



Semplificazione dei controlli sulle attività economiche

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	150	
Titolo:	Schema di decreto legislativo recante semplificazione dei controlli sulle attività economiche	
Norma di delega:	Ai sensi dell' articolo 27 della legge 5 agosto 2022, n. 118	
Numero di articoli:	11	
	Senato	Camera
Date:		
annuncio:	18/04/2024	18/04/2024
assegnazione:	18/04/2024	18/04/2024
termine per l'espressione del parere:	02/06/2024	02/06/2024
Commissione competente:	9ª Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare - 5ª Bilancio	X Attività produttive - V Bilancio

Premessa

La necessità di una rimozione degli **oneri eccessivi di natura amministrativa e normativa** per l'esercizio delle attività economiche è questione rilevante e rilevata dalle Istituzioni europee in sede di valutazione degli **squilibri macroeconomici** degli Stati membri con l'elaborazione di atti di indirizzo (raccomandazioni specifiche per Paese) per l'avvio di interventi legislativi appropriati.

Per quanto riguarda il nostro Paese, gli **oneri eccessivi** di natura amministrativa e normativa all'esercizio dell'attività di impresa costituiscono, secondo le Istituzioni europee, **impedimenti strutturali alla crescita della produttività** e costituiscono un freno agli investimenti.

Nei confronti dell'Italia, è stato, pertanto, più volte reiterato l'invito ad intervenire in sede legislativa attraverso riforme volte a migliorare l'**efficienza della pubblica amministrazione** (cfr. Consiglio dell'Unione europea [raccomandazione del 9 luglio 2019 sul PNR 2019 dell'Italia](#), CSR. n. 3) e a rimuovere gli eccessivi ostacoli burocratico-amministrativi che limitano l'esercizio dell'attività d'impresa (cfr. Commissione europea, [relazione per Paese relativa all'Italia 2020](#), c.d. *Country Report 2020*, del 26 febbraio 2020 e [esame approfondito](#) (IDR) per l'Italia sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, del 2 giugno 2021).

Gli indirizzi espressi dalle Istituzioni europee in sede di ciclo di *governance* economica europea hanno costituito il parametro e criterio di riferimento ai fini dell'elaborazione del [Piano nazionale di ripresa e resilienza](#), volto a definire ambiti e obiettivi di utilizzo delle risorse europee destinate alla ripresa economica dell'Unione nel periodo post-pandemico.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza approvato il 13 luglio 2021 e riformato sul finire del 2023, mira, tra l'altro, a ridurre i tempi e i costi dei procedimenti amministrativi garantendo servizi di qualità per cittadini e imprese. Il Piano prevede misure di **riforma** volte a **ridurre i tempi per la gestione delle procedure**, con particolare riferimento a quelle che prevedono l'**intervento di una pluralità di soggetti**, quale presupposto essenziale per accelerare gli interventi cruciali nei settori chiave per cittadini e imprese, liberalizzare e semplificare, anche mediante l'**eliminazione di adempimenti non necessari**, reingegnerizzare e uniformare le procedure, nel rispetto del principio comunitario "**once only**", per cui l'Amministrazione chiede ai cittadini una sola volta ed evita duplicazioni procedurali (cfr. Missione 1, Componente 1, Riforma 1.9: Riforma *della pubblica amministrazione*, che al suo interno comprende un asse dedicato a 'Buona amministrazione e semplificazione').

L'[Agenda per la semplificazione 2020-2026](#) – i cui contenuti, nell'anno 2022, sono stati allineati a quelli del PNRR per massimizzare gli interventi e facilitare la "messa a terra" delle linee di attività già individuate nell'ambito del Piano – dedica uno specifico paragrafo alla "semplificazione dei controlli sulle imprese". Come vi si evidenzia, quello dei controlli rappresenta un settore particolarmente critico in termini di oneri per le imprese, a causa dell'**incertezza delle regole**, della **manca di proporzionalità** e dello **scarso coordinamento** tra le autorità coinvolte.

Il tema è stato peraltro già oggetto di **numerosi interventi legislativi**, i quali avevano previsto un'opera sistematica di semplificazione mediante regolamenti di delegificazione, rimasti tuttavia inattuati (sul punto v. *infra* paragrafo dedicato all'incidenza del provvedimento in esame sull'ordinamento giuridico).

La questione dei controlli sulle imprese assume, peraltro, considerevole rilievo anche alla luce dell'avviata - e ancora *in itinere* - semplificazione dei procedimenti amministrativi per l'avvio delle attività economiche.

Una buona parte delle **attività private non soggette ad autorizzazione espressa sono soggette a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA)**, regime che consente al privato di svolgere un'attività avviandone l'esercizio previa segnalazione, rimanendo essenzialmente **in capo all'amministrazione** un potere di **controllo**, privo di discrezionalità, della corrispondenza di quanto dichiarato dal privato con i presupposti e i requisiti previsti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale. I provvedimenti che l'amministrazione può adottare in seguito a SCIA, entro il termine perentorio di 60 giorni (30 giorni per la SCIA edilizia), sono, a seconda delle ipotesi: divieto di prosecuzione dell'attività e rimozione degli effetti dannosi, ovvero invito a conformare l'attività, ovvero sospensione dell'attività in caso di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale ([art. 19, comma 3, L. n. 241/1990](#)).

I poteri di controllo sulla SCIA, possono essere attivati anche dopo il decorso del termine ordinario, ma in questo caso sono subordinati alla sussistenza delle 'condizioni' di cui all'art. 21-*nonies*, della medesima legge, cioè ove sussistano i presupposti dell'annullamento d'ufficio (c.d. controllo tardivo, [art. 19, comma 4, L. n. 241/1990](#)).

Posto questo quadro d'insieme, e per quanto qui specificamente rileva, la **legge sulla concorrenza 2021** ([L. 5 agosto 2022, n. 118](#)) – la cui stessa adozione è prevista come *milestone* del PNRR (M1C2-6) – ha previsto **due deleghe legislative** al Governo, tra loro complementari:

- Una delega per semplificare, rendere più efficaci ed efficienti e coordinare i **controlli sulle attività economiche**, ed in particolare, **eliminare gli adempimenti non necessari** (articolo 27), la quale viene esercitata con il provvedimento qui in commento.
- Una delega - ancora non esercitata - ai fini dell'individuazione dell'elenco dei **nuovi regimi amministrativi** delle attività private, della **semplificazione** e della reingegnerizzazione in **digitale** delle **procedure amministrative** (articolo 26).

Puntuali e frammentati interventi di semplificazione sono stati già intrapresi, al di fuori dall'esercizio della delega. È, in particolare, all'esame della Camera dei deputati, un disegno di legge di iniziativa governativa ([C. 1640](#)) che reca una **ulteriore delega al Governo per la semplificazione dei procedimenti amministrativi nei seguenti settori** (articolo 1): turismo, disabilità, materia farmaceutica e sanitaria, prevenzione degli incendi e sicurezza antincendio dei prodotti, nonché autorizzazioni di polizia. Reca inoltre un'ulteriore delega per la semplificazione e razionalizzazione di procedimenti per l'accesso ai servizi digitali. Introduce direttamente alcune misure di semplificazione in materia di accesso ai e gestione dei medicinali (Capo II). Si segnala ulteriormente che lo scorso 26 marzo il Consiglio dei Ministri ([n. 75](#)) ha approvato un **disegno di legge** che introduce disposizioni per la semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti **in materia di attività economiche e di servizi** a favore dei cittadini e delle imprese.

Si rammenta, inoltre, l'articolo 12, comma 12 e 13, del [D.L. n. 19/2024](#) (c.d. D.L. PNRR), in corso di esame parlamentare ai fini della sua conversione in legge ([S.1110](#)), il quale ha introdotto significative semplificazioni per l'esercizio di **impresa artigiana**, modificando e integrando il [D.Lgs. n. 222/2016](#), c.d. **D.Lgs. SCIA 2**. Si prevede in particolare, che non sono soggette a titoli abilitativi, segnalazione o comunicazione l'avvio, la variazione, la sospensione, il subingresso e la cessazione di talune attività di impresa artigiana indicate nelle Tabelle B.I e B.II, introdotte nel [D.lgs. 222/2016](#). Per una verifica sullo stato di attuazione degli obiettivi generali di semplificazione dei procedimenti, previsti nel PNRR (M1C1-II.2.2- 52, 57, 60, 61, 63), si rinvia alla [sezione](#) dedicata *on line* nel portale della documentazione.

Entrambe le deleghe devono essere esercitate entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge sulla concorrenza 2021 (27 agosto 2024).

L'AIR afferma che il PNRR, nell'ambito della Riforma abilitante relativa alla "Semplificazione e razionalizzazione della legislazione", sottolinea l'importanza di utilizzare la semplificazione normativa come efficace rimedio per evitare la moltiplicazione di fenomeni corruttivi. In tale ambito, a titolo esemplificativo,

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" (p. 73 del PNRR). Al contempo, di questo particolare obiettivo il PNRR non ha indicato modalità e tempi di attuazione.

Presupposti normativi

Lo schema di decreto legislativo in oggetto (AG 150) è adottato in attuazione della **delega** di cui all'**articolo 27 della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021** ([L. 5 agosto 2022, n. 118](#)), come da ultimo integrata dall'articolo 12, comma 4 della legge annuale sul mercato e la concorrenza 2022 ([L. 30 dicembre 2023, n. 214](#)) (cfr. *infra*).

L'articolo 27, al comma 1, delega il Governo ad adottare – senza nuovi e 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, nel rispetto dei **seguenti principi e criteri direttivi**, oltre che nel rispetto dei criteri per l'esercizio delle deleghe di semplificazione di cui all'[art. 20, comma 3 della legge n. 59/1997](#) (c.d. "legge Bassanini"):

a) **eliminazione** degli **adempimenti non necessari** alla tutela degli interessi pubblici e delle corrispondenti attività di controllo;

b) **semplificazione** degli adempimenti amministrativi necessari sulla base del principio di **proporzionalità** rispetto alle esigenze di tutela degli interessi pubblici;

c) coordinamento e programmazione dei controlli da parte delle amministrazioni **per evitarne duplicazioni e sovrapposizioni e ritardi** al normale esercizio delle attività dell'impresa, assicurando l'efficace tutela dell'interesse pubblico;

d) **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;

e) 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;

f) 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;

g) 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 di cui al Codice dell'amministrazione digitale ([decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82](#)), e nel rispetto del Regolamento europeo generale sulla protezione dei dati personali (*General Data Protection Regulation-GDPR*), [regolamento 2016/679/UE](#), e della relativa normativa nazionale di recepimento, contenuta nel [decreto legislativo n. 196/2003 Codice in materia di protezione dei dati personali](#);

h) 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 e orientati alla gestione dei rischi, quali liste di verifica, manuali e linee guida e indirizzi uniformi;

i) **verifica e valutazione** degli **esiti** dell'attività di **controllo** in termini di efficacia, efficienza e sostenibilità;

l) 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 (c.d. principio "**once only**").

l-bis) (introdotto dall'articolo 12, comma 4 della legge sulla concorrenza 2022) previsione che le regioni e gli enti locali possano adottare misure per la salvaguardia del **decoro urbano** o delle caratteristiche commerciali specifiche o tradizionali dei **centri storici** o di delimitate aree, d'intesa con le associazioni degli operatori e senza discriminazioni tra essi, mediante **limitazioni all'insediamento** di determinate attività in talune aree o l'adozione di specifiche **misure di tutela e valorizzazione** di talune tipologie di **esercizi di vicinato** e di **botteghe artigiane**, tipizzati sotto il profilo storico-culturale o commerciale, anche tramite costituzione di specifici **albi**. Gli albi possano essere raccolti, secondo criteri unificati, a livello nazionale, ai fini della valorizzazione turistica e commerciale di dette attività. Dette misure devono essere adottate, si precisa, nel rispetto delle disposizioni per la liberalizzazione del settore del commercio e fermo restando quanto già previsto dall'articolo 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio ([D.lgs. n. 42/2004](#))

m) individuazione di specifiche categorie per i creatori di **contenuti digitali** rispetto all'attività economica svolta;

n) previsione di meccanismi dedicati alla **risoluzione alternativa delle controversie** tra creatori di contenuti digitali e relative piattaforme.

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 27, i decreti legislativi sono **adottati entro ventiquattro mesi** dalla data di entrata in vigore della legge, dunque, entro il **27 agosto 2024**, su 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 al digitale (Dicastero senza portafoglio non più presente nella legislatura attuale), del Ministro dell'economia e delle finanze e dei Ministri competenti per materia, sentite 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**.

Intesa e parere sono resi entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo. Decorso tale termine il Governo può comunque procedere.

Lo schema di decreto legislativo è successivamente **trasmesso alle Camere** per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro quarantacinque giorni dalla data trasmissione. Decorso tale termine il provvedimento può essere comunque adottato.

In proposito si rileva che il testo dello schema di decreto legislativo trasmesso alle Camere è munito dei seguenti **allegati**:

- la **relazione illustrativa**
- la **relazione tecnica** con relativa verifica ('bollinatura');
- l'**analisi tecnico-normativa** (ATN)
- la **analisi dell'impatto della regolamentazione** (AIR)
- il **parere** espresso, in data 31 agosto 2023, dal **Garante per la protezione dei dati personali**;
- l'**intesa**, sancita dalla Conferenza unificata, con atto n. 7/CU del 25 gennaio 2024;
- il parere del **Consiglio di Stato** in Sezione consultiva atti normativi, reso il 12 marzo 2024 (n. affare 00316/2024).

Il comma 3 dell'articolo 27 richiedeva che almeno uno dei decreti legislativi fosse adottato entro dieci mesi dalla data di entrata in vigore della legge, dunque, entro il 27 giugno 2023. Tuttavia, tale comma è oggetto di abrogazione da parte dell'articolo 7 della legge 27 ottobre 2023, n. 160 recante *delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese e disposizioni di semplificazione delle relative procedure, nonché in materia di termini di delega per la semplificazione dei controlli sulle attività economiche*.

Rimane quindi fermo al 27 agosto 2024 il termine per l'esercizio complessivo della delega.

Ai sensi del comma 5 dell'articolo 27 entro dodici mesi dall'entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, il Governo può adottare uno o più decreti legislativi integrativi e correttivi.

Contenuto

Ambito di applicazione (articolo 1)

L'articolo 1 definisce l'ambito di applicazione e le finalità del decreto legislativo in esame.

Sono in primo luogo individuate, dal **punto di vista soggettivo**, le pubbliche amministrazioni a cui la legge attribuisce funzioni di controllo a presidio di un interesse pubblico tutelato (**comma 1**).

In secondo luogo, dal punto di vista **oggettivo**, viene definito il concetto di "controllo", inteso come attività di natura amministrativa svolta dalle p.a. per la verifica del rispetto di regole poste a tutela di un interesse pubblico da parte di operatori che svolgono un'attività economica; si precisa poi il significato delle nozioni di "attività economica" e "soggetto controllato" (**comma 2**).

Vengono poi indicati gli **ambiti** che restano **esclusi** dall'applicazione del decreto in esame (**comma 3**), ovvero i controlli in materia fiscale, i controlli e gli accessi ispettivi disposti dal Prefetto per la documentazione antimafia, i controlli di polizia economico finanziaria, nonché i controlli disposti per esigenze di sicurezza e difesa nazionale e di continuità delle relazioni internazionali.

Come osservato dal Consiglio di Stato nel parere reso sul provvedimento in esame, i controlli correlati a "esigenze di sicurezza e difesa nazionale" o di "continuità delle relazioni internazionali" difetterebbero di tipizzazione, il che potrebbe essere fonte di incertezza circa la sfera applicativa della regolazione in esame. Inoltre, sempre secondo il Consiglio di Stato, farebbero parte della categoria dei controlli esclusi anche 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 del 2022 si limita ad imporre l'obbligo ordinamentale di conformazione ai principi indicati dal comma 1 dello stesso articolo 27.

Ai sensi del **comma 4**, infine, restano ferme le disposizioni settoriali di attuazione di obblighi derivanti dal diritto dell'**Unione europea**. Circa la portata di tale esenzione si rimanda a quanto si dirà *infra* nel paragrafo sulla compatibilità con la normativa dell'UE.

Semplificazione degli adempimenti amministrativi non necessari o non proporzionati: censimento dei controlli (articolo 2)

L'articolo 2 disciplina una procedura di **censimento** da parte delle amministrazioni 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* e al Parlamento al fine di individuare i controlli che possono essere eliminati, sospesi per un certo periodo, programmati periodicamente o rafforzati.

Con l'articolo 2 qui in commento si intende delineare un meccanismo che 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 l'ambito di applicazione e le finalità del decreto legislativo in esame.

In particolare, il **comma 1** dell'articolo 2 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 decreto legislativo in esame, il Dipartimento per la funzione pubblica elabora uno schema standardizzato per l'effettuazione del censimento dei controlli. Entro i successivi centoventi giorni dalla data di adozione dello schema standardizzato, le amministrazioni incaricate di svolgere i controlli pubblicano nei propri siti istituzionali il censimento dei controlli che ad esse fanno capo previsti dalle disposizioni vigenti.

Ad avviso del Consiglio di Stato, i tempi di intervento, fissati in 120 giorni, sarebbero "piuttosto stringenti e verosimilmente incongrui". Dello stesso avviso è la Conferenza delle regioni e delle provincie autonome che, oltre a sottolineare che gli ulteriori nuovi compiti sono attribuiti alle amministrazioni senza che vengano previste le relative risorse finanziarie, ha proposto di modificare in "un anno" il termine fissato nel secondo periodo del comma 1 per l'intervento delle amministrazioni.

Il **comma 2** prevede che le amministrazioni 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, sarà poi trasmesso al Dipartimento della funzione pubblica per la verifica della necessità di mantenimento o mutamento dei controlli. Ai sensi del **comma 4**, questa procedura è ripetuta con **cadenza triennale**.

Al **comma 3** si dispone 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, al Ministero delle imprese e del *made in Italy* e al Parlamento, 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.

Circa il parere del Consiglio di Stato, critico verso l'attuazione della delega tramite tale meccanismo di censimenti e ricognizioni, v. infra paragrafo sulla conformità con la norma di delega.

Il **comma 5**, infine, coordina la disposizione dell'articolo con quelle contenute nel [decreto legislativo 14 marzo 2013 n 33](#), in particolare inserendovi un nuovo articolo 23-bis (rubricato *Obblighi di pubblicazione concernenti i controlli sulle attività economiche*), ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni pubblicheranno nel proprio sito istituzionale nella sottosezione "Controlli sulle attività economiche" della sezione "**Amministrazione trasparente**" l'elenco (da aggiornare con cadenza almeno biennale) degli obblighi oggetto delle attività di controllo che gli operatori economici sono tenuti a rispettare, secondo uno schema standardizzato elaborato dal Dipartimento per la funzione pubblica indicando altresì quelli eliminati.

Nell'Analisi di impatto sulla regolamentazione (**AIR**), il Governo evidenzia come 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 sovrapponibilità** di norme e amministrazioni competenti a svolgere controlli.

L'AIR cita poi il **Ufficio Studi CGIA** – Associazione Artigiani e Piccole Imprese Mestre, il quale 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 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 (ARPA), i NAS, i NOE e la Polizia municipale.

Solo in **materia fiscale**, nel 2018 sono stati poi 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).

Questo numero così esorbitante di controlli si traduce, evidenzia sempre l'AIR, 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**.

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
TOTALE	122	19 (*)

Elaborazione Ufficio studi CGIA su fonti varie

(*) il risultato totale è al netto delle sovrapposizioni

Valutazione del rischio ai fini della programmazione dei controlli (articoli 3-5)

Lo schema di decreto legislativo utilizza la **valutazione del rischio** ai fini della **programmazione** delle attività di controllo. La relazione illustrativa evidenzia – al riguardo – come la gestione del rischio costituisca, anche a livello internazionale, uno *standard* di riferimento imprescindibile per la valutazione dei livelli di "affidabilità" delle attività economiche.

L'atto del Governo prevede, in particolare, un sistema di identificazione e gestione del rischio su base volontaristica, cui – previa verifica dei parametri elaborati dall'Ente italiano unificazione (UNI) – 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 (**articolo 3**). Il possesso del *report* di "basso rischio", fatte salve ipotesi particolari, genera un alleggerimento dei controlli nei confronti delle attività economiche (**articolo 5**). Il *report* viene inserito nel fascicolo informatico d'impresa, al cui potenziamento provvede pure lo stesso schema di decreto (**articolo 4**).

In particolare, l'**articolo 3** istituisce un **sistema di identificazione e gestione del rischio**, cui gli operatori possono accedere **su base volontaria**, riferito ad ambiti omogenei, quali: a) protezione ambientale; b) igiene e salute pubblica; c) sicurezza pubblica; d) tutela della fede pubblica; e) sicurezza dei lavoratori.

Il comma 1 finalizza il **sistema di identificazione e gestione del rischio**, ivi istituito, alla **programmazione dei controlli** disciplinata dell'articolo 5. Tale articolo, appare qui opportuno anticipare sinteticamente, dispone, in via generale, che le amministrazioni programmano i controlli e i relativi accessi ispettivi con **intervalli temporali correlati** alla **gravità del rischio**, ferma restando l'immediata effettuazione degli stessi nel caso di richieste dell'Autorità giudiziaria o di circostanziate segnalazioni o

quando emergano situazioni di rischio. Nei confronti delle imprese in possesso del **report di basso rischio**, le amministrazioni programmano ed effettuano i **controlli ordinari non più di una volta l'anno**, fatti salvi i casi suddetti.

Il possesso del *report* certificativo di c.d. "basso rischio" – disciplinato dai commi 2-6 dell'articolo 3 qui in commento (cfr. *infra*) – genera, quindi, fatte salve ipotesi particolari, un alleggerimento dei controlli nei confronti delle attività economiche.

Segnatamente, il comma 2 dell'articolo 3 dispone che l'**Ente nazionale italiano di unificazione (UNI)**, elabori, per ciascun ambito omogeneo, anche alla luce dei parametri di cui al successivo comma 3, **norme tecniche o prassi** di riferimento idonee a definire un **livello di rischio basso** al quale è associabile un **report certificativo**, consultate le amministrazioni di riferimento.

Le norme tecniche o prassi di riferimento elaborate da UNI sono approvate con decreto di natura regolamentare del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, da adottarsi ai sensi dell'**articolo 17 comma 3 della L. n. 400/1988**, sentite le amministrazioni interessate. Il decreto deve indicare gli elementi essenziali e il periodo di validità del *report* certificativo, i casi di decadenza e le altre norme procedurali ritenute necessarie.

Il Consiglio di Stato, nel parere espresso sul provvedimento in esame, rileva che l'esito che, in definitiva, discenderebbe dalle norme in esame sarebbe 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, afferma il Consiglio di Stato, si tratterebbe di una sorta di "parziale e segmentaria privatizzazione dei controlli", per i quali anche l'elaborazione delle "norme tecniche" e delle "prassi di riferimento" verrebbe rimessa alla elaborazione di soggetti formalmente privati, sia pure con la "ratifica" del prospettico recepimento con regolamento ministeriale.

Ai sensi del comma 3 dell'articolo 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 (CE) n. 765/2008**;
- 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 controllato;
- e. le caratteristiche e la dimensione dell'attività economica svolta dal controllato.

Ai sensi del comma 4 e 5 dell'articolo 3, il *report* certificativo è rilasciato – su richiesta dei titolari di attività economica che ne hanno interesse – 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).

Ai sensi del comma 6 dell'articolo 3, il *report* è trasmesso dall'Organismo unico di accreditamento in via telematica per l'inserimento nel **fascicolo informatico di impresa**.

Infine, il comma 7 prevede **audit periodici** sul soggetto controllato per verificare il mantenimento della conformità alla norma di riferimento da parte dell'organismo di certificazione. 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.

L'**articolo 4** reca disposizioni finalizzate al **potenziamento del fascicolo informatico d'impresa** e ribadisce il principio di derivazione europea – già recepito nel nostro ordinamento, *in primis* dalla **legge n. 241/1990** – per cui la pubblica amministrazione non deve chiedere all'impresa la produzione di **documenti e informazioni già disponibili** nel fascicolo informatico o **comunque suo possesso**.

In particolare, l'articolo 4, comma 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 – prescrive alle **amministrazioni** che svolgono funzioni di controllo di **consultare il fascicolo informatico di impresa prima di avviare le attività di vigilanza**.

Il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (**DPR n. 445/2000**), all'**articolo 43-bis**, attribuisce allo sportello unico per le attività produttive (**SUAP**) il compito di inviare **alla camera di commercio**, industria, artigianato e agricoltura **territorialmente competente**, il duplicato informatico dei documenti riguardanti l'impresa (attestanti atti, fatti, qualità, stati soggettivi, nonché gli atti di autorizzazione, licenza, concessione, permesso o nulla osta comunque denominati rilasciati dal SUAP stesso o acquisiti da amministrazioni o comunicati dall'impresa o dalle agenzie per le imprese), ai fini dell' inserimento dei documenti nel Repertorio delle notizie economiche e amministrative (REA) e al fine della raccolta e conservazione in un **fascicolo informatico per ciascuna impresa**.

L'articolo 2, comma 2, lett. *b*), della **legge n. 580/993** di riordino della disciplina delle Camere di commercio, assegna a queste ultime, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, in forma singola o associata, di svolgere le funzioni inerenti la formazione e gestione del **fascicolo informatico di impresa** in cui sono raccolti dati relativi alla costituzione, all'avvio ed all'esercizio delle attività dell'impresa, nonché le funzioni di punto unico di accesso telematico in relazione alle vicende amministrative riguardanti l'attività d'impresa, ove a ciò delegate su base legale o convenzionale.

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 4, **l'amministrazione procedente**, ai fini del coordinamento, programmazione e svolgimento dei controlli, **accede al fascicolo informatico**, avvalendosi anche dei dati ivi presenti, concernenti i controlli già svolti – dalla stessa 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 sulla protezione dei dati personali GDPR (regolamento (UE) 2016/679).

Le modalità di accesso al fascicolo sono quelle da definire, in via generale, con decreto di natura regolamentare del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, da adottare ai sensi dell'[articolo 4, comma 6, secondo periodo, del D.lgs. n. 219/2016](#).

Come si evidenzia nel parere espresso dalla Conferenza Unificata, lo schema di decreto di cui all'[articolo 4, comma 6, secondo periodo del D.lgs. n. 219/2016](#), 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, è giunto all'attenzione della Conferenza delle Regioni in data 9 gennaio 2024. Trattandosi di un necessario presupposto del decreto legislativo qui in commento, la Conferenza Unificata segnala l'opportunità che il contenuto del fascicolo sia reso integralmente e direttamente disponibile alle amministrazioni interessate senza alcun onere e vincolo.

Il comma 3 dell'articolo 4 rimarca il principio per cui **le amministrazioni non possono richiedere** la produzione di **documenti e informazioni già disponibili nel fascicolo informatico o comunque in loro possesso** (c.d. principio "*once only*") e dispone che, in caso di violazione, si applicano le **sanzioni amministrative pecuniarie** previste per la violazione degli obblighi di transizione digitale, di cui all'articolo 18-*bis* del Codice dell'amministrazione digitale ([D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82](#)).

L'articolo 18-*bis* dispone che l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) esercita poteri di vigilanza, verifica, controllo e monitoraggio sul rispetto delle disposizioni del Codice e di ogni altra norma in materia di innovazione tecnologica e digitalizzazione della P.A. Nell'esercizio dei suoi poteri, AgID richiede alle pubbliche amministrazioni, e acquisisce, dati, documenti e ogni altra informazione strumentale e necessaria. La mancata ottemperanza alla richiesta di dati, documenti o informazioni o la trasmissione di informazioni o dati parziali o non veritieri è punita con una **sanzione amministrativa** pecuniaria nel minimo di euro **5.000** e nel massimo di euro **50.000**. AgID assegna inoltre al trasgressore un congruo termine perentorio, proporzionato rispetto al tipo e alla gravità della **violazione**, per conformare la propria condotta. Ove il soggetto non ottemperi all'**obbligo di conformare la condotta**, AgID irroga la sanzione amministrativa pecuniaria nel minimo di euro **10.000** e nel massimo di euro **100.000**. Contestualmente all'irrogazione della sanzione, AgID segnala la violazione alla struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri competente per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale che, ricevuta la segnalazione, diffida ulteriormente il soggetto responsabile a conformare la propria condotta agli obblighi previsti dalla disciplina vigente entro un congruo termine perentorio. Decorso inutilmente il termine, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, valutata la gravità della violazione, può nominare un commissario ad acta incaricato di provvedere in sostituzione.

Con riferimento a quanto sopra previsto, si osserva che l'articolo 18-*bis* del Codice dell'amministrazione prevede più fattispecie di illecito amministrativo, a ciascuna delle quali riconduce sanzioni diverse nell'entità. *Il richiamo operato dall'articolo 4, comma 3 dello schema qui in esame a tale articolo appare, invece, generico.*

Inoltre, come evidenziato dal Consiglio di Stato, in sede di parere, il principio e criterio direttivo di delega – contenuto nell'articolo 27, comma 1, lett. l) della legge sulla concorrenza 2021 – prescrive l'introduzione di sanzioni disciplinari, in caso di violazione del principio "once only".

Come pure evidenziato dal Consiglio di Stato, il principio "*once only*", di derivazione comunitaria, è già assorbito dal nostro ordinamento, in disposizioni generali già applicabili all'ambito in esame, quali l'articolo 18 della [L. n. 241/1990](#). Segnatamente, il comma 2 di tale articolo dispone che i documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni. L'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti.

Analoga disposizione è contenuta nell'articolo 43 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa ([D.P.R. 445/200](#)), relativamente all'obbligo per le P.A. di acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato.

Ai sensi del comma 3 dell'articolo 4 qui in commento, gli operatori che abbiano ricevuto la richiesta di documenti o informazioni in violazione del divieto di cui al comma 2, segnalano tale inadempienza all'**Agenzia per l'Italia digitale** (AgID). Se 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.

Infine, il comma 4, al fine di garantire elevati *standard* di affidabilità sistemica, prevede il **potenziamento delle infrastrutture in uso alle amministrazioni** coinvolte nell'attività di controllo, disponendo che la **Piattaforma digitale nazionale dati** (PDND), gestita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, 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.

L'[articolo 5](#) declina i **principi generali** del procedimento di **controllo** delle attività delle imprese.

Segnatamente, ai sensi del comma 1, per agevolare e promuovere la comprensione e il rispetto sostanziale della normativa applicabile **in materia di controlli**, le **amministrazioni devono pubblicare** sui propri siti istituzionali, anche a seguito dell'attività di dialogo e confronto – prevista dall'articolo 7 dello schema di decreto legislativo in esame – **apposite linee guida o FAQ**, anche tenendo conto della complessità della disciplina di riferimento.

Ai sensi del comma 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.

Ai sensi del comma 3, le amministrazioni programmano i **controlli** e i relativi **accessi ispettivi** con intervalli temporali correlati alla **gravità del rischio**. Viene comunque mantenuta ferma 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.

Ai fini di una maggiore chiarezza, in particolare per gli operatori del mercato, si valuti l'opportunità di individuare puntualmente quali sono "i casi previsti dal diritto dell'Unione europea" cui rimanda il comma 3.

Ai sensi del comma 4, nei confronti dei **soggetti** in possesso del **report di basso rischio** (cfr. sul punto, l'articolo 3 del provvedimento in esame), le amministrazioni programmano ed effettuano i **controlli ordinari non più di una volta l'anno**, fatti salvi i casi appena sopra previsti.

Il comma 5 pone il **divieto di effettuare due o più ispezioni diverse** sullo stesso operatore economico **contemporaneamente**, a meno di una ispezione congiunta.

Ai sensi del comma 6, quando l'amministrazione procedente in esito a controllo accerta la conformità agli obblighi e agli adempimenti imposti dalla disciplina di riferimento, il controllato è **esonero dai medesimi controlli** nei successivi **sei mesi**, salvi i casi di cui al comma 3 in cui è necessario procedere immediatamente, e nel rispetto delle disposizioni di attuazione del diritto dell'UE. Il periodo di esonero dai controlli è menzionato nel fascicolo informatico d'impresa.

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

Il comma 8 impone all'amministrazione di fornire in formato elettronico, almeno cinque giorni prima del previsto accesso presso i locali dell'attività economica, l'**elenco della documentazione necessaria alla verifica ispettiva**, motivando tale previsione in attuazione del principio di trasparenza e facendo salvi i casi di controlli immediati cui al comma 3, o di motivi di urgenza del controllo o di esigenze di ricorrere ad accessi ispettivi imprevisti o senza preavviso.

Il comma 9, mantiene fermo quanto previsto dal **D.M. 22 luglio 2015** istitutivo del Registro Unico dei Controlli Ispettivi sulle imprese agricole (**RUCI**) presso il Ministero delle politiche agricole e della sovranità alimentare.

Il RUCI è costituito da un **archivio informatico** attraverso il quale sono rese disponibili le seguenti informazioni sui **singoli controlli ispettivi, inclusi quelli straordinari e urgenti**, con esclusione di quelle concernenti fatti di reato a carico delle persone fisiche titolari delle ditte individuali o legali rappresentanti delle altre imprese, eseguiti a carico delle imprese agricole: a) data del controllo; b) anno di riferimento del controllo; c) ente competente del controllo; d) ente esecutore del controllo; e) nominativo del controllore; f) impresa agricola controllata; g) settore del controllo; h) tipologia del controllo; i) documentazione controllata o riproduzione elettronica dei verbali; j) esiti; k) estremi dei verbali o riproduzione elettronica dei verbali. Il RUCI è, dunque, strumento di ausilio alle amministrazioni pubbliche per l'effettuazione dei controlli di propria competenza e per la loro più razionale programmazione, ferma restando l'attuazione dei controlli straordinari ed urgenti. Nel RUCI affluiscono anche i **dati concernenti i controlli effettuati** da parte di organi di polizia e dai competenti organi di vigilanza e di controllo e degli organismi pagatori, nonché da organismi privati autorizzati dalle vigenti disposizioni allo svolgimento di compiti di controllo a carico delle imprese agricole.

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

L'articolo 6 disciplina le **violazioni sanabili e casi di non punibilità per errore scusabile**.

Il comma 1 prevede che l'organo di controllo incaricato **diffidi** 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, salvo che il fatto costituisca reato, 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**.

In caso di **mancata ottemperanza** alla diffida entro il termine indicato, il comma 2 prevede che l'organo di controllo effettui la **contestazione** ai sensi dell'[articolo 14 della legge n. 689 del 1981](#). Viene inoltre specificato che i termini concessi per adempiere alla diffida sono sospensivi dei termini previsti per la notificazione degli estremi della violazione.

Il citato [articolo 14 della legge n. 689 del 1981](#) recante modifiche al sistema penale, prevede che la violazione, quando è possibile, venga contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa. In caso contrario, ove non sia avvenuta la contestazione immediata, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento. Per la forma della contestazione immediata o della notificazione l'articolo fa rinvio all'applicazione delle disposizioni previste dalle leggi vigenti.

Il comma 3 prevede inoltre, come sanzione accessoria al mancato adempimento alle prescrizioni contenute nella diffida, la **revoca del Report certificativo** di cui all'articolo 3 (vedi *supra*), 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, ai sensi dell'[articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 91 del 2014](#).

Il comma 5 precisa che in ogni caso il soggetto controllato **non è responsabile** quando le violazioni sono commesse per **errore** sul fatto **non determinato da colpa**.

Come rilevato dal Consiglio di Stato, la regola di cui al comma 5 riproduce quanto previsto dall'[articolo 3, comma 2 della legge n. 689 del 1981](#), in materia di elemento soggettivo delle sanzioni amministrative, sicché si tratterebbe di previsione superflua.

Meccanismi di dialogo e collaborazione (articolo 7)

L'articolo 7 disciplina le modalità di dialogo e collaborazione fra organi di controllo e soggetti a esso sottoposti. In particolare, viene previsto che le **associazioni nazionali** di categoria di cui all'[articolo 4 della legge n. 180 del 2011](#) possano **interpellare** l'amministrazione centrale competente, prospettando una soluzione motivata, nei casi in cui vi siano:

- 1) **condizioni di obiettiva incertezza sulla corretta interpretazione delle fonti normative** riguardanti fattispecie di carattere generale, di massima o di particolare importanza, ovvero
- 2) **gravi e ripetute difformità applicative nell'ambito del territorio nazionale**, relative a **obblighi e adempimenti** che sono oggetto dei controlli,

La norma fa salva la disciplina **dell'interpello** relativo all'interpretazione di norme in materia **tributaria** prevista dall'[articolo 11 della legge n. 212 del 2000](#) (Statuto dei diritti del contribuente).

Si segnala che tale previsione è stata ritenuta dal Consiglio di Stato "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".

Il citato [articolo 4 della legge n. 180 del 2011](#) stabilisce, al comma 1, i **requisiti** per le associazioni di categoria ai fini della **legittimazione a proporre azioni in giudizio** sia a tutela di interessi relativi alla generalità dei soggetti appartenenti alla categoria professionale, sia a tutela di interessi omogenei relativi solo ad alcuni soggetti, riconoscendo tale legittimazione alle associazioni rappresentate in **almeno cinque camere di commercio**, ovvero nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) e le loro articolazioni territoriali e di categoria sono legittimate. Il comma 2 riconosce alle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale, regionale e provinciale la legittimazione ad impugnare gli atti amministrativi lesivi degli interessi diffusi.

Il comma 1 dell'articolo 7 precisa che le **condizioni di obiettiva incertezza non ricorrono** 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.

Le **risposte** fornite dalle amministrazioni centrali sono oggetto del comma 2 dell'articolo 7, che, oltre a prevederne la pubblicazione nelle modalità suindicate, ovvero nella sottosezione "Controlli sulle imprese" della sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale, chiarisce che le stesse **costituiscono criteri interpretativi di carattere generale**.

Il comma 3 precisa inoltre, che le amministrazioni provvedono ai meccanismi di dialogo e collaborazione nei limiti delle risorse disponibili e senza nuovi o ulteriori oneri a carico della finanza pubblica.

Formazione (articolo 8)

L'articolo 8 dello schema in esame prevede la **definizione di un piano di formazione** specifica del personale da parte del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, d'intesa con il MIMIT, sentite le amministrazioni competenti, e acquisita l'intesa in sede di conferenza unificata di cui all'[articolo 8, del decreto legislativo n. 281 del 1997](#). Il piano è erogato nei limiti delle risorse finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, attraverso la Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA), con particolare riferimento alle competenze in materia di:

- 1) **digitalizzazione** degli strumenti di programmazione e svolgimento dei controlli,
- 2) **cooperazione** con gli **operatori** economici,
- 3) **coordinamento** tra le **amministrazioni** e

4) **criteri e metodi** standardizzati per effettuare il **censimento** degli obblighi e degli adempimenti amministrativi non necessari o non proporzionati di cui all'articolo 2.

Il comma 2 **consente** alle **pubbliche amministrazioni** di cui all'[articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001](#) (vedi *supra*, articolo 1), di **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.

Utilizzo di soluzioni tecnologiche nelle attività di controllo (articolo 9)

L'articolo 9 disciplina l'**utilizzo di soluzioni tecnologiche nelle attività di controllo**. In particolare, il comma 1 prevede che le amministrazioni cui sono attribuite funzioni di controllo, diverse da quelle in materia di controllo fiscale, adottino, in attuazione delle disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale di cui al [decreto legislativo n. 82 del 2005](#), 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 devono essere tali da **garantire 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. La norma precisa che, 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 (comma 3).

Il comma 2 disciplina il quadro entro il quale sono prese le **decisioni** sulla **conformità** agli obblighi e adempimenti imposti alle imprese controllate **assunte mediante soluzioni tecnologiche**. Tali decisioni devono, in primo luogo, rispettare le disposizioni di cui all'articolo 22 del regolamento generale sulla protezione dei dati (*General Data Protection Regulation – GDPR*, Regolamento (UE) 2016/679), nonché i principi di:

a) **comprensibilità, conoscibilità, significatività e rilevanza delle informazioni da fornire**, 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 GDPR;

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**.

La protezione dei dati personali è un diritto fondamentale dei cittadini europei. L'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'articolo 16 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabiliscono che ogni persona ha diritto alla protezione dei dati personali che la riguardano. Il GDPR mira a armonizzare la tutela di tali diritti e assicura la libera circolazione dei dati tra gli Stati membri dell'Ue. L'articolo 5 del regolamento europeo definisce i principi generali applicabili al trattamento dei dati personali:

- **Liceità, correttezza e trasparenza**: i dati devono essere trattati in modo lecito, corretto e trasparente nei confronti dell'interessato.
- **Limitazione della finalità**: i dati devono essere raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime, e non devono essere trattati ulteriormente in modo incompatibile con queste finalità.
- **Minimizzazione dei dati**: i dati devono essere adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati.
- **Esattezza**: i dati devono essere esatti e, se necessario, aggiornati; devono essere prese tutte le misure per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti.
- **Limitazione della conservazione**: i dati devono essere conservati in una forma che consenta l'identificazione degli interessati per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati.
- **Integrità e riservatezza**: i dati devono essere trattati in maniera da garantire un'adeguata sicurezza, compresa la protezione da trattamenti non autorizzati o illeciti e dalla perdita, distruzione o danno accidentali.
- **Responsabilizzazione**: il titolare del trattamento deve essere responsabile per il rispetto di questi principi e in grado di dimostrarlo.

L'articolo 22 del GDPR disciplina il processo decisionale automatizzato relativo alle persone fisiche, compresa la profilazione, stabilendo che l'interessato ha il **diritto di non essere sottoposto a una decisione** che produca effetti giuridici **basata unicamente sul trattamento automatizzato**, compresa la profilazione. Tale diritto può essere limitato, ai sensi del paragrafo 2 dell'articolo 22, in casi specifici ovvero quando la decisione:

- a) sia necessaria per la conclusione o l'esecuzione di un contratto tra l'interessato e un titolare del trattamento;
- b) sia autorizzata dal diritto dell'Unione o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento, che precisa altresì misure adeguate a tutela dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi dell'interessato;

c) si basi sul consenso esplicito dell'interessato.

Nei casi di cui alle precedenti lettere a) e c), il titolare del trattamento è comunque tenuto ad attuare misure appropriate per tutelare i diritti, le libertà e i legittimi interessi dell'interessato, **almeno il diritto di ottenere l'intervento umano** da parte del titolare del trattamento, di **esprimere la propria opinione** e di **contestare la decisione**.

Trattamento dei dati personali (articolo 10)

L'articolo 10 disciplina il trattamento dei dati personali stabilendo, al comma 1, che i trattamenti dei dati di cui allo schema in esame sono effettuati **in conformità e nel rispetto delle disposizioni e dei principi di cui al GDPR**.

Il comma 2 specifica che 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 GDPR.

Per un approfondimento sulla disciplina della **protezione dei dati personali** si fa rinvio al relativo [Tema web](#) disponibile sul sito della Camera dei deputati.

Clausola di invarianza finanziaria (articolo 11)

L'articolo 11 reca la **clausola di invarianza finanziaria** per cui dall'attuazione dello schema in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e le amministrazioni interessate sono tenute a provvedere ai relativi adempimenti con le risorse disponibili a legislazione vigente.

Conformità con la norma di delega

L'articolato dello schema di decreto legislativo qui in esame appare generalmente riconducibile ai principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega (articolo 27, comma 1, della legge n. 118 del 2022).

In particolare, l'**articolo 2** appare riconducibile ai principi e criteri direttivi di cui alle lettere c) ed i) del comma 1 dell'articolo 27 della legge di delega, che prevedono:

- c) il coordinamento e la programmazione dei controlli per **evitarne duplicazioni e sovrapposizioni**;
- i) un'attività di verifica e **valutazione degli esiti** dell'attività di controllo in termini di efficacia, efficienza e sostenibilità.

L'**articolo 3**, così come il connesso **articolo 5**, appaiono riconducibili ai principi e criteri direttivi di cui alle lettere d) ed f) del comma 1 dell'articolo 27 della legge di delega, le quali prevedono:

d) la **programmazione dei controlli** secondo i principi di efficacia, efficienza e proporzionalità, tenendo conto delle informazioni in possesso delle amministrazioni competenti, definendo contenuti, modalità e frequenza dei controlli anche sulla base dell'esito 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;

f) 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.

Anche l'**articolo 7** appare riconducibile ai principi e criteri direttivi di cui alla predetta lettera f).

L'**articolo 4** appare riconducibile ai principi e criteri direttivi di cui alla lettera g), j) del comma 1 dell'articolo 27 della legge di delega, le quali rispettivamente prevedono:

g) l'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 recata dal codice dell'amministrazione digitale, e nel rispetto del Regolamento sulla protezione dei dati personali (GDPR) e del Codice in materia di protezione dei dati personali, nonché attraverso l'utilizzo del **fascicolo d'impresa**, e degli atti dei controlli compiuti, con i relativi esiti, quando essi confermino, limitino o inibiscano lo svolgimento dell'attività d'impresa;

j) 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'**articolo 5** appare riconducibile ai principi e criteri direttivi di cui alle lettere c), d) e h) del comma 1 dell'articolo 27 della legge di delega, le quali rispettivamente prevedono:

c) il **coordinamento e 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;

d) la **programmazione dei controlli** secondo i principi di efficacia, efficienza e proporzionalità, tenendo conto delle informazioni in possesso delle amministrazioni competenti, definendo contenuti, modalità e frequenza dei controlli anche sulla base dell'esito 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;

h) 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.

L'**articolo 6** appare riconducibile ai principi e criteri direttivi di cui alla lettera e) del comma 1 dell'articolo 27 della legge di delega, che prevede il ricorso alla **diffida** o ad altri meccanismi di promozione dell'ottemperanza alla disciplina dei controlli.

Poste queste considerazioni di ordine generale, è opportuno rilevare che il **Consiglio di Stato**, nel parere reso sullo schema di decreto, trasmesso in allegato, evidenzia una "**genesi non adeguata dell'iniziativa normativa**", per mancato rispetto delle condizioni procedurali di adozione del provvedimento, previste dalla norma di delega (articolo 27, comma 2 della legge sulla concorrenza 2021). Segnatamente, rileva quanto segue: "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".

Questo difetto non è considerato dal Consiglio di Stato come un mero formalismo, ma come un problema sostanziale: l'assenza di contributo da parte delle amministrazioni settorialmente competenti durante la fase preparatoria ha privato il decreto di riferimenti specifici alla complessa realtà dei controlli esistenti, indebolendo così la sua efficacia e trasversalità. L'esercizio delle attribuzioni previste dalla legge delega richiedeva invece un approccio competenziale come indicato dall'articolo 97, comma 3, della Costituzione.

Espressione di questo approccio, sempre secondo il Consiglio di Stato, è il congegno di attuazione della delega elaborato dall'**articolo 2** del provvedimento in esame, basato su un sistema di censimenti e ricognizioni dei controlli.

Anziché essere il frutto di una "proposta pluristrutturata", contenutisticamente elaborata dai Ministri competenti per materia, lo schema di decreto legislativo in esame, ad avviso del Consiglio di Stato, avrebbe congegnato un meccanismo con cui "non si *attua*, in realtà, la semplificazione prefigurata dalla legge delega, ma la si differisce e dilaziona in un tempo non definito", attraverso una attività cognitiva e documentale, destinata, sul piano formale-normativo, "*meramente* a sollecitare" l'iniziativa legislativa.

Tale attività intrinsecamente istruttoria, prosegue il Consiglio di Stato, avrebbe dovuto "*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.

Ne è discesa, conclude il Consiglio di Stato, "una **semplificazione debole**" e, per più di un profilo, "*meramente prospettica*".

Il Consiglio di Stato, peraltro, evidenzia che la regolamentazione proposta si scontra con la **complessità crescente delle normative** che regolano le attività economiche, influenzate da una varietà di settori di mercato e da normative settoriali, principalmente europee. Questo contesto richiede la definizione di una gerarchia di valori e norme che non solo governano ma anche sanzionano le attività economiche, rendendo il processo più sostanziale che procedurale.

Il Consiglio di Stato suggerisce infine una revisione organica e stabile del sistema normativo, in linea con la **legge n. 689 del 1981** e la legge sul procedimento amministrativo (**l. n. 241 del 1990**), tenendo conto delle normative europee vigenti e future, in particolare per quanto riguarda la proporzionalità e il riconoscimento delle garanzie. Con riferimento a tale ultimo profilo, appare anche opportuno rilevare in questa sede che la norma di delega è finalizzata alla semplificazione degli adempimenti e delle attività di controllo, siano esse effettuate *ex post*, siano esse effettuate *ex ante*, nella fase di verifica dei presupposti per l'avvio dell'attività economica. Si pensi, in particolare, alla segnalazione certificata di inizio attività (**SCIA**), in ordine alla quale, ai sensi dell'articolo 19 della **l. n. 241 del 1990** è comunque in capo all'amministrazione un potere di controllo, privo di discrezionalità, della corrispondenza di quanto dichiarato dal privato con i presupposti e i requisiti previsti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

L'esercizio dell'attività economica è diffusamente e trasversalmente interessato dalla convergenza di normativa nazionale (statale e regionale) e di quella di matrice eurounitaria.

Come ricordato dall'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) allegata allo schema di decreto legislativo in esame, con questo provvedimento si intende introdurre **principi, strumenti e standard 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, fatte salve alcune espresse eccezioni.

In proposito si osserva che, secondo il Consiglio di Stato, sarebbero da ritenersi **esclusi** dal campo di applicazione della regolazione qui in commento, oltre ai **controlli** indicati dall'articolo 1 comma 3, anche quelli **rientranti nella competenza delle regioni**, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali, cui la legge delega ([articolo 27, comma 4 della legge n. 118/2022](#)) si limita ad imporre l'obbligo ordinamentale di conformazione ai principi fissati nella stessa legge delega (comma 1 dell'articolo 27).

Conformità con altri principi costituzionali

In merito allo schema di decreto legislativo in esame, viene in rilievo la previsione 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, rinviando alla legge la definizione dei programmi e dei controlli opportuni affinché possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.

Vengono in rilievo anche i principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa, di cui all'**articolo 97** della Costituzione.

Compatibilità con la normativa dell'Unione europea

Nell'ordinamento dell'Unione europea, come ricordato dall'Analisi tecnico-normativa allegata allo schema del decreto legislativo in esame, 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.

Si rileva in proposito che l'**articolo 1, comma 4**, dello schema di decreto legislativo in esame prevede la generalizzata esenzione, dal quadro regolatorio così introdotto, dei settori comunque interessati dalla disciplina europea.

Il Consiglio di Stato, nel parere reso sullo schema di decreto legislativo qui in esame, osserva che questa previsione può generare un limite dal momento che le normative nazionali e quelle europee sono strettamente intrecciate, influenzando ampiamente l'attività economica, e considerato che la stessa legislazione europea è spesso volta alla semplificazione e alla facilitazione delle attività economiche all'interno del mercato libero europeo. Nonostante infatti il decreto miri a semplificare e rendere più efficiente il sistema dei controlli sulle attività economiche, queste intenzioni non sono estranee al diritto europeo, che enfatizza il **principio di proporzionalità**, soprattutto nei termini sanzionatori. Il principio di proporzionalità, in particolare, come interpretato dalla giurisprudenza europea, mira a utilizzare il metodo meno invasivo e più adatto nella conduzione dei controlli e nell'applicazione delle sanzioni.

Il Consiglio di Stato suggerisce dunque che non si dovrebbe porre in radice un problema organico di "eccettuazione" del diritto euro-unitario dagli intenti di alleggerimento dei costi di *compliance*, o comunque che l'esclusione delle norme europee dalla semplificazione in esame avrebbe potuto essere definita in modo più preciso, cercando una coerenza maggiore con le realtà normative consolidate a livello europeo, evitando generalizzazioni e prediligendo un approccio che considerasse specifiche problematiche.

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Nell'ultimo decennio la riforma dei **controlli ex ante** sulle imprese, relativi quindi alla fase di avvio delle attività, ha portato a numerosi interventi legislativi ispirati all'esigenza di riorganizzare il sistema dei controlli secondo un'ottica di necessità e residualità e alla luce del principio di proporzionalità.

Si ricordano in proposito:

- l'introduzione della segnalazione certificata di inizio attività (**Scia**) (nel 2010);
- la standardizzazione della relativa modulistica (a partire dal 2014);
- l'individuazione dello Sportello unico per le attività produttive (**Suap**) quale unico punto di accesso per le istanze (1998 e 2010);
- la 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 hanno previsto, invece, il coordinamento delle attività di **controllo ex post** al fine di evitare duplicazione e sovrapposizioni, come:

- L'**articolo 30, D.L. n. 112 del 2008**, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008, 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. Secondo l'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) allegata allo schema di decreto legislativo qui in esame, 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.

- L'**articolo 49, comma 4-quater, D.L. n. 78 del 2010 n. 78**, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010, 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. Secondo l'AIR, di questi regolamenti di delegificazione risulta adottato solo quello in materia di prevenzione incendi.

- L'**articolo 7, D.L. n. 70 del 2011**, convertito con modificazioni dalla legge n. 106 del 2011, che prevede il coordinamento e la programmazione dei controlli fiscali e contributivi. Ricorda l'AIR che la definizione delle modalità e dei 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.

- L'**articolo 4, D.P.R. n. 151 del 2011**, che dispone la semplificazione delle attività di controllo soggette alla disciplina della prevenzione incendi.

- L'**articolo 11, legge n. 180 del 2011**, 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.

- L'**articolo 14, D.L. n. 5 del 2012**, convertito con modificazioni dalla legge n. 35 del 2012, 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.

- L'**articolo 25, D.lgs. n. 33 del 2013**, prevede l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale e su 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 dall'articolo 43, comma 1, D.lgs. n. 97 del 2016.

- L'**articolo 1, D.L. n. 91 del 2014**, convertito con modificazioni dalla legge n. 116 del 2014, che prevede l'istituzione di un registro, che deve contenere i dati degli accertamenti in materia agroalimentare, fiscale, previdenziale, sicurezza sul lavoro e urbanistica.

- L'**articolo 1, D.lgs. n. 149 del 2015**, istitutivo dell'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.

Stando all'Analisi tecnico-normativa allegata allo schema di decreto legislativo qui in esame, il provvedimento non ha un'incidenza diretta e immediata su leggi o regolamenti vigenti ad eccezione dell'articolo 2, comma 5, che modifica il D.Lgs. n. 33/ 2013, introducendovi l'articolo 23-bis (v. *supra* paragrafo dedicato al contenuto del provvedimento in esame).

Formulazione del testo

In ordine alla formulazione del testo si valuti l'opportunità di integrare l'epigrafe del decreto legislativo inserendo i riferimenti normativi agli atti richiamati nell'articolato e non indicati nella stessa, e in particolare: la [legge n. 317 del 1986](#), la [legge n. 580 del 1993](#), il [decreto legislativo n. 33 del 2013](#), il [regolamento 765/2008](#), il [decreto legislativo n. 219 del 2016](#), la [legge 212 del 2000](#), il [regolamento 2016/679](#).

Si valuti altresì di coordinare gli obblighi di pubblicazione previsti dal nuovo articolo 23-bis del decreto legislativo n. 33 del 2013, inserito nel testo dall'articolo 2 dello schema in esame, e quelli previsti dall'articolo 7, comma 2 del decreto medesimo.

Senato: Dossier n. 277

Camera: n. 150

23 aprile 2024

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche nei settori attività produttive e agricoltura	Studi1@senato.it - 066706-2451	✕ SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Attività Produttive	st_attprod@camera.it - 066760-9574	✕ CD_attProd

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono non essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
AP0122