori “*estranei*” all’intervento normativo, che ne risulta perciò, sotto un più incisivo profilo, significativamente ridimensionato.

12.4 - Si apprezza, ancora, il divieto (comma 5) di *ispezioni contestuali* (cioè

*contemporanee*), quando non siano il frutto di una *concordata* (e, come tale, concentrata e collaborativa) *iniziativa congiunta* di più amministrazioni interessate. Il vincolo asseconda la direttiva della legge delega [articolo 27, comma 1 lett. c)] di evitare (non solo “*duplicazioni*”, ma anche) “*sovrapposizioni*” dei controlli, alla luce di un bilanciamento tra l’efficace tutela degli interessi pubblici e il diritto degli operatori economici a non subire “*ritardi al normale esercizio dell’attività di impresa*”.

Vero è, peraltro, che per un verso le esclusioni oggettive (per i controlli fiscali, quelli antimafia, di polizia economico-finanziaria, di sicurezza e difesa nazionale etc.) e, per altro verso, le *esenzioni* di cui all’articolo 5, comma 3 (che sollecitano, in ogni caso, accessi ed ispezioni “*immediate*”, per definizioni non cadenzabili) ridimensionano significativamente, con i rilievi già formulati, la concreta operatività del principio.

12.5.- Il comma 6 – attuando la direttiva della legge delega ad una programmazione della “*frequenza dei controlli*” che tenga conto “*dell’esito delle verifiche e delle ispezioni pregresse*” [articolo 27, comma 1 lett. d)] – sancisce un esonero semestrale nel caso di accertamento della conformità agli obblighi ed adempimenti imposti dalla disciplina di riferimento.

Si tratta, importa osservare, di un ‘vantaggio’ tutto sommato di scarso impatto e di poco momento, verosimilmente poco idoneo ad attivare una logica di effettiva “*riduzione*” dei controlli, tenendo per giunta conto che (di là dalla obiettiva brevità del lasso temporale semestrale):

a) l’esonero riguarda solo, naturalmente, i “*medesimi controlli*”, senza condizionare l’attività delle altre amministrazioni controllanti;

b) il limite non coinvolge né i settori “*esclusi*”, né le attività “*eccettuate*”, nel senso qui chiarito;

c) viene salvaguardato, anche sotto il profilo in questione, l’ambito diffuso delle disposizioni di matrice euro-comune, rispetto alle quali, - circa la loro integrabilità sistematica nella materia, non ostativa ed attuale riguardo alla linearità di soluzioni

adottabili *stabilmente*, (ove tale diritto euro-unitario sia correttamente assunto nei sensi qui precisati) -, si è detto appunto, in precedenza.

12.6.- Il comma 7 declina, insieme, il principio del “*contraddittorio*” e il principio di “*proporzionalità*”, anche con riferimento agli esiti eventualmente sanzionatori. Si tratta anche qui – come si è osservato – di principi in realtà già operanti in virtù di previsioni di ordine generale ed a forte integrazione, già compiuta, del diritto euro-unitario; ciò che ne rende pleonastica una generica valorizzazione, cui si aggiunge il rischio (in considerazione del tratto restrittivo della formulazione della norma rispetto alle matrici legislative già vigenti) di attivare una forma di *gold plating*.

12.7.- Al principio del contraddittorio (più ancora, in verità, che a quello di trasparenza), si correla anche la previsione del comma 8, in base alla quale l’accesso ispettivo deve essere – salvi i casi di controlli *immediati, urgenti, imprevisi*, destinati come tali ad operare “*senza preavviso*” – obbligatoriamente preceduto dalla indicazione dell’elenco “*della documentazione necessaria alla verifica ispettiva*”, che l’operatore controllato ha l’onere di sottoporre al vaglio ed alla verifica dell’autorità.

Si tratta di una previsione di specie rispetto al generale obbligo di comunicazione di avvio del procedimento, previsto, con più articolato contenuto informativo, dagli articoli 7 e 8 della legge n. 241/1990. Non sembra inopportuno, perciò, introdurre una clausola di salvezza della disciplina generale, così da scongiurare il rischio, verisimilmente indesiderato, di compressione o riduzione delle ordinarie garanzie partecipative.

Si osserva, inoltre, che il termine di cinque giorni (sia pure con l’attenuazione indotta dall’avverbio “*almeno*”) appare, specialmente per i controlli più complessi, piuttosto stringente, sicché si può suggerire di sostituirlo con un più elastico e modulabile “*termine congruo*”.

12.8.- Il comma 9 fa salva la disciplina del registro unico dei controlli ispettivi sulle imprese agricole (RUCI), prevista dal decreto del Ministro per le politiche



agricole, alimentari e forestali 22 luglio 2015.

Tale registro – che rappresenta uno strumento settoriale di supporto all’attività di controllo delle imprese agricole – integra un archivio informatico che recepisce, per ogni controllo, data; anno di riferimento; ente competente; ente esecutore; nominativo del controllore; impresa agricola controllata; settore; tipologia; documentazione controllata o riproduzione elettronica dei verbali; esiti; estremi dei verbali o riproduzione elettronica dei verbali.

Nel registro affluiscono i dati concernenti i controlli effettuati da parte di organi di polizia, organi di vigilanza, organismi pagatori, nonché da organismi privati autorizzati allo svolgimento di controlli a carico delle imprese agricole.

Alla luce della interferenza – anche sotto il profilo della interoperabilità dei sistemi informativi – con la nuova disciplina, appare opportuno introdurre, ferma la salvezza della disciplina settoriale, più specifiche previsioni di coordinamento.

13.- L’articolo 6 (*Violazioni sanabili e casi di non punibilità per errore scusabile*) prevede – in attuazione della direttiva alla introduzione di diffide o “*altri meccanismi di promozione dell’ottemperanza alla disciplina a tutela di interessi pubblici*”, in un’ottica “*non solo repressiva, ma anche conoscitiva*” – dei meccanismi volti a ridurre, ove possibile, l’irrogazione di sanzioni per violazioni formali o di minore gravità, prevedendo la possibilità, al ricorrere dei presupposti, di rimuovere gli effetti lesivi della violazione in luogo del pagamento della sanzione pecuniaria. Si valorizza, altresì, l’ipotesi dell’errore scusabile quale condotta inidonea a far sorgere la responsabilità in capo all’agente, ai sensi dell’articolo 3, della legge n. 689 del 1981.

Sul punto, si osserva che lo “spontaneo adeguamento” – per evitare l’attivazione delle procedure sanzionatorie – deve avvenire “*entro il termine di quindici giorni dalla data di notificazione dell’atto di diffidà*”. Ancorché si tratti di violazioni ‘minori’, sembra opportuno suggerire di valutare l’introduzione di un più flessibile “*termine congruo*”, che consenta all’amministrazione controllante di modulare l’ingiunzione alle peculiarità della situazione concreta.

Entrambe le previsioni, - in materia di errore scusabile così come in tema di preventivo esperimento di una fase di diffida con assegnazione di un congruo termine di adeguamento conformativo ed escludente/attenuante la sanzione prevista a regime -, vanno obiettivamente coordinate con le previsioni procedurali generali della più volte citata legge n. 689 del 1981. Ciò conferma la estrema rilevanza, - proprio nell'ottica *in bonam partem* assunta dalla legge delega, rispetto alla preservazione della continuità aziendale, e produttiva in generale -, della prevalente proiezione incisiva e sanzionatoria dei "controlli" qui in rilievo; e, dunque, segnala *a fortiori* l'esigenza di una revisione adeguatrice che possa prendere come suo punto di partenza le norme della legge medesima (in specie, precisando, nel contesto sempre più articolato, e variabile nel tempo, di sopravvenute disposizioni di origine euro-unitaria, sempre da leggere alla luce del principio di proporzionalità, l'ambito dell'errore scusabile e la preferenza "legale", quindi stabilmente generalizzata, per la fase di diffida con termine per l'adeguamento spontaneo, prima di giungere all'irrogazione di misure afflittive in senso stretto).

Il comma 5 prevede che il soggetto controllato non sia responsabile quando le violazioni sono commesse per errore non determinato da colpa. La regola non fa che ripetere, in realtà, la previsione generale di cui all'articolo 3, comma 2 della l. n. 689/1981, in materia di elemento soggettivo delle sanzioni amministrative, sicché si tratta di previsione superflua (in ordine alla quale suona piuttosto enfatico l'assunto di una specifica codificazione di una ipotesi di sanabilità dell'errore). Diversamente agirebbe, in senso attuativo della legge delega, e seguendo il tipo di approccio suggerito in questa sede, proprio nel segnalato contesto di complessità e stratificazione dinamica del diritto euro-unitario, una precisazione, realisticamente adeguatrice, *in bonam partem*, - cioè tenendo conto, ancora una volta, del principio di proporzionalità e ragionevolezza rispetto alle condotte esigibili -, circa l'elemento della colpevolezza e della correlata scusabilità, a fronte di attività di

interpretazione, e prima ancora di “presa di conoscenza” delle norme sopravvenute che, spesso, travalicano le capacità “ordinariamente diligenti” degli operatori economici interessati.

14.- L’articolo 7 (*Meccanismi di dialogo e collaborazione*) prevede – in attuazione dell’articolo 27, comma 1 lettera e) – un meccanismo di dialogo tra amministrazioni e operatori economici, disponendo che, quando vi sono condizioni di obiettiva incertezza sulla corretta interpretazione delle fonti normative riguardanti fattispecie di carattere generale o difformità applicative nell’ambito del territorio nazionale, relative a obblighi e adempimenti che sono oggetto dei controlli, le associazioni nazionali di categoria di cui all’articolo 4 della legge 11 novembre 2011, n. 180, possono interpellare l’amministrazione centrale competente, prospettando una soluzione motivata.

Si segnala che la salvezza dell’articolo 11 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (c.d. *Statuto del contribuente*) è, per un verso, superflua, per altro verso fuorviante, posto che la disciplina in esame non si applica ai controlli fiscali, che ne sono espressamente esclusi.

Al comma 2, in luogo di “*Controlli sulle imprese*” occorre scrivere “*Controlli sulle attività economiche*” (cfr. articolo 2, comma 5).

La clausola di invarianza finanziaria introdotta al comma 3, per quanto rispondente alle indicazioni della legge delega, appare obiettivamente incongrua, essendo per un verso irrealistico immaginare l’attivazione di un’attività di dialogo e cooperazione con gli operatori economici senza risorse dedicate, per altro verso tale da lasciar ritenere che tempestività e qualità/quantità delle risposte non siano obbligatoriamente migliorabili.

15. Gli articoli 8 (*Formazione*) e 9 (*Utilizzo di soluzioni tecnologiche nelle attività di controllo*) prevedono, rispettivamente, la definizione di un piano specifico di formazione del personale, da erogare attraverso la Scuola nazionale dell’amministrazione, con specifico riguardo alla “*digitalizzazione degli strumenti di programmazione e svolgimento dei controlli*”, e le disposizioni di incentivazione

all'utilizzo delle tecnologie informatiche in tutte le fasi dei controlli, ivi compreso il ricorso a sistemi di intelligenza artificiale.

In proposito, si segnala la sostanziale incongruenza, sia pure indotta dal limite della delega (e trasfusa nella finale clausola di invarianza, di cui all'articolo 10), di prevedere operazioni di significativo impatto organizzativo sostanzialmente a costo zero. Inoltre, il ricorso ai sistemi di intelligenza artificiale – che valorizzano “*approcci di apprendimento automatico o basati sulla logica e sulla conoscenza*” – richiede la strutturazione di adeguate garanzie, non limitate alla “*tracciabilità*” del funzionamento del sistema ed alla generica “*conoscibilità ai soggetti controllati*”, ma estese ad una più incisiva salvaguardia della effettività del contraddittorio ed una meno generica prefigurazione delle conseguenze della violazione dei formalismi algoritmici.

*Conclusioni.*

16. – Alla luce dei rilievi che precedono, è avviso della Sezione che lo schema di decreto legislativo all'esame evidenzi – sia relativamente agli adempimenti procedurali (quanto alla non adeguata formalizzazione della proposta congiunta), sia relativamente ai contenuti (quanto alle prefigurate modalità di semplificazione piuttosto programmata che effettivamente realizzata) – profili di criticità relativamente alla corrispondenza alle direttive della legge di delegazione.

P.Q.M.

nei sensi di cui in motivazione è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE  
Giovanni Grasso

IL PRESIDENTE  
Luciano Barra Caracciolo

IL SEGRETARIO

Cesare Scimia



## **PROPOSTE CONFETRA IN TEMA DI SEMPLIFICAZIONI**

Semplificazioni dei controlli sulle attività  
produttive – Art. 27 Legge n. 118 del 5  
agosto 2022

Roma, 11 maggio 2023

La Confetra rappresenta a livello politico, economico, sociale e sindacale le categorie imprenditoriali operanti nei settori del trasporto, della spedizione, della logistica e del deposito delle merci, nonché in settori a questi connessi ed ausiliari. Oltre a vantare la maggiore rappresentatività nel settore di riferimento, la Confetra è anche l'unica organizzazione di livello confederale del tutto autonoma da qualsiasi altra organizzazione.

## **SEMPLIFICAZIONI**

Confetra nel 2019 ha collaborato con il Cnel nella realizzazione di un monitoraggio sui processi da semplificare nell'ambito delle operazioni dell'intera catena logistica. Ne è scaturito un Quaderno approvato dal Cnel stesso che è una fonte di proposte normative in grado di snellire e ottimizzare oneri burocratici e amministrativi che impattano direttamente sul settore e quindi sull'economia nazionale. E' fondamentale tradurre in proposte normative le proposte di semplificazione per la logistica contenute nel citato Quaderno che alleghiamo.

In particolare, richiamiamo l'attenzione sui seguenti paragrafi:

- 1.2 Sportello Unico dei controlli;
- 1.3 Controlli fito-sanitari- Controlli sanitari;
- 2.1 Controlli nei porti;
- 2.2 Controlli su strada;
- 2.4 Terziarizzazione di controlli/adempimenti;
- 2.5 Eliminazione duplicazione di documenti;
- 2.7 Semplificazione degli adempimenti amministrativi;
- 3.1 Armonizzazione dell'attività di regolazione;
- 4.1 Premiare le imprese virtuose;
- 4.4 Razionalizzazione dei meccanismi sanzionatori;

Si segnala che in tema di semplificazioni sono state presentate, su iniziativa del CNEL, due proposte di legge che ci auspichiamo vengano accolte con favore anche nell'ambito della delega contenuta nell'art. 27 della legge 5 agosto 2022 n. 118.

Segnatamente ci si riferisce all'Atto Camera n. 687 sull'armonizzazione dell'orario di lavoro delle amministrazioni che intervengono nello sdoganamento e all'Atto Camera n. 688 sulla razionalizzazione delle comunicazioni e avvisi che le navi sono tenute ad effettuare all'arrivo in porto ai sensi dell'art. 179 del codice della navigazione e sull'individuazione quale foro competente per le imprese di trasporto in caso di opposizione ai verbali di accertamento quello del luogo in cui ha sede l'impresa di trasporto.

La semplificazione amministrativa, la riduzione degli oneri burocratici e la razionalizzazione dei controlli sono un tema di fondamentale importanza per il settore per evitare di ridurre i livelli di produttività e di competitività delle imprese rappresentate.



## QUADERNI del CNEL

# PROPOSTE SULLA SEMPLIFICAZIONE E LA COMPETITIVITÀ DELLA LOGISTICA ITALIANA







QUADERNI del CNEL

**PROPOSTE  
SULLA SEMPLIFICAZIONE  
E LA COMPETITIVITÀ  
DELLA LOGISTICA ITALIANA**



Quaderno del Cnel n. 5  
Settembre 2019

Quaderni del Cnel  
Pubblicazione periodica  
allegata al Notiziario sul Mercato del lavoro

Testata in attesa di registrazione

ISSN 2611-5948

Nei *Quaderni scientifici* del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, rivolti alla comunità scientifica e ai cittadini, sono pubblicati studi presentati da esperti del Consiglio ovvero da ricercatori e studiosi esterni, nell'ambito di accordi di collaborazione o di seminari presso l'Organo.

In tal modo si intende contribuire al dibattito scientifico, anche al fine di ottenere contributi utili all'arricchimento del dibattito sui temi in discussione presso il Consiglio stesso.

La pubblicazione dei documenti è realizzata ai sensi dell'articolo 8, comma 12, del Regolamento di Organizzazione approvato dall'Assemblea del Cnel il 13 settembre 2018.

La scelta degli argomenti e dei metodi di indagine riflette gli interessi dei ricercatori. Le opinioni espresse e le conclusioni sono attribuibili esclusivamente agli autori e non impegnano in alcun modo la responsabilità del Consiglio.

### **Comitato Scientifico**

Presidente: Prof. Avv. Tiziano Treu

#### Componenti

prof. Maurizio Ambrosini  
prof. Emilio Barucci  
prof. ssa Silvia Ciucciovino  
dott. ssa Ana Rute Cardoso  
prof. dott. Andrew Clark  
prof. Efisio Gonario Espa  
prof. Michele Faioli

prof. Claudio Lucifora  
prof.ssa Maria Malatesta  
prof.ssa Annamaria Simonazzi  
prof.ssa Cecilia Tomassini  
prof. Giovanni Vecchi  
prof. dott. Thomas Zwick

### **Direttore Responsabile**

Cons. Paolo Peluffo



## SOMMARIO

PREMESSA	11
<b>1. LINEE GENERALI DI AZIONE</b>	<b>13</b>
1.1 Corridoi doganali e sdoganamento a bordo	13
1.2 Sportello unico dei controlli	15
1.3 Controlli fito-sanitari - Controlli sanitari	15
1.4 Authorized Economic Operator (AEO)	17
1.5 Centri di Assistenza Doganale (CAD)	17
1.6 La “clausola della nazione più favorita”	18
1.7 Tempi di guida e di Riposo	19
1.8 Limitazione dei divieti di circolazione ai casi di effettiva necessità	20
<b>2. FAVORIRE LE IMPRESE SEMPLIFICANDONE GLI ADEMPIMENTI</b>	<b>21</b>
2.1 Controlli nei porti	21
2.2 Controlli su strada	22
2.3 Dematerializzazione dei documenti	23
2.4 Terziarizzazione di controlli/adempimenti	24
2.5 Eliminazione della duplicazione dei documenti	25
2.6 Limiti all’applicazione del codice dei contratti pubblici	26
2.7 Semplificazione degli adempimenti amministrativi	27
2.8 Ulteriori interventi di semplificazione a beneficio delle imprese	27
<b>3. SEMPLIFICARE L’AZIONE AMMINISTRATIVA ELIMINANDO GLI ADEMPIMENTI INUTILI</b>	<b>28</b>
3.1 Armonizzazione dell’attività di regolazione	28
3.2 Autocertificazione	29
3.3 Garantire l’uniformità interpretativa e supportare il “decisore” locale	29

<b>4. DISEGNARE REGOLE COMPETITIVE PRECISE PREMIANDO LE IMPRESE CORRETTE E STIMOLANDO I COMPORTAMENTI VIRTUOSI</b>	<b>30</b>
4.1. Premiare le imprese virtuose	30
4.2. Ferrobonus e Marebonus	30
4.3. Iniziative antidumping	31
4.4. Razionalizzazione dei meccanismi sanzionatori	32
4.5. Tempi di pagamento	32
<b>5. AGGIORNARE E RENDERE ORGANICO IL QUADRO NORMATIVO</b>	<b>33</b>
5.1. Disciplina dell'operatore logistico e del contratto di logistica	33
5.2. Riforma dell'autotrasporto	33
5.3. Albo Nazionale	33
5.4. Trasporti eccezionali	35
5.5. Trasporto merci pericolose	37
5.6. Locazione senza conducente	38
5.7. Introduzione direttive europee,	38
5.8. Zone Economiche Speciali (ZES) e Zone Logistiche Semplificate (ZLS)	39
5.9. Logistica di ultimo miglio,	39
5.10 Altri interventi "puntuali" richiesti	40
5.11 Ulteriori ipotesi di lavoro	40
<b>Elenco delle organizzazioni audite</b>	<b>42</b>
<b>I Disegni di legge di iniziativa del CNEL</b>	<b>45</b>
Disegno di legge di iniziativa del CNEL numero 27 del 17.07.2019 concernente "Modifiche alla legislazione vigente per la semplificazione e la competitività del sistema della logistica italiana delle merci"	45
Disegno di legge di iniziativa del CNEL numero 28 del 17.07.2019	



concernente “Delega al Governo per il riordino e la semplificazione della disciplina afferente il sistema della logistica delle merci” 55

Disegno di legge di iniziativa del CNEL numero 29 del 17.07.2019 concernente “Modifiche all’articolo 1, del decreto legislativo 8 novembre 1990, n. 374, per la semplificazione e la competitività del sistema della logistica italiana delle merci”. 65





## PREMESSA

La semplificazione amministrativa, la riduzione degli oneri burocratici, la razionalizzazione dei sistemi di controllo sono temi ricorrenti nelle istanze degli operatori economici che si contrappongono spesso alle resistenze di un apparato statale maggiormente concentrato su un sistema di responsabilità e prerogative che rischia di ridurre gli standard di produttività del sistema Paese.

Di conseguenza sono state con una certa costanza emanate leggi che hanno consentito un impulso innovatore al nostro ordinamento amministrativo: dalla “Riforma Bassanini” della fine degli anni ‘90 alle cosiddette “lenzuolate” del Ministro Bersani del 2006 ai “Taglia leggi” del 2010 dell’allora Ministro per la semplificazione normativa Calderoli.

Nell’ambito della catena logistica la razionalizzazione delle procedure operative è d’obbligo se si pensa che è stato calcolato come l’inefficienza logistica oggi sia quantificata intorno ai 30 miliardi di euro annui, un gap che penalizza gli operatori nazionali nel confronto con i competitors esteri.

Il CNEL, su istanza del mondo imprenditoriale del trasporto, spedizione e logistica rappresentato dalla Confetra – Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica – ha voluto aprire un focus sulle dinamiche e sulle maggiori criticità che determinano l’appesantimento operativo della *supply chain* nazionale.

Il presente Quaderno è il risultato del primo ciclo di audizioni che si è svolto sotto il coordinamento del prof. Avv. Stefano Zunarelli – docente dell’Università di Bologna tra i più noti esperti del Diritto dei Trasporti – nel periodo febbraio-marzo 2019 con i rappresentanti apicali di venticinque Associazioni di Categoria e quattro Organizzazioni Sindacali del settore, nonché quattro Pubbliche Amministrazioni. Il tema posto alla loro attenzione è stato l’eliminazione dei colli di bottiglia in tutto il processo operativo dall’arrivo-partenza della merce fino al ritiro-consegna, focalizzando l’attenzione sui flussi di *import-export* che sono quelli oggi maggiormente critici nella compe-

tizione internazionale.

Tutte le audizioni, col consenso degli interessati, sono state registrate. Il Quaderno contiene – sotto forma schematica e quasi di “appunto” – il quadro generale che è emerso, con l’osservazione della reale e quotidiana operatività che scaturisce dall’applicazione delle attuali normative e gli spunti illuminanti e suggestivi degli operatori.

Ovviamente il lavoro non si esaurisce qui. Mancano ancora *stakeholder* da audire – pubblici e privati – ma quanto fatto finora rende già evidente la necessità di un pronto intervento legislativo dedicato, una sorta di “Bassanini delle merci” che consenta di rendere più fluido il ciclo delle merci in una economia completamente globalizzata. L’obiettivo da perseguire è quello di individuare una posizione di equilibrio tra la effettività dei controlli e la fluidità dei traffici.

Punto di riferimento in questo percorso deve essere l’affidabilità degli operatori, da accertare secondo criteri e parametri oggettivi e adottando interventi di semplificazione basati sulla responsabilizzazione degli stessi operatori, anche mediante la introduzione di elementi di premialità.

In generale, si prospetta di operare secondo tre principi direttivi:

- a) *riduzione dei controlli ex ante correlata ad una maggiore incisività di verifiche ex post;*
- b) *intensificazione, nelle pubbliche amministrazioni, del ricorso alla esternalizzazione di alcuni servizi in regime di convenzione con i privati;*
- c) *intensificazione dell’utilizzo dell’istituto della autocertificazione.*

## 1. LINEE GENERALI DI AZIONE

*In questo paragrafo sono riportate le osservazioni e le proposte raccolte in sede di audizione tese al superamento delle rilevate criticità obiettive che attengono al complessivo sistema della logistica delle merci, sotto alcuni profili generali quali il preclearing, i controlli, le certificazioni, l'assistenza, la circolazione di mezzi.*

### 1.1 Corridoi doganali e sdoganamento a bordo<sup>1</sup>

Viene sostenuta da più parti la necessità di procedere al completamento dei corridoi doganali con sdoganamento “a destino” (fast corridor) anche dove questi non sono operativi e anche per la modalità stradale (avvalendosi del progetto “Trovatore”), accelerando le tempistiche di rilascio delle autorizzazioni.

Il “preclearing” in mare andrebbe reso obbligatorio per tutte le compagnie di navigazione e ulteriormente ampliato rimuovendo il vincolo “dell’ultimo porto di approdo nazionale”, esteso anche alle altre modalità - e in particolare alla via aerea - nonché alle merci “alla rinfusa”.

Con riferimento ai sistemi di controllo, si sottolinea che, lo “smart approach” adottato dai porti del nord Europa (in particolare Rotterdam), rende questi preferibili rispetto ai porti italiani. È stato riportato che tale situazione fa sì che il 25% dei diritti doganali vengono corrisposti a beneficio di uno Stato che assorbe una quota minima dei prodotti sdoganati, che poi hanno destinazione finale in altri Stati membri. In un documento ufficiale è espressamente enunciato che la dogana olandese, su precisa indicazione governativa, è focalizzata sulla percentuale di PIL che produce (in quanto di ciò è chiamata a rispondere), non sul numero di controlli che effettua.

---

1. Riferimenti normativi:

Nota Agenzia Dogane Monopoli n. 42621 del 30 aprile 2019 (Disciplinare *Fast Corridor*).

Nota Agenzia Dogane Monopoli n. 121784, RU del 25 ottobre 2013 (Disciplinare quadro sdoganamento in mare).

Gli Stati di destinazione finale sono, per di più, gravati dei costi connessi alla effettuazione dei controlli effettivi. Lo stesso approccio è oggi adottato dal porto di Koper.

Occorrerebbe definire meglio la presenza della dogana negli interporti, anche ai fini dei fast corridor. Molti controlli potrebbero essere demandati alla dogana di destinazione con obbligo di riscontro a quella del porto, ma questo non viene quasi mai fatto. Sono necessari controlli mirati, incentrati su un miglioramento dell'analisi dei rischi. Occorre eliminare ogni controllo burocratico che risulti un appesantimento inutile per le imprese virtuose senza essere un deterrente per le imprese scorrette.

A tale scopo utili sarebbero alcuni interventi di adeguamento dei contratti collettivi nazionali di lavoro per il personale dell'Agenzia delle dogane come quelli di seguito indicati.

Innanzitutto un sistema di premialità di produzione non più correlata al mero numero dei controlli effettuati, bensì ai risultati raggiunti in termini di celerità delle operazioni di sviluppo dei traffici e di soddisfazione degli utenti.

Sarebbe necessario poi ampliare gli orari della presenza effettiva del personale della dogana e degli altri servizi, collocandoli in strutture uniche e incrementare la trasparenza mediante la individuabilità e la reperibilità del funzionario responsabile.

Inoltre occorre assicurare la piena operatività della firma digitale per snellire i tempi di rilascio delle pratiche ed efficientare il sistema adottato dall'Agenzia delle Dogane Automazione Integrata Dogane Accise (AIDA).

Da ultimo, occorre creare momenti "centralizzati" che garantiscano l'uniformità interpretativa delle norme ed applicativa delle procedure.

## 1.2 Sportello unico dei controlli<sup>2</sup>

L'attivazione effettiva dello sportello unico dei controlli è essenziale. Ad oggi si permane in una situazione di mancato allineamento dei vari controlli. Ciò che conta sono i tempi per la effettiva messa a disposizione dei container o della merce. Manca ancora un coordinamento efficace sui vari soggetti che hanno compiti di controllo. L'attuale Sportello Unico si riduce al coordinamento di una "visita merci": il valore aggiunto è dato dall'interoperabilità tra il collegamento informatico del Ministero della Salute (ma non delle altre amministrazioni) e il sistema informatico dell'Agenzia delle Dogane e Monopoli.

L'attuazione di uno sportello unico dei controlli incontra resistenze da parte delle amministrazioni diverse da quella doganale (Uffici di Sanità Marittima Aerea e di Frontiera e Assistenza Sanitaria al Personale Navigante (USMAF - SASN), Uffici veterinari e Uffici deputati al controllo fito-sanitario), laddove occorrerebbe agire, come in altri Stati europei, che intestano all'Agenzia delle Dogane il ruolo di unico interlocutore dell'operatore economico, che si rapporta con le altre Amministrazioni. Lo Sportello Unico dovrebbe essere esteso anche alle altre modalità di trasporto ed in particolare al mondo aeroportuale. La sua mancata attuazione è penalizzante anche per l'export.

## 1.3 Controlli fito-sanitari e controlli sanitari<sup>3</sup>

Anche con riferimento ai Controlli fito-sanitari ed ai controlli sanitari, andrebbe estesa la stessa anticipazione a bordo nave (*preclearing*)

---

2. Riferimenti normativi:  
DPCM 242/2010 (Sportello Unico Doganale).

3. Riferimenti normativi:  
Decreto legislativo n. 374/1990, relativamente agli orari degli uffici doganali (Riordinamento degli istituti doganali)

che è stata prevista per quelli doganali. Quantomeno, occorrerebbe raggiungere un livello di accettabile contestualizzazione dei controlli fisici sulle merci, indipendentemente dal soggetto che li pone in essere. Il rafforzamento dei controlli successivi con la fissazione di obiettivi espressi in termini di infrazioni accertate e non di ispezioni effettuate, renderebbe i controlli più mirati, anche in relazione ai diversi tipi di controlli fisici.

È essenziale l'attivazione di uno sportello unico e contestuale (*One Stop Shop*). Da più parti si è lamentata una situazione di cronica carenza di personale, cui potrebbe, almeno in parte, porre rimedio un intervento di semplificazione dell'utilizzo da parte delle Pubbliche Amministrazioni degli istituti del comando e del distacco da altre amministrazioni, anche appartenenti a comparti diversi (con diversa disciplina contrattuale).

Anche sotto il profilo della Security si rilevano criticità, in quanto implicante l'effettuazione di controlli, anche di carattere fiscale, su merci di vario genere, che spesso portano a far stazionare i container in porto per giorni.

Per tali ragioni una "Ipotesi di lavoro" è quella di procedere ad una armonizzazione dell'orario di lavoro delle Amministrazioni che intervengono nello sdoganamento con quello dell'Agenzia delle Dogane e Monopoli: 8-18 dal lunedì al venerdì e 8-12 il sabato.

L'integrazione dell'orario di apertura delle varie Amministrazioni potrebbe essere sovvenzionata dalla Autorità di Sistema Portuale (AdSP) competente. Già oggi vi sarebbe una norma che impone alla AdSP di farsi carico dei costi di costruzione degli immobili e di quelli relativi alle dotazioni strumentali.

Occorre superare le obiezioni mosse dall'USMAF, che restano fondate sul testo del Regolamento n. 265 del 2017, improntato alla centralità del controllo "fisico frontaliere" (ma che secondo alcune Associazioni aprirebbe alla delegabilità di una parte rilevante dei compiti a soggetti privati).

Appare, per contro, opportuno avviare un percorso che consenta di accreditare laboratori privati sul territorio, non solo per le anali-

si fisiche delle merci ma anche ai fini del riscontro documentale di conformità.

#### **1.4 Authorized Economic Operator (AEO)<sup>4</sup>**

L'AEO deve essere ulteriormente promosso e valorizzato, anche in ragione della pregnanza dei requisiti e della complessità della procedura necessari per l'acquisizione di tale status. Il riconoscimento delle agevolazioni collegate allo status AEO, che auspicabilmente è da ampliarsi, deve avvenire da parte di tutte le Amministrazioni coinvolte nel processo di sdoganamento o di introduzione delle merci nel territorio italiano e comunitario.

Un potenziamento dei controlli sulle aziende potrebbe compensare una riduzione di controlli sulle singole operazioni doganali da esse poste in essere.

La filosofia dell'AEO è in linea di principio corretta ancorchè, oggi, non ancora in grado di esplicitare pienamente i suoi effetti. La stessa Agenzia delle Dogane e Monopoli, allo stato, non sembra incline ad adottare un approccio innovativo di questo tipo.

L'AEO potrebbe comunque operare con riferimento a tutti i vettori e agli altri operatori interessati.

Da più parti si è ribadito che il meccanismo dell'Operatore Economico Certificato potrebbe essere esteso ad altro ambiti, oltre a quello doganale, ad esempio quello fito-sanitario, e si è pure sottolineato come ciò potrebbe avvenire senza costi aggiuntivi.

---

4. Riferimenti normativi:

Circolare Agenzia Dogane n. 36/D, del 28 dicembre 2007



### 1.5 Centri di Assistenza Doganale (CAD)<sup>5</sup>

I Centri di Assistenza Doganale fondano la loro funzione sull'assunto che le attività a grande tasso di operatività siano a loro delegate, mentre la dogana dovrebbe concentrare i suoi controlli esclusivamente laddove sono rilevabili significativi indici di rischio.

Si ritiene che occorra riprendere questa idea originaria, affidando ai CAD anche il rilascio di certificazione operativa con riferimento ad altri aspetti suscettibili di essere controllati o comunque che assumono rilevanza, riducendo i vincoli attualmente posti alla loro azione. Ciò anche in relazione ai controlli sanitari o alle presentazioni di modelli rilevanti sotto i vari profili, limitatamente all'aspetto cartolare. Le amministrazioni sanitaria, veterinaria e fitopatologica potrebbero adottare tecniche di controllo a campione, fatti salvi i casi in cui si riscontrino significativi indici di rischio.

I CAD, infine potrebbero assumere il compito di rendere i pre-audit per la qualificazione delle imprese, con riferimento alla legge n. 213 del 2000.

### 1.6 La "clausola della nazione più favorita"

Dalle audizioni è emersa l'esigenza di interventi normativi tesi a superare i conflitti di classificazione merceologica di varie categorie di prodotti operata dalle autorità doganali dei Paesi dell'Unione Europea. In particolare, laddove l'interessato fornisca la prova che una determinata merce è ricondotta ad una certa categoria merceologica da parte di una autorità doganale di uno Stato membro, l'Agenzia delle Dogane debba consentirne l'introduzione sulla base della medesima qualificazione, ferma restando la facoltà, di attivare i necessari chiarimenti nelle sedi più opportune ove lo ritenga necessario. Sull'ipotesi di lavoro sopra descritta hanno espresso parere favo-

---

5. Riferimenti normativi:

Legge 25 luglio 2000, n. 213

revole numerose organizzazioni nel convincimento che, delle due l'una: o si riesce, attraverso una reazione appropriata, ad ottenere un atteggiamento diverso da parte delle autorità di altri Stati, o, realisticamente, è opportuno adottare il medesimo approccio.

### 1.7 Tempi di guida e di riposo<sup>6</sup>

Da parte di più associazioni è stata enfatizzata la necessità di razionalizzare e adattare alla realtà italiana (introducendo gli opportuni elementi di flessibilità) la disciplina dei tempi di guida e di riposo che, applicata in maniera meccanicistica, comporta gravi conseguenze anche di carattere sociale (costituendo la stessa, ad esempio, una delle cause della difficoltà del reperimento di autisti nazionali). Si segnala, a questo riguardo, che le prospettate modifiche della normativa europea sui tempi di guida e di riposo dovrebbero comportare la realizzazione di aree di sosta adeguate non solo sulla rete autostradale ma anche sulle strade statali e sulla viabilità secondaria più esposta, che dovrebbe essere adeguatamente favorita.

E' stato altresì prospettato, quale contributo ulteriore alla soluzione del problema, di incentivare (attraverso specifiche modifiche alla normativa vigente) l'istituzione di consorzi tra le imprese di auto-transporto che operano su determinati bacini che, attraverso appositi accordi con cooperative di autisti cedono a queste le percorrenze finali di completamento (es.: gli ultimi cinquanta chilometri), anche finanziate, in tutto o in parte, dallo Stato ed ai cui servizi possono accedere solo le imprese in regola sul piano amministrativo, fiscale e contributivo e con veicoli in regola sul piano amministrativo e tecnico.

---

6. Riferimenti normativi:  
Regolamento (CE) n. 561/2006

### **1.8 Limitazione dei divieti di circolazione ai casi di effettiva necessità<sup>7</sup>**

L'ipotesi di lavoro è quella di individuare soluzioni sostenibili che rendano maggiormente disponibile al traffico commerciale la rete autostradale anche nei giorni festivi (o comunque preclusi al traffico dei mezzi pesanti) nelle fasce orarie in cui sia dimostrato, sulla base di dati oggettivi, che non si pongono problemi di congestione; rendere altresì disponibile quella parte della rete secondaria che si ponga come integrativa della rete ordinaria, che risulti funzionale ad esigenze oggettive dell'apparato industriale e commerciale (sempre nelle fasce orarie in cui sia dimostrato che non si pongono problemi di congestione). Ciò, al fine di creare i necessari "corridoi" funzionali alla garanzia della continuità operativa delle attività industriali e commerciali (oltre che portuali, aeroportuali ed interportuali).

Detta ipotesi è stata largamente condivisa dai soggetti che hanno partecipato alle audizioni. Si sottolinea che con la normativa attuale i disagi sono enormi, sia per le imprese di autotrasporto che per quelle produttive e commerciali.

Si è evidenziato che rendere disponibile la viabilità secondaria è comunque rilevante anche per fini di carattere sociale ed in particolare per il benessere degli autisti, che potrebbero essere posti in condizione di raggiungere casa o luoghi di permanenza più comodi.

In generale, andrebbe introdotto un limite massimo di ore consecutive di operatività del divieto di circolazione auspicabilmente inferiore a quello in atto in Italia.

Ai fini dell'efficacia del limite, la flessibilità deve essere introdotta con norme precettive e non lasciata alla discrezionalità degli amministratori statali, regionali o locali.

In ogni caso, i divieti di circolazione attuali andrebbero aggiornati. Su 28 paesi europei 12 (tra cui Olanda e Belgio) non hanno divieti di circolazione, e questo determina uno svantaggio competitivo per il

---

7. Riferimenti normativi:

Da ultimo D.M. n. 525/2018 (Calendario divieti di circolazione 2019)

nostro sistema logistico e produttivo.

Sarebbe allo scopo auspicabile un Calendario Europeo e in ogni caso sarebbe opportuno sostituire il divieto di circolazione con un divieto di sorpasso sulle autostrade a due corsie. Tale intervento potrebbe collocarsi nel più ampio contesto di una valorizzazione, con riferimento ad una pluralità di aspetti, dell'elemento della "stagionalità" e della diversificazione "oraria" nell'uso delle infrastrutture, con norme che stimolino (attraverso un sistema di opportuni incentivi/disincentivi) la "diluizione" della domanda nel tempo.

## 2. FAVORIRE LE IMPRESE SEMPLIFICANDONE GLI ADEMPIMENTI

*Gli aspetti affrontati in questo capitolo riguardano più specificamente il carico di oneri organizzativi e burocratici gravanti sulle imprese e che possono configurare altrettanti svantaggi competitivi per le stesse che le proposte di seguito rappresentate potrebbero contribuire a ridurre.*

### 2.1 Controlli nei porti<sup>8</sup>

È stato segnalato da alcune organizzazioni che gli adempimenti amministrativi previsti nel momento in cui si approda ai porti italiani sono (molto) più gravosi di quelli che sono richiesti negli altri porti europei. Al fine di superare questa situazione fortemente penalizzante, occorrerebbe una unificazione delle visite ispettive (in Italia la frequenza è la più alta del mondo), nonché una incisiva revisione del c.d. "servizio di riscontro" operato dalla Guardia di Finanza, che configura, di fatto, un "controllo sulla corretta effettuazione del controllo".

Indispensabile appare la razionalizzazione delle comunicazioni (av-

---

<sup>8</sup> Riferimenti normativi:

Art. 21, dPR 23 gennaio 1973, n. 43.

visi) che la nave è obbligata ad effettuare all'arrivo in porto previste dall'articolo 179 del Codice della Navigazione. Ad oggi gli avvisi vengono inviati telematicamente a due sistemi - PMIS delle Capitanerie di Porto e AIDA dell'Agenzia delle Dogane - che dialogano tra di loro. Tutte le altre Amministrazioni cui è necessario inviare le informazioni peraltro - dalla Sanità, all'Istat, alla Questura - non attingono i dati comuni da quelle piattaforme, bensì chiedono un invio autonomo. Si tenga anche presente che i dati che devono essere inviati in via telematica provengono da registri di bordo che le navi devono obbligatoriamente tenere ancora in via cartacea.

È altresì urgente l'armonizzazione dell'applicazione della normativa ambientale a livello nazionale che molto spesso viene interpretata ed applicata in maniera difforme nei diversi porti. La richiesta di garantire, con riferimento ai diversi aspetti che assumono rilevanza, una uniformità dell'atteggiamento dell'amministrazione nei diversi porti/territori è, in effetti, una delle istanze che sono state formulate con maggiore ricorrenza ed accuratezza, anche al fine di garantire la certezza della posizione e delle legittime aspettative delle imprese.

## 2.2 Controlli su strada<sup>9</sup>

È stata segnalata la necessità di superare l'attuale duplicazione dei controlli su strada con riferimento agli stessi fattori, a distanza di brevi periodi.

Si potrebbe ipotizzare, allo scopo, l'istituzione di un "bollino blu" (anche elettronico) che attesti quali controlli siano stati già fatti in tempi recenti, come peraltro avviene in altri Stati europei.

Con specifico riferimento ai controlli su strada del benessere animale, si prospetta che venga prevista ex lege la necessaria (e sola)

---

9. Riferimenti normativi:  
Decreto legislativo 25 luglio 2007, n. 151;  
Reg. (CE) n. 1/2005.

applicazione dell'istituto della diffida nei casi di contestazione di infrazioni di carattere solo formale e che sono contestate per la prima volta all'impresa (ad es.: la ventola di raffreddamento che non funziona in un periodo dell'anno in cui la stessa non ha alcuna utilità concreta).

### 2.3 Dematerializzazione dei documenti<sup>10</sup>

Sul punto è stata segnalata l'urgente necessità di procedere a dematerializzare tutti i documenti per cui ciò sia possibile.

Del resto, l'applicazione del principio "full digital" è stata definita di cardinale importanza dalla stessa Agenzia delle Dogane, consentendo la stessa una piena tracciabilità dei flussi delle merci, attraverso l'utilizzazione di documenti di identificazione delle stesse più moderni di quelli attuali. Ciò porterebbe effetti positivi sotto molteplici aspetti (ad es.: rapidità nella emissione delle fatture), non ultimo quello dei controlli.

Un'applicazione concreta della dematerializzazione in discorso potrebbe essere l'adozione della lettera di vettura elettronica, l'e-CMR (Convention relative au contrat de transport international de Marchandises par Route), che è già stata implementata in vari Stati europei.

Al riguardo è stato ricordato come esista uno specifico protocollo addizionale alla convenzione CMR, cui hanno già aderito 17 Stati, ma non ancora l'Italia.

Il mancato recepimento delle modifiche alla normativa internazionale ed il mancato adeguamento della normativa interna di attuazione potrebbero penalizzare le imprese di autotrasporto italiane in relazione all'acquisizione degli incarichi per trasporti internazionali

---

10. Riferimenti normativi:

Protocollo 5 giugno 2011, allegato alla Convenzione CMR del 19 maggio 1956, e successive modifiche.

(o segmenti di essi) che in futuro potrebbero provenire dalle imprese di qualcuno degli Stati che hanno già ratificato ed implementato il menzionato protocollo addizionale.

In ogni caso, si dovrebbe prevedere la dematerializzazione e la possibilità dell'invio telematico, in caso di incidente, delle relazioni richieste ai consulenti per la sicurezza ADR (accordo europeo sul trasporto di merci pericolose). Ciò sarebbe utile sia per rendere efficace l'intervento e sia per alimentare una banca dati (auspicabilmente pubblica) per consolidare a sistema le esperienze acquisite. Ugualmente è stata auspicata la dematerializzazione dei documenti di trasporto delle merci pericolose per via ferroviaria e per via stradale.

#### **2.4 Terziarizzazione di controlli/adempimenti**

È necessaria una radicale rivisitazione dell'apparato dei controlli utilizzando maggiormente, anche in questo caso, le risorse digitali. Parallelamente andrebbero introdotte norme che prevedano istituti incentivanti/disincentivanti per premiare non solo per la "virtuosità" delle imprese ma anche la efficienza/efficacia delle pubbliche amministrazioni coinvolte.

Dalle associazioni degli operatori sono stati proposti alcuni esempi concreti. La possibilità di effettuare le revisioni presso le officine private autorizzate dovrebbe essere estesa ai rimorchi. Inoltre non è chiaro perché siano stati esclusi i veicoli adibiti a trasporti deperibili e pericolosi. In realtà, a parte alcuni elementi marginali, i controlli sono gli stessi.

Dovrebbe essere, poi, completato (integrandolo) il processo di digitalizzazione. Oggi i dati devono essere inseriti su una molteplicità di piattaforme diverse, che (incomprensibilmente) non dialogano tra loro.

In definitiva dovrebbero essere affidate a privati tutte le attività per cui non vi siano preminenti e gravi esigenze pubbliche:

### **a) Security**

Oggi gli obblighi sono eccessivi sia per i passeggeri che (soprattutto) per le merci; dovrebbero essere utilizzabili i dipendenti del terminal, adeguatamente formati e non necessariamente guardie giurate, sulla base di contratti di appalto;

### **b) Revisione dei veicoli**

La revisione dei veicoli pesanti alle officine private, come si è detto, è già stata introdotta legislativamente (sia pure in modo parziale) ma manca il relativo decreto attuativo;

### **c) Visite ispettive**

Le visite ispettive previste dal Codice della Navigazione penalizzano l'operatività delle navi battenti bandiera italiana rispetto a quelle di altri Paesi e, per come sono attualmente strutturate, costituiscono un aggravio per gli armatori italiani. Anche in questo caso, gioverebbe favorire il rilascio delle dovute certificazioni (es. in materia ambientale, sanitaria, di lavoro) da parte di soggetti privati. Altresì nell'immatricolazione del veicolo, per potere effettuare la verifica del veicolo presso l'ufficio della motorizzazione dove ha sede l'impresa, è richiesto il consenso di quello di provenienza. Anche con riferimento a questo aspetto potrebbe prevedersi legislativamente l'applicazione dell'istituto del silenzio-assenso.

## **2.5 Eliminazione della duplicazione dei documenti<sup>11</sup>**

In relazione al presente punto è stato largamente condiviso l'auspicio di una effettiva applicazione del principio per cui nessuna Pubblica Amministrazione può richiedere all'utente un documento già

---

11. Riferimenti normativi:

Legge n.145/2018 c.1049 (Revisione mezzi pesanti presso officine autorizzate);

Direttiva 2005/65 - Decreto legislativo n.203/2007 (Security nei porti).



in possesso di altra Pubblica Amministrazione. Il principio “Once”, per cui il documento deve essere acquisito dall’Amministrazione una sola volta è stato definito cardinale dalla stessa Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

## **2.6 Limiti all’applicazione del codice dei contratti pubblici**

L’attività del Terminal Operator che si sostituisce all’Autorità di Sistema Portuale (AdSP) per realizzare interventi sull’infrastruttura portuale, già approvati dall’AdSP è, secondo una corrente interpretativa, assoggettata al codice dei contratti pubblici.

Da parte di varie Associazioni si è sottolineato che, nella prospettiva di incentivare e dare certezza alle imprese private interessate a porre in essere investimenti finalizzati a preservare l’adeguatezza strutturale e la competitività dei porti in cui operano, nonché per rendere spedita la realizzazione di opere cui si connette un evidente interesse pubblico, dovrebbe porsi una norma che, fermo restando il rispetto del principio di trasparenza, consenta adeguate eccezioni all’applicazione delle procedure di affidamento previste dal codice dei contratti pubblici.

Dette eccezioni, viene auspicato, dovrebbero riguardare tutti i soggetti privati che si sostituiscono ad un’Amministrazione pubblica ed operano sotto il controllo di questa.

Ugualmente, è stato segnalato il forte impatto dell’applicazione della disciplina contenuta nel codice dei contratti pubblici nel settore dell’autotrasporto, specie in relazione all’art. 43 (Appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici e enti aggiudicatori di Stati membri diversi) in quanto correlato ad una dilatazione dei tempi nella redazione delle “white list” la cui valenza è limitata all’anno.

## 2.7 Semplificazione degli adempimenti amministrativi<sup>12</sup>

L'introduzione di interventi di semplificazione amministrativa richiede un rovesciamento culturale.

In particolare è stata auspicata una revisione della normativa vigente nel senso che le modalità degli adempimenti posti a carico delle imprese siano meno time-consuming e vengano dati tempi certi per la risposta da parte delle pubbliche amministrazioni (anche attraverso adeguati meccanismi di premialità/penalizzazione). In ogni caso, si chiede di ampliare e rendere più effettiva l'applicazione del principio del silenzio-assenso.

Quali esempi di interventi che, nella prospettiva indicata, vengono auspicati si possono ricordare, in primo luogo, la eliminazione del Pubblico Registro Automobilistico (PRA), sia per l'ammontare dei costi dei trasferimenti (sproporzionati rispetto a quelli praticati in altri Stati dell'U.E.), sia per l'applicazione del tributo con riferimento ad operazioni relative a veicoli usati tra imprese iscritte all'Albo degli autotrasportatori per conto di terzi e addirittura ad operazioni all'interno dello stesso gruppo. Ugualmente è stata auspicata l'equiparazione delle "chat con operatore fisico" ai numeri verdi ai fini degli adempimenti per i quali l'attivazione di quest'ultimo canale di comunicazione è richiesta, nonché la liberalizzazione del noleggio dei veicoli fino a 6 tonnellate.

## 2.8 Ulteriori interventi di semplificazione a beneficio delle imprese

Da più associazioni è stata auspicata l'intensificazione della tutela per i vettori stradali in relazione ai tempi di attesa per le operazioni di carico-scarico delle merci, adottando strumenti di incentivazione per le imprese mittenti/destinatrici al fine di rendere comunque

---

12. Riferimenti normativi:  
R.D.L. n. 436/1927;  
R.D. n. 1814/1927.

dette operazioni più efficienti. Alcune organizzazioni hanno chiesto l'ampliamento della utilizzabilità dello strumento della "compenrazione dei crediti IVA", al fine di ridurre gli importi da chiedere a rimborso (con i tempi lunghi e incerti che caratterizzano detta procedura), soprattutto con riferimento alle imprese terminaliste.

Tra le istanze di carattere più puntuale, merita di essere segnalata quella della previsione della introduzione, in relazione ai ricorsi contro violazioni del codice della strada, la competenza del giudice di pace del luogo ove l'impresa di autotrasporto ha la sede, anziché quella del giudice di pace del luogo ove è avvenuta la violazione.

### **3. SEMPLIFICARE L'AZIONE AMMINISTRATIVA ELIMINANDO GLI ADEMPIMENTI INUTILI**

#### **3.1 Armonizzazione dell'attività di regolazione**

La pluralità di soggetti istituzionali cui è demandata l'attività di regolazione nella materia di che trattasi, e cioè l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF), il Gestore dell'infrastruttura (RFI), il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (MIT) e l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), pone un problema di esatta definizione degli ambiti di competenza di ciascuno di essi, cui potrebbe porsi rimedio attraverso un intervento normativo di riordino, in grado di restituire coerenza ad un sistema normativo inevitabilmente stratificato a tutto vantaggio della certezza della regolazione, della speditezza delle procedure, della chiarezza degli adempimenti e della riduzione dei margini di sovrapposizione.

In ogni caso è stato rappresentato con forza come non si riscontri, nel panorama europeo, una situazione simile, per numero di organismi di regolazione, a quella italiana. Si è poi lamentata, in particolare, la richiesta di pagamento di contributi di funzionamento dell'ART ad imprese che sono già tenute al pagamento di contributi al funzionamento di altri soggetti cui sono attribuiti compiti analoghi, come ad esempio l'Albo degli autotrasportatori per conto terzi.

### 3.2. Autocertificazione ex lege 445/2000

Si è già accennato alla richiesta, avanzata da più parti, di un ampliamento dell'ambito di applicazione dell'autocertificazione, anche con l'assunzione di responsabilità da parte dell'eventuale intermediario (sia pure limitatamente agli elementi controllabili). In quest'ottica la possibilità di autocertificare potrebbe essere concessa agli operatori AEO in modo da valorizzare maggiormente questo status.

### 3.3 Garantire l'uniformità interpretativa e supportare il "decisore" locale

È stata fortemente rappresentata la necessità di una applicazione uniforme a livello nazionale di tutte le tipologie di regole, in un'ottica di promozione dello sviluppo dei traffici.

Fatte salve le prerogative legislative delle Regioni può comunque essere individuato, nel rispetto dell'art. 117, comma 2 della Cost., un ruolo di coordinamento per specifiche finalità da attribuire alle Amministrazioni centrali dello Stato.

In questa prospettiva è da esplorare la possibilità di realizzare in ciascun Dicastero una unità specificamente dedicata alla armonizzazione dell'attività amministrativa attraverso la promozione della "uniformità interpretativa".

#### **4. DISEGNARE REGOLE COMPETITIVE PRECISE PREMIANDO LE IMPRESE CORRETTE E STIMOLANDO I COMPORTAMENTI VIRTUOSI**

*Vengono raccolte in questo paragrafo osservazioni tese ad introdurre meccanismi premiali delle condotte virtuose e, per contro, meccanismi disincentivanti o sanzionatori delle condotte irregolari, quali strumenti di ausilio all'efficientamento del sistema sia dal lato delle imprese che da quello delle amministrazioni.*

##### **4.1. Premiare le imprese virtuose**

Come si è detto, sono stati fortemente auspicati interventi normativi volti a premiare le imprese che si accollano determinati obblighi/impegni nei confronti dell'amministrazione, liberandole da taluni (altri) vincoli/limitazioni previste dall'ordinamento. Il principio è quello dell'Operatore Economico Autorizzato in cui a fronte di un audit doganale cui un'impresa accetta di sottoporsi, l'impresa stessa acquisisce uno status che la rende più affidabile nei confronti della Dogana e dunque può ottenere dei benefici, quali minori controlli in fase di sdoganamento e semplificazione di alcune procedure. Ad esempio, il registro sostitutivo del Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) non dovrà ripetere gli errori del passato. Le piattaforme nazionali (al cui accesso può essere condizionato il godimento dei benefici sul piano delle deroghe ai divieti di circolazione) devono dialogare con i sistemi gestionali che le imprese già hanno attivato.

##### **4.2 Ferrobonus e Marebonus**

È stato chiesto di razionalizzare i sistemi di incentivazione (Ferrobonus e Marebonus), rapportandoli ai periodi di durata degli investimenti delle imprese, normalmente piuttosto lunghi. Si è evidenziato in articolare come l'attuale normativa sia talvolta contraddittoria: incentivare le autostrade del mare ed al contempo classificare il

trasporto marittimo come attività a impatto ambientale negativo (SAD).

Inoltre l'attuale sistema di Ferrobonus e Marebonus è difficilmente accessibile alle piccole e medie imprese. Anche in tale prospettiva, l'ostacolo legato alla dimensione delle imprese italiane può essere superato attraverso lo strumento delle reti d'impresa, che dovrebbe essere adeguatamente valorizzato. Occorre, inoltre, rifinanziare la Legge n. 33/2009, rendendo utilizzabile promiscuamente la dotazione di personale delle varie imprese aderenti.

### 4.3 Iniziative antidumping

È stato chiesto di combattere incisivamente i fenomeni di dumping (autotrasportatori in conto proprio che esercitano abusivamente attività in conto terzi) sia da parte di vettori esteri che da parte di vettori nazionali.

È poi necessario prendere in considerazione le esternalità dei veicoli stranieri: la qualità dei veicoli stranieri che percorrono le nostre strade incide anche sui costi per la conservazione del patrimonio stradale e sulla sua efficienza. Occorre intensificare i controlli anche a questo fine, verificando (dalla targa) che il veicolo straniero sia stato adeguatamente revisionato e sia in regola sotto ogni aspetto. Il MIT dovrebbe avere la disponibilità di dati necessaria a questo fine e attivare le iniziative di contrasto conseguenti.

Il costo del lavoro è stato indicato come un problema centrale, soprattutto nel settore dell'autotrasporto. Oggi attraverso agenzie di lavoro interinale con sede in Paesi europei a basso costo del lavoro ci si può avvalere di personale che incide fortemente sulla competitività delle imprese. È stato segnalato come numerose siano le imprese italiane "estero-vestite". Occorrono pertanto controlli più rigorosi sulle imprese straniere che operano in Italia e sulle caratteristiche che devono avere coloro che operano nel settore dei servizi di trasporto. Le imprese straniere dovrebbero presentare la stessa documentazione di congruità che devono presentare le imprese italiane.

I controlli potrebbero essere concentrati su quelle straniere con riferimento alle quali (anche a livello di gruppo) siano state accertate violazioni o siano mancati precedenti controlli sistematici (è stato anche prospettato di creare una sorta di “bollino blu” per le imprese che, invece, accettano determinati vincoli, quali audit o comunque adesione a standard prefissati dalla PA).

Con riferimento al tema dei rimborsi autostradali è stato richiesto di esplorare la possibilità di benefici direttamente agli autotrasportatori in termini di sgravi, quali aumenti della decontribuzione. Ciò potrebbe indurre imprese italiane “estero-vestite” a rientrare in Italia.

#### **4.4 Razionalizzazione meccanismi sanzionatori**

In generale è stato chiesto di rafforzare il principio della progressività della sanzione, un principio già previsto dalla normativa comunitaria, così come la introduzione del “ravvedimento operoso”.

#### **4.5 Tempi di pagamento**

Da molti è stato rappresentato che occorre rendere efficace la normativa sui tempi di pagamento a beneficio di tutti gli operatori della filiera. È stato, al riguardo, proposto di prevedere con norma espressa, la non deducibilità della fattura per chi non ha pagato tempestivamente il proprio fornitore del servizio di trasporto o di un servizio ancillare.

## **5. AGGIORNARE E RENDERE ORGANICO IL QUADRO NORMATIVO**

*Nel presente conclusivo paragrafo sono svolte considerazioni afferenti le criticità che derivano dal mancato aggiornamento e sistematizzazione delle norme che regolano singoli segmenti del sistema logistico e dalla concorrenza di enti regolatori espressione di diversi livelli di governo.*

### **5.1. Disciplina dell'operatore logistico e del contratto di logistica.**

Si tratta di una lacuna legislativa che da parte di molte associazioni si reputa debba essere colmata. Anche il piccolo operatore si trova a supplire - fornendo servizi di stoccaggio di prossimità della merce - alle carenze dell'apparato logistico italiano.

### **5.2. Riforma dell'autotrasporto**

È stata sottolineata la necessità di una revisione profonda della normativa di settore dell'autotrasporto (Legge n.298/1974) con una ancor più netta distinzione del trasporto per conto terzi dal trasporto per conto proprio. Si è prospettato, tuttavia, che chi è autorizzato al conto terzi deve poter eseguire anche trasporti conto proprio.

### **5.3 Albo Nazionale<sup>13</sup>**

Occorre rivitalizzare e valorizzare il ruolo dell'Albo delle imprese di autotrasporti per conto di terzi, che oggi residua solo come una divisione all'interno di un dipartimento del MIT, operando una razionalizzazione del sistema Albo Nazionale degli Autotrasportatori/Registro Elettronico Nazionale delle imprese (REN).

---

13. Riferimenti normativi:

decreto legislativo n. 284/2005 (Albo Autotrasportatori)

regolamento (CE) n. 1071/2009 (Registro Elettronico Nazionale)



Ampliarne le competenze (sull'esempio del CNR francese) quali quelle di un vero ordine professionale. Si prospetta di prevedere espressamente la cancellazione delle imprese che non pagano i contributi o non sono in regola con la normativa fiscale/previdenziale. Le imprese che non hanno neppure un veicolo dovrebbero essere iscritte in una sezione speciale (operatori logistici) al ricorrere di precise condizioni.

Occorre, poi, potenziare l'Albo come vero e proprio regolatore del mercato, con il compito di vigilare ed adottare iniziative a tutela degli operatori corretti, anche mediante il contrasto dei fenomeni di prezzi predatori. L'Albo deve svolgere la funzione di strumento di garanzia e regolarità con riferimento ai quattro requisiti europei per l'esercizio dell'attività di autotrasporto di cose, il controllo della cui sussistenza è oggi ripartito tra l'Albo stesso e il REN. Per affrontare il problema delle imprese che non pagano l'IVA e delle imprese c.d. "apri e chiudi", l'Albo deve potere intervenire su questi soggetti, la cui presenza altera il mercato.

L'esercizio di impresa "sotto costo" da parte di alcune imprese è un fenomeno che richiede degli interventi correttivi. Come pure negativi sono gli effetti delle gare condotte con il criterio del "massimo ribasso" che dovrebbero essere vietate. La qualità deve essere garantita nei suoi livelli minimi. Da più parti si ritiene meritevole di approfondimento l'ipotesi di un intervento di una autorità indipendente (l'Albo) in relazione alle ipotesi in cui i servizi siano sistematicamente offerti (o richiesti) a condizioni di sotto costo.

È stata, poi, prospettata la necessità di precludere l'attività alle imprese che operano con veicoli non assicurati e che non versano i contributi previdenziali. La Motorizzazione civile, attualmente, si astiene dall'applicare le sanzioni previste.

Molte Associazioni hanno auspicato una organica riforma dell'Albo, ritenendo ormai matura una revisione, mediante un Testo Unico normativo, della ormai datata legge 6 giugno 1974, n. 298 (Istituzione dell'Albo nazionale degli autotrasportatori cose conto terzi).

#### 5.4. Trasporti eccezionali<sup>14</sup>

L'esigenza di una pronunciata semplificazione del regime delle autorizzazioni, è avvertita con forza da molte delle Organizzazioni audite, anche con riferimento al settore dei trasporti eccezionali.

L'auspicio espresso è stato quello della identificazione di un referente unico per il rilascio delle autorizzazioni a livello nazionale, regionale o interregionale (anche per autorizzazioni multiple (...)).

Anche in questo caso si pone un problema di numero degli enti competenti al rilascio delle autorizzazioni, che andrebbe congruamente ridotto in favore dello sportello unico regionale, già previsto dall'art. 14, comma 1, del Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada (D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495) su cui andrebbe concentrata la parte procedurale e amministrativa, ciò che contribuirebbe ad una maggiore certezza.

In ogni caso, è stato sottolineato che i tempi per ottenere l'autorizzazione dei trasporti eccezionali (30-35 giorni) paiono attualmente eccessivi e nuocciono alla certezza operativa per le imprese con riferimento alla effettiva realizzabilità del trasporto in tempi dati.

È altresì opportuna la creazione di corridoi monitorati che garantiscano la tracciabilità dei carichi eccezionali introducendo il GPS obbligatorio per tutti i trasporti eccezionali. I corridoi potrebbero essere individuati a partire dalle domande di autorizzazione ai trasporti eccezionali che sono state proposte negli anni passati. Si potrebbero inoltre prevedere istituti premiali (in termini di riduzione degli oneri procedurali) per le imprese che si impegnano a garantire la tracciabilità del trasporto ad esse commesso. In materia di trasporti eccezionali vi sono regioni quali l'Emilia Romagna decisamente all'avanguardia soprattutto in termini di informazioni e di catasto regionale delle strade. Per incentivare anche le altre regioni e gli enti locali a procedere sulla stessa strada (o eventualmente ad adottarne

---

14. Riferimenti normativi:  
Art. 10 Codice della Strada.

di analoghe, più adatte alle caratteristiche del proprio territorio) si potrebbero immaginare forme premiali anche per gli enti più virtuosi.

Oggi esiste già una piattaforma web con Anas (TEWEB) che consente il rilascio delle autorizzazioni in forma totalmente digitale. È altresì disponibile una applicazione per smartphone che consente agli autotrasportatori di indicare l'inizio e la fine del trasporto, proprio a questi fini.

Si riscontra, invero, una resistenza del mondo degli autotrasportatori ad utilizzare questi strumenti, mentre l'uso degli stessi è fondamentale per pianificare gli interventi sull'infrastruttura oltre che per la sicurezza del trasporto, in quanto l'applicazione consente di visionare la localizzazione del veicolo per tutta la durata del trasporto con positivi effetti anche sul piano della sicurezza. A tal fine è auspicato un intervento normativo al fine di superare ostacoli connessi alla tutela della privacy.

Il richiamato problema della numerosità degli operatori comporta un grave difetto di condivisione delle informazioni. In alcune regioni è praticato il ricorso all'istituto del silenzio-assenso.

Vi è poi un secondo problema che riguarda la carenza di personale delle province. Una possibile soluzione sarebbe quella di aprire il sistema ai gestori delle infrastrutture non rientranti nella competenza dell'Anas. Peraltro, Anas si è dichiarata disposta a gestire la procedura anche per regioni, province e comuni, ma tale disponibilità non appare ad oggi raccolta.

Ulteriori criticità che sono state prospettate riguardano il ritorno al "pezzo unico indivisibile", da più parti auspicato, che comunque dovrebbe avvenire gradualmente per non penalizzare le imprese che hanno fatto investimenti specifici.

Occorrerebbe anche aggiornare il D.P.R. 19 aprile 1990, n. 155, relativo al ruolo di cooperative e consorzi nell'autotrasporto, non essendo chiaro se tali soggetti possono operare trasporti eccezionali (come pure sarebbe logico).

Occorrerebbe altresì, interrompere la prassi (peraltro codificata in

alcune leggi regionali) dell'acquisizione di un parere volta per volta dai comuni interessati, che potrebbe essere sostituito con un nulla osta permanente per le strade interessate, più frequentemente, da trasporti eccezionali.

Con riferimento ad alcuni settori specifici non possono ottenersi autorizzazioni periodiche per transitare nelle autostrade (di categoria A e B). Le Società concessionarie di autostrade concordano sulla necessità di superare questo vincolo in ragione della maggiore sicurezza del trasporto.

### 5.5 Trasporto merci pericolose<sup>15</sup>

Le criticità segnalate da varie associazioni in merito al trasporto di merci pericolose fanno riferimento alla debolezza del sistema di tracciabilità fondato essenzialmente sulla targa del veicolo, soprattutto nel trasporto intermodale.

Qui occorre un cambiamento radicale che individui nella unità di trasporto intermodale impiegata (Cargo Transport Unit) l'oggetto del tracciamento che li renda sempre visibili anche quando non sono a bordo di un veicolo.

Inoltre è necessaria una semplificazione del regime dello stoccaggio delle merci pericolose in aree portuali o altre aree. La logica applicabile dovrebbe essere quella del trasporto (nella cui esecuzione si inseriscono) e non quella della disciplina dell'attività di deposito e conservazione dei beni in questione.

---

15. Riferimenti normativi:

D.M. 12 febbraio 2019 (Trasporto merci pericolose via strada e via ferro)

### 5.6 Locazione senza conducente<sup>16</sup>

È stato auspicato un intervento per slegare la posizione del proprietario e/o del locatore, da quella del conduttore e/o utilizzatore, che ponga in essere infrazioni anche gravi (quali quelle che comportano la confisca del mezzo e che finisce coll'incidere essenzialmente sul solo proprietario/locatore). Oggi infatti risulta che le sanzioni accessorie previste dal Codice della Strada vengono applicate al proprietario del mezzo anche se lo stesso è estraneo alla violazione.

### 5.7 Introduzione direttive europee<sup>17</sup>

Nel processo di recepimento delle direttive europee da parte dello Stato italiano, una particolare attenzione va posta nell'utilizzo dei margini di discrezionalità per far sì che gli oneri che conseguono al recepimento stesso siano, quantomeno, equivalenti a quelli gravanti su altri Paesi. Ciò allo scopo di evitare una perdita di competitività del sistema Italia. Bisognerebbe assicurare che gli stessi vincoli siano applicati a tutte le imprese dell'Unione Europea, attraverso una revisione della normativa di recepimento che attesti il livello degli oneri per le imprese italiane prossimo ad un valore di media europea. Ad esempio, in materia di veicoli abilitati al trasporto di merci deperibili (*Accord Transport Perissable - ATP*) la disciplina italiana è molto più rigida: i vettori tedeschi possono svolgere trasporti ATP con camion più vecchi rispetto a quelli italiani.

È stata, poi, segnalata la necessità di allineare la definizione di "rifiuto" (e di "produttore del rifiuto") a quella, meno ampia di quella italiana, vigente negli altri Paesi europei.

---

16. Riferimenti normativi:  
Art. 8 Codice della Strada

17. Riferimenti normativi:  
decreto legislativo n. 152/2006.

## 5.8 Zone Economiche Speciali (ZES) e Zone Logistiche Semplificate (ZLS)<sup>18</sup>

Viene auspicata l'estensione delle ZES e delle ZLS a tutti gli interporti, che sono classificati dalla Legge 4 agosto 1990, n. 240, come "Aree di interesse generale". Attualmente una grossa criticità è rappresentata dal fatto che la normativa esclude i vettori stradali e gli altri operatori logistici dai soggetti che possono beneficiare dei vantaggi fiscali e finanziari previsti per le ZES e le ZLS.

Come ipotesi di lavoro, si potrebbe facilitare la collaborazione tra le Autorità di Sistema Portuale (AdSP) e gli interporti di riferimento. Occorre incentivare i terminal ferroviari attrezzati ad ospitare treni di 750 metri. Un'ulteriore semplificazione auspicata è quella della estensione agli interporti della "Variante Tecnico Funzionale" di cui alla legge di riforma portuale.

## 5.9 Logistica di ultimo miglio

Occorre una esatta definizione dei confini tra autotrasporto e settore postale - Il "pacco corrieristico" deve essere fuori dal servizio universale. Viene auspicato che il peso divenga il criterio di differenziazione tra "invio postale" e "collo trasportistico".

I limiti all'accesso ai centri storici spesso non caratterizzati da omogeneità, chiarezza e univocità, generano gravi problemi alla logistica dell'ultimo miglio su cui gravano anche le criticità legate alla disponibilità di adeguati spazi (stalli).

Ulteriore problematica per il settore in questione è rappresentata dalla frammentazione delle regole.

Alcune pratiche vanno imitate ed estese come quelle adottate dal Comune di Milano (zona C) con riferimento alla gestione del conto

---

18. Riferimenti normativi  
decreto legge n.91/2017;  
legge n. 205/2017, art. 1, c. 64.

terzi.

A livello regionale best practices sono rinvenibili in Lombardia ed Emilia Romagna nell'ambito dei rispettivi Programmi Regionali della Mobilità e dei Trasporti. È opportuno un intervento legislativo a livello nazionale che definisca un quadro preciso per gli interventi (possibilmente tipizzati) degli enti locali nel rispetto dell'art. 117, c.2 e 3 Cost..

### **5.10 Altri interventi “puntuali” richiesti**

L'occasione delle audizioni è stata colta da molti rappresentati per puntuali segnalazioni che aiutano a comprendere la forte domanda di efficientamento promanante dal sistema logistico delle merci.

In particolare si riporta l'esigenza di chiarificazione e omogeneità dell'applicazione dell'IMU e altre imposte nei porti, come pure della accatastabilità degli immobili in categoria E1.

È stata anche sostenuta la richiesta di applicabilità del regime tributario per la raccolta dei rifiuti che tenga conto della specificità della raccolta dei rifiuti negli interporti (così come nei porti).

Ed ancora sono auspiccate l'introduzione di una disciplina della figura del raider, di una disciplina rigorosa delle piattaforme on-line nel settore del trasporto delle merci ed infine una semplificazione della modulistica dei trasporti via ferro.

### **5.11 Ulteriori ipotesi di lavoro**

È stata prospettata l'opportunità di creare un Comitato di coordinamento per la logistica, presso il MIT, composto dai rappresentanti di MIT, Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), del CNEL e della Conferenza Unificata, finalizzato alla facilitazione dell'azione amministrativa.

Tutti gli interventi legislativi da realizzare laddove comportanti un accentramento di funzioni in capo al Governo, dovranno configurarsi come un “minimum”, facendo salvi interventi di maggiore fluidificazione del traffico delle merci da parte delle Regioni compe-

tenti, nel pieno rispetto dell'autonomia costituzionale delle stesse. Occorre aggiornare la normativa della legge n. 155/1990 relativa a cooperative e consorzi a proprietà divisa. È necessario infatti rafforzare gli strumenti di contrasto alla cooperazione spuria. Occorre puntualizzare la decorrenza della prescrizione dei crediti da attesa prolungata, che attualmente finisce con lo svuotare di efficacia la normativa in materia.



**ELENCO DEGLI ENTI E DELLE ORGANIZZAZIONI AUDITE  
PRESSO IL CNEL NELLE SESSIONI DEL 23 E 31 GENNAIO,  
DEL 5 E 13 FEBBRAIO E DEL 4 E 5 MARZO 2019.**

Associazioni di Categoria:

AICAI  
AITE  
ALIS  
ANAMA  
ANASPED  
ANITA  
ASSITERMINAL  
ASSOCAD  
ASSOFERR  
ASSOLOGISTICA  
ASSOPOSTALE  
ASTRA CUNEO  
CNA FITA  
CONFARTIGIANATO TRASPORTI  
CONFCOOPERATIVE  
CONFETRA  
CONFITARMA  
CONFTRASPORTO  
FEDERAGENTI  
FEDESPEDI  
FEDIT  
FERCARGO  
FREIGHT LEADERS COUNCIL  
LEGACOOOP  
TRASPORTOUNITO  
UIR

Pubbliche Amministrazioni:  
AGENZIA DOGANE MONOPOLI  
ANAS  
ART  
USMAF-SASN

Organizzazioni Sindacali:  
FILT-CGIL  
FIT-CISL  
UILTRASPORTI  
CIDA-MANAGERITALIA



**Disegno di legge di iniziativa del CNEL  
numero 27 del 17.07.2019  
concernente  
“Modifiche alla legislazione vigente  
per la semplificazione e la competitività  
del sistema della logistica italiana delle merci”**





*Consiglio Nazionale  
dell' Economia e del Lavoro*

VISTO l'art. 99, della Costituzione ed in particolare il comma 3;  
VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare l'articolo 10 (Attribuzioni), comma 1, lettera i), che riconosce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro l'iniziativa legislativa, l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle Istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (Pronunce del CNEL), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;  
VISTO il Regolamento interno degli organi, in particolare l'articolo 8, (Programma ed attività), che al comma 4 demanda alle Commissioni, ad altri organismi o direttamente all'Assemblea il compito di istruire le questioni ad essi assegnate dal Presidente del CNEL, su conforme parere del Consiglio di Presidenza, in relazione al programma di attività approvato dalla Assemblea e alle priorità da essa individuate, e di riferire all'Assemblea stessa;  
VISTO il Programma delle attività del CNEL per il biennio 2019-2020, approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 30 gennaio 2019;  
VISTO il documento "Appunti sulla semplificazione e la competitività della logistica italiana" redatto all'esito delle audizioni dei rappresentanti delle Organizzazioni datoriali, sindacali e delle Pubbliche Amministrazioni tenutesi presso il CNEL, nelle sessioni del 23 e 31 gennaio 2019, del 5 e 13 febbraio 2019, del 4 e 5 marzo 2019;

RITENUTO di selezionare dal documento sopra citato, sulla base della istruttoria condotta, alcune problematiche puntuali sulle quali intervenire in sede di iniziativa legislativa, nell'esercizio delle prerogative indicate dalla Costituzione e dalla legge;

VISTO l'articolo 179 del codice della navigazione nel testo di cui alla legge 9 dicembre 1975, n. 744, come sostituito dall'art. 1, legge 25 gennaio 1983, n. 26, modificato dall'art. 15, decreto legge 21 ottobre 1996, n. 535, convertito, con modificazioni, con legge 23 dicembre 1996, n. 647 e dagli artt. 2 e 4, decreto lgs. 24 dicembre 2004, n. 335 e, da ultimo, dal comma 11 dell'art. 8, decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221

VISTO l'articolo 7, del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150, recante "Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69; VISTO l'articolo 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica";

SENTITO l'Ufficio di Presidenza nelle sedute del 10 e 17 luglio 2019;

SENTITO il Consiglio di Presidenza nella seduta del 17 luglio 2019;

UDITA la relazione del Presidente del CNEL;

TENUTO CONTO delle osservazioni emerse dalla discussione assembleare,

## APPROVA

l'unito atto di iniziativa legislativa corredato dalla relazione illustrativa e tecnica, concernente "Modifiche alla legislazione vigente per la semplificazione e la competitività del sistema della logistica italiana delle merci".

F.to Il Presidente  
Prof. Tiziano TREU

## Articolo 1

*(Modifiche alla legislazione vigente per la semplificazione e la competitività del sistema della logistica italiana delle merci)*

1. All'articolo 179 del codice della navigazione nel testo di cui alla legge 9 dicembre 1975, n. 744, come sostituito dall'art. 1, legge 25 gennaio 1983, n. 26, modificato dall'art. 15, decreto legge 21 ottobre 1996, n. 535, convertito, con modificazioni, con legge 23 dicembre 1996, n. 647 e dagli artt. 2 e 4, decreto lgs. 24 dicembre 2004, n. 335 e, da ultimo, dal comma 11 dell'art. 8, decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, sono aggiunti alla fine i seguenti commi:

“La nota di informazioni di cui all'articolo 179, comma 1, del Codice della navigazione, comprendente i dati dei formulari ivi elencati, è acquisita in via telematica dall'autorità marittima competente, sul sistema PMIS, e da questa contestualmente resa disponibile, in via telematica, a tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che intervengono nelle procedure di accertamento e controllo inerenti le operazioni di arrivo e partenza delle navi di cui al medesimo articolo 179.

È fatto divieto alle amministrazioni di cui al comma 1 di richiedere al comandante della nave o al raccomandatario marittimo o altro rappresentante dell'armatore o persona autorizzata dal comandante, l'invio dei dati di cui alla nota di informazioni già acquisiti dall'autorità marittima competente.”

2. All'articolo 7, del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150, recante “Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69.”, dopo il comma 2 è inserito il seguente comma: “2-bis. Nei casi in cui la violazione al codice della strada venga contestata a conducenti di veicoli commerciali di proprietà o



detenute in leasing da soggetti iscritti nell'Albo nazionale degli autotrasportatori l'opposizione di cui al comma 2 è proposta davanti al giudice di pace del luogo in cui ha sede legale la società.”.

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA E TECNICA

*(Anche ai sensi dell'art. 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 “Legge di contabilità e finanza pubblica”)*

La semplificazione amministrativa, la riduzione degli oneri burocratici, la razionalizzazione dei sistemi di controllo sono temi ricorrenti nelle istanze degli operatori economici che si contrappongono spesso alle resistenze di un apparato statale maggiormente concentrato su un sistema di responsabilità e prerogative che rischia di ridurre gli standard di produttività del sistema Paese.

Di conseguenza sono state con una certa costanza emanate leggi che hanno consentito un impulso innovatore al nostro ordinamento amministrativo: dalla “Riforma Bassanini” della fine degli anni '90 alle cosiddette “lenzuolate” del Ministro Bersani del 2006 ai “Taglia leggi” del 2010 dell'allora Ministro per la semplificazione normativa Calderoli.

Nell'ambito della catena logistica la razionalizzazione delle procedure operative è d'obbligo se si pensa che è stato calcolato come l'inefficienza logistica oggi sia quantificata intorno ai 30 miliardi di euro annui, un gap che penalizza gli operatori nazionali nel confronto con i competitors esteri.

Il CNEL, su istanza del mondo imprenditoriale del trasporto, spedizione e logistica - ha voluto aprire un focus sulle dinamiche e sulle maggiori criticità che determinano l'appesantimento operativo della supply chain nazionale.

Le proposte di modifiche all'ordinamento vigente della logistica traggono origine da un ciclo di audizioni con i rappresentanti

apicali di venticinque Associazioni di Categoria e quattro Organizzazioni Sindacali del settore, nonché quattro Pubbliche Amministrazioni. Il tema posto alla loro attenzione è stato l'eliminazione dei colli di bottiglia in tutto il processo operativo dall'arrivo-partenza della merce fino al ritiro-consegna, focalizzando l'attenzione sui flussi di import-export che sono quelli oggi maggiormente critici nella competizione internazionale.

L'obiettivo cui esse sono orientate è quello di individuare un nuovo punto di equilibrio che restituisca una maggiore fluidità dei traffici e migliori la competitività del sistema italiano nel confronto con i sistemi logistici di altri Paesi europei, di fatto, concorrenti.

Per quanto riguarda l'intervento normato al comma uno dell'articolo oggetto della presente relazione, esso è mosso dalla rilevazione, di una indispensabile razionalizzazione delle comunicazioni (avvisi) che il comandante di una nave, o suo delegato, è tenuto ad effettuare all'arrivo in porto previste dall'articolo 179 del Codice della Navigazione<sup>1</sup>.

---

1. C.n. art. 179. Nota di informazioni all'autorità marittima (3). All'arrivo della nave in porto e prima della partenza, il comandante della nave o il raccomandatario marittimo o altro funzionario o persona autorizzata dal comandante fanno pervenire, anche in formato elettronico, all'autorità marittima i formulari in appresso indicati, di cui alla Convenzione FAL dell'IMO adottata il 9 aprile 1965, come recepita nell'ambito dell'Unione Europea: formulario FAL n. 1 dichiarazione generale; formulario FAL n. 2 dichiarazione di carico; formulario FAL n. 3 dichiarazione delle provviste di bordo; formulario FAL n. 4 dichiarazione degli effetti personali dell'equipaggio; formulario FAL n. 5 ruolo dell'equipaggio; formulario FAL n. 6 elenco dei passeggeri; formulario FAL n. 7 dichiarazione merci pericolose a bordo; dichiarazione sanitaria marittima.

Il formulario FAL n. 6, elenco dei passeggeri, reca, per i passeggeri che non siano cittadini di Stati membri dell'Unione europea, gli estremi dei documenti di identità validi per l'ingresso nel territorio dello Stato.

La comunicazione delle informazioni di cui al primo comma avviene con un

Ad oggi gli avvisi vengono inviati telematicamente a due sistemi - PMIS (Port Management Information System) delle Capitanerie di Porto e AIDA dell'Agencia delle Dogane - che dialogano tra di loro. Tutte le altre Amministrazioni cui è necessario inviare le informazioni peraltro - dalla Sanità, all'Istat, alla

---

anticipo di almeno ventiquattro ore o al momento in cui la nave lascia il porto precedente, qualora la navigazione sia di durata inferiore alle ventiquattro ore. Qualora, alla partenza della nave, non è noto il porto di scalo o esso cambi nel corso del viaggio, il comandante della nave invia le informazioni di cui al primo comma senza ritardo, non appena sia noto il porto di destinazione.

All'arrivo in porto, il comandante della nave comunica all'Autorità marittima eventuali ulteriori dati richiesti in base alla normativa vigente in ambito UE ed ogni altra informazione da rendersi in ottemperanza ad altre disposizioni legislative o regolamentari di carattere speciale.

Prima della partenza, il comandante della nave inoltra all'autorità marittima una dichiarazione integrativa relativa all'avvenuto adempimento di ogni obbligo di sicurezza, di polizia, sanitario, fiscale, contrattuale e statistico.

Il comandante di una nave diretta in un porto estero, inoltra le informazioni di cui al primo comma all'autorità consolare. In caso di inesistenza di uffici consolari presso il porto di destinazione, le informazioni vengono rese presso l'autorità consolare più prossima al porto di arrivo.

Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con proprio decreto, adotta le modifiche tecniche ai formulari FAL recepiti dall'Unione europea e regola gli adempimenti cui sono tenute le navi addette ai servizi locali, alla pesca, alla navigazione da diporto o di uso privato, nonché per altre categorie di navi adibite a servizi particolari.

2. D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69). Pubblicato nella Gazz. Uff. 21 settembre 2011, n. 220.

Art. 7 Dell'opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada 1. Le controversie in materia di opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada di cui all'articolo 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, sono regolate dal rito del lavoro, ove non diversamente stabilito dalle disposizioni del presente articolo.

2. L'opposizione si propone davanti al giudice di pace del luogo in cui è stata commessa la violazione.

Questura - non attingono i dati comuni da quelle piattaforme, bensì chiedono un invio autonomo. Si tenga anche presente che i dati che devono essere inviati in via telematica provengono da registri di bordo che le navi devono obbligatoriamente tenere ancora in via cartacea.

La scelta normativa adottata nella proposta risponde a principi di semplificazione largamente diffusi nell'ordinamento amministrativo vigente, supportati dalla giurisprudenza oltre che da canoni di razionalità e ragionevolezza e mira alla realizzazione di un maggior grado di comunicazione telematica tra i molteplici destinatari della medesima comunicazione promanate dal natante in approdo.

Il riferimento alla "trasmissione telematica" non implica interventi architettonici di grande impatto sui sistemi informativi delle amministrazioni attenendo piuttosto alla adozione di protocolli di comunicazione che possono al massimo richiedere interventi di manutenzione degli stessi, finalizzati a detto scopo. In tali termini pertanto la norma non comportando oneri di spesa aggiuntivi non richiede una specifica copertura.

Quanto alla norma riportata al comma 2 dell'articolo in commento, essa è tesa ad eliminare un fattore di sensibile appesantimento delle attività delle imprese di trasporto tenute a proporre l'opposizione al verbale di accertamento di violazione del codice della strada di cui all'articolo 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in base alla norma vigente, nel luogo in cui è stata commessa la violazione.

La proposta di individuare quale foro competente quello del luogo in cui ha sede l'impresa di trasporto riduce sensibilmente tempi e costi per l'esercizio del diritto di opporsi liberando risorse utili alla competitività dell'aggregato delle imprese.

La modifica, peraltro, appare del tutto compatibile con la *ratio* deflattiva e di semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69.

Detta norma, ponendo una modifica del foro territorialmente competente nei soli casi speciali ivi contemplati, non comporta oneri diretti o indiretti aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato né aggravii organizzativi a carico degli uffici giudiziari coinvolti.

**Disegno di legge di iniziativa del CNEL  
numero 28 del 17.07.2019  
concernente  
“Delega al Governo per il riordino  
e la semplificazione della disciplina  
afferente il sistema della logistica delle merci”**





*Consiglio Nazionale  
dell' Economia e del Lavoro*

VISTO l'art. 99, della Costituzione ed in particolare il comma 3;  
VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare l'articolo 10 (Attribuzioni), comma 1, lettera i), che riconosce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro l'iniziativa legislativa, l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle Istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (Pronunce del CNEL), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;  
VISTO il Regolamento interno degli organi, in particolare l'articolo 8, (Programma ed attività), che al comma 4 demanda alle Commissioni, ad altri organismi o direttamente all'Assemblea il compito di istruire le questioni ad essi assegnate dal Presidente del CNEL, su conforme parere del Consiglio di Presidenza, in relazione al programma di attività approvato dalla Assemblea e alle priorità da essa individuate, e di riferire all'Assemblea stessa;  
VISTO il Programma delle attività del CNEL per il biennio 2019-2020, approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 30 gennaio 2019;  
VISTO il documento "Appunti sulla semplificazione e la competitività della logistica italiana" redatto all'esito delle audizioni dei rappresentanti delle Organizzazioni datoriali, sindacali e delle Pubbliche Amministrazioni tenutesi presso il CNEL nelle sessioni del 23 e 31 gennaio 2019, del 5 e 13 febbraio 2019, del 4 e 5 marzo 2019;



RITENUTO di attivare, con riferimento alle criticità rilevate nell'indagine citata, l'iniziativa legislativa del Cnel, nell'esercizio delle sue prerogative indicate dalla Costituzione e dalla legge, allo scopo di ridurre a maggiore coerenza l'ordinamento delle molteplici fonti di regolazione nella materia del sistema della logistica delle merci;  
VISTO l'art. 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica";  
SENTITO l'Ufficio di Presidenza nelle sedute del 10 e 17 luglio 2019;  
SENTITO il Consiglio di Presidenza nella seduta del 17 luglio 2019;  
UDITA la relazione del Presidente del CNEL;  
TENUTO CONTO delle osservazioni emerse dalla discussione assembleare,

#### APPROVA

l'unito atto di iniziativa legislativa corredato dalla relazione illustrativa e tecnica, concernente "Delega al Governo per il riordino e la semplificazione della disciplina afferente il sistema della logistica delle merci".

F.to Il Presidente  
Prof. Tiziano TREU

## Articolo 1

*(Delega al Governo per il riordino e la semplificazione della disciplina afferente il sistema della logistica delle merci e per il miglioramento della competitività del settore)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per il riordino della disciplina in materia di sistema della logistica delle merci, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:
  - a) definizione degli ambiti di competenza delle attività di regolazione poste dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dall'Agencia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali, dal Gestore dell'infrastruttura ferroviaria, dalle Autorità di Sistema Portuale e, con riferimento all'ambito dei servizi di pubblica utilità, dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti, nella materia della logistica delle merci;
  - b) semplificazione e razionalizzazione, anche al fine di evitare duplicazioni di interventi regolatori, dei procedimenti concessori, autorizzativi e di controllo le cui fasi sono rimesse alla competenza di distinte Amministrazioni pubbliche temperando le esigenze di efficacia delle procedure di sicurezza nella circolazione delle merci, con l'efficienza e la speditezza delle procedure, la certezza della regolazione, la chiarezza e non duplicazione degli adempimenti.
2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, del parere del Consiglio di Stato, e del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressio-

ne dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e della Commissione parlamentare per la semplificazione, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente il testo alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può comunque essere adottato.

3. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui al presente articolo, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.”

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA E TECNICA

*(Anche ai sensi dell'art. 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica")*

La semplificazione amministrativa, la riduzione degli oneri burocratici, la razionalizzazione dei sistemi di controllo sono temi ricorrenti nelle istanze degli operatori economici che si contrappongono spesso alle resistenze di un apparato statale maggiormente concentrato su un sistema di responsabilità e prerogative che rischia di ridurre gli standard di produttività del sistema Paese.

Di conseguenza sono state con una certa costanza emanate leggi che hanno consentito un impulso innovatore al nostro ordinamento amministrativo: dalla "Riforma Bassanini" della fine degli anni '90 alle cosiddette "lenzuolate" del Ministro Bersani del 2006 ai "Taglia leggi" del 2010 dell'allora Ministro per la semplificazione normativa Calderoli.

Nell'ambito della catena logistica la razionalizzazione delle procedure operative è d'obbligo se si pensa che è stato calcolato come l'inefficienza logistica oggi sia quantificata intorno ai 30 miliardi di euro annui, un gap che penalizza gli operatori nazionali nel confronto con i competitors esteri.

Il CNEL, su istanza del mondo imprenditoriale del trasporto, spedizione e logistica - ha voluto aprire un focus sulle dinamiche e sulle maggiori criticità che determinano l'appesantimento operativo della supply chain nazionale.

Le proposte di modifiche all'ordinamento vigente della logistica traggono origine da un ciclo di audizioni con i rappresentanti apicali di venticinque Associazioni di Categoria e quattro Organizzazioni Sindacali del settore, nonché quattro Pubbliche Amministrazioni. Il tema posto alla loro attenzione è stato l'eliminazione dei colli di bottiglia in tutto il processo operativo dall'arrivo-partenza della merce fino al ritiro-consegna, focalizzando l'attenzione sui flussi di import-export che sono quelli oggi maggiormente critici

nella competizione internazionale.

L'obiettivo cui esse sono orientate è quello di individuare un nuovo punto di equilibrio che restituisca una maggiore fluidità dei traffici e migliori la competitività del sistema italiano nel confronto con i sistemi logistici di altri Paesi europei, di fatto, concorrenti.

Con riferimento alla proposta di delega al Governo per il riordino e la semplificazione della disciplina afferente il sistema della logistica delle merci e per il miglioramento della competitività del settore, essa muove dalla rilevazione oggettiva della pluralità di soggetti istituzionali cui è demandata l'attività di regolazione nella materia di che trattasi, e cioè l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF), il Gestore dell'infrastruttura (RFI), il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) e l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART).

Detta pluralità di fonti di produzione delle regole che presiedono anche alla logistica delle merci, ha determinato nel tempo una stratificazione di norme con margini di sovrapposizione a scapito della certezza della regolazione che può tradursi in fattore di inefficienza e di costo dei servizi.

L'intervento proposto potrebbe porre rimedio attraverso la esatta definizione degli ambiti di competenza di ciascun ente regolatore ed il riordino della normativa esistente, per garantire maggiore coerenza a tutto vantaggio della certezza della regolazione, della speditezza delle procedure, della chiarezza degli adempimenti e della riduzione dei margini di sovrapposizione.

La concreta traduzione dei principi di delega enunciati in decreto legislativo avrebbe un impatto molto significativo sulla velocizzazione delle operazioni doganali che si traducono in maggiori entrate per l'erario a causa del presumibile aumento del volume di merci trattate.

Per contro, la formulazione normativa proposta, non richiede una copertura finanziaria in quanto consistente in un riordino delle fonti di produzione normativa, di per se' non foriera di oneri finanziari aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato.





**Disegno di legge di iniziativa del CNEL  
numero 29 del 17.07.2019  
concernente  
“Modifiche all’articolo 1,  
del decreto legislativo 8 novembre 1990, n. 374,  
per la semplificazione e la competitività  
del sistema della logistica italiana delle merci”.**







*Consiglio Nazionale  
dell' Economia e del Lavoro*

VISTO l'art. 99, della Costituzione ed in particolare il comma 3;  
VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare l'articolo 10 (Attribuzioni), comma 1, lettera i), che riconosce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro l'iniziativa legislativa, l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle Istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (Pronunce del CNEL), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;  
VISTO il Regolamento interno degli organi, in particolare l'articolo 8, (Programma ed attività), che al comma 4 demanda alle Commissioni, ad altri organismi o direttamente all'Assemblea il compito di istruire le questioni ad essi assegnate dal Presidente del CNEL, su conforme parere del Consiglio di Presidenza, in relazione al programma di attività approvato dalla Assemblea e alle priorità da essa individuate, e di riferire all'Assemblea stessa;  
VISTO il Programma delle attività del CNEL per il biennio 2019-2020, approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 30 gennaio 2019;  
VISTO il documento "Appunti sulla semplificazione e la competitività della logistica italiana" redatto all'esito delle audizioni dei rappresentanti delle Organizzazioni datoriali, sindacali e delle Pubbliche Amministrazioni tenutesi presso il CNEL, nelle sessioni del 23 e 31 gennaio 2019, del 5 e 13 febbraio 2019, del 4 e 5 marzo 2019;

RITENUTO di selezionare dal documento sopra citato, sulla base della istruttoria condotta, alcune problematiche puntuali sulle quali intervenire in sede di iniziativa legislativa, nell'esercizio delle prerogative indicate dalla Costituzione e dalla legge;

VISTO il decreto legislativo 08 novembre 1990, n. 374 concernente "Riordinamento degli istituti doganali e revisione delle procedure di accertamento e controllo in attuazione delle direttive n. 79/695/CEE del 24 luglio 1979 e n. 82/57/CEE del 17 dicembre 1981, in tema di procedure di immissione in libera pratica delle merci, e delle direttive n. 81/177/CEE del 24 febbraio 1981 e n. 82/347/CEE del 23 aprile 1982, in tema di procedure di esportazione delle merci comunitarie";

VISTO l'articolo 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica";

SENTITO l'Ufficio di Presidenza nelle sedute del 10 e 17 luglio 2019;

SENTITO il Consiglio di Presidenza nella seduta del 17 luglio 2019;

UDITA la relazione del Presidente del CNEL;

TENUTO CONTO delle osservazioni emerse dalla discussione assembleare,

## APPROVA

l'unito atto di iniziativa legislativa corredato dalla relazione illustrativa e tecnica, concernente "Modifiche all'articolo 1, del decreto legislativo 8 novembre 1990, n. 374, per la semplificazione e la competitività del sistema della logistica italiana delle merci".

F.to Il Presidente  
Prof. Tiziano TREU

## Articolo 1

*(Modifiche all'articolo 1, del decreto legislativo 8 novembre 1990, n. 374,  
per la semplificazione e la competitività del sistema  
della logistica italiana delle merci)*

1. All'articolo 1, del decreto legislativo 8 novembre 1990, n. 374, dopo il comma 9, è inserito il seguente comma:

“10. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 4, 5, e 8 si applicano anche al personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che intervengono nelle procedure di accertamento e controllo in attuazione della legge e delle norme dell'Unione Europea in materia di immissione delle merci nel territorio dell'Unione Europea e di esportazione delle merci dal territorio dell'Unione Europea. Gli adempimenti che il comma 2 intesta al Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, si intendono riferiti al Ministro, ovvero al vertice dell'Amministrazione i cui Uffici sono coinvolti nelle suddette procedure.”

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA E TECNICA

*(Anche ai sensi dell'art. 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica")*

La semplificazione amministrativa, la riduzione degli oneri burocratici, la razionalizzazione dei sistemi di controllo sono temi ricorrenti nelle istanze degli operatori economici che si contrappongono spesso alle resistenze di un apparato statale maggiormente concentrato su un sistema di responsabilità e prerogative che rischia di ridurre gli standard di produttività del sistema Paese.

Di conseguenza sono state con una certa costanza emanate leggi che hanno consentito un impulso innovatore al nostro ordinamento amministrativo: dalla "Riforma Bassanini" della fine degli anni '90 alle cosiddette "lenzuolate" del Ministro Bersani del 2006 ai "Taglia leggi" del 2010 dell'allora Ministro per la semplificazione normativa Calderoli.

Nell'ambito della catena logistica la razionalizzazione delle procedure operative è d'obbligo se si pensa che è stato calcolato come l'inefficienza logistica oggi sia quantificata intorno ai 30 miliardi di euro annui, un gap che penalizza gli operatori nazionali nel confronto con i competitors esteri.

Il CNEL, su istanza del mondo imprenditoriale del trasporto, spedizione e logistica - ha voluto aprire un focus sulle dinamiche e sulle maggiori criticità che determinano l'appesantimento operativo della supply chain nazionale.

Le proposte di modifiche all'ordinamento vigente della logistica traggono origine da un ciclo di audizioni con i rappresentanti apicali di venticinque Associazioni di Categoria e quattro Organizzazioni Sindacali del settore, nonché quattro Pubbliche Amministrazioni. Il tema posto alla loro attenzione è stato l'eliminazione dei colli di bottiglia in tutto il processo operativo dall'arrivo-partenza della merce fino al ritiro-consegna, focalizzando l'attenzione sui flussi di import-export che sono quelli

oggi maggiormente critici nella competizione internazionale. L'obiettivo cui esse sono orientate è quello di individuare un nuovo punto di equilibrio che restituisca una maggiore fluidità dei traffici e migliori la competitività del sistema italiano nel confronto con i sistemi logistici di altri Paesi europei, di fatto, concorrenti.

Con riferimento all'articolo oggetto della presente relazione, lo scopo della norma è quello di potenziare la copertura amministrativa e tecnica delle operazioni doganali di competenza di più amministrazioni pubbliche per la riduzione dei tempi complessivi di sdoganamento delle merci.

La scelta qui adottata mira alla armonizzazione dell'orario di lavoro delle Amministrazioni che intervengono nello sdoganamento, attraverso l'estensione del regime già adottato per il personale dell'Agenzia delle Dogane nell'ambito di un generale riordino degli istituti doganali.

L'intervento proposto è attuabile nell'ambito della flessibilità organizzativa di ciascuna amministrazione, non pregiudica l'autonomia negoziale e non comporta oneri finanziari aggiuntivi per le amministrazioni. Per contro l'intervento in discorso è destinato inevitabilmente ad accelerare gli iter doganali e favorire un maggior tasso di completamento nell'unità di tempo con conseguente aumento delle entrate pubbliche, della produzione complessiva dei servizi doganali e della produttività individuale.











**Al Ministero per la Pubblica Amministrazione**

**Ufficio Legislativo**

Roma 11 maggio 2023

### **Semplificazioni in materia di controlli. Prime osservazioni.**

Facendo seguito all'incontro svoltosi presso il Ministero per la Pubblica Amministrazione in data 9 maggio 2023, si ritiene utile fornire alcune prime valutazioni.

Indubbiamente l'intervento normativo in relazione al quale il Governo è stato delegato ad intervenire, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 118 del 2022, può rappresentare un'occasione preziosa per razionalizzare il rapporto tra imprese e pubbliche Amministrazioni con specifico riferimento all'espletamento delle attività di controllo.

Alla stregua di quanto emerso nel corso del predetto incontro, ed in virtù della documentazione fornitaci, risulta che sia intenzione del Governo adottare un primo decreto legislativo attuativo del comma 3 del citato articolo 27.

L'obiettivo del decreto in parola *“di razionalizzare i controlli e di individuare gli adempimenti non necessari superando la sovrapposizione delle attività che talvolta si verificano”* sembra debba essere perseguito con una normativa di carattere *“trasversale”* valida per tutti i settori produttivi i quali, tuttavia, vedranno la propria disciplina – speciale – di riferimento in successivi decreti legislativi predisposti con il coinvolgimento delle Amministrazioni competenti per materia.

A conferma di quanto espresso nel corso dell'utile dibattito del 9 u.s., si ritiene importante coinvolgere l'Ufficio Legislativo del Ministero nella valutazione di taluni aspetti afferenti alla disciplina amministrativa applicabile alle imprese agricole, dei quali si dovrà tenere debitamente conto nella predisposizione della normativa delegata.

In estrema sintesi, con **l'articolo 1 del decreto-legge n. 91 del 2014** (conv. in legge n. 116 del 2014) e ss.mm. sono state introdotte di disposizioni in materia di controlli sulle imprese agricole, alimentari e mangimistiche finalizzate ad assicurare l'unitarietà ed il coordinamento delle attività ispettive nei confronti delle medesime imprese ed è stato istituito il **registro unico dei controlli**. L'articolo 1 ha trovato specifica disciplina attuativa nel DM 22 luglio 2015.

In considerazione del fatto che taluni dei criteri di delega recati dall'articolo 27 della legge n. 118 cit. appaiono coincidenti con le disposizioni di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 91 cit., si

ritiene che tale circostanza debba essere attentamente valutata da codesto Ufficio legislativo anche per la predisposizione del primo decreto legislativo “generalista”.

Tra gli aspetti qualificanti della riforma in parola assume peculiare rilevanza la disciplina del “**fascicolo informatico di impresa**” finalizzato, tra l’altro, a rendere disponibili alle Amministrazioni preposte al controllo dati, documenti e informazioni in formato digitale.

Come è noto le imprese agricole intrattengono rapporti con le pubbliche Amministrazioni prevalentemente avvalendosi del **fascicolo aziendale** che, istituito nell’ambito dell’anagrafe delle aziende agricole operante nel SIAN, contiene – con valenza di banca dati pubblica – tutti i dati aziendali utili all’esercizio dell’attività di impresa ed accessibili alle Amministrazioni (tra le più importanti disposizioni in tema di fascicolo aziendale cfr. D.P.R. n. 503 del 1999; art. 13, D.lgs. n. 99 del 2004; art. 25 del D.L. n. 5 del 2012, conv. in legge n. 35 del 2012).

Anche tale aspetto deve, a nostro avviso, essere attentamente valutato nella fase di prima attuazione della delega di cui all’articolo 27 della legge n. 118 cit.

Quanto alla programmazione del controllo sulle attività economiche svolto secondo un **approccio basato sul rischio** sarebbe auspicabile che, già in fase di elaborazione del primo dei decreti legislativi, si precisi quali siano gli elementi utili che, oltre alle certificazioni di qualità o altra certificazione equivalente, possano attribuire all’impresa un grado di “rischiosità” contenuto. Per quanto di interesse per le imprese agricole si pensi, ad es., alle **certificazioni rilasciate dai Centri Autorizzati di Assistenza Agricola (C.A.A.)** ai sensi dell’articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 74 del 2018.

Tutto ciò premesso, naturalmente ampia condivisione suscitano i principi e gli istituti che in modo innovativo andranno a caratterizzare la normativa sui controlli, quali: **il principio della fiducia, l’approccio collaborativo nello svolgimento del controllo, gli strumenti premiali, la facoltà di richiesta di controllo preventivo, il diritto all’errore ed il diritto di interpello.**

La realizzazione di tali principi deve, infatti, essere un presidio del quale possano avvalersi anche le imprese agricole nel momento in cui le pertinenti disposizioni di rango legislativo dovranno essere coordinate col quadro normativo vigente per la disciplina dei controlli nel settore primario.



## **PRIME MISURE IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE**

### ***1. Ambito di applicazione e finalità***

Le misure si applicano ai controlli sulle attività economiche svolti dalle pubbliche amministrazioni a cui la legge attribuisce funzioni di controllo a presidio di un interesse pubblico tutelato. Rimangono esclusi i controlli in materia di incentivi alle imprese.

Per controlli sulle attività economiche si intendono le attività, comunque denominate, svolte dalle amministrazioni finalizzate al rispetto di obblighi e adempimenti che le attività economiche devono rispettare per lo svolgimento dell'attività.

### ***2. Coordinamento e trasparenza***

Le amministrazioni, entro 120 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, effettuano il censimento degli obblighi e degli adempimenti che sono oggetto dei controlli previsti da disposizioni vigenti o da atti amministrativi a contenuto generale. Il mancato rispetto del termine costituirà elemento valutato ai fini della performance individuale.

Gli obblighi e gli adempimenti censiti sono finalizzati alla eliminazione delle sovrapposizioni da parte di amministrazioni diverse.

Gli esiti dei controlli verranno pubblicati da ciascuna amministrazione sul proprio sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Controlli sulle imprese".

Ciascuna amministrazione definirà le modalità per garantire alle imprese il diritto di essere informate in ordine alle fasi del ciclo del controllo, dell'utilizzo degli strumenti orientati alla gestione del rischio, nonché degli esiti del controllo.

#### **OSSERVAZIONI**

Rispetto all'esito dei controlli, si ritiene opportuna la predisposizione di *report* periodici da condividere con soggetti qualificati diversi dalla PA. Pensiamo, ad esempio, alle associazioni di categoria delle imprese che, attraverso l'accesso agli stessi, potrebbero favorire i processi di regolarizzazione delle imprese associate sulle violazioni più ricorrenti ed interloquire con gli enti di controllo per proporre una programmazione dei controlli sempre più efficace.

### 3. *Valutazione del rischio*

Il controllo sulle attività economiche dovrà essere programmato e svolto secondo un approccio basato sul rischio.

Il livello di rischio viene definito sulla base della probabilità che si verifichi un pregiudizio all'interesse pubblico tutelato, nonché in relazione alla gravità di tale pregiudizio. Nel determinare la gravità e la probabilità, le amministrazioni prendono in considerazione diversi fattori, tra cui il settore in cui opera l'attività economica, la sua dimensione, l'adozione della certificazione del sistema di gestione per la qualità ISO 31.000, ISO 9001, ISO 14001, OHSAS 18001 o altra certificazione equivalente, nonché ogni altro elemento utile.

Le amministrazioni individueranno il tipo di rischio connesso a una determinata attività, indicando i fattori presi in considerazione per la sua valutazione e curandone l'aggiornamento periodico. Renderanno, altresì, conoscibile l'utilizzo degli strumenti orientati alla gestione del rischio.

#### OSSERVAZIONI

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.

Pur condividendo i criteri indicati nel documento in esame, si evidenzia come debba essere attentamente ponderato il criterio del possesso delle certificazioni da parte delle imprese. Infatti, pur essendo un criterio valido, si sottolinea come l'applicazione indiscriminata del criterio potrebbe rendere le micro imprese soggette ad una valutazione del rischio più alta rispetto alla categoria delle imprese di dimensioni maggiori. Le micro imprese, infatti, difficilmente accendono a tali strumenti, a causa della più semplice organizzazione aziendale. Occorrerebbe quindi ponderare questo criterio in base alla dimensione aziendale, onde non creare un effetto penalizzante per le micro imprese.

In particolare, nella materia della sicurezza sul lavoro è necessario ridefinire il criterio di basso, medio e alto rischio, che determina le ore di formazione da erogare e che attualmente non corrisponde al reale rischio al quale sono esposti i lavoratori nei propri ambienti di lavoro. L'attuale definizione di rischio si basa infatti in una mera suddivisione delle categorie economiche espresse nella tabella ATECO con la conseguenza – per fare un esempio - che un'impresa alimentare artigiana con due lavoratori è sottoposta agli stessi obblighi formativi di un'industria alimentare con mille addetti. Una suddivisione corretta delle attività a basso, medio e alto rischio, è possibile e deve tenere conto di una serie di parametri reali, quali la quantità, l'intensità e l'interferenza dei rischi presenti negli ambienti di lavoro e la dimensione aziendale, così come attualmente avviene in tutti i paesi europei.

Inoltre, occorre sviluppare una riflessione circa la questione della proporzione delle sanzioni amministrative inflitte alle micro, piccole e medie imprese in caso di violazione di talune normative.

L'impatto delle sanzioni amministrative è differente a seconda della dimensione dell'impresa. Infatti, una medesima percentuale sanzionatoria può incidere diversamente allorché applicata a una piccola realtà produttiva ovvero a un grande gruppo societario. Se nel secondo caso la sanzione finisce con il tradursi presumibilmente in un mero capitolo da inserire in bilancio, nel primo caso può mettere a repentaglio la continuazione della stessa attività di impresa.

Allora, onde evitare che si determini un pregiudizio eccessivo per micro e piccole imprese, occorre tener conto della effettiva dimensione di impresa, considerando in particolare: a) il

numero di addetti; b) il settore merceologico di attività; c) il volume medio del fatturato annuo.

L'ammontare delle sanzioni deve pertanto risultare proporzionato alla dimensione di impresa, in ottemperanza ai principi dello Small Business Act "Think small first".

#### ***4. Principio della fiducia***

Il controllo sulle attività economiche si fonda sul principio della reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta delle amministrazioni che programmano e svolgono i controlli, dei suoi funzionari nonché dei soggetti che svolgono le attività economiche sottoposte al controllo.

Il principio della fiducia favorisce e valorizza l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici preposti alle attività di controllo.

Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione e svolgimento dei controlli sulle attività economiche, ai fini della responsabilità amministrativa, costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto.

Il funzionario che nello svolgimento della propria attività si attiene a linee guida, check-list, manuali, circolari interpretative, adottati dalle amministrazioni risponde solo per dolo.

#### **OSSERVAZIONI**

Più che richiamare il generico principio di fiducia, sarebbe preferibile riferirsi ai principi di collaborazione e buona fede tra PA, imprese e cittadini, già presenti nell'ordinamento all'articolo 1 della legge n. 241/90. In questo senso, va richiamato il principio del legittimo affidamento, che trae origine proprio dalla clausola generale della buona fede. Va quindi riconosciuto ai privati il principio del legittimo affidamento relativamente ai comportamenti posti in essere a causa di incertezza normativa nell'interpretazione o nell'applicazione delle disposizioni (es. normativa sui rifiuti). Il legittimo affidamento, infatti, prescinde dalla legittimità o meno dell'azione amministrativa e viene riconosciuto ogni qualvolta il privato vede tradita la fiducia riposta in una situazione giuridica formatasi successivamente all'azione della PA nella quale si presuppone si sia operato con buona fede.

#### ***5. Programmazione delle attività di controllo***

I controlli sulle attività economiche sono effettuati sulla base di un programma annuale o pluriennale predisposto dalle amministrazioni.

La frequenza dei controlli sulla singola attività economiche sarà determinata sulla base del livello di rischio, delle risorse disponibili e dal numero dei controlli già effettuati sia dalla stessa amministrazione sia dalle amministrazioni operanti nell'ambito dello stesso settore.

Le amministrazioni possono effettuare controlli sia sulla base di una programmazione annuale o pluriennale che a selezione casuale o a campione.

**OSSERVAZIONI**

Per ridurre le sovrapposizioni e la duplicazione delle ispezioni sulle stesse imprese è necessario adottare:

- banche dati comuni alle amministrazioni che operano nel medesimo settore o in settori connessi;
- modulistica omogenea che può essere predisposta congiuntamente dalle amministrazioni che svolgono i controlli (ad esempio i verbali di accertamento). Questo sistema, in combinato con il fascicolo informatico di impresa, consentirebbe una maggiore uniformità di informazioni in possesso delle Amministrazioni preposte ai controlli.

**6. Utilizzo di soluzioni tecnologiche nelle attività di controllo**

Le amministrazioni cui sono attribuite funzioni di controllo provvederanno ad automatizzare le proprie attività ricorrendo a soluzioni tecnologiche, ivi incluse quelle di intelligenza artificiale e di tecnologie di registri distribuiti, progettati, sviluppati e applicati in coerenza con il principio di proporzionalità al rischio. Le soluzioni tecnologiche garantiscono la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni che effettuano i controlli.

Le decisioni concernenti la conformità agli obblighi e adempimenti imposti alle imprese controllate assunte mediante soluzioni tecnologiche rispettano i principi di: **a)** comprensibilità e conoscibilità per cui ogni attività economica controllata ha diritto a conoscere l'esistenza di processi decisionali automatizzati che la riguardano e, in tal caso, a ricevere informazioni sulla logica utilizzata; **b)** non esclusività della decisione algoritmica, per cui comunque esiste nel processo decisionale, un contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatizzata; **c)** non discriminazione algoritmica, per cui le amministrazioni mettono in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di impedire effetti discriminatori nei confronti dei soggetti controllati; **d)** efficace ed efficiente gestione dei dati, da attuarsi con apposita regolamentazione riguardante le fasi che attengono alla loro formazione, raccolta, accesso sicuro, monitoraggio, aggiornamento, riutilizzo, conservazione e comunicazione

Se le soluzioni tecnologiche contengono sistemi di intelligenza artificiale, avvalendosi di approcci di apprendimento automatico o basati sulla logica e sulla conoscenza, e sono utilizzate per l'accertamento e la valutazione della non conformità, deve essere garantita la tracciabilità del funzionamento del sistema.

I funzionari cui è affidato il contributo umano devono comprendere le capacità e i limiti del sistema di intelligenza artificiale utilizzato, al fine di interpretare i risultati correttamente.

**OSSERVAZIONI**

In merito all'utilizzo di soluzioni legate all'intelligenza artificiale, al fine di sottolineare l'importanza di quanto affermato in particolare nei punti a) e b) sopraindicati, appare necessario garantire sempre all'impresa la conoscibilità degli elementi presi in esame per il controllo e l'agevole praticabilità di un reale contraddittorio.

## **7. Coordinamento delle attività di controllo**

Le amministrazioni, nella fase di programmazione e nello svolgimento dei controlli, dovranno coordinarsi tra di loro, mediante la conclusione di accordi e convenzioni, al fine di assicurare la riduzione dei costi, evitare duplicazioni e sovrapposizioni, nonché recare il minore intralcio possibile al normale esercizio delle attività dell'attività economiche.

Gli accordi e le convenzioni dovranno prevedere: **a)** i referenti delle rispettive amministrazioni per l'attuazione ed implementazione dell'accordo, le rispettive attività e gli impegni reciproci assunti tra le parti nonché la durata; **b)** la pianificazione e l'organizzazione congiunta e coordinata di controlli, ispezioni e di verifiche in loco, attraverso l'organizzazione di incontri tra le amministrazioni da svolgere con cadenza periodica; **c)** gli strumenti e le modalità di condivisione e scambio dei dati e delle informazioni tra pubbliche amministrazioni, anche al fine di consentire il riuso di dati già raccolti nell'esercizio delle funzioni di controllo; **d)** le forme e modalità di consultazione di banche dati o registri da parte delle Amministrazioni nello svolgimento delle funzioni di controllo; **e)** il coordinamento degli interventi istituzionali, anche in ambito internazionale nonché indagini conoscitive in materia di comune interesse; **f)** iniziative formative comuni volte alla condivisione delle migliore pratiche di svolgimento dei controlli, anche attraverso lo scambio di pareri e avvisi su questioni di interesse comune; **g)** forme di monitoraggio per verificare periodicamente l'andamento delle attività di collaborazione e coordinamento tra le amministrazioni.

Gli accordi e le convenzioni potranno essere modificati e integrati dalle Amministrazioni firmatarie, anche per tenere conto di nuove disposizioni normative o di ulteriori aspetti che potranno emergere nel corso della collaborazione, nonché dell'esigenza di precisarne strumenti e modalità. Le amministrazioni garantiranno, altresì, l'accesso ai dati e lo scambio delle informazioni anche attraverso l'interoperabilità dei sistemi informativi.

### **OSSERVAZIONI**

È necessario realizzare un coordinamento nazionale degli enti deputati al controllo delle imprese, individuando un'amministrazione "terza" che abbia il compito di promuovere e verificare l'effettivo coordinamento tra le amministrazioni centrali, regionali e locali.

## **8. Fascicolo informatico di attività economiche**

Ferma restante la conclusione degli accordi e convenzioni descritte al punto 7, l'Amministrazione procedente, ai fini del coordinamento, programmazione e svolgimento dei controlli, utilizzerà il fascicolo informatico di attività economiche, il quale consentirà: **a)** l'utilizzo e l'elaborazione dei dati e delle informazioni anche sintetici ai fini della valutazione del rischio di cui all'articolo 3; **b)** la verifica sui controlli già svolti dalla stessa amministrazione o dalle amministrazioni diverse operanti nello stesso settore e dei dati relativi alla costituzione, all'avvio e all'esercizio dell'attività d'attività economiche.

L'Amministrazione procedente accede al fascicolo informatico di attività economiche con le modalità definite da decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, utilizzando i dati e le informazioni in esso contenuti anche al fine di elaborare indicatori sintetici ai fini della valutazione del rischio, all'uopo avvalendosi anche dei dati ivi presenti concernenti i controlli



già svolti dalla stessa Amministrazione o dalle Amministrazioni diverse operanti nello stesso settore e dei dati relativi alla costituzione, all'avvio e all'esercizio dell'attività d'attività economiche

Al fine di rendere più efficienti i controlli sulle attività economiche, coordinarli ed evitare duplicazioni e sovrapposizioni, dell'esito delle verifiche e delle ispezioni pregresse e delle certificazioni in possesso dell'attività economiche, i soggetti che svolgono funzioni di controllo, prima di avviare le attività di vigilanza consultano il Fascicolo informatico per acquisire informazioni e documenti dell'attività economiche pertinenti all'attività di vigilanza.

Le amministrazioni non possono richiedere la produzione di documenti e informazioni già disponibili nel fascicolo d'attività economiche o comunque in loro possesso.

Le imprese che abbiano ricevuto la richiesta di documenti o informazioni in violazione del divieto sopra descritto, segnala tale inadempienza all'AGID, la quale, ove accerti la sussistenza della violazione, pubblica la predetta segnalazione su apposita area del proprio sito internet istituzionale.

Al fine di garantire elevati standard di affidabilità sistemica è previsto il potenziamento delle infrastrutture in uso alle amministrazioni coinvolte nell'attività di controllo. In via di prima applicazione, il Ministero della Pubblica Amministrazione, d'intesa con l'Autorità politica delegata all'innovazione tecnologica, definiscono le modalità attuative di sviluppo della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) finalizzata a consentire alle imprese di effettuare controlli automatizzati e acquisire certificati relativi a propri fatti, stati e qualità.

#### OSSERVAZIONI

Siamo favorevoli al potenziamento del fascicolo informatico d'impresa che attualmente non è alimentato in modo uniforme sul territorio nazionale.

Per assicurare la completezza delle informazioni relative alle singole imprese si propone di consentire il c.d. "caricamento spontaneo" dei dati da parte delle stesse imprese, ivi compresi i verbali e gli esiti dei controlli ricevuti.

Le Associazioni di categoria potrebbero essere coinvolte in questo processo, facilitando il caricamento dei dati aziendali, sulla base di un'apposita delega da parte dell'impresa.

Inoltre, per garantire la massima affidabilità dei dati contenuti nel fascicolo, si propone di differenziare i dati caricati dalle Amministrazioni da quelli caricati spontaneamente dell'impresa, in modo da consentire alle Amministrazioni di controllare questi ultimi in maniera più stringente.

L'efficacia del fascicolo informatico dell'impresa, inoltre, presuppone dati non destrutturati (cioè di diversa natura word, pdf, excel) bensì un sistema che consenta alle piattaforme dei vari enti di dialogare.

### ***9. Approccio collaborativo nello svolgimento del controllo***

Nella programmazione, svolgimento e monitoraggio dei controlli sulle attività economiche, i funzionari amministrativi e le imprese soggette a controlli sono tenute a rispettare il principio di leale collaborazione agendo in modo aperto, trasparente e cooperativo.

Al fine di promuovere la comprensione e il rispetto sostanziale della normativa applicabile, i funzionari, nella fase di svolgimento dei controlli, forniranno assistenza sulla conformità degli obblighi e degli adempimenti prescritti, anche tenendo conto della complessità della disciplina di riferimento. Dell'assistenza fornita viene dato atto negli atti relativi all'esito dei controlli.

Le Amministrazioni, ai fini della valutazione della performance individuale, tengono conto dell'assistenza fornita sulla conformità degli obblighi e degli adempimenti prescritti.

### ***10. Strumenti premiali***

Quando all'esito del controllo l'amministrazione procedente accerta la conformità agli obblighi e agli adempimenti imposti dalla disciplina di riferimento, l'attività economica è esonerata da ulteriori controlli che incidono sul normale esercizio dell'attività di attività economiche, da parte della stessa amministrazione o di altra amministrazione che esercita le funzioni di controllo nel medesimo settore, nei successivi sei mesi. Il periodo di esonero dai controlli sopra descritto dovrà essere menzionato nel fascicolo informatico di attività economiche.

Resta salva la possibilità di controllo in presenza di situazioni ad altro rischio per la tutela della salute pubblica o dell'ambiente, nonché in materia di sicurezza sul luogo di lavoro.

#### **OSSERVAZIONI**

Potrebbe essere utile prevedere ulteriori meccanismi di incentivazione e disincentivazione attraverso la pubblicizzazione dei risultati finali dei controlli, prendendo spunto dalle esperienze internazionali già esistenti. 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 mancata ottemperanza.

### ***11. Facoltà dell'attività economiche ad essere sottoposta a controllo***

L'attività economica può richiedere all'amministrazione di essere controllata al fine di verificare la propria conformità agli obblighi e adempimenti previsti dalla disciplina di riferimento. L'Amministrazione è in ogni caso tenuta a fornire un riscontro espresso sulla richiesta di controllo, dando priorità alle richieste inoltrate dalle micro e piccole imprese.

Nel caso di conformità agli obblighi e agli adempimenti, si applicano gli strumenti premiali descritti al punto 10, relativamente alle materie dei controlli cui l'attività economica è stata sottoposta.

In caso di mancata conformità, l'amministrazione indica le prescrizioni e il termine entro cui l'attività economiche è tenuta a regolarizzare la propria posizione.

Nel caso in cui l'attività economiche regolarizzi la propria posizione secondo le prescrizioni ed entro il termine assegnato, l'eventuale sanzione si applica in misura ridotta da un massimo del settanta per cento a un minimo del trenta per cento tenuto conto anche della dimensione e del fatturato dell'attività economiche e del concreto pregiudizio arrecato all'interesse pubblico protetto. Sono fatte salve le discipline più favorevoli di settore.

### ***12. Diritto all'errore per micro e piccole imprese al primo controllo***

Le micro e piccole e medie imprese possono avvalersi per una sola volta del diritto all'errore, quando viene rilevata la violazione di: **a)** obblighi e adempimenti meramente formali; **b)** obblighi e adempimenti materialmente sanabili; **c)** obblighi e adempimenti che non hanno arrecato alcun pregiudizio all'interesse pubblico tutelato.

Il diritto all'errore è riconosciuto solo quando sussiste la buona fede ed è onere dell'amministrazione provarne la mancanza.

Nel riconoscimento del diritto all'errore, l'amministrazione tiene conto del comportamento dell'attività economiche volto ad adeguarsi spontaneamente alle previsioni imposte dalla disciplina di riferimento, indicando il modo e il termine entro cui adempiere correttamente.

Nel caso di riconoscimento del diritto all'errore, le imprese non sono soggette a sanzione.

#### **OSSERVAZIONI**

Occorre concedere un generico diritto al ravvedimento operoso per le imprese in difetto, in luogo della possibilità di avvalersi del diritto all'errore "per una sola volta" (come previsto dalla proposta in esame). Restringere in modo così limitante il diritto all'errore appare infatti ingiustificato oltre che di difficile applicazione, in quanto non viene chiarito se tale unicità si verificherebbe in relazione al medesimo procedimento o più in generale ad un unico errore ammesso nell'intera attività dell'impresa.

### ***13. Diritto di interpello***

L'attività economica può interpellare l'amministrazione per ottenere una risposta riguardante fattispecie concrete relativamente all'applicazione delle disposizioni che prevedono obblighi e adempimenti che sono oggetto dei controlli, quando vi sono condizioni di obiettiva incertezza sulla corretta interpretazione di tali disposizioni.

Non ricorrono condizioni di obiettiva incertezza quando l'amministrazione ha già fornito la risposta a richieste corrispondenti a quella presentata mediante atti pubblicati nella sottosezione "Controlli sulle imprese" della sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale.

L'amministrazione interpellata risponderà alla richiesta nel termine massimo di novanta giorni. La risposta, scritta e motivata, vincola ogni organo dell'amministrazione con esclusivo riferimento alla questione oggetto dell'istanza e limitatamente all'attività economiche richiedente. Tale efficacia si estende ai successivi obblighi ed adempimenti imposti all'attività economiche riconducibili alla fattispecie oggetto di interpello, salvo rettifica della soluzione interpretativa da parte dell'amministrazione con valenza esclusivamente per gli eventuali comportamenti futuri dell'attività economiche richiedente.

Gli atti, anche a contenuto impositivo o sanzionatorio difforni dalla risposta, espressa o tacita, sono nulli.

**OSSERVAZIONI**

Occorre definire maggiormente i contorni dell'interpello al fine di renderlo uno strumento utile per gli istanti e di non confonderlo con disciplina delle diverse procedure di interpello già presenti nell'ordinamento.

Si tratta di un interpello volto a garantire all'istante la conoscenza preventiva della posizione dell'Amministrazione in ordine alle modalità di applicazione di disposizioni la cui lettura sia caratterizzata da obiettive condizioni di incertezza.

A tal fine andrebbe stabilito il momento nel quale presentare istanza di interpello al momento prima di compiere l'atto oggetto di controllo.

Il termine entro il quale l'Amministrazione è tenuta a rispondere è di 90 giorni, ma a nostro parere sarebbe opportuno prevedere anche una forma di «silenzio-assenso» in caso di mancata risposta entro il termine.

Inoltre, va valutato il fatto se la risposta dell'Amministrazione abbia efficacia esclusivamente nei confronti dell'istante e con riferimento al caso oggetto dell'istanza di interpello ed ai comportamenti successivi riconducibili alla fattispecie oggetto di interpello, salvo rettifica della soluzione interpretativa da parte dell'Amministrazione. Oppure se produca effetti anche per coloro i quali hanno deciso di attenersi alle indicazioni previste da una circolare o un altro provvedimento con il quale l'amministrazione deputata al controllo abbia deciso di fare chiarezza.

Questo vuol dire che sono nulli gli ulteriori atti a contenuto impositivo o sanzionatorio differenti rispetto alla risposta ricevuta.

Si segnala, inoltre l'esigenza di trasparenza delle risposte oggetti di interpello e quella di circoscrivere i casi nei quali è possibile proporre istanza al fine di non incorrere in casi di illegittimità o impossibilità di risposta da parte dell'amministrazione.

Da ultimo, la questione della legittimazione attiva a presentare l'istanza. Sarebbe opportuno consentire alle imprese di avvalersi di delegati, nella fattispecie associazioni di categoria e professionisti, alla presentazione delle istanze, che non vertono su questioni personali, bensì sono di carattere interpretativo.

Quanto alla legittimazione passiva, l'istanza si invia agli uffici territoriali degli enti. Per scongiurare quindi interpretazioni difformi sul territorio nazionale, si segnala l'opportunità di un coordinamento tramite linee guida e circolari o di un monitoraggio da parte dell'ente centrale.

# MISURE IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE

**Valutazioni Ance**

**12 maggio 2023**

## **Sommario**

VALUTAZIONI GENERALI.....	3
OSSERVAZIONI SULLE SINGOLE MISURE .....	5

## VALUTAZIONI GENERALI

La proposta di provvedimento recante “Prime misure in materia di semplificazione dei controlli alle attività economiche”, in attuazione dell’art. 27 della Legge 118/2022 “*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*”, risponde all’esigenza, da tempo all’attenzione delle politiche di semplificazione, di rendere più efficace ed efficiente e soprattutto coordinata e semplificata l’attività di controllo da parte delle p.a. sulle attività economiche.

Allo stato attuale, infatti, si riscontra sempre più spesso una sovrapposizione di controlli che evidenziano la necessità di un sistema maggiormente coordinato tra le diverse amministrazioni competenti al fine di ridurre azioni o comportamenti che possano impedire o rallentare il normale svolgimento delle attività dell’impresa.

L’Ance apprezza i principi posti alla base della bozza del decreto che oltre a rispondere ai principi fissati con la delega, sono funzionali a rispondere all’esigenza più volte manifestata dalle imprese di una maggiore certezza e fiducia nel rapporto di controllo.

Per garantire un’efficace attuazione di questi principi è opportuno che siano **maggiormente delineati alcuni aspetti di carattere generale**, tra i quali i seguenti:

- **Ambito di applicazione/pubbliche amministrazioni** - è necessario chiarire il perimetro esatto delle pubbliche amministrazioni a cui la legge attribuisce “funzioni di controllo” (es. tutte le amministrazioni comprese anche le autorità indipendenti?);
- **Ambito di applicazione/attività economiche** – è opportuno chiarire se il decreto trovi applicazione solo sui controlli da eseguire quando l’attività economica è già nella fase di svolgimento oppure se riguardi anche tutti i controlli che vengono effettuati al momento dell’avvio delle attività (es. iscrizione alla camera di commercio etc....);
- **Governance dei controlli** – si ritiene che la previsione di un sistema organico di controlli, basato su un’attività di coordinamento e trasparenza dell’operato delle amministrazioni (es. art.2), debba essere supportato dall’individuazione di un organismo pubblico deputato a sovrintendere a questo sistema a garanzia della corretta attuazione dei principi individuati in sede di decreto.

Si evidenzia, altresì, che i **controlli fiscali** non sono espressamente menzionati nel testo del Decreto, per cui rientrano nell’ambito applicativo del provvedimento in senso lato, **come forma di verifica sull’attività economica esercitata da soggetti titolari di reddito d’impresa**.

D’altronde, la semplificazione del sistema tributario che è prevista tra i principi del disegno di legge delega di riforma fiscale, attualmente all’esame della Camera (DDL 1038/C), già affronta alcuni temi oggetto delle disposizioni normative del testo esaminato. Ad esempio, la revisione dello Statuto del Contribuente e dei procedimenti accertativi, che sono ispirati ai principi della tutela del legittimo affidamento del contribuente, dell’interoperabilità dei sistemi informativi e delle banche dati, dell’utilizzo delle tecnologie digitali.

In tale ambito, tuttavia:

- l’amministrazione finanziaria, in sede di accessi e ispezioni a scopo di verifica fiscale, dovrebbe assicurare, nel rispetto dei principi già stabiliti dallo Statuto del contribuente, la **comunicazione**

**delle ragioni giustificatrici e l'oggetto del controllo, nonché i tempi massimi di permanenza presso la sede del contribuente;**

-gli strumenti premiali, a vantaggio delle imprese virtuose all'esito dei controlli, dovrebbero prevedere l'esenzione dai controlli stessi, per un lasso di tempo **più significativo dei sei mesi previsti dal testo;**

-in merito all'introduzione del **diritto di interpello**, già previsto nelle relazioni Fisco/contribuente, sarebbe opportuno delineare nel dettaglio la procedura e le conseguenze in caso di mancata risposta (es. silenzio assenso negli interpelli fiscali) nonché favorire il **coinvolgimento delle Associazioni di categoria.**



## OSSERVAZIONI SULLE SINGOLE MISURE

TITOLO ARTICOLO	OSSERVAZIONI E VALUTAZIONE
<p><b>1. Ambito di applicazione e finalità</b></p>	<p>Come evidenziato nelle valutazioni generali, per consentire una concreta attuazione delle disposizioni, si riscontra la necessità di delimitare con maggior chiarezza il relativo ambito di applicazione. In particolare, appare necessario <b>perimetrare maggiormente quali siano le pubbliche amministrazioni</b> deputate ai controlli e le fasi delle attività economiche a cui tali controlli si riferiscono.</p> <p>Dal punto di vista fiscale si <b>condivide</b>, in particolare, <b>l'esclusione dei controlli sugli incentivi alle imprese</b>, disposizione che comprende anche le agevolazioni di tipo fiscale. Queste ultime, infatti, seguono già un proprio iter ben definito, in base alla specifica disciplina prevista, ai fini dei controlli.</p> <p>Peraltro, in merito all'operatività del provvedimento, va precisato che i controlli fiscali non sono espressamente menzionati nel testo del Decreto, per cui rientrano nell'ambito applicativo del provvedimento in senso lato, come forma di verifica sull'attività economica esercitata da soggetti titolari di reddito d'impresa.</p>
<p><b>2. Coordinamento e trasparenza</b></p>	<p>Bene il censimento, da parte delle singole amministrazioni, di obblighi e adempimenti che sono oggetto dei controlli di rispettiva competenza (comma 1) nonché la finalità di eliminare le sovrapposizioni da parte di amministrazioni diverse (comma 2).</p> <p>Tuttavia, la previsione del censimento e il successivo coordinamento tra le amministrazioni stesse, mediante la conclusione di accordi e convenzioni (art.7) fa emergere la necessità che venga <b>individuato un organo deputato a dare impulso e coordinare tali attività</b>, al fine di garantire una concreta ed efficace applicazione delle semplificazioni in materia di controlli. Un organo che possa in sostanza vigilare sul rispetto degli adempimenti che lo schema normativo affida alle diverse amministrazioni, in alcuni casi anche individuando precisi termini.</p> <p>Potrebbe, invece, presentare profili di criticità la disposizione secondo cui <i>"gli esiti dei controlli verranno pubblicati da ciascuna amministrazione sul proprio sito istituzionale"</i> (comma 3), laddove non risulta chiaro chi possa accedere. Infatti, se la disposizione mira esclusivamente a introdurre una trasparenza tra amministrazioni stesse, al fine di non duplicare i controlli, ciò ha una finalità condivisibile; se, invece, la norma dovesse introdurre informazioni alle quali chiunque possa accedere, nell'ottica dell'Amministrazione trasparente, la stessa presenterebbe rilevanti criticità. Infatti, l'esito del controllo dovrebbe essere comunicato esclusivamente all'operatore economico interessato dal controllo stesso (e ad altri</p>

	Istituti a cui è deputato il controllo nei casi espressamente previsti dalla legge).
<b>3. Valutazione del rischio</b>	Tra le certificazioni di cui l'amministrazione deve tenere conto ai fini della valutazione del rischio vi è quella in materia di salute e sicurezza sul lavoro, a tale riguardo <b>occorrerebbe sostituire la denominazione di tale certificazione che non è più la OHSAS 18001 (venuta meno nel 2021) bensì la UNI ISO 45001:2021.</b>
<b>4. Principio della fiducia</b>	La disposizione si pone in linea con il principio del legittimo affidamento già presente nello statuto del contribuente (legge 212/2000). In tal senso, dal punto di vista dei controlli fiscali, il provvedimento in esame dovrà assicurare che l'Amministrazione finanziaria <b>comunichi, in sede di accessi e ispezioni, le ragioni giustificatrici e l'oggetto del controllo, nonché i tempi massimi di permanenza presso la sede del contribuente.</b> Peraltro, si evidenzia che, nel Disegno di legge delega per la riforma fiscale, viene prevista la revisione dello statuto del contribuente, con particolare riguardo proprio all'aspetto relativo al rafforzamento dell'obbligo di motivazione degli atti impositivi.
<b>5. Programmazione delle attività di controllo</b>	Appare positiva la previsione per cui la frequenza dei controlli è determinata sulla base del livello di rischio, delle risorse disponibili e del numero dei controlli già effettuati. Tuttavia, sarebbe auspicabile <b>inserire</b> , tra i fattori che influiscono sulla frequenza dei controlli, <b>anche il riferimento all'esito positivo</b> di precedenti controlli, in coordinamento con quanto già previsto dallo stesso testo in materia di strumenti premiali (art.10).  Anche dal punto di <b>vista fiscale</b> , la valutazione è positiva, fermo restando che <b>l'Amministrazione finanziaria già effettua una programmazione delle proprie verifiche</b> sulla base dei termini di decadenza per gli accertamenti, da effettuare, in generale, entro il quinto anno d'imposta successivo a quello oggetto di verifica. Inoltre, questo tipo di controlli viene già effettuato selezionando le imprese in modo casuale o a campione.
<b>7. Coordinamento delle attività di controllo</b>	La disposizione è positiva in quanto prevede un coordinamento fra le diverse amministrazioni nella programmazione e nello svolgimento dei controlli. Tuttavia, come già evidenziato, emerge <b>l'esigenza di indicare un organo deputato a garantire e coordinare</b> la concreta applicazione delle disposizioni.  Dal punto di <b>vista fiscale</b> , l'espresso divieto di duplicazioni e sovrapposizioni nell'attività di controllo è un principio fondamentale che deve trovare applicazione con riferimento a tutte le tipologie di lavori in edilizia (appalti pubblici e privati). Per quel che riguarda gli accordi tra PP.AA., si condivide l'obiettivo di raggiungere <b>l'interoperabilità delle banche dati</b> , le cui informazioni possano essere accessibili dalle diverse

	<p>amministrazioni. Questo aspetto, infatti, assume particolare rilevanza specie per quel che riguarda le verifiche di <b>regolarità fiscale negli appalti pubblici</b>, tenuto conto che, ad oggi, le Stazioni appaltanti richiedono la prescritta certificazione all'Amministrazione finanziaria, non potendo accedere direttamente alle banche dati dell'Agenzia delle Entrate.</p>
<b>8. Fascicolo informatico di attività economiche</b>	<p>La previsione di un fascicolo delle attività economiche è positiva in quanto risponde all'esigenza di semplificare lo scambio di informazioni fra le amministrazioni al fine del coordinamento e della programmazione dei controlli. Al riguardo, si segnala che <b>non viene specificato</b> dal testo che <b>tale strumento consista nel c.d. "Fascicolo d'impresa"</b> richiamato dall'art. 27 L. 118/2022 "<i>Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021</i>" e disciplinato dall'art. 43 bis D.P.R. 445/2000 e dall'art. 4 commi 8 e 9 D.P.R. 160/2010.</p> <p>Sotto il <b>profilo fiscale</b>, la valutazione è positiva per quel che riguarda la preventiva consultazione del fascicolo informatico prima di avviare i controlli. In tal modo, il fascicolo informatico diventerà il documento in cui trovare tutti i dati dell'impresa, a prescindere dall'ente controllore.</p>
<b>9. Approccio collaborativo nello svolgimento del controllo</b>	<p>Positivo l'inserimento del principio della collaborazione nella programmazione e nello svolgimento del controllo, ed in particolare, la previsione dell'assistenza dei responsabili del controllo alle imprese sulla conformità degli obblighi e degli adempimenti prescritti.</p>
<b>10. Strumenti premiali</b>	<p>La previsione di strumenti premiali per l'impresa risultata "adempiente" all'esito del controllo costituisce un <b>principio condivisibile</b> in un'ottica auspicabile di costituzione di un costruttivo rapporto con l'impresa.</p> <p>In merito alla previsione sull'<b>esclusione</b> dalla stessa <b>dei controlli in materia di sicurezza sul luogo di lavoro</b> (comma 2), si segnala quanto disciplinato dall'art. 51 del d. lgs. n. 81/2008 (TU sicurezza lavoro) che, al comma 8-ter, prevede che i dati delle imprese che si avvalgono degli Organismi Paritetici di cui al medesimo art. 51 sono <b>utilizzati ai fini della individuazione di criteri di priorità nella programmazione della vigilanza</b> (nonché di <b>criteri di premialità</b> nell'ambito della determinazione degli oneri assicurativi da parte dell'Inail).</p> <p>Dal punto di <b>vista fiscale</b>, un sistema di premialità in caso di regolarità dell'impresa esiste da tempo con gli ISA. A tali fini, la stessa viene applicata per singolo periodo d'imposta. Invece, la premialità dettagliata nel provvedimento appare poco efficace, in quanto è limitata ad una esclusione dei controlli per soli sei mesi. <b>Occorrerebbe, invece, consentire un lasso di tempo più significativo, a cadenza quantomeno annuale o biennale.</b></p>

<b>12. Diritto all'errore per micro e piccole imprese al primo controllo</b>	Positivo il riferimento al diritto all'errore per le micro e piccole imprese ma si ritiene che lo stesso debba essere concesso con una <b>maggior frequenza</b> , anche in considerazione che alcune violazioni riscontrabili sono meramente formali, e come tali non idonee a comportare sanzioni.
<b>13. Diritto di interpello</b>	La disposizione è <b>positiva sotto il profilo fiscale</b> . In particolare, viene esteso anche ad altri campi il diritto di interpello già previsto nelle relazioni Fisco/contribuente. Tuttavia, nel testo del provvedimento, <b>non vengono delineate nel dettaglio la procedura e le conseguenze in caso di mancata risposta</b> (es. silenzio assenso negli interpelli fiscali). Si auspica, inoltre, <b>il coinvolgimento delle Associazioni di categoria nell'elaborazione delle risposte</b> .



**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE  
SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI SULLE ATTIVITA'  
ECONOMICHE AI SENSI DELL'ART 27 COMMA 1 LETTERA  
C),D),E), F), G),H),I), ED L)  
DELLA LEGGE 5 AGOSTO 2022 N 118  
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI,  
MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

**Roma 9 maggio 2023**

**Introduzione**

Preliminarmente ringraziamo per l'invito rivolto alla nostra Confederazione al fine di partecipare all'audizione riguardante un tema di vitale importanza, quale è la semplificazione dei controlli sulle attività economiche. Tale schema di decreto interviene in una materia fondamentale per lo sviluppo economico del paese e da tanto tempo auspicato dagli imprenditori.

Di conseguenza non possiamo far altro che dar atto al Governo della tempestività di intervento su una materia delicata e non più rimandabile.

La prima considerazione che dobbiamo effettuare per quanto riguarda la delega contenuta nell'art 27 della legge 5 agosto 2022 n 118 "legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021" in materia di semplificazione dei controlli, riguarda il perimetro costituzionale in cui la stessa debba essere inserita e che riguarda l'art 41 della Costituzione ed in particolare il comma 3.

Questo articolo, detta i principi generali della libertà di iniziativa economica e i limiti imposti dallo Stato, in particolare alla salute all'ambiente, alla sicurezza e servirà da faro per le relative considerazioni in merito agli articoli della legge delega.



Inoltre sempre in tema di gerarchia delle fonti non possiamo prescindere dal Trattato istitutivo della comunità europea che si è espresso in tema di libertà economica e di impresa.

Ci permettiamo inoltre di segnalare che, mentre sono in fase di proposta le nostre osservazioni, il decreto legge 4 maggio 2023 n 48 decreto lavoro 2023 introduce ulteriori adempimenti, in contrasto con lo spirito dello schema di decreto Legislativo attualmente in osservazione.

A tal fine ci pregiamo di portare alla Vostra gradita attenzione le nostre osservazioni.

### **Art 2) Principio di trasparenza**

Su questo punto non vi è molto da dire se non il fatto che lo stesso permetterà un'opportuna conoscenza da parte di tutti gli imprenditori degli obblighi e degli adempimenti che sono oggetto di controlli, e l'eventuale eliminazione dei doppi controlli.

Sarà opportuno che oltre alla pubblicazione sul sito istituzionale, vi sia l'obbligo di inviare a tutte le rappresentanze associative la comunicazione dell'avvenuta pubblicazione sul sito del Ministero competente del censimento degli obblighi e degli adempimenti che sono oggetto dei controlli previsti dalle disposizioni vigenti. Le rappresentanze associative a sua volta dirameranno tale censimento a tutti gli iscritti.

### **Art 3) Valutazione del rischio**

Riteniamo di portare all'attenzione dello Spettabile Ministero la valorizzazione del controllo interno che alcuni istituti giuridici presenti nel nostro ordinamento avrebbero a tal fine.

Riteniamo giusto, così come previsto dall'articolo in commento tenere conto del settore dell'impresa, delle dimensioni della stessa. Sarebbe altresì opportuno nella valutazione del rischio l'adozione dei vari certificati ISO e l'adozione del modello 231, modello organizzativo di gestione e controllo.



Occorre poi comprendere, ai fini della valutazione del rischio, anche l'adozione per le piccole medie e grandi imprese, costituite al momento sotto forma di Spa, del sistema monistico per il controllo sulla gestione.

Perché diciamo questo.

L'art 2409 sexiedecies ha introdotto nel nostro ordinamento il sistema monistico per il controllo nelle SPA e gli articoli successivi prevedono che il controllo sia esercitato da un comitato costituito all'interno del Consiglio di amministrazione. Ciò vuol dire che la società avrà il relativo controllo contabile esercitato dal classico revisore esterno, ma il tradizionale ruolo del Collegio Sindacale, sostituito dal comitato di controllo interno.

Di conseguenza, prevedendo la legge, che il controllo venga effettuato da consiglieri indipendenti, vi è l'opportunità di introdurre nello stesso comitato costituito all'interno del Consiglio di Amministrazione, ulteriori professionalità rispetto a quelle tradizionali disciplinate dal decreto del ministro della giustizia (Avvocati, Dottori commercialisti ecc). In questo modo i consiglieri indipendenti che sostituiscono il Collegio Sindacale, possono avere competenze specifiche in relazione al contesto in cui opera l'impresa.

Per esempio all'interno del comitato di controllo di una società che opera in un settore a forte impatto ambientale, vi può essere un ingegnere ambientale, e così via in relazione all'attività esercitata dalla società.

Riteniamo che non sia cosa di poco conto, se l'obiettivo dello schema del decreto legislativo è quello di variare l'approccio sul rischio in base alle risorse che operano all'interno dell'azienda e le relative certificazioni che possiede l'azienda.

Il modello di controllo tradizionale non contempla professionalità diverse da quelle legali ed economiche, e questo è un grosso limite, in quanto le società, hanno sicuramente bisogno di un accurato controllo in settori problematici per il contesto in cui operano, ampliando la gamma di professionalità che possono far parte di organi deputati a tal fine, quale il comitato di controllo sulla gestione nel sistema monistico.

Tale sistema, ai fini dell'approccio sulla valutazione del rischio, così come previsto dall'art 3 dello schema di decreto, può essere affiancato alle certificazioni ISO e al modello 231.

3

**Confederazione iscritta al Ministero delle imprese e del made in Italy – Legge 4/2013**

Sede: Via Sergio I, 32 00165 Roma - Tel. 06.6371274 – 335/5792592

Presidenza Nazionale

segretariogenerale@assoprofessioni.org



Riteniamo di scoccare una freccia a favore di tale sistema di controllo, ora previsto per le sole Spa, e approfittiamo di questa audizione per suggerire che, questo modello di controllo possa essere anche esteso alle società a responsabilità limitata.

Da considerare che il sistema monistico è molto utilizzato nei paesi anglosassoni ma poco successo ha avuto nel nostro ordinamento nazionale. Sarebbe l'occasione di valorizzare per la prima volta tale tipo di governance, poco utilizzata ma con grandi potenzialità in quanto permette di superare i limiti del Ministero della Giustizia sul controllo societario, introducendo professionalità indipendenti e specifiche a seconda del settore dove opera l'impresa e permettendo un approccio diverso nella valutazione del rischio.

Da considerare inoltre che allarga la platea di soggetti che possono far parte dell'organo di controllo, in conformità alla legge sulla concorrenza.

Ulteriore considerazione vogliamo fare sul concetto di dimensione dell'impresa.

Cosa intende il legislatore? E' direttamente proporzionale al rischio o inversamente proporzionale al rischio? Grandi imprese sono più strutturate per gli autocontrolli, nonostante possono avere un impatto maggiore sull'interesse pubblico tutelato.

Per quanto riguarda l'eventuale adozione del modello 231 riteniamo che lo stesso dovrà contenere inderogabilmente l'individuazione delle aree di rischio, costruzione di principi e procedure di controllo (non modelli prestampati) e adozione del codice etico.

Istituzione dell'organo di vigilanza esterno e mai interno e adozione del sistema disciplinare.

#### **Art 4) Principio di fiducia**

Ricordiamo che il termine "fiducia" e leale collaborazione per la disciplina delle attività economiche dei privati, era già stato introdotto nei lavori parlamentari per la riscrittura del terzo comma dell'art 41 della Costituzione poi naufragato (Progetto di legge n 476 del 18 aprile 2011).





Era stato introdotto il termine fiducia proprio per qualificare in termini generici il rapporto tra cittadini e la pubblica amministrazione.

E' lo stesso problema che abbiamo verificato con i funzionari del fisco, dove dietro lo scudo del danno erariale, gli stessi rinunciano ad un'autonomia decisionale nell'attività di controllo, con il risultato che non funziona l'istituto dell'accertamento con adesione.

Questo però si scontra con la mancata modifica del terzo comma dell'art 41 della Costituzione che con il termine *fiducia* voleva introdurre una seppur minima autonomia decisionale del funzionario.

Temiamo che il solo attenersi, da parte del funzionario, a circolari interpretative, checklist e manuali, porti al fallimento, come già successo con lo Statuto del Contribuente, dell'autonomia decisionale dello stesso.

#### **Art 5) Programma delle attività di controllo**

Questo punto è strettamente collegato alla valutazione del rischio, e la frequenza dei controlli dovrà far riferimento a quanto già detto per la valutazione del rischio.

#### **Art 6) Utilizzo di soluzioni tecnologiche sulle attività di controllo**

Dal nostro punto di vista, nonostante la tecnologia debba essere sempre sviluppata a supporto dell'impresa, l'automatizzazione, l'utilizzo di algoritmi, ecc, andrà notevolmente limitato specialmente per le piccole imprese, visto anche le problematiche che sono state create alle stesse nel rapporto con il sistema bancario, dove la conoscenza dell'impresa viene delegata ad indici elaborati a livello europeo, dove alla micro impresa vengono richiesti bilanci pluriennali perché lo richiede Basilea, con il risultato che una micro impresa è ulteriormente vessata di nuovi adempimenti.

Inoltre l'eventuale concessione del credito viene elaborata con algoritmi e indici, trascurando totalmente le reali potenzialità delle aziende date dal fattore umano.



Deve essere privilegiata la conoscenza dell'impresa e disciplinato quanto già detto per il principio della fiducia.

L'art 6 è di vitale importanza, in quanto se disciplinato in modo errato rischia di vanificare lo sviluppo di tutti i punti precedenti, per cui il contributo umano che viene citato nell'art 6, dal nostro punto di vista deve essere preponderante.

Cerchiamo di non ricadere nell'errore che la valutazione dell'impresa specialmente micro o piccola, non tenga conto dei soggetti che la compongono.

I funzionari incaricati, più che comprendere la capacità e i limiti dell'intelligenza artificiale, così come previsto dall'art 6, dovrebbero comprendere il contesto umano che compone l'azienda, evitando in autonomia di richiedere adempimenti inutili e vessatori.

### **Art 7) Coordinamento dell'attività di controllo**

Ci troviamo molto spesso con aziende controllate da due amministrazioni differenti per lo stesso problema.

Vi sono controlli dell'azienda sanitaria locale e poi per esempio di Nas.

Un'azienda può essere passata al vaglio dell'Asl e poi per una denuncia anche a volte infondata, sottoposta al controllo dei Nas.

Segnaliamo che il coordinamento può essere funzionale se esiste una banca dati a disposizione dell'Amministrazione, dove confluiscono tutte le attività di controllo di un dato settore.

Se l'Asl controlla un'impresa alimentare, il verbale finale e le relative sanzioni devono essere portate a conoscenza di tutte le amministrazioni che potenzialmente possono controllare tale soggetto su una specifica normativa.

Non riteniamo che si debba parlare di accordi e convenzioni ma di raccolta dati comuni per specifiche di controllo.



### **Art 8) Fascicolo informatico di attività economiche**

Questo è la naturale conseguenza di quanto detto sopra.

### **Art 9) Approccio collaborativo nello svolgimento del controllo**

Riteniamo che anche su questo punto valgano le stesse considerazioni che abbiamo suggerito in merito all'art 4 dello schema di decreto.

Sicuramente il legislatore del 2011, con la proposta di modifica del terzo comma dell'art 41 della Costituzione, riteneva che il corollario del tutto fosse di rafforzare la libertà di iniziativa economica in un precetto Costituzionale, adeguando la legge ordinaria a tale precetto e ai principi dell'Unione Europea. L'art 16 della carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, riconosce in modo esplicito la libertà di impresa, come diritto fondamentale dell'individuo, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali.

Il terzo comma dell'art 41 vigente, ancorché non abbia formazione dirigista o contraria ai principi di libero mercato, ha di certo legittimato un ampio intervento del pubblico nell'economia.

Inoltre sempre nel disegno di modifica Costituzionale, era stato previsto che l'imprenditore che partecipa direttamente alla gestione dell'impresa è considerato a tutti gli effetti un lavoratore, superando l'anacronistica contrapposizione tra lavoratore e imprenditore nella piccola impresa.

Questo non è di poco conto, anche alla luce della tutela dell'imprenditore della piccola impresa.

Pensiamo solo all'equiparazione della natura giuridica del salario del lavoratore dipendente allo stipendio direzionale del piccolo imprenditore che lavora direttamente nell'azienda e a tutte le conseguenze del caso.

### **Art 10) Strumenti premiali**

Nessuna considerazione riteniamo di fare su questo punto.



Apprezziamo la volontà del Governo di cercare tutte le forme possibili per esonerare le imprese da controlli che incidono sulla normale attività dell'impresa.

### **Art 11) Facoltà delle attività economiche di essere sottoposte a controllo**

Possiamo considerare questo punto come il diritto di interpello disciplinato al successivo art 13. Riteniamo i due articoli 11 e 13 una duplicazione. L'importante non introdurre un esborso finanziario per l'impresa che intenda utilizzare la possibilità offerta da entrambe gli articoli, visto che nella delega fiscale si vuole introdurre il diritto di interpello a pagamento equiparandolo ad una consulenza.

Suggeriamo l'eliminazione dell'art 13 e lasceremmo invariato solo l'art 11, in quanto dal nostro punto di vista l'interpello non è funzionale ad obblighi o adempimenti ad esempio in materia ambientale, paesaggistica e di sicurezza, dove la verifica sul posto è indispensabile per verificare la conformità alla normativa e l'eventuale impatto ambientale e paesaggistico.

### **Art 12) Diritto all'errore**

Ben venga disciplinare il tutto, sarebbe opportuno eliminare la condizione della buona fede in sede di primo controllo sempre difficile da dimostrare.

Ci permettiamo di osservare che il beneficio potrebbe essere precluso alle medie imprese in quanto sicuramente strutturate dal punto di vista operativo.

Sicuramente applicando correttamente l'art 27 sulla concorrenza si eliminano ostacoli alla libertà di iniziativa economica.

Le imprese italiane da questo punto di vista sono molto penalizzate.

Alla base di tutto vi è la mancanza di fiducia.

Nel Regno Unito per dimostrare un domicilio è necessario presentare solo la bolletta di un'utenza, un trasferimento di sede viene effettuato senza Notaio, così come la cessione dell'attività.



Abbiamo degli importanti capisaldi Costituzionali su Ambiente, salute e sicurezza.

Concentriamo la valutazione del rischio su questi aspetti e concediamo più elasticità su altri, senza corsi di formazione a volte inutili e ripetitivi, certificazioni, idoneità fisica anche per svolgere attività a zero impatto sociale. Lasciamo questi fondi alle aziende per investimenti più remunerativi.

Ringraziamo per la possibilità offerta e siamo a disposizione per qualsiasi chiarimento.

Distinti saluti

**Il Segretario Generale**  
**Dott. Roberto Falcone**

**Il Presidente**  
**Prof. Giorgio Berloffia**



**CoLAP**

**Coordinamento Libere Associazioni Professionali**

## **PRIME MISURE IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE**

**(Incontro 9 maggio 2023)**

### **OSSERVAZIONI CoLAP**

Ringraziamo, in primo luogo, per l'invito a partecipare a questo primo importante incontro di lavoro su un tema, come quello della semplificazione amministrativa, che avrà ripercussioni imponenti e positive sull'intero sistema Paese.

Il CoLAP-Coordinamento delle Libere Associazioni Professionali- è la prima e più grande forma aggregativa ai sensi della Legge 4/2013 iscritta nell'elenco tenuto e vigilato dal Mimit e promotrice proprio della norma che ha riconosciuto dignità professionale al secondo pilastro delle professioni, ovvero di tutte quelle non organizzate in ordine, albi o collegi.

Partecipiamo, pertanto, con un grande spirito collaborativo e costruttivo, cogliendo la preziosa opportunità di poter rappresentare nella giusta declinazione questa parte del mondo professionale e le problematiche connesse al tema specifico della semplificazione, nell'ottica di supportare la quotidianità degli operatori e rafforzare contestualmente la collaborazione tra istituzione e privato: un'alleanza necessaria per affrontare le sfide del futuro. Siamo tra l'altro ben consci dell'importanza di questo lavoro anche nell'iter di messa a terra dei progetti del PNRR e, anche in quest'ottica, confermiamo la nostra assoluta disponibilità a fornire un contributo fattivo.

In merito alla proposta metodologica di lavoro, concordiamo sulla necessità di lavorare per aree tematiche.

Il CoLAP è una forma aggregativa che rappresenta una molteplicità di professioni e professionalità che sono interessate dal tema semplificazione sotto profili diversi: sarebbe, pertanto, per noi utile capire la pianificazione degli incontri tematici per poter predisporre al meglio i contributi nei diversi tavoli di settore.

Fatte queste semplici premesse, tenteremo ora di esprimere alcuni concetti e proposte che riteniamo possano essere inseriti nella futura discussione e progettualità. Abbiamo letto con attenzione i principi che l'amministrazione intende utilizzare nell'attività di controllo, ma un primo elemento da segnalare, per noi prioritario, è che una riforma organica del controllo, prevista dall'articolo 27 della legge 5 agosto 2022, n. 118, non può essere prescindere dall'articolo 26 che è parte integrante del processo di semplificazione previsto dalla legge. Questo elemento ci sembra importante anche per comprendere meglio l'aspetto del controllo che oggi è strutturato su due livelli: "ex ante" nella fase di avvio di una impresa ed "ex post" durante la vita dell'attività economica. Motivo per cui non possiamo esimerci dal prevedere prima una corretta gestione dell'adempimento in tutte le sue fasi da cui possono poi derivare anche i controlli.

In quella fase di ricognizione, valutazione, reingegnerizzazione, previste appunto dall'articolo 26, si dovranno cercare spunti per migliorare la fase di controllo che in molti casi, come previsto dal punto 5) del documento, potranno essere gestiti con nuove modalità digitali.

Le osservazioni che seguono, divise secondo il metodo proposto nei vari punti oggetto di discussione, partono, pertanto, dal presupposto che si ragioni della semplificazione nel suo complesso, laddove il



**CoLAP**

**Coordinamento Libere Associazioni Professionali**

controllo è una delle fasi connesse a processi e procedure che dovranno essere rivisti nella loro totalità.

### ***1. Ambito di applicazione e finalità***

Le misure si applicano ai controlli sulle attività economiche svolti dalle pubbliche amministrazioni a cui la legge attribuisce funzioni di controllo a presidio di un interesse pubblico tutelato. Rimangono esclusi i controlli in materia di incentivi alle imprese.

Per controlli sulle attività economiche si intendono le attività, comunque denominate, svolte dalle amministrazioni finalizzate al rispetto di obblighi e adempimenti che le attività economiche devono rispettare per lo svolgimento dell'attività.

***Nota: è necessario forse rivedere la classificazione delle attività e i loro adempimenti. Sarebbe utile capire se questo aspetto è in qualche modo collegato all'attività in corso di revisione dei Codici Azteco. Per ogni attività vanno ricercati denominatori univoci.***

### ***2. Coordinamento e trasparenza***

Le amministrazioni, entro 120 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, effettuano il censimento degli obblighi e degli adempimenti che sono oggetto dei controlli previsti da disposizioni vigenti o da atti amministrativi a contenuto generale. Il mancato rispetto del termine costituirà elemento valutato ai fini della performance individuale.

Gli obblighi e gli adempimenti censiti sono finalizzati alla eliminazione delle sovrapposizioni da parte di amministrazioni diverse.

Gli esiti dei controlli verranno pubblicati da ciascuna amministrazione sul proprio sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Controlli sulle imprese".

Ciascuna amministrazione definirà le modalità per garantire alle imprese il diritto di essere informate in ordine alle fasi del ciclo del controllo, dell'utilizzo degli strumenti orientati alla gestione del rischio, nonché degli esiti del controllo.

***Nota: per quanto riguarda l'esito dei controlli, fatto salvo quanto già previsto dal fascicolo digitale, riteniamo che una per una effettiva semplificazione si debba puntare a costruire un unico punto di accesso in cui tutte le amministrazioni dovrebbero raccogliere queste informazioni. La frammentazione è uno dei problemi che ogni impresa deve affrontare quando si confronta con una amministrazione multidisciplinare, ed è proprio quello l'impianto che dovremmo riuscire a modificare. In merito invece al "ciclo di controllo", anche in questo caso, sarebbe utile comprendere se i controlli avranno una unica matrice operativa o, fatto salvo quelle escluse che riteniamo saranno i controlli fiscali e altri da individuare, dovrebbero poter avere una modalità univoca. A tal proposito sarebbe opportuno capire se la modalità ipotizzata sarà quella già indicata dall'agenzia delle entrate, le cd. "metodologie di controllo", che intervengono anche sui temi che riguardano l'attività e gli adempimenti connessi.***



**CoLAP**

**Coordinamento Libere Associazioni Professionali**

### **3. Valutazione del rischio**

Il controllo sulle attività economiche dovrà essere programmato e svolto secondo un approccio basato sul rischio.

Il livello di rischio viene definito sulla base della probabilità che si verifichi un pregiudizio all'interesse pubblico tutelato, nonché in relazione alla gravità di tale pregiudizio. Nel determinare la gravità e la probabilità, le amministrazioni prendono in considerazione diversi fattori, tra cui il settore in cui opera l'attività economica, la sua dimensione, l'adozione della certificazione del sistema di gestione per la qualità ISO 31.000, ISO 9001, ISO 14001, OHSAS 18001 o altra certificazione equivalente, nonché ogni altro elemento utile.

Le amministrazioni individueranno il tipo di rischio connesso a una determinata attività, indicando i fattori presi in considerazione per la sua valutazione e curandone l'aggiornamento periodico. Renderanno, altresì, conoscibile l'utilizzo degli strumenti orientati alla gestione del rischio.

*Nota: riteniamo questo punto molto importante e collegabile ad altri precisamente 4)6)10)11)13 e in particolare rifacendosi ai principi ispiratori di questa nuova attività e cioè "collaborazione costante". Certamente la valutazione del rischio è uno degli elementi che da sempre indirizza un controllo, oggi però dobbiamo analizzare a fondo questo aspetto vista la variabilità delle tante e nuove professioni, in particolare in ambito tecnologico, che sono presenti nel mercato. Corretta anche l'indicazione di un metodo che possa essere di supporto alla mitigazione del rischio, come può essere la certificazione. Tuttavia va tenuto presente che il sistema delle imprese italiane è per lo più caratterizzato da micro e piccole imprese e lo strumento della certificazione non solo è poco utilizzato, ma allo stesso tempo assai oneroso. In ogni caso, essendo previsto dalla norma è corretto indicare lo strumento della certificazione, purché non sia l'unico, né che l'azione e la prassi operativa del controllo si concentri unicamente su questo strumento. È necessario armonizzare le previsioni con la normativa esistente e per le professioni ai sensi della Legge 4/2013, la norma contempla anche "l'Attestato di qualità e di qualificazione professionale dei servizi".*

*La Certificazione OHSAS18001 dal 30.09.2021 è stata sostituita dall'attuale Iso Uni en 45001/2018, risulta pertanto non più valida*

### **4. Principio della fiducia**

Il controllo sulle attività economiche si fonda sul principio della reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta delle amministrazioni che programmano e svolgono i controlli, dei suoi funzionari nonché dei soggetti che svolgono le attività economiche sottoposte al controllo.

Il principio della fiducia favorisce e valorizza l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici preposti alle attività di controllo.

Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione e svolgimento dei controlli sulle attività economiche, ai fini della responsabilità amministrativa, costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto.





**CoLAP**

**Coordinamento Libere Associazioni Professionali**

Il funzionario che nello svolgimento della propria attività si attiene a linee guida, check-list, manuali, circolari interpretative, adottati dalle amministrazioni risponde solo per dolo.

***Nota: concordiamo sul metodo che dovrà trovare la giusta collocazione operativa tenendo presente, in ogni caso, la stratificazione normativa e la quantità di enti che intervengono nei vari livelli di amministrazione: locale, regionale, nazionale.***

### **5. Programmazione delle attività di controllo**

I controlli sulle attività economiche sono effettuati sulla base di un programma annuale o pluriennale predisposto dalle amministrazioni.

La frequenza dei controlli sulla singola attività economiche sarà determinata sulla base del livello di rischio, delle risorse disponibili e dal numero dei controlli già effettuati sia dalla stessa amministrazione sia dalle amministrazioni operanti nell'ambito dello stesso settore.

Le amministrazioni possono effettuare controlli sia sulla base di una programmazione annuale o pluriennale che a selezione casuale o a campione.

***Nota: pur condividendo il principio della programmazione, riteniamo riguardi più l'amministrazione che l'impresa che ovviamente deve essere regolarmente gestita ogni giorno della sua attività e non solo in occasione dell'attività. Ovviamente, in quanto organizzazioni di rappresentanza, sarebbe utile conoscere i principi su cui sarà strutturata l'attività di programmazione e il numero dei controlli effettuati e gli esiti, a livello statistico ovviamente. La conoscenza di questi dati, può aiutare le rappresentanze a monitorare e guidare le imprese associate verso una migliore e sempre più attenta gestione.***

### **6. Utilizzo di soluzioni tecnologiche nelle attività di controllo**

Le amministrazioni cui sono attribuite funzioni di controllo provvederanno ad automatizzare le proprie attività ricorrendo a soluzioni tecnologiche, ivi incluse quelle di intelligenza artificiale e di tecnologie di registri distribuiti, progettati, sviluppati e applicati in coerenza con il principio di proporzionalità al rischio. Le soluzioni tecnologiche garantiscono la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni che effettuano i controlli.

Le decisioni concernenti la conformità agli obblighi e adempimenti imposti alle imprese controllate assunte mediante soluzioni tecnologiche rispettano i principi di: **a)** comprensibilità e conoscibilità per cui ogni attività economiche controllata ha diritto a conoscere l'esistenza di processi decisionali automatizzati che la riguardano e, in tal caso, a ricevere informazioni sulla logica utilizzata; **b)** non esclusività della decisione algoritmica, per cui comunque esiste nel processo decisionale, un contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatizzata; **c)** non discriminazione algoritmica, per cui le amministrazioni mettono in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di impedire effetti discriminatori nei confronti dei soggetti controllati; **d)** efficace ed efficiente gestione dei dati, da attuarsi con apposita regolamentazione riguardante le fasi che attengono alla loro formazione, raccolta, accesso sicuro, monitoraggio, aggiornamento, riutilizzo, conservazione e comunicazione



**CoLAP**

**Coordinamento Libere Associazioni Professionali**

Se le soluzioni tecnologiche contengono sistemi di intelligenza artificiale, avvalendosi di approcci di apprendimento automatico o basati sulla logica e sulla conoscenza, e sono utilizzate per l'accertamento e la valutazione della non conformità, deve essere garantita la tracciabilità del funzionamento del sistema.

I funzionari cui è affidato il contributo umano devono comprendere le capacità e i limiti del sistema di intelligenza artificiale utilizzato, al fine di interpretare i risultati correttamente.

***Nota: condividiamo l'impostazione che si vuol imprimere al processo di semplificazione che, oggi più che mai, non può prescindere dalla tecnologia. Tuttavia l'attività di controllo, e prima ancora di costruzione di una pratica, non sempre possono essere affidate esclusivamente ad un algoritmo. In particolare il controllo implica sempre una decisione "umana" e "responsabile", basata su fatti oggettivi e informazioni fornite dall'impresa, oltre che dati. Sul piano operativo poi, avendo introdotto il concetto di "registro distribuito, sviluppo di applicativi", per poter contribuire in modo attivo alla discussione nella fase di progettazione, sarebbe utile avere maggiori informazioni. In linea generale un "registro" è sempre utile se contiene informazioni e la nostra esperienza ci spinge a chiedere una valutazione approfondita sul tema. In merito agli applicativi, che nella maggior parte dei casi, sono interfacce sulle quali interviene spesso l'utente che fornisce le informazioni, (dichiarazioni, ecc.), che concorrono alla costruzione di una regola per il controllo, riteniamo debbano essere pensate in modo differente. A tal proposito evidenziamo la necessità di coordinare l'approccio con l'articolo 26 che introduce il tema della reingegnerizzazione.***

## **7. Coordinamento delle attività di controllo**

Le amministrazioni, nella fase di programmazione e nello svolgimento dei controlli, dovranno coordinarsi tra di loro, mediante la conclusione di accordi e convenzioni, al fine di assicurare la riduzione dei costi, evitare duplicazioni e sovrapposizioni, nonché recare il minore intralcio possibile al normale esercizio delle attività dell'attività economiche.

Gli accordi e le convenzioni dovranno prevedere: **a)** i referenti delle rispettive amministrazioni per l'attuazione ed implementazione dell'accordo, le rispettive attività e gli impegni reciproci assunti tra le parti nonché la durata; **b)** la pianificazione e l'organizzazione congiunta e coordinata di controlli, ispezioni e di verifiche in loco, attraverso l'organizzazione di incontri tra le amministrazioni da svolgere con cadenza periodica; **c)** gli strumenti e le modalità di condivisione e scambio dei dati e delle informazioni tra pubbliche amministrazioni, anche al fine di consentire il riuso di dati già raccolti nell'esercizio delle funzioni di controllo; **d)** le forme e modalità di consultazione di banche dati o registri da parte delle Amministrazioni nello svolgimento delle funzioni di controllo; **e)** il coordinamento degli interventi istituzionali, anche in ambito internazionale nonché indagini conoscitive in materia di comune interesse; **f)** iniziative formative comuni volte alla condivisione delle migliore pratiche di svolgimento dei controlli, anche attraverso lo scambio di pareri e avvisi su questioni di interesse comune; **g)** forme di monitoraggio per verificare periodicamente l'andamento delle attività di collaborazione e coordinamento tra le amministrazioni.

Gli accordi e le convenzioni potranno essere modificati e integrati dalle Amministrazioni firmatarie, anche per tenere conto di nuove disposizioni normative o di ulteriori aspetti che potranno emergere nel corso della collaborazione, nonché dell'esigenza di precisarne strumenti e modalità. Le



**CoLAP**

**Coordinamento Libere Associazioni Professionali**

amministrazioni garantiranno, altresì, l'accesso ai dati e lo scambio delle informazioni anche attraverso l'interoperabilità dei sistemi informativi.

***Nota: sul punto concordiamo con la linea indicata. Sarebbe opportuno concordare una sinergia con le associazioni di rappresentanza, in particolare per l'attività statistica che potrebbe fornire elementi utili e funzionali a miglioramenti nei diversi ambiti lavorativi.***

## **8. Fascicolo informatico di attività economiche**

Ferma restante la conclusione degli accordi e convenzioni descritte al punto 7, l'Amministrazione procedente, ai fini del coordinamento, programmazione e svolgimento dei controlli, utilizzerà il fascicolo informatico di attività economiche, il quale consentirà: **a)** l'utilizzo e l'elaborazione dei dati e delle informazioni anche sintetici ai fini della valutazione del rischio di cui all'articolo 3; **b)** la verifica sui controlli già svolti dalla stessa amministrazione o dalle amministrazioni diverse operanti nello stesso settore e dei dati relativi alla costituzione, all'avvio e all'esercizio dell'attività d'attività economiche.

L'Amministrazione procedente accede al fascicolo informatico di attività economiche con le modalità definite da decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, utilizzando i dati e le informazioni in esso contenuti anche al fine di elaborare indicatori sintetici ai fini della valutazione del rischio, all'uopo avvalendosi anche dei dati ivi presenti concernenti i controlli già svolti dalla stessa Amministrazione o dalle Amministrazioni diverse operanti nello stesso settore e dei dati relativi alla costituzione, all'avvio e all'esercizio dell'attività d'attività economiche

Al fine di rendere più efficienti i controlli sulle attività economiche, coordinarli ed evitare duplicazioni e sovrapposizioni, dell'esito delle verifiche e delle ispezioni pregresse e delle certificazioni in possesso dell'attività economiche, i soggetti che svolgono funzioni di controllo, prima di avviare le attività di vigilanza consultano il Fascicolo informatico per acquisire informazioni e documenti dell'attività economiche pertinenti all'attività di vigilanza.

Le amministrazioni non possono richiedere la produzione di documenti e informazioni già disponibili nel fascicolo d'attività economiche o comunque in loro possesso.

Le imprese che abbiano ricevuto la richiesta di documenti o informazioni in violazione del divieto sopra descritto, segnala tale inadempienza all'AGID, la quale, ove accerti la sussistenza della violazione, pubblica la predetta segnalazione su apposita area del proprio sito internet istituzionale.

Al fine di garantire elevati standard di affidabilità sistemica è previsto il potenziamento delle infrastrutture in uso alle amministrazioni coinvolte nell'attività di controllo. In via di prima applicazione, il Ministero della Pubblica Amministrazione, d'intesa con l'Autorità politica delegata all'innovazione tecnologica, definiscono le modalità attuative di sviluppo della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) finalizzata a consentire alle imprese di effettuare controlli automatizzati e acquisire certificati relativi a propri fatti, stati e qualità.

***Nota: il fascicolo digitale è candidato a divenire il "punto di accesso" univoco per la raccolta delle informazioni aziendali, escluse le attività che non sono inquadrare nella forma di impresa e cioè non iscritte nel Registro Imprese competente. Sarà tenuto dal sistema camerale a cui è delegato il R.I. Per questo registro, come per altre attività, è prevista la interoperabilità tra i vari sistemi della p.a., cioè ogni amministrazione potrà (dovrà) riversare le proprie informazioni in questo***



**CoLAP**

Coordinamento Libere Associazioni Professionali

*contenitore. Tra l'altro, anche l'esito dei controlli prevede questo deposito, seppur nella parte riservata appositamente predisposta a tale scopo. Ci sembra importante evidenziare che talune informazioni del fascicolo saranno pubbliche e cioè utilizzabili da terzi dietro pagamento di un corrispettivo (diritto).*

*Di seguito alcune delle nostre proposte integrative del fascicolo:*

- *il deposito spontaneo, cioè la possibilità di poter eseguire dei depositi di documenti che l'impresa ritenga utili inserire, quali stati, fatti o qualità relativi a propri sistemi di gestione, altro. Tali caricamenti siano considerati autocertificazioni, cioè soggette a tutti gli obblighi previsti per questo tipo di documenti, di contro possano contribuire a realizzare un fascicolo sempre più completo per l'azienda. Ciò potrebbe favorire la p.a. anche nell'attività di controllo, evitando all'impresa di dover fornire, in taluni casi documenti aggiuntivi che oggi il fascicolo non prevede di utilizzare.*
- *è necessario che il fascicolo digitale non sia un derivato dell'attuale "cassetto digitale" ma una nuova realizzazione e deve essere garantito l'accesso ad ogni sezione del Registro.*
- *deve essere prevista la gestione della "delega", peraltro prevista dall'articolo 26 della stessa legge e ritenuta funzionale alla semplificazione. Un'azienda è formata da una organizzazione e non sempre è il titolare che gestisce talune attività. Delega che può esser rilasciata a professionisti, associazioni imprenditoriali e professionali, terzi qualificati. Rispetto alla delega, si potrebbe collegare al comma 1 lettera m) del citato articolo 27 che indica genericamente "individuazione di specifiche categorie per i creatori di contenuti digitali, tenendo conto dell'attività economica svolta". Un elemento in più che consente di qualificare anche determinate attività e attori.*

## **9. Approccio collaborativo nello svolgimento del controllo**

Nella programmazione, svolgimento e monitoraggio dei controlli sulle attività economiche, i funzionari amministrativi e le imprese soggette a controlli sono tenute a rispettare il principio di leale collaborazione agendo in modo aperto, trasparente e cooperativo.

Al fine di promuovere la comprensione e il rispetto sostanziale della normativa applicabile, i funzionari, nella fase di svolgimento dei controlli, forniranno assistenza sulla conformità degli obblighi e degli adempimenti prescritti, anche tenendo conto della complessità della disciplina di riferimento. Dell'assistenza fornita viene dato atto negli atti relativi all'esito dei controlli.

Le Amministrazioni, ai fini della valutazione della performance individuale, tengono conto dell'assistenza fornita sulla conformità degli obblighi e degli adempimenti prescritti.

**Nota: concordiamo**

## **10. Strumenti premiali**

Quando all'esito del controllo l'amministrazione procedente accerta la conformità agli obblighi e agli adempimenti imposti dalla disciplina di riferimento, l'attività economica è esonerata da ulteriori



**CoLAP**

**Coordinamento Libere Associazioni Professionali**

controlli che incidono sul normale esercizio dell'attività di attività economiche, da parte della stessa amministrazione o di altra amministrazione che esercita le funzioni di controllo nel medesimo settore, nei successivi sei mesi. Il periodo di esonero dai controlli sopra descritto dovrà essere menzionato nel fascicolo informatico di attività economiche.

Resta salva la possibilità di controllo in presenza di situazioni ad altro rischio per la tutela della salute pubblica o dell'ambiente, nonché in materia di sicurezza sul luogo di lavoro.

***Nota: sicuramente lo strumento premiale può essere incentivante a fare “meglio”.***

### ***11. Facoltà dell'attività economiche ad essere sottoposta a controllo***

L'attività economica può richiedere all'amministrazione di essere controllata al fine di verificare la propria conformità agli obblighi e adempimenti previsti dalla disciplina di riferimento. L'Amministrazione è in ogni caso tenuta a fornire un riscontro espresso sulla richiesta di controllo, dando priorità alle richieste inoltrate dalle micro e piccole imprese.

Nel caso di conformità agli obblighi e agli adempimenti, si applicano gli strumenti premiali descritti al punto 10, relativamente alle materie dei controlli cui l'attività economica è stata sottoposta.

In caso di mancata conformità, l'amministrazione indica le prescrizioni e il termine entro cui l'attività economiche è tenuta a regolarizzare la propria posizione.

Nel caso in cui l'attività economiche regolarizzi la propria posizione secondo le prescrizioni ed entro il termine assegnato, l'eventuale sanzione si applica in misura ridotta da un massimo del settanta per cento a un minimo del trenta per cento tenuto conto anche della dimensione e del fatturato dell'attività economiche e del concreto pregiudizio arrecato all'interesse pubblico protetto. Sono fatte salve le discipline più favorevoli di settore.

***Nota: collegata a 9)10)12)13) in virtù del principio di leale collaborazione, a cui deve ispirarsi il rapporto tra p.a. e mondo produttivo, e di un potenziamento delle attività di controllo a posteriori, liberando spazio alla fase di avvio delle imprese, sarebbe utile la realizzazione di un “modello operativo di settore”. Una attività che coinvolga le rappresentanze di categoria.***

***A tal proposito potrebbe valere da spunto il “protocollo di legalità” previsto dalla normativa antimafia vigente.***

***Questo, in particolare per le micro e pmi, maggiormente soggette all'errore involontario, potrebbe spingere a realizzare un modello virtuoso di sviluppo. Un modello, tra l'altro, che potrebbe incidere sul controllo preventivo e a posteriori, sulla semplificazione dei processi abilitativi all'attività e sulla premialità.***

### ***12. Diritto all'errore per micro e piccole imprese al primo controllo***

Le micro e piccole e medie imprese possono avvalersi per una sola volta del diritto all'errore, quando viene rilevata la violazione di: **a)** obblighi e adempimenti meramente formali; **b)** obblighi e adempimenti materialmente sanabili; **c)** obblighi e adempimenti che non hanno arrecato alcun pregiudizio all'interesse pubblico tutelato.



**CoLAP**

**Coordinamento Libere Associazioni Professionali**

Il diritto all'errore è riconosciuto solo quando sussiste la buona fede ed è onere dell'amministrazione provarne la mancanza.

Nel riconoscimento del diritto all'errore, l'amministrazione tiene conto del comportamento dell'attività economiche volto ad adeguarsi spontaneamente alle previsioni imposte dalla disciplina di riferimento, indicando il modo e il termine entro cui adempiere correttamente.

Nel caso di riconoscimento del diritto all'errore, le imprese non sono soggette a sanzione.

***Nota: concordiamo sull'approccio e sul metodo. Occorre, tuttavia, a nostro avviso incidere maggiormente laddove ci siano palesi violazioni e sia acclarata l'assenza di buona fede.***

### ***13. Diritto di interpello***

L'attività economica può interpellare l'amministrazione per ottenere una risposta riguardante fattispecie concrete relativamente all'applicazione delle disposizioni che prevedono obblighi e adempimenti che sono oggetto dei controlli, quando vi sono condizioni di obiettiva incertezza sulla corretta interpretazione di tali disposizioni.

Non ricorrono condizioni di obiettiva incertezza quando l'amministrazione ha già fornito la risposta a richieste corrispondenti a quella presentata mediante atti pubblicati nella sottosezione "Controlli sulle imprese" della sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale.

L'amministrazione interpellata risponderà alla richiesta nel termine massimo di novanta giorni. La risposta, scritta e motivata, vincola ogni organo dell'amministrazione con esclusivo riferimento alla questione oggetto dell'istanza e limitatamente all'attività economiche richiedente. Tale efficacia si estende ai successivi obblighi ed adempimenti imposti all'attività economiche riconducibili alla fattispecie oggetto di interpello, salvo rettifica della soluzione interpretativa da parte dell'amministrazione con valenza esclusivamente per gli eventuali comportamenti futuri dell'attività economiche richiedente.

Gli atti, anche a contenuto impositivo o sanzionatorio difformi dalla risposta, espressa o tacita, sono nulli.

***Nota: l'interpello è già presente nel nostro ordinamento, sul piano fiscale è una prassi consolidata anche se, ci preme evitare che si verifichi quello che è già accaduto con la bozza di legge delega per la riforma fiscale approvata dal Consiglio dei Ministri del 16 marzo 2023 dove tale possibilità è prevista ma a pagamento, principio che riteniamo non incroci la necessità di non gravare le aziende di costi. L'interpello è una possibilità che già esiste per la gestione amministrativa di un adempimento, laddove si può interloquire con diverse istituzioni, chiedendo pareri. È pertanto una realtà consolidata che tuttavia sconta alcuni problemi, tra questi il tempo, risorsa molto importante e in particolare quando si tratta di avviare un'attività produttiva, una professione, un'attività economica in generale. Ovviamente se attinente esclusivamente al controllo, riteniamo possa essere uno strumento di aiuto.***



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

*“Attuazione dell’art. 27 della legge 5 agosto 2022, n. 118,  
Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, recante  
Delega al Governo in materia di semplificazione dei controlli  
sulle attività economiche”*

*OSSERVAZIONI*

*Roma, 12 maggio 2023*

## **PREMESSA**

Le linee di attività contenute nel documento sulle prime misure in materia di semplificazione dei controlli sulle attività economiche oggetto dell'incontro del 9 maggio presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, sono largamente condivisibili.

Con esse infatti si mettono a sistema indirizzi di carattere generale, che sono fino ad oggi mancati, in grado di indirizzare in maniera uniforme, per le imprese ubicate su tutto il territorio nazionale e per tutte le numerose amministrazioni competenti, l'attività di controllo.

Assumere le informazioni contenute nel fascicolo di impresa come base di partenza dell'attività di controllo è una scelta condivisibile che rafforza l'elemento conoscitivo che deve essere il presupposto necessario di ogni verifica.

Analogamente condivisibile, e da Confcommercio richiesto da tempo, è l'obiettivo di evitare che un'impresa che ha sostenuto un controllo possa essere immediatamente sottoposta ad un nuovo controllo magari da un'amministrazione diversa non informata di quanto fatto dalla prima.

Decisivo appare infine il censimento degli obblighi e degli adempimenti quale presupposto imprescindibile per perseguire la prevedibilità dell'esito di ogni controllo oggi quasi impossibile per la stratificazione normativa e la pluralità delle fonti.

In tale contesto si inserisce, pertanto, l'auspicio da sempre ribadito da Confcommercio, affinché non sia fatto mancare un adeguato supporto alle Amministrazioni chiamate a compiti in parte nuovi e sicuramente sfidanti.

Nel manifestare, dunque, il positivo apprezzamento per la scelta di coinvolgere le associazioni rappresentative dei soggetti destinatari delle verifiche da parte delle amministrazioni, rappresentiamo di seguito alcune osservazioni con l'obiettivo di contribuire a rendere più efficaci gli interventi di semplificazione.

### **1. AMBITO DI APPLICAZIONE E FINALITÀ**

Si evidenzia la necessità di mantenere un atteggiamento fermo respingendo eventuali richieste che dovessero pervenire dalle Amministrazioni volte ad ampliare i settori esclusi dalle nuove regole sui controlli.

E' infatti necessario che le attività di controllo in TUTTI i settori (lavoro, fisco, ambiente, ecc.) siano governate dai medesimi principi.

### **2. COORDINAMENTO E TRASPARENZA**

Abbiamo già evidenziato in premessa come il censimento degli obblighi e degli adempimenti che dovranno operare le Amministrazioni sia il presupposto decisivo per la riuscita della semplificazione in questa materia.



Il processo va quindi guidato per non lasciare le Amministrazioni da sole di fronte a questo compito anche in ragione della estrema diversità tra queste che vanno da soggetti come INPS ed INAIL ai singoli comuni.

Ciò potrebbe avvenire o individuando un'amministrazione capofila, per ogni settore o ambito di attività, oppure un soggetto terzo, come ad esempio Unioncamere, che costruisca l'impalcatura che poi le singole amministrazioni dovrebbero contribuire a "popolare" ciascuna per la propria competenza.

Non ci sembra infatti realistico che, senza un soggetto che assuma e mantenga l'iniziativa, i vari censimenti da effettuare possano essere portati a termine entro i 120 giorni previsti.

Per quanto riguarda il diritto di informazione e la pubblicazione degli esiti dei controlli:

- devono essere definiti a livello nazionale in modo uniforme i dati aggregati da raccogliere e pubblicare (ambito territoriale, settore di attività, tipologia di impresa, ecc)
- va evitata la pubblicazione autonoma da parte di ogni singola amministrazione che renderebbe più difficoltoso per gli stakeholders rintracciare ed utilizzare i dati raccolti;
- va previsto un unico luogo dove le Amministrazioni dovrebbero comunicare i dati in forma aggregata che potrebbero poi essere resi pubblici.

### **3. VALUTAZIONE DEL RISCHIO**

Confcommercio condivide il principio di fondare il controllo su un approccio basato sul rischio.

Si può certamente considerare l'adozione di certificazioni di gestione della qualità come elemento di attenuazione del rischio ma facendo attenzione alla larga maggioranza di imprese che non ne possono disporre per dimensioni e/o altri fattori.

Anche in questo caso appare comunque opportuno prevedere forme di supporto alle Amministrazioni.

### **4. COORDINAMENTO DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO**

L'opportunità, ma sarebbe meglio dire la necessità, di prevedere un soggetto capofila o terzo che mantiene il ruolo di impulso e stimolo come indicato al punto 2. appare ineludibile affinché il processo di programmazione e svolgimento dei controlli sia efficace.

In molti settori infatti, come ad esempio nell'alimentare, il numero di amministrazioni coinvolte è elevato (cfr. grafico allegato).

E' quindi necessario garantire l'avvio e la conclusione del processo che, se lasciato alla buona volontà delle singole Amministrazioni, rischierebbe di arenarsi.

## **5. FASCICOLO INFORMATICO DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE**

Si condivide, come già evidenziato in premessa, il ricorso al fascicolo informatico delle attività economiche per l'elaborazione dei dati e delle informazioni per la valutazione del rischio, nonché per la verifica sui controlli già svolti da ogni amministrazione.

Non sono tuttavia disponibili dati aggiornati sulla consistenza numerica e sulla qualità delle informazioni contenute nei fascicoli.

Ci sembra quindi opportuno pensare anche a forme volontarie di fornitura dei dati direttamente da parte delle imprese o per il tramite delle loro associazioni di rappresentanza per consentire di aggiornare ed ampliare la base di dati disponibili.

## **6. DIRITTO ALL'ERRORE PER LE MPMI AL PRIMO CONTROLLO**

Condividiamo l'estensione generale di questo principio, oggi previsto, sia pure in forma diversa, per le imprese agricole e alimentari (cfr. art. 1 DL 91/2014) con la forma della diffida ad adempiere, a tutte le imprese sottoposte ai controlli.

Andrebbe comunque chiarito che tale principio si applica sempre, e non una sola volta, in caso di violazioni formali e sanabili che non producano rischi per la sicurezza.

## IL SISTEMA DEI CONTROLLI NEL SETTORE ALIMENTARE

### MINISTERO DELLA SALUTE

- Istituti zooprofilattici sperimentali
- Istituto Superiore di Sanità
- Dipartimento di Sanità Pubblica veterinaria
- Comando Carabinieri per la Tutela della Salute
- Nuclei Antisofisticazioni e Sanità (NAS)
- Posti di ispezione frontaliere (PIF)
- Uffici veterinari per gli adempimenti comunitari (UVAC)
- Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera (USMAF)

### MINISTERO DELL'AGRICOLTURA, DELLA SOVRANITÀ ALIMENTARE E DELLE FORESTE

- Ispettorato Centrale Qualità Repressione Frodi (ICQRF)
- Reparto pesca marittima del Corpo delle Capitanerie di Porto
- Reparto Operativo centrale e Reparti Tutela Agroalimentare
- Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari
- Nucleo Coordinamento Operativo
- Nuclei Antifrode (NAC)

IMPRESA

### ENTI LOCALI

- Servizi repressione frodi vitivinicole
- Aziende sanitarie locali
- Polizia locale
- Servizi fitosanitari

### MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

- Agenzia delle Dogane
- Guardia di Finanza
- Nucleo spesa pubblica e repressione frodi

## **PRIME MISURE IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE– Schema di D. Lgs. – Osservazioni di ABI**

E' importante la finalità perseguita dal legislatore con la predisposizione dello schema di d. lgs. in esame il cui obiettivo è quello di eliminare sovrapposizioni nello svolgimento dei controlli sulle attività economiche svolti dalle pubbliche amministrazioni cui la legge attribuisce funzioni di controllo a presidio di un interesse pubblico tutelato.

Centrali sono i principi su cui si fonda la proposta di normativa, la quale correla l'attività di controllo in questione al "rischio", definito sulla base della probabilità che si verifichi un pregiudizio all'interesse pubblico tutelato, nonché in relazione alla gravità di tale pregiudizio (art. 3).

Importante è il principio di "fiducia" su cui deve fondarsi il controllo, nell'azione legittima, trasparente e corretta delle amministrazioni che programmano e svolgono i controlli (art. 4).

Come accennato, centrale nella definizione della normativa in questione, è la necessità di un coordinamento tra le amministrazioni, nella fase di programmazione e nello svolgimento dei controlli, finalizzato ad "evitare duplicazioni e sovrapposizioni". A questo fine si prevede tra l'altro che le amministrazioni non possono richiedere la produzione di documenti e informazioni già disponibili nel fascicolo d'attività economiche o comunque in loro possesso (art. 8).

### Osservazioni/proposte di integrazione al testo normativo

Tanto premesso sul piano generale, e proprio alla luce del criterio da ultimo richiamato, che muove dalla necessità di garantire un sistema di controlli omogeneo e di evitare possibili sovrapposizioni e ripetizioni degli stessi, sarebbe auspicabile intervenire, con riferimento ai controlli sulle realtà produttive con dislocazioni territoriali diffuse e per gli aspetti omogenei per tutte le sedi dell'impresa, sul tema delle diverse competenze territoriali al fine di superarne la frammentazione. Frammentazione che comporta allo stato il rischio di pervenire da parte degli organismi di controllo a valutazioni diverse sui medesimi aspetti.

Si fa riferimento, a titolo esemplificativo, ai controlli effettuati dalle ASL e dall'INL a livello provinciale su documenti quale il DVR e le relative misure di prevenzione dei rischi che le aziende elaborano in modo complessivo e unitario per tutte le proprie articolazioni territoriali.

In questo senso vanno le previsioni di cui agli artt. 9 e ss., concernenti: "l'approccio collaborativo nello svolgimento del controllo" (art. 9); "strumenti premiali" (art. 10); "il c.d. diritto all'errore per micro, piccole e medie imprese" (art. 12).

Proprio sugli istituti da ultimo richiamati, si ritengono opportune talune modifiche utili, a nostro avviso, a rendere la normativa in questione più rispondente alle caratteristiche dei diversi settori produttivi in ragione delle relative specificità.

L'art. 10 (strumenti premiali) prevede che quando all'esito del controllo l'amministrazione procedente accerta la conformità agli obblighi e agli adempimenti imposti dalla disciplina di riferimento, l'attività economica è esonerata da ulteriori controlli che incidono sul normale esercizio dell'attività, da parte della stessa amministrazione o di altra amministrazione che esercita le funzioni di controllo nel medesimo settore, nei successivi sei mesi.

Da questo meccanismo premiale sono esclusi i controlli per situazioni di alto rischio per la tutela della salute pubblica o dell'ambiente, nonché in "materia di sicurezza sul luogo di lavoro".

Al riguardo, nel declinare la scelta positiva di introdurre strumenti premiali in relazione alla differenziazione dei livelli di rischio, risulterebbe opportuno tenere conto che anche in tema di salute e sicurezza sul luogo di lavoro vi sono attività che sono riconosciute a rischio basso anche dalle competenti Autorità (ad es. Inail) e conseguentemente precisare che l'esclusione dalla premialità non riguarda tali ambiti di attività.

Anche la previsione sul c.d. diritto all'errore (art. 12) - circoscritto alla violazione non grave di adempimenti per lo più formali – potrebbe trovare riconoscimento per tutte le attività, senza alcuna distinzione legata al livello dimensionale dell'azienda, in ragione della complessità e, spesso, stratificazione nel tempo del quadro normativo, con conseguente incertezza applicativa.

L'utilità sperimentata nelle forme di interpello già esistenti e operanti (es. art. 12 D. Lgs. 81/2008 per quanto riguarda la materia della salute e sicurezza sul lavoro), conferma l'opportunità della proposta di introdurre il diritto di interpello (art. 13), ferma restando la conseguente esigenza di un coordinamento tra le diverse previsioni.

## **PRIME MISURE IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE**

### **OSSERVAZIONI E PROPOSTE**

#### ***Premessa***

Condividiamo e apprezziamo l'avvenuta apertura di un confronto tra le Organizzazioni di rappresentanza degli operatori interessati e le Amministrazioni competenti, al fine di dare attuazione della delega in materia di **semplificazione dei controlli** alle attività produttive, di cui all'articolo 27 della Legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge concorrenza 2021).

Ringraziando, quindi, per il coinvolgimento diretto di Federdistribuzione in tale contesto, riteniamo utile esprimere alcune considerazioni sulle tematiche in discussione, riprendendo e confermando quanto già evidenziato in passato sugli argomenti di nostro interesse.

In tal senso, riteniamo in primo luogo importante evidenziare che, allo stato attuale, i **ripetuti e continui controlli spesso sovrapposti e del tutto ridondanti** a cui sono sottoposte le imprese (di qualunque tipo, ma in particolare quelle del commercio, più "facili" da visitare per i diversi organi di controllo), **rallentano o impediscono in molti casi il normale svolgimento delle attività, aggravando anche i costi a carico dell'azienda**. Le verifiche richiedono, infatti, la collaborazione dell'azienda che deve assegnare uno o più dipendenti per assistere alle operazioni di controllo e rispondere alle richieste dei verificatori.

A ciò si aggiunga che spesso gli Enti che effettuano i controlli non sono tra loro coordinati, pertanto, una stessa impresa può subire più verifiche della stessa natura da parte di diverse Autorità che si sovrappongono (anche con prescrizioni finali differenti). A titolo esemplificativo, si evidenzia come nei controlli ambientali, possano intervenire il Comando della tutela per l'ambiente dei Carabinieri, il Nucleo anti-soffisticazioni sempre dei Carabinieri, la Guardia di Finanza, l'Arpa, le Asl e la Polizia Municipale.

Risulta quindi assolutamente **necessario introdurre nel nostro ordinamento un sistema di gestione e coordinamento dei controlli** che possa concretamente contribuire alla razionalizzazione e semplificazioni degli stessi, permettendo quindi a tutte le imprese di liberare risorse da utilizzare per il rilancio e la competitività delle proprie attività propria dell'impresa medesima.

## **Osservazioni e proposte**

Alla luce di quanto indicato in premessa, condividiamo quindi l'impostazione generale del documento recante "*Prime misure in materia di semplificazione dei controlli alle attività economiche*" che contiene i principi e le metodologie di carattere generale per l'attuazione della semplificazione nello svolgimento dei controlli alle imprese.

In particolare, condividiamo l'introduzione di alcune misure che risultano necessarie e improrogabili per semplificare e rendere più efficaci ed efficienti i controlli sulle attività economiche.

Ci riferiamo, in particolare, alle misure previste in materia di **coordinamento e trasparenza**, finalizzate ad eliminare le sovrapposizioni da parte di amministrazioni diverse e garantire alle imprese il **diritto di essere informate** in ordine alle fasi del ciclo del controllo, dell'utilizzo degli strumenti orientati alla gestione del rischio, nonché degli esiti del controllo.

Oltre a ciò, riteniamo fondamentale quanto previsto in termini di programmazione delle attività di controllo, di garanzia che dovrà essere fornita dalle amministrazioni in merito all'accesso ai dati e allo scambio delle informazioni, anche attraverso l'interoperabilità dei sistemi informativi, nonché, naturalmente, il rispetto del principio di leale collaborazione tra i funzionari amministrativi e le imprese nello svolgimento delle attività di controllo.

Riteniamo, tuttavia, opportuno evidenziare alcuni aspetti che, a nostro avviso, dovrebbero essere inseriti già nel primo provvedimento normativo relativo ai principi di semplificazione, per essere poi più in dettaglio declinati nei decreti legislativi operativi, ossia volti a definire in concreto per settore le specifiche semplificazioni.

In particolare, segnaliamo quanto segue.

- **Previsione di un efficace quadro sanzionatorio per le Amministrazioni inadempienti:** in primo luogo, riteniamo necessario evidenziare l'importanza di prevedere già in questa prima fase **un criterio generale di coerenza** dei principi a cui si ispira la semplificazione dei controlli, affinché la stessa possa essere efficace. Il rischio, infatti, è che tale semplificazione rimanga solo "su carta", priva quindi di efficacia concreta, senza la previsione di un quadro sanzionatorio nei confronti delle amministrazioni che non si adeguano alle nuove regole. A tal fine, si potrebbe introdurre un principio generale di nullità assoluta degli atti impositivi emanati senza il rispetto dei criteri di semplificazione, oltre che una responsabilità amministrativa e personale in caso di violazione delle prescrizioni.
- **Utilizzo di soluzioni tecnologiche nelle attività di controllo:** nel documento si prevede che le amministrazioni, a cui sono attribuite le funzioni di controllo, provvederanno ad automatizzare le proprie attività ricorrendo a soluzioni tecnologiche, ivi incluse quelle di **intelligenza artificiale**. Non contestiamo naturalmente l'utilizzo di nuove tecnologie, come appunto l'intelligenza artificiale, tuttavia, a nostro avviso, sarebbe opportuno dare maggiore enfasi al processo decisionale "umano", in quanto risulta fondamentale il contributo dell'uomo che, ad oggi, è ancora l'unico capace di verificare, confermare ed eventualmente smentire la decisione automatizzata.

- **Coordinamento delle attività di controllo:** un principio assolutamente fondamentale, affinché la semplificazione dei controlli sia davvero efficace, è "**evitare duplicazioni e sovrapposizioni**, nonché recare il **minore intralcio possibile al normale esercizio delle attività dell'attività economiche**". A tal fine, è necessario che sia prevista a livello normativo una **durata massima congrua delle attività di controllo**, in particolare della presenza dei verificatori presso le sedi dell'impresa (ad esempio, massimo 30 giorni), a pena di inefficacia del successivo atto di accertamento.
- **Strumenti premiali:** pur apprezzando il principio contenuto nella bozza di documento in merito all'esonero da successivi controlli, per l'impresa nei confronti della quale sia accertata la conformità agli adempimenti di legge, riteniamo che l'attuale previsione di soli 6 mesi di efficacia da tale esonero sia piuttosto riduttiva. Si dovrebbe quindi ampliare lo strumento di premialità, esonerando quanto meno per un anno dalle attività di controllo, le imprese che risultino *compliant*.
- **Diritto d'interpello:** secondo l'attuale formulazione del documento, solo l'impresa può interpellare l'amministrazione per ottenere una risposta riguardante fattispecie concrete relativamente all'applicazione delle disposizioni che prevedono obblighi e adempimenti che sono oggetto dei controlli, quando vi sono condizioni di obiettiva incertezza sulla corretta interpretazione di tali disposizioni. Riteniamo, tuttavia, opportuno che tale facoltà sia estesa anche alle Organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative, ossia, ad esempio, le associazioni che abbiano i requisiti per la legittimazione ad agire previsti dallo Statuto delle imprese (art. 4 della legge n. 180/2011), quindi essere presenti nel Cnel o in almeno 5 camere di commercio), oppure che abbiano sottoscritto un CCNL di settore. Infatti, anche le associazioni possono svolgere un importante ruolo di filtro e di coordinamento per la risoluzione di questioni interpretative che solitamente sono di interesse per un intero settore.