



**Schema di decreto legislativo recante
semplificazione dei controlli sulle attività
economiche**

(Atto del Governo n. 150)

Osservazioni Confindustria

Maggio 2024



Sommario

- | | |
|--|----------|
| 1. Premessa e valutazioni di carattere generale | 2 |
| 2. Valutazioni di dettaglio e proposte | 5 |

1. Premessa e valutazioni di carattere generale

Lo schema di decreto legislativo (di seguito, “**Schema**”), recante semplificazione dei controlli sulle attività economiche (Atto del Governo n. 150), adottato in attuazione della delega di cui all’art. 27 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (nota come “*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*”), si colloca in un contesto rilevante per il tessuto imprenditoriale.

Il provvedimento rappresenta solo l’ultimo intervento, in ordine di tempo, di un processo di evoluzione normativa che si inserisce nel capitolo delle semplificazioni amministrative. Un percorso che va avanti da ormai molti anni¹ e che mira, da un lato, a ridurre il carico burocratico e regolatorio che appesantisce il mondo produttivo e, al contempo, è funzionale a creare un ambiente che stimoli la competitività delle imprese, lo sviluppo locale e, in generale, la ripresa economica. Ciò si traduce anche nell’eliminazione degli oneri eccessivi o non necessari che derivano dai controlli e dalle ispezioni e che impattano direttamente sulle attività economiche.

Lo Schema, in rispetto della delega, prova a inserirsi in questo percorso di riforma, cercando di adattare il sistema dei controlli alle realtà contemporanee e alle esigenze di un’economia sempre più dinamica e interconnessa.

In questa prospettiva, tra l’altro, 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*”.

Le riforme sinora introdotte, dal 2010 in poi, non hanno risolto le problematiche attinenti al sistema di controllo delle attività economiche, principalmente a causa della frammentazione e della sovrapposizione delle competenze in materia, che coinvolgono un numero elevato di soggetti pubblici.

Spesso, inoltre, i controlli hanno avuto un **effetto più di deterrente che di incentivo al rispetto delle regole**. Alcuni *report*² rilevano che l’Italia si colloca al primo posto tra i 27 Paesi Ue per imprese esposte alla burocrazia. Tra le cause principali dello scarso posizionamento nel contesto internazionale rientra, in generale, la complessità e la ridondanza delle procedure amministrative e, dunque, anche dei controlli amministrativi. Le PMI rischiano di subire, potenzialmente, centinaia di controlli all’anno da parte di decine di enti pubblici.

Tra gli ambiti più esposti a controlli rientrano quelli relativi al settore ambientale e alla sicurezza nei luoghi di lavoro: ad esempio, conformità dell’efficienza degli impianti elettrici, idrici, gas; rispetto delle norme sugli scarichi; corretta gestione dei rifiuti e misure

¹ Quello della semplificazione è un percorso che si è sviluppato in diverse tappe dagli anni ‘90 in poi. Tra tutti, si è assistito all’introduzione di istituti come: la conferenza di servizi e il silenzio-assenso (nell’ambito della legge n. 241/1990), che hanno semplificato i procedimenti amministrativi e accelerato i tempi di risposta dell’amministrazione; lo sportello unico per le attività produttive (d.lgs. n. 112/1998), che ha centralizzato e semplificato le procedure per l’avvio e la gestione delle attività imprenditoriali; la SCIA, introdotta dalla legge n. 122/2010, che ha semplificato ulteriormente l’*iter* per l’avvio di attività economiche.

² L’analisi emerge dall’elaborazione ‘*Il peso della burocrazia: alcune evidenze*’, redatta dall’Ufficio Studi di Confartigianato del 27 aprile 2023.

antincendio³. A questi si aggiungono i controlli in materia fiscale (accertamenti e verifiche della Guardia di Finanza o dell'Agenzia delle Entrate).

Si tratta di un numero elevato di controlli, che si traduce in costi diretti (tempo necessario per l'espletamento degli *iter* burocratici e compensi per chi si occupa della gestione degli adempimenti) e indiretti (riduzione generale dell'attività di impresa e minore attrattività per gli investimenti esteri) per le imprese. Nel 2021, si è stimato che l'eccessiva burocrazia costa alle imprese italiane circa 57 miliardi di euro⁴.

Al riguardo, il tessuto imprenditoriale italiano riconosce l'importanza che l'attività di controllo assume per la tutela degli interessi pubblici. **Non si richiede, quindi, di eliminare i controlli, ma di renderli più efficaci**, cioè guidati dal criterio della proporzionalità al rischio, nonché ben pianificati e razionalizzati, in modo che tutti i costi inutili siano ridotti e possano evitarsi approcci eccessivamente penalizzanti o poco mirati.

Proprio alla luce di tali necessità, la legge delega evidenzia l'esigenza di rendere il sistema dei controlli sulle attività economiche più chiaro, coerente e proporzionato, evitando quelle situazioni di ostacolo o di aggravio al normale esercizio dell'attività di impresa: duplicazioni di attività, inidonea programmazione dei controlli, accumulo di ritardi, ostacoli telematici sia nell'accesso ai dati, che nello scambio di informazioni da parte dei soggetti controllori.

In quest'ottica, lo Schema era chiamato a introdurre principi e strumenti *standard* per tutte le autorità che esercitano controlli sulle imprese, indipendentemente dal loro settore di competenza e senza alterare le normative settoriali esistenti.

Tuttavia, **l'attuale formulazione dello Schema risulta poco concreta e, per molti versi, non incisiva**. Il testo, infatti, enuncia principi di semplificazione senza tradurli in azioni concrete, mancando di sostanza e di un'effettiva declinazione operativa.

Lo Schema, in particolare, non sembra allinearsi a una visione moderna del rapporto tra imprese e pubbliche amministrazioni (PA), rapporto che tende sempre più a sganciarsi dallo schema classico *command and control* e si indirizza, invece, verso una logica partenariale e collaborativa, nella quale - tra le altre cose - la sostanza dell'adempimento si accerta e si verifica in un'ottica congiunta tra il soggetto obbligato e l'accertatore.

In altre parole, la verifica dell'adempimento dovrebbe essere un processo condiviso, all'interno del quale il controllore non solo vigila, ma supporta l'impresa nell'interpretazione e nell'applicazione corretta delle norme. Non è raro, infatti, che anche in capo al soggetto accertatore residuino dubbi e incertezze in merito alla reale portata degli adempimenti da assolvere. Ragionare in questi termini appare anche abbastanza logico se si considera che l'astrattezza della fattispecie normativa deve sempre tener conto della mutevolezza dei casi del reale; da qui, l'esigenza di valorizzare un'attività concertata e combinata fra soggetto controllato e controllore, funzionale a perseguire la scelta migliore.

Tutto ciò presuppone un ambiente regolatorio più incoraggiante per le imprese, che non le riduca al mero ruolo di soggetti sottoposti alle verifiche formali o alle sanzioni.

³ Tutte circostanze che coinvolgono potenzialmente diversi enti che hanno competenze in materia di controllo (es. ASL/ULSS, l'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale, NAS, NOE e Polizia Municipale).

⁴ Dati ricavati da "La semplificazione amministrativa. Come migliorare il rapporto tra Pa e imprese", Deloitte, aprile 2021.

Questo mutamento di prospettiva è necessario anche per lavorare sulla percezione che le imprese hanno rispetto alle attività ispettive, in modo che non vengano più considerate come strumenti meramente afflittivi delle posizioni individuali, bensì come metodi di tutela dell'interesse pubblico generale.

Ciò che Confindustria suggerisce, dunque, è l'abbandono dell'approccio tradizionale - che lo Schema sembra riproporre - troppo ancorato a una logica che prevede che il soggetto controllore si comporti esclusivamente come tale, in modo distaccato e senza supportare l'adempimento del controllato.

La resistenza a interpretare in modo moderno ed efficace il concetto di controllo rappresenta un vero e proprio ostacolo alla piena ed effettiva realizzazione del processo di semplificazione. Se le PA, così come le Autorità indipendenti, continuano a incentrare la fase dell'*enforcement* sulla ricerca e sulla sanzione dell'inadempimento, si rischia di trascurare una serie di azioni (es. maggiori informazioni, cooperazione e supporto da parte della PA, trasparenza dei procedimenti di controllo) in grado di stimolare l'adempimento volontario e di garantire l'effettività delle regole e, dunque, la semplificazione dei controlli (che potrebbero di conseguenza diminuire in numero e intensità).

Che lo Schema non sia connotato da questa prospettiva più moderna (basata su un'attiva e piena collaborazione tra PA e imprese) è confermato dalla strutturazione dei controlli.

Infatti, per fruire di benefici che, tra l'altro, risultano avere una portata ben poco vantaggiosa, alle imprese è richiesto di dotarsi di strumenti che consentano di attestare l'abbassamento del livello di rischio, condizionando però la possibilità di ottenere un generale Report certificativo alla valutazione positiva da parte di specifici organismi di certificazione.

Riteniamo che questo meccanismo vada invertito.

Anche per coerenza con la prospettiva indicata nella delega (art. 27, co. 1, lett. *d*) della legge n. 118/2022), occorre rendere davvero effettiva la semplificazione dei controlli, dando maggior risalto agli investimenti già effettuati, in termini di *compliance*, dalla singola impresa. In altre parole, se quest'ultima si è già dotata di una serie di *asset* (es. modelli organizzativi 231, certificazioni di qualità, certificazioni ambientali), questi dovrebbero assumere valenza di per sé indicativa del fatto che il livello di rischio di quell'impresa può presumersi più basso, senza dover condizionare tale qualifica a un ulteriore riconoscimento rilasciato da organismi di certificazione.

L'effettività di una riforma, in chiave di semplificazione, dovrebbe passare per minori aggravii in termini di costi e procedure per gli operatori. Pertanto, solo riconoscendo valore all'attività di *compliance* e, di conseguenza, impostando un sistema di controllo che non richieda aggravii di procedure, il tessuto produttivo potrà ritrovare fiducia nelle attività di controllo.

Lo Schema necessita, pertanto, di un ripensamento che lo renda più incisivo e in linea con le esigenze di un contesto imprenditoriale in evoluzione.

Ciò richiede che la semplificazione e l'efficacia dei controlli non assumano una valenza meramente programmatica, ma siano tradotti in scelte tangibili.

In linea di sintesi, per migliorare il testo dello Schema, si potrebbero considerare, su tutti, alcune linee di indirizzo primarie.

Anzitutto, occorre una maggiore **concretizzazione dei principi** enunciati, trasformandoli in azioni concrete e misurabili, assicurando il rispetto delle garanzie previste dalla legislazione vigente e fornendo, altresì, linee guida dettagliate su come applicare la proporzionalità al rischio dei controlli.

Altrettanto importante è recuperare un **approccio collaborativo**: da un lato, tra le PA e le imprese attraverso il miglioramento dei meccanismi di dialogo e verifica congiunta degli adempimenti normativi e un ampio coinvolgimento dei destinatari delle regole nella fase istruttoria; dall'altro, tra le stesse PA, puntando su forme strutturate di coordinamento e monitoraggio delle attività di controllo, al fine di assicurare una programmazione efficiente delle verifiche ed evitare duplicazioni, sovrapposizioni e ritardi al normale esercizio delle attività d'impresa.

È, inoltre, fondamentale, superare l'eccessiva frammentarietà e la frequente discrezionalità nelle valutazioni delle autorità locali, dovute all'inerzia delle amministrazioni centrali a voler rilasciare indirizzi applicativi e linee guida uniformi per l'intero territorio nazionale.

Affinché le imprese possano ritrovare piena fiducia nelle attività di controllo, non si può poi prescindere da una **maggiore valorizzazione dei comportamenti virtuosi** attuati dalle imprese nell'attività di *compliance*. Come accennato, ciò implica quantomeno tre conseguenze: *i)* conformare il sistema di identificazione del rischio al riconoscimento delle certificazioni già in possesso delle imprese, rimuovendo ulteriori condizionalità, come il sistema che rimanda agli organismi di certificazione, che comporterebbe per le imprese ulteriori costi e procedure; *ii)* rendere concretamente vantaggiose per le imprese stesse le premialità previste a seguito del positivo esito dei controlli, poiché un'esenzione di soli sei mesi, proposta dallo Schema, non appare adeguata; *iii)* ricorrere a incentivi, anche non economici ma di matrice reputazionale (es. premialità nell'accesso alle agevolazioni, riduzione di adempimenti, *rating* di ottemperanza).

Il rapporto PA-imprese deve essere riorientato a una logica connotata anche da un sistema di scambio basato, ad esempio, su meccanismi di *feedback* e di revisione periodica, che consenta agli operatori di esprimere le proprie esigenze e contribuire al miglioramento continuo; come pure appaiono indispensabili meccanismi di supporto preventivo alle imprese per aiutarle ad adempiere agli obblighi normativi, facilitando così la conformità.

Si tratta di miglioramenti che potrebbero contribuire a rendere lo Schema più efficace ed equo, promuovendo un contesto più favorevole al *business* e una collaborazione più stretta tra il settore privato e le PA.

Di seguito, alcune considerazioni più puntuali sui principali profili dello Schema sui quali Confindustria richiede di intervenire.

2. Valutazioni di dettaglio e proposte

2.1 Ambito di applicazione

L'art. 1 dello Schema definisce l'ambito di applicazione della nuova disciplina dei controlli amministrativi sulle attività economiche. In particolare, il comma 4 prevede *“Restano ferme le disposizioni di attuazione di obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea”*.

Come evidenziato anche dal Consiglio di Stato nel parere reso sul provvedimento (n. 316/2024), tale disposizione sembrerebbe **escludere dall'ambito di applicazione del nuovo quadro regolatorio i settori interessati dalla disciplina europea**, con la conseguenza di limitare fortemente la portata della semplificazione ai soli obblighi di derivazione nazionale.

Considerato che lo svolgimento delle attività economiche è ormai regolato in via prevalente da norme di matrice europea e che la stessa normativa Ue impronta al principio di proporzionalità (richiamato dalla legge delega) la declinazione dell'impianto sanzionatorio e, conseguentemente, del correlato sistema dei controlli, si ritiene **necessario un chiarimento circa la riconducibilità della regolamentazione europea nell'ambito di operatività della nuova disciplina dei controlli**, nel rispetto e nei limiti degli obblighi fissati a livello Ue.

2.2 Semplificazione degli adempimenti amministrativi non necessari o non proporzionati

L'art. 2 dello Schema delinea il processo per la semplificazione dei procedimenti di controllo. Nell'ambito dello Schema, infatti, la semplificazione non è immediata, ma consegue a un percorso attuativo, articolato in:

- **censimento dei controlli** da parte di ciascuna amministrazione sulla base di un modello standardizzato predisposto dal Dipartimento per la funzione pubblica;
- **ricognizione straordinaria** dei controlli operati da ciascuna PA nell'ultimo triennio e dei relativi esiti anche in relazione alla dimensione e alla tipologia dei soggetti controllati;
- **quadro di sintesi** dei controlli predisposto dal Dipartimento per la funzione pubblica e recante la segnalazione dei procedimenti di controllo da eliminare, sospendere, programmare con cadenza periodica ovvero rafforzare. Il quadro di sintesi è trasmesso oltre che alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero delle imprese e del made in Italy, anche al Parlamento;
- **pubblicazione sui siti istituzionali** di ciascuna PA **dell'elenco degli obblighi e degli adempimenti** oggetto delle attività di controllo, con l'indicazione di quelli eliminati.

Quanto alla **tecnica normativa**, sebbene si comprendano le difficoltà di intervenire su un sistema complesso e articolato (come dimostrato dai precedenti tentativi di riforma del sistema dei controlli), lo Schema **disattende l'aspettativa di una riforma immediatamente operativa e non subordinata a una fase attuativa**, che rischia di ritardarne l'esecuzione e gli effetti.

Inoltre, non risultano né scandite le tempistiche per la ricognizione straordinaria e per l'elaborazione del quadro di sintesi da parte del Dipartimento per la funzione pubblica, né definiti con chiarezza il meccanismo di chiusura del processo e la relativa efficacia (*il quadro di sintesi dei controlli ... con eventuale segnalazione dei procedimenti di controllo che ... possono essere eliminati, sospesi...*). A tale ultimo riguardo, andrebbe in particolare scongiurata la necessità di un ulteriore intervento legislativo - del Governo o del Parlamento - volto a recepire le "segnalazioni" contenute nel quadro di sintesi (come evidenziato anche dal Consiglio di Stato nel parere reso sul provvedimento, n. 316/2024).

È, pertanto, necessario quantomeno **cadenzare con precisione tutte le fasi del processo attuativo e stabilire per lo stesso un meccanismo di chiusura certo, vincolante e immediato.**

Quanto, poi, al **metodo**, il processo attuativo delineato dallo Schema appare troppo centrato sui controlli delle singole PA, piuttosto che sul sistema dei controlli amministrativi sulle attività economiche, contraddistinto da *controlli intersoggettivi e interorganici che si svolgono all'interno dell'organizzazione pubblica complessivamente complessa.* **È auspicabile, quindi, un approccio più trasversale al tema dei controlli** che, tra l'altro, renda effettivo il coordinamento dei diversi soggetti che esercitano le attività di controllo e valorizzi al meglio le sinergie tra tutti gli attori coinvolti (v. *infra*).

2.3 Sistema di identificazione e valutazione del livello di rischio “basso”

L'art. 3 dello Schema istituisce un sistema per la identificazione del livello di rischio basso nei seguenti ambiti: protezione ambientale, igiene e salute pubblica, sicurezza pubblica, tutela della fede pubblica, sicurezza dei lavoratori.

In particolare, il sistema, cui gli operatori economici possono accedere **su base volontaria**, consente di acquisire un **Report certificativo**, rilasciato da organismi di certificazione, sulla base di parametri che saranno individuati da UNI (e approvati con decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, recante altresì gli elementi essenziali e il periodo di validità del Report certificativo, i casi di decadenza e le altre norme procedurali ritenute necessarie) e basati, tra l'altro, su: *i)* il possesso di almeno una certificazione del sistema di gestione, rilasciata da un organismo di certificazione accreditato; *ii)* altre certificazioni, analogamente rilasciate sotto accreditamento, riconducibili agli obiettivi dell'agenda ONU 2030 e ai principi ESG (Environmental, Social, Governance); *iii)* l'esito dei controlli subiti nei precedenti 3 anni di attività; *iv)* il settore economico in cui opera il soggetto controllato; *v)* le caratteristiche e la dimensione dell'attività economica svolta dal soggetto controllato.

Il Report certificativo, inserito nel fascicolo informatico d'impresa, **consente agli operatori di essere sottoposti a controlli ordinari non più di una volta l'anno** (v. art. 5, co. 4 dello Schema: *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 controlli richiesti dall'Autorità giudiziaria o di circostanziate segnalazioni di soggetti privati o pubblici, i casi previsti dal diritto Ue, di controlli per la sicurezza sui luoghi di lavoro e, comunque, ogni qual volta emergano situazioni di rischio*).

Inoltre, il mantenimento del livello di rischio basso è soggetto ad *audit* periodici da parte dell'organismo di certificazione che, qualora non ravvisi più le condizioni di basso rischio, revoca immediatamente il Report certificativo.

Sebbene basato su un approccio c.d. *risk-based* (il basso livello di rischio certificato con il Report incide *ex ante* sulla programmazione e sull'esecuzione dei controlli), il **sistema delineato dallo Schema non è condivisibile**, in quanto l'attestazione del basso livello di rischio - cui, tra l'altro, concorrono il possesso di certificazioni e l'adozione di adeguati sistemi e modelli organizzativi - e il relativo beneficio in termini di periodicità dei controlli ordinari **possono conseguirsi solo attraverso un procedimento di certificazione, con conseguenti oneri a carico degli operatori** (sia ai fini dell'ottenimento del Report certificativo, che ai fini del relativo mantenimento).

Nei fatti, tale meccanismo, oltre a essere oneroso, **tradisce la ratio di semplificazione del sistema dei controlli, discostandosi peraltro da alcuni criteri direttivi indicati nella legge delega** (art. 27, co. 1, lett. d) della legge n. 118/2022).

In primo luogo, perché il meccanismo - a differenza dell'esito positivo dei controlli, anch'esso inserito tra i parametri per l'ottenimento del Report e per il quale è comunque autonomamente previsto l'esonero temporaneo dai medesimi controlli ex art. 5 co. 6 dello Schema - non valorizza *ex se* il possesso di certificazioni e l'adozione di adeguati sistemi e modelli organizzativi, ma si limita a includerli - le certificazioni e i modelli - tra i parametri oggetto di valutazione da parte dell'ente certificatore.

Come evidenziato anche dal Consiglio di Stato nel parere reso sul provvedimento (n. 316/2024), la legge delega non presuppone la costruzione di un meccanismo di valutazione del rischio così articolato, ma solo la valorizzazione *in bonam partem* delle certificazioni già possedute e dei modelli adottati.

In secondo luogo, perché il sistema del Report certificativo determina *una segmentaria privatizzazione dei controlli*, spostando dalla PA agli enti certificatori l'esecuzione delle verifiche funzionali alla valutazione del livello di rischio e vanificando sostanzialmente il predetto beneficio della annualità dei controlli annuali.

È necessario, quindi, **rivedere integralmente il sistema**, prevedendo, in via ordinaria, meccanismi di valutazione del rischio interni alla PA, per i quali siano specificati in maniera chiara e omogenea metodi, modalità e criteri di misurazione del rischio, **con un favor diretto e non intermediato da ulteriori certificazioni/report per gli indicatori di compliance** (es. certificazioni, sistemi di gestione del rischio, gli esiti dei precedenti controlli).

Più specificamente, nell'ambito dell'analisi del rischio, **andrebbero valorizzati tout court i presidi organizzativi adottati dall'impresa**, quali fattori idonei a ridurre la probabilità dell'inadempimento e ad abbassare il grado di rischio dell'operatore, con conseguente effetto sulla frequenza (es. esenzioni, sospensioni) e sul contenuto dell'attività di controllo (più o meno attenuati).

Questo approccio, da un lato, responsabilizzerebbe ancor di più le imprese ad attivarsi per migliorare le politiche di *compliance* interna (incentivate a fronte di possibili deroghe sui controlli); dall'altro, contribuirebbe a incrementare un sistema ordinamentale basato sulla *valorizzazione dei comportamenti virtuosi* (art. 27, co. 1, lett. f) della legge n. 118/2022) e sulla fiducia (reciproca).

2.4 Fascicolo informatico di impresa e obblighi di consultazione del soggetto che effettua i controlli

L'art. 4 dello Schema prescrive alle amministrazioni che svolgono funzioni di controllo di consultare preventivamente il fascicolo informatico di impresa. L'obiettivo è di rendere più efficienti e coordinare i controlli, evitare duplicazioni e sovrapposizioni e nonché programmare l'attività ispettiva in ragione del profilo di rischio.

Inoltre, la norma vieta - con conseguente sanzione - alle predette amministrazioni di richiedere alle imprese la produzione di documenti e informazioni già disponibili nel fascicolo informatico o comunque in loro possesso (c.d. principio *once only*).

Sebbene la consultazione del fascicolo informatico costituisca un passaggio fondamentale per la pianificazione e l'avvio di ogni attività di controllo amministrativo, in quanto consente alle amministrazioni di conoscere a quali controlli un'impresa è stata sottoposta e con quali esiti, da sola **risulta un po' debole ai fini di un effettivo coordinamento e di una efficiente programmazione ed esecuzione delle attività di controllo** che, infatti, presuppongono a monte una fase di confronto fra le amministrazioni nei settori di riferimento.

È, pertanto, necessario **prevedere forme di coordinamento più strutturate tra i soggetti che svolgono attività di controllo**, in modo da evitare duplicazioni e sovrapposizioni, consentire una pianificazione ordinata ed efficiente dei controlli ed assicurare il minore intralcio possibile al normale esercizio delle attività d'impresa.

Ad esempio, potrebbe essere prevista la **stipula obbligatoria di accordi o di protocolli tra le PA coinvolte**, con i quali disciplinare, tra l'altro, la pianificazione e l'organizzazione congiunta e coordinata dei controlli, gli strumenti, la condivisione e lo scambio di informazioni, nonché forme di monitoraggio dell'andamento delle attività di collaborazione. Sarebbe, poi, opportuno **affidare le attività di impulso e di coordinamento di tali accordi/protocolli ad un soggetto**, ad esempio, al Dipartimento per la funzione pubblica, in modo da assicurare effettività alla collaborazione tra amministrazioni.

Quanto, poi, all'effettività della preventiva consultazione del fascicolo informatico e del c.d. principio *once only*, si ritiene che essa presupponga una costante ed efficace attività di aggiornamento da parte della PA procedente, in modo da dare evidenza immediata alle attività di controllo cui è stata sottoposta l'impresa e assicurare certezza sulla regolarità accertata all'esito delle verifiche.

Sarebbe, pertanto, necessario **prevedere a carico del funzionario che redige il verbale di controllo l'obbligo** - con rilevanza ai fini della valutazione della *performance* individuale, nonché della responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile - **di alimentare l'apposita sezione del fascicolo**, inserendo, entro un breve termine perentorio, gli atti e le informazioni inerenti all'attività di controllo svolta e all'esito della stessa.

2.5 Principi generali del procedimento di controllo delle attività economiche

L'art. 5 dello Schema detta i principi generali cui sono soggette le attività di controllo sulle imprese. In particolare, la norma prevede che le attività di controllo si fondino su:

- il **principio della fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta** delle amministrazioni che effettuano i controlli, stabilendo: *i*) la pubblicazione sui loro siti istituzionali di apposite linee guida o FAQ per agevolare e promuovere la comprensione e il rispetto sostanziale della normativa applicabile in materia di controlli (co. 1); *ii*) di minimizzare le richieste documentali secondo il c.d. principio *once only* e del criterio del minimo sacrificio organizzativo per il soggetto controllato (co. 2); *iii*) che non possano essere effettuate due o più ispezioni diverse sullo stesso operatore economico contemporaneamente, a meno che le amministrazioni non si accordino preventivamente per svolgere un'ispezione congiunta (co. 5); *iv*) di fornire in formato elettronico, almeno 5 giorni prima del previsto accesso presso i locali dell'impresa, l'elenco della documentazione necessaria alla verifica ispettiva (co. 8).

Nell'ottica di delineare un sistema dei controlli che sia non solo repressivo, ma anche di sostegno all'adempimento e di indirizzo (art. 27, co. 1, lett. e) della legge n. 118/2022), **tali principi potrebbero essere maggiormente rafforzati**, prevedendo, ad esempio: *i)* il diritto degli operatori di essere informati delle fasi del ciclo del controllo, dell'utilizzo degli strumenti orientati alla gestione del rischio, nonché degli esiti del controllo (v. *supra* sull'aggiornamento del fascicolo informatico all'esito delle attività di controllo); *ii)* l'impegno permanente per i funzionari procedenti di fornire assistenza sulla conformità degli obblighi e degli adempimenti prescritti, anche tenendo conto della complessità della disciplina di riferimento; *iii)* che la valutazione della *performance* del funzionario che effettua i controlli non si basi esclusivamente sul numero dei controlli effettuati e delle sanzioni irrogate; *iv)* il diritto dell'operatore di essere sottoposto a controllo al fine di verificare la propria conformità agli obblighi e agli adempimenti previsti dalla disciplina di riferimento, consentendo, in caso di mancata conformità, la possibilità di regolarizzare la propria posizione e subordinando l'applicazione delle sanzioni ai casi di mancata regolarizzazione; *v)* il diritto dell'impresa di rifiutare il controllo o parte di esso nel caso in cui il funzionario precedente ecceda le proprie competenze o l'oggetto del controllo;

- il **principio di proporzionalità nella programmazione dei controlli**, prevedendo l'onere per le amministrazioni di pianificarli con intervalli temporali correlati alla gravità del rischio (co. 3) e precisando che: *i)* nei confronti dei titolari del Report certificativo le amministrazioni programmano ed effettuano i controlli ordinari non più di una volta l'anno (co. 4). Fermo restando quanto evidenziato in merito al sistema del Report certificativo (v. *supra*), **sarebbe in ogni caso auspicabile la previsione di un intervallo temporale** (es. non più di una volta ogni 2 anni); *ii)* in caso di controllo con esito positivo, il soggetto controllato è esonerato dai medesimi controlli nei successivi 6 mesi. Al riguardo, sarebbe auspicabile un **potenziamento della premialità** - esonero - conseguente all'accertamento della conformità agli obblighi e agli adempimenti imposti dalla disciplina di riferimento, mediante un **allungamento della durata dell'esonero** (es. 2 anni) e un **ampliamento del suo perimetro**, non solo per i medesimi controlli, ma per le amministrazioni competenti nei confronti della stessa impresa controllata o nell'ambito dello stesso settore su cui è intervenuto il controllo conclusosi positivamente.

In via generale, ferma restando la necessità di una programmazione concordata dei controlli, come evidenziato anche dal Consiglio di Stato nel parere reso sul provvedimento (n. 316/2024), sarebbe necessario **assicurare maggiore effettività alla programmazione dei controlli** (che costituisce di per sé implicita direttiva all'azione amministrativa), prevedendo *un meccanismo atto, a vario titolo, a sanzionare il mancato rispetto del "principio" di proporzionalità;*

- il **principio del contraddittorio** e il **principio di proporzionalità nell'adozione dei provvedimenti di competenza**, ivi incluse eventuali sanzioni. Al riguardo, sarebbe opportuno assicurare maggiore effettività al principio del contraddittorio, prevedendo espressamente la **possibilità del soggetto controllato di presentare, durante la fase istruttoria, osservazioni, memorie o documenti.**

2.6 Violazioni sanabili e casi di non punibilità per errore scusabile

L'art. 6 dello Schema 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, 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 5.000 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. In caso di mancata ottemperanza alla diffida, l'organo di controllo effettua la contestazione dell'addebito ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689/1981.

Infine, in materia di **errore scusabile**, la norma prevede che il soggetto controllato non sia responsabile quando le violazioni sono commesse per errore non determinato da colpa.

Quanto alla diffida, al fine di promuovere l'ottemperanza e valorizzare l'attività di controllo in un'ottica conoscitiva di sostegno all'adempimento e di indirizzo (art. 27, co. 1, lett. e) della legge n. 118/2022), sarebbe **opportuno non limitarla alle sole violazioni di minore gravità, ma estenderla, anche temporaneamente e in via sperimentale, a ogni violazione materialmente sanabile accertata dall'amministrazione nel corso dei controlli e in ogni settore**, fatta salva, nei casi di illecito penale, l'adozione di misure cautelari nelle situazioni di pericolo. Ciò consentirebbe di avviare un rinnovato e costruttivo rapporto tra PA e impresa, adottando una visione delle attività di controllo principalmente orientata all'effettiva tutela dell'interesse giuridico protetto.

Ad ogni modo, il meccanismo andrebbe comunque sorretto da **tempistiche per l'ottemperanza congrue** - e non tassative, es. 15 giorni -, che consentano di realizzare tutte le attività volte a rimuovere gli effetti lesivi della violazione.

2.7 Meccanismi di dialogo e collaborazione

L'art. 7 dello Schema prevede una sorta di **interpello attivabile dalle associazioni nazionali di categoria** in caso 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 oggetto di controlli (non ricorrono condizioni di obiettiva incertezza quando l'amministrazione ha già fornito risposta sulla questione).

Le associazioni nazionali di categoria presentano interpello all'amministrazione centrale, prospettando una soluzione motivata sulla questione e le risposte fornite dalle amministrazioni centrali sono pubblicate sui loro siti istituzionali e **costituiscono criteri interpretativi di carattere generale**.

Confindustria condivide la previsione dell'interpello che, in un'ottica di chiarezza informativa, rappresenta una occasione utile di confronto con la PA nei casi in cui la normativa da applicare denoti condizioni di "obiettiva incertezza". Inoltre, particolarmente positiva è la scelta di affidarne l'attivazione alle associazioni nazionali di categoria che, infatti, possono garantire una posizione di sintesi fondamentale tra le varie richieste delle imprese, funzionando in concreto da vero e proprio filtro per il ricorso all'interpello.

Tuttavia, l'ambito di operatività dell'interpello in materia di controlli appare molto indeterminato, essendo correlato a concetti - "obiettiva incertezza", "fattispecie di ...



massima ... importanza” - dall’ampia valenza semantica. Inoltre, l’efficacia delle risposte fornite dalle amministrazioni centrali risulta abbastanza debole (criteri interpretativi di carattere generale), non è previsto un termine entro il quale l’amministrazione centrale è tenuta a dare riscontro e non sono indicate le conseguenze in caso di mancata risposta.

Sarebbe, pertanto, **necessario rafforzare la disciplina dell’interpello**, cadenzando le relative tempistiche, disciplinando le conseguenze di un mancato riscontro nei termini (es. silenzio assenso) e potenziando l’efficacia delle risposte (es. esclusione di responsabilità penale, amministrativa e civile, in caso di adeguamento alle indicazioni fornite nelle risposte).