



XIX Legislatura

Documento di osservazioni e proposte

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

(Atto del Governo 150)

29 aprile 2024

1. **PREMESSA**

Confartigianato, CNA e Casartigiani da tempo sostengono la necessità di semplificare e riordinare la disciplina dei controlli sulle attività economiche auspicando la riduzione del carico burocratico che grava attualmente sulle imprese.

Il testo normativo in esame merita una **valutazione positiva** perché gli strumenti in esso individuati mirano – da un lato – a realizzare una ricognizione dei controlli previsti nella legislazione vigente al fine di individuare quelli che possono essere eliminati, sospesi per un certo periodo, programmati periodicamente oppure rafforzati e – dall’altro – valorizzano il dialogo tra le imprese e la PA per limitare l’irrogazione delle sanzioni, attraverso istituti quali:

a) una procedura di diffida che consente alle imprese di evitare la sanzione se adempiono, nel termine indicato, alle prescrizioni dell’amministrazione;

b) la previsione dell’errore scusabile che si verifica quando, a seguito del controllo, viene rilevata per la prima volta la violazione, in buona fede, di obblighi e adempimenti meramente formali che non abbiano arrecato alcun pregiudizio all’interesse pubblico tutelato;

c) un meccanismo di dialogo tra amministrazioni e imprese che consenta di dirimere questioni interpretative particolarmente complesse e omogeneizzare prassi applicative difformi.

Rispetto a questo ultimo punto, appare assolutamente condivisibile il **riconoscimento della legittimazione attiva delle Associazioni di categoria a presentare un’istanza di interpello** diretta proprio ad avere chiarezza su fattispecie di carattere generale di incerta interpretazione. Riteniamo che questo strumento, già applicato in materia fiscale e del lavoro – apprezzato dagli operatori del settore per gli effetti positivi che ne derivano in termini di chiarezza sugli adempimenti da svolgere – possa portare gli stessi risultati alle imprese in materia di controlli. Attraverso il suo utilizzo, infatti, quest’ultime, con l’ausilio delle Associazioni di categoria, beneficeranno di una maggiore certezza normativa con la conseguente facilità nella gestione e nel compimento degli oneri prescritti.

In linea con l'obiettivo di valorizzare il dialogo tra imprese e PA, si valuta con favore anche l'introduzione del **rafforzamento dell'utilizzo del fascicolo informatico** che verrà utilizzato come supporto alla programmazione, al coordinamento e allo svolgimento dei controlli, rendendo immediatamente fruibili tutte le informazioni relative alle attività di controllo svolte dalla PA su un'impresa.

Al riguardo, si apprezza la previsione normativa di cui all'art. 9 del provvedimento in esame che prevede l'utilizzo di soluzioni tecnologiche che garantiscono la sicurezza e l'interoperatività dei sistemi informatici e dei flussi informativi. Riteniamo, infatti, che l'efficacia del fascicolo informatico dell'impresa e l'effettiva riuscita del riordino dell'attività di controllo, in generale, presuppongano l'utilizzo di un sistema che consenta alle piattaforme dei vari enti di dialogare in modo uniforme e non attraverso "dati non destrutturati" ossia di diversa natura quali *word, pdf, excel*, ecc.

Si condivide, infine, la previsione normativa di cui all'art. 8, in materia di **formazione del personale preposto ai controlli**, secondo la quale le amministrazioni possono provvedere alla stessa mediante forme di convenzione da stipulare anche con le Associazioni di categoria, oltre che alle università e alle camere di commercio. La conoscenza della realtà imprenditoriale delle associazioni di categoria, infatti, deve ritenersi un valore aggiunto da mettere a disposizione di coloro che dovranno poi interagire con quella realtà.

Pur condividendo la *ratio* del provvedimento in esame, si ritiene opportuno, tuttavia, intervenire su alcuni aspetti dello stesso per rafforzare le procedure e gli strumenti ivi indicati, con l'obiettivo di dare concreta attuazione alle previsioni normative, considerata la vasta platea di imprese anche di ridotte dimensioni a cui il medesimo è destinato.

2. Sistema di identificazione e valutazione del livello di rischio "basso"

L'articolo 3 dello schema di decreto legislativo in esame prevede che, ai fini della programmazione dei controlli, è istituito un sistema di identificazione e gestione del rischio, su base volontaria, finalizzato a rilasciare all'impresa un *report* certificativo di c.d. "basso rischio" da parte di organismi di certificazione. Nella determinazione del livello di rischio basso sono presi in considerazione diversi fattori, tra cui il possesso – da parte delle imprese – di determinate certificazioni (certificazione dei sistemi di gestione o altre certificazioni riconducibili agli obiettivi ONU 2030 e ai principi ESG – *Environmental, Social, Governance*).

Pur apprezzando le scelte di rendere volontaria l'adesione al sistema di identificazione e di applicare il criterio del rischio, riferito ad ambiti omogenei (protezione ambientale, igiene e salute pubblica, sicurezza pubblica e sicurezza dei lavoratori), ai fini della tutela dell'interesse pubblico, si evidenzia che l'applicazione di questo criterio potrebbe costituire un ostacolo al rilascio del *report* di basso rischio nei confronti delle microimprese.

Quest'ultime, infatti, accedono difficilmente alle certificazioni sopra richiamate a causa della loro organizzazione aziendale meno articolata e dei costi di tali certificazioni, e pertanto le stesse, pur volendo aderire al sistema per il rilascio del *report* di basso rischio, potrebbero essere soggette a una valutazione del rischio più alta rispetto alla categoria delle imprese di dimensioni maggiori che più facilmente ottengono il rilascio di queste certificazioni.

In questo modo, potrebbe accadere che le microimprese, prive del *report*, possano essere sottoposte più frequentemente ai controlli pur non presentando, in effetti, un rischio più elevato per la salvaguardia degli interessi pubblici sottesi.

Una conferma, in tal senso, arriva dall'art. 5, comma 4 del provvedimento in esame, il quale prevede che **nei confronti dei soggetti in possesso del *report* le amministrazioni programmano ed effettuano controlli di *routine* non più di una volta l'anno**, salvo i casi di richieste dell'autorità giudiziaria, circostanziate segnalazioni di soggetti pubblici o privati o situazioni di rischio.

È evidente, pertanto, che il rilascio o meno del *report* di basso rischio potrebbe determinare un pregiudizio concreto per le imprese di minori dimensioni.

Ciò premesso, al fine di non creare un effetto penalizzante per le microimprese, dovrebbe essere espressamente previsto che, per le stesse, **il mancato possesso delle certificazioni di cui all'art. 3, comma 3, lett. a) e b) non costituisce, in ogni caso, un ostacolo per il rilascio del *report* e che, ai fini del suo rilascio, le microimprese possono presentare** agli organismi di certificazione indicati dal decreto in esame, **un'autovalutazione sul proprio livello di rischio** in relazione agli ambiti omogenei previsti (protezione ambientale, igiene e salute pubblica, sicurezza pubblica e sicurezza dei lavoratori).

In questa autovalutazione, l'impresa potrà fare riferimento non solo ai fattori riportati dallo stesso art. 3, comma, 3, lettere c, d ed e (esito dei controlli subiti nei tre anni precedenti, settore economico in cui opera e caratteristiche e dimensione della sua attività) ma anche agli eventuali adempimenti già compiuti per la gestione del rischio, in forza della normativa vigente, nei medesimi settori omogenei.

Sempre per ciò che concerne la valutazione del rischio basso, l'art. 3, comma 2, prevede che l'Ente Nazionale Italiano di unificazione (UNI) elabora – per ciascun ambito omogeneo – norme tecniche o prassi di riferimento idonee a definire un livello di rischio basso ai quali associare il *report*.

Secondo le scriventi confederazioni, il richiamo alle prassi di riferimento rischia di vanificare il dialogo tra le imprese e le PA che è, invece, uno dei punti di forza del decreto in esame, di cui ci siamo occupati nella premessa del presente documento.

Le prassi di riferimento, infatti, introducono prescrizioni tecniche o modelli applicativi settoriali di norme specifiche quando non ci sono norme né progetti di norma nazionali, europei o internazionali. Esse sono elaborate sulla base di un processo di condivisione tra i proponenti delle stesse e il Tavolo di lavoro coordinato da UNI. Le prassi di riferimento, pertanto, non nascono da un confronto condiviso tra tutte le parti interessate, con la conseguenza che le imprese potrebbero vedere subordinato il rilascio del *report* in base a delle prassi che derivano da richieste settoriali che non necessariamente corrispondono agli interessi della generalità delle attività economiche.

Diversamente le norme tecniche, sebbene anch'esse stabiliscano regole e criteri tecnici per garantire la qualità, la sicurezza, l'efficienza e la sostenibilità delle opere e dei prodotti, nascono da una concertazione più diffusa, il cui percorso formativo prevede una fase di inchiesta pubblica, al fine di raccogliere commenti e ottenere il più ampio consenso possibile.

Per tale motivo, **si propone di escludere le prassi di riferimento** e di prevedere che l'UNI, ai fini della definizione del livello basso di rischio, **elabori solo delle norme tecniche**, prevedendo in questo processo anche l'intervento e l'ausilio delle associazioni di categoria, e che nel processo di elaborazione si tenga debitamente conto delle specificità delle imprese più piccole.

A ciò si aggiunga, infine, che nella **materia della sicurezza sul lavoro** è necessario ridefinire il criterio di basso, medio e alto rischio, che determina le ore di formazione da erogare e che attualmente non corrisponde al reale rischio al quale sono esposti i lavoratori nei propri ambienti di lavoro. L'attuale definizione di rischio si basa, infatti, su una mera suddivisione delle categorie economiche espresse nella tabella ATECO con la conseguenza che – per fare un esempio – un'impresa alimentare artigiana con due lavoratori è sottoposta agli stessi obblighi formativi di un'industria alimentare con mille addetti. È, quindi, necessario come peraltro emerso anche nella fase di revisione dell'Accordo Stato-Regioni sulla formazione, affinare l'attuale suddivisione delle attività a basso, medio e alto rischio, attraverso criteri che siano coerenti con la finalità di una maggiore aderenza della formazione ai rischi aziendali.

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

Come accennato in premessa, nell'art. 4 del decreto legislativo in esame, è stato previsto il rafforzamento dell'utilizzo del fascicolo informatico d'impresa, quale strumento di supporto alla programmazione, al coordinamento e allo svolgimento dei controlli. È stato disposto, inoltre, che le amministrazioni che eseguono i controlli devono consultarlo prima di avviare le relative attività, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni.

Pur condividendo tale scelta, si ritiene che – per garantire la completezza delle informazioni – si dovrebbe consentire alle imprese – **in caso di mancato caricamento dei verbali e degli esiti dei controlli da parte della PA** – di depositare, nel fascicolo informatico, un'istanza di caricamento dei medesimi atti, indicando il protocollo dell'atto di riferimento. La PA avrà, quindi, l'onere di provvedere entro il termine generale fissato dalla legge n. 241/90, pari a 30 giorni.

Inoltre, per garantire un caricamento dei dati più tempestivo, si potrebbe consentire all'impresa di depositare direttamente anche la copia degli atti sopra indicati corredata da una semplice istanza di certificazione. In questo modo la PA inadempiente sarebbe tenuta a validare o meno l'atto depositato dall'impresa, garantendo la conformità di quanto contenuto nel fascicolo.

In entrambi i casi, considerando che – attualmente – solo un numero limitato di amministrazioni provvede a caricare i dati relativi alle imprese, una partecipazione attiva di

queste ultime assicurerebbe una maggiore completezza del fascicolo informatico, rendendolo concretamente utile ai fini della normativa in esame.

A tale scopo, **le Associazioni di categoria**, sulla base di un'apposita delega da parte delle imprese, **potrebbero essere coinvolte nei processi di deposito sopra indicati.**

Riteniamo che la modifica normativa suggerita potrebbe apportare un contributo determinante per una più efficace realizzazione degli obiettivi di semplificazione e di programmazione dei controlli, con beneficio di tutte le parti coinvolte, in particolare delle amministrazioni che usufruirebbero di un fascicolo sempre aggiornato.