

Intervento al Workshop

Assicurare l'effettività e l'efficienza della notifica sanitaria e dei controlli sanitari: buone prassi, sfide, e possibili elementi di riforma

*realizzato nell'ambito del progetto FormezPA
«Supporto all'operatività della riforma in materia di semplificazione»*

LA SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI SULLE IMPRESE: LAVORI IN CORSO

a cura di Mariangela Benedetti

Esperto progetto Delivery Unit Nazionale

CUP J54B16000140007

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica

Venezia, 18 marzo 2019

Palazzo Grandi Stazioni, Sala Polifunzionale - Il Piano, Fondamenta Santa Lucia, Cannaregio n. 23



1. IL PUNTO DI PARTENZA

1. IL PUNTO DI PARTENZA

Il problema della onerosità dei controlli sulle imprese rappresenta un fenomeno strutturale del nostro ordinamento giuridico

Mancanza di coordinamento
e condivisione delle
informazioni

Esistenza di diversi tipi di
controlli svolti in parallelo

Diritti e
obblighi/responsabilità delle
parti non sono definite

Mancanza di
consolidamento,
armonizzazione, razionalità
di procedure ecc.

Mancanza di fiducia nelle
autorità e nelle imprese

Modalità di svolgimento dei
controlli prevalentemente
basati sulla “logica frenante
dei controlli preventivi più
che altro cartacei e formali”
(Commissione conoscitiva
sulla semplificazione 2014)

1. IL PUNTO DI PARTENZA

L'onerosità dei controlli ha un impatto negativo su diversi obiettivi di policy tra cui:

L'efficacia dell'azione amministrativa

La frammentazione delle competenze determina un **deficit di coordinamento e di programmazione** delle attività di controllo e una proliferazione di banche dati autonome che, impedendo ad esempio la condivisione degli esiti delle attività di controllo, rendono l'azione amministrativa inefficiente.

La tutela delle PMI

Le PMI e le micro imprese **subiscono elevati costi, in termini di ore lavoro dedicate ai controlli**, in ragione della numerosità degli enti controllori e dell'assenza di sistemi di selezione basati sull'analisi del rischio. Ulteriori costi sono legati alla necessità di ricorrere, almeno in parte, a un consulente esterno per comprendere gli obblighi da rispettare e assolvere alle pratiche amministrative.

1. IL PUNTO DI PARTENZA

L'onerosità dei controlli ha un impatto negativo su diversi obiettivi di policy tra cui:

La lotta alla corruzione

La corruzione prolifera innanzitutto per effetto della opacità delle procedure e della scarsa chiarezza degli obblighi da rispettare. Esiste poi un specifico rischio di corruzione generato dalla stessa attività di controllo. Il controllo, infatti, rappresentando una delle più diffuse manifestazioni attraverso cui i soggetti pubblici entrano in contatto con i soggetti privati, fornisce una rilevantissima occasione di corruzione amministrativa.

La trasparenza dell'azione amministrativa

A causa della numerosità, dalla duplicazione e della scarsa chiarezza degli obblighi formali e sostanziali gravanti sulle imprese, nonché dalla opacità delle attività istruttorie, **l'azione amministrativa svolta nelle attività di controllo risulta scarsamente trasparente o percepita come tale.**

1. IL PUNTO DI PARTENZA

L'onerosità dei controlli ha un impatto negativo su diverse obiettivi di policy tra cui:

La competitività delle
imprese

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

1. IL PUNTO DI PARTENZA

L'impatto delle attività di controllo sulle altre aree di policy evidenzia, oltre ai profili di criticità, anche le **potenziali sinergie**

1

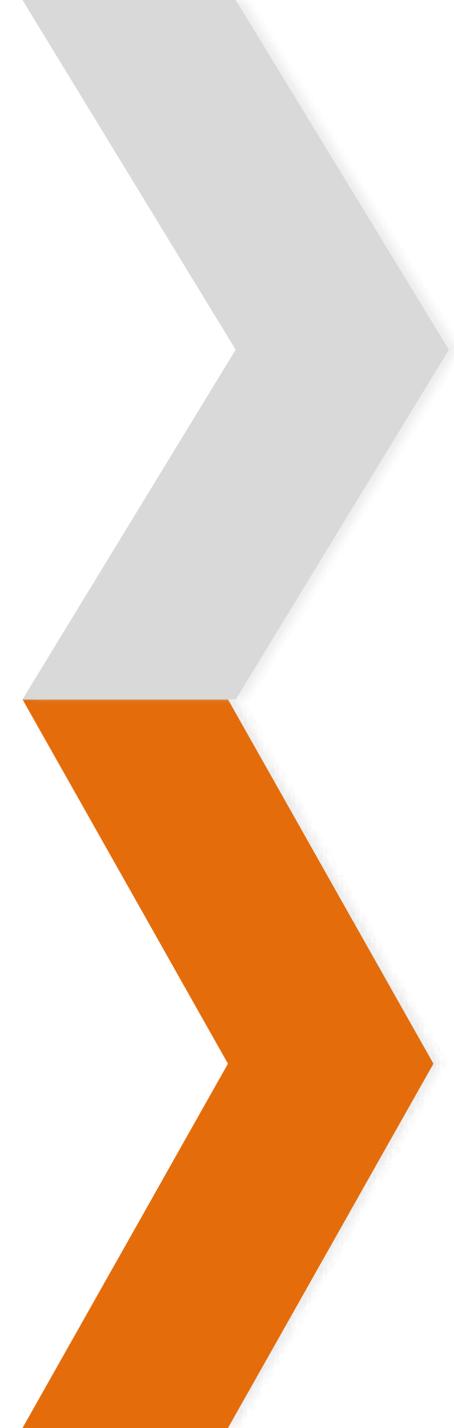
la programmazione inter-istituzionale delle attività di controllo rendendo il controllo stesso selettivo e mirato, ne aumenta l'efficacia in termini di maggiore presidio dei beni pubblici tutelati

2

la trasparenza e la conoscibilità degli obblighi oggetto di controllo incoraggia comportamenti virtuosi e la *compliance* da parte delle imprese e riduce le opportunità di corruzione

3

la semplificazione e la riduzione degli oneri aumentano la fiducia delle imprese nelle istituzioni e, più in generale, la loro propensione agli investimenti



2. COSA NON HA FUNZIONATO FINO AD OGGI

2. COSA NON HA FUNZIONATO?



IL FALLIMENTO DEGLI INTERVENTI NORMATIVI DI SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI ADOTTATI A PARTIRE DAL 2008



Nonostante questi interventi, difetti di coordinamento, di sistematicità, di organicità e, soprattutto, di cattiva o inadeguata implementazione hanno – nella maggior parte dei casi – determinato la loro scarsa efficacia

2. COSA NON HA FUNZIONATO?

Disposizione normativa	Intervento previsto	Efficacia	Adozione delle misure di attuazione
<p>Art. 30, D.L. 25 giugno 2008 n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma . 6 agosto 2008, n. 133</p>	<p>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.</p>	<p>Indiretta</p>	<p>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</p>
<p>Art. 49, c. 4-<i>quater</i> D.L. 31 maggio 2010 n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma . 30 luglio 2010, n. 122</p>	<p>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.</p>	<p>Indiretta</p>	<p>La legge autorizza il Governo ad adottare uno o più regolamenti delegificanti sulla base dei principi di: proporzionalità, eliminazione di autorizzazioni non necessarie, informatizzazione delle procedure, soppressione delle autorizzazioni e dei controlli per le imprese in possesso di certificazione ISO o equivalente. Di questi regolamenti di delegificazione risulta adottato solo quello in materia di prevenzione incendi.</p>
<p>Art. 7, D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma . 12 luglio 2011, n. 106</p>	<p>Prevede il coordinamento e la programmazione dei controlli fiscali e contributivi.</p>	<p>Indiretta</p>	<p>Le modalità e i termini idonei a garantire una concreta programmazione dei controlli in materia fiscale e contributiva, nonché il più efficace coordinamento dei conseguenti accessi presso i locali delle predette imprese da parte delle Agenzie fiscali, della Guardia di Finanza, dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e dell'INPS e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è rimandata all'adozione di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Il decreto non risulta essere stato adottato</p>
<p>D.P.R. 1 agosto 2011, n. 151</p>	<p>Stabilisce, in attuazione della legge del 30 luglio 2010, n. 122, la semplificazione delle attività di controllo soggette alla disciplina della prevenzione incendi.</p>	<p>Diretta</p>	
<p>Art. . 11, L. 11 novembre 2011, 180</p>	<p>Stabilisce 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.</p>	<p>Diretta</p>	

2. COSA NON HA FUNZIONATO?

Disposizione normativa	Intervento previsto	Efficacia	Adozione delle misure di attuazione
<p>Art. 14, D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 4 aprile 2012, n. 35</p>	<p>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.</p>	<p>Indiretta</p>	<p>I regolamenti di delegificazione da adottarsi su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministro dello sviluppo economico e dei Ministri competenti per materia, sentite le associazioni imprenditoriali non risultano essere stati adottati. Sono state invece adottati le linee guida in sede di Conferenza unificata</p>
<p>Art. 25, D.LGS. 14 marzo 2013, n. 33</p>	<p>Prevede l'obbligo per le amministrazioni pubbliche 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 in ragione della dimensione e del settore di attività, indicando per ciascuna di esse i criteri e le relative modalità di svolgimento; 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.</p>	<p>Diretta</p>	<p>(articolo soppresso dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97)</p>
<p>Art. 1, D.L. 24-6-2014 n. 91 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 11 agosto 2014, n. 116</p>	<p>Prevede l'istituzione di un registro, tenuto dal Mipaf, che deve contenere i dati degli accertamenti in materia agroalimentare, fiscale (Entrate, Guardia di finanza), previdenziale, sicurezza sul lavoro (Inps, Inail, Asl, ministero del lavoro e Ispettorato nazionale del lavoro) e urbanistica</p>	<p>Indiretta</p>	<p>Il Decreto del Ministero delle Politiche agricole e forestali 22 luglio 2015 ha istituito e disciplinato l'attività del RUCI</p>
<p>Art. 1, D. LGS. 14 settembre 2015, n. 149 D.P.R. 26 maggio 2016, n. 109</p>	<p>Il d.lgs. istituisce l'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata «Ispettorato nazionale del lavoro», sottoposto alla vigilanza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali per svolgere le attività ispettive già esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'INPS e dall'INAIL.</p>	<p>Diretta</p>	

2. COSA NON HA FUNZIONATO?



2

IL FALLIMENTO DELL'OBBLIGO – IN CAPO A TUTTE LE PPAA – DI CENSIRE LE PROPRIE PROCEDURE DI CONTROLLO SULLE IMPRESE



Assenza di indicazioni necessarie a “perimetrare” correttamente la nozione di controllo sulle imprese. All'interno della categoria “controlli sulle imprese” devono rientrare sia:



quelli che derivano dal fatto che l'impresa è un soggetto obbligato dalla legge al rispetto di normative di carattere generale (ambiente, salute, sicurezza, giustizia ed equità fiscale)



quelli che si inseriscono all'interno dell'esercizio di una funzione pubblica di tipo ampliativo con l'attribuzione all'impresa di un atto/beneficio (concessione, autorizzazione, finanziamento etc.).

2. COSA NON HA FUNZIONATO?

3

INCAPACITÀ DI MODIFICARE L'APPROCCIO CULTURALE AL CONTROLLO

Le PPAA ragionano spesso secondo schemi concettuali rigidamente ancorati a:

APPROCCIO REPRESSIVO

secondo lo schema «command and control» basato sull'uso di normative prescrittive e su sanzioni in caso di inadempienza a seguito di controlli specifici

LOGICA FORMALISTA

per verificare che l'attività imprenditoriale sia svolta senza arrecare danni o pregiudizi agli interessi pubblici con essa potenzialmente configgenti è sufficiente che l'impresa fornisca alle amministrazioni portatrici di tali interessi informazioni documentali

2. COSA NON HA FUNZIONATO?

3

INCAPACITÀ DI MODIFICARE L'APPROCCIO CULTURALE
AL CONTROLLO

Tali circostanze incidono
negativamente

Sull'effettiva tutela
dell'interesse
pubblico sotteso al
controllo

Sulla percezione
che le imprese
hanno delle attività
ispettive

che vengono
spesso viste «as
enemies to hide from
rather than protectors
of public safety.
Compliance with
regulations falls even
further as businesses
come to believe that
the rules exist to
punish them rather
than to protect the
public interest».



3. QUALI MISURE STRATEGICHE INTRAPRENDERE

LA PROPOSTA

Adottare un intervento di semplificazione che per essere **INNOVATIVO ED EFFICACE** intende:



Valorizzare LE BUONE PRATICHE REALIZZATE FINO AD OGGI



Individuare LE MISURE – di tipo organizzativo procedurale e tecnologico – da azionare secondo un percorso condiviso a passaggi



Individuare PRECISI OBIETTIVI E RISULTATI DA CONSEGUIRE

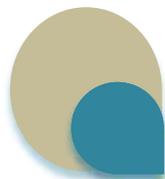
LA PROPOSTA

Adottare un intervento di semplificazione che per essere **INNOVATIVO ED EFFICACE** intende:

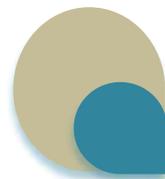


Partire dall'esperienza della Provincia autonoma di TRENTO per definire – con le **dovute differenziazioni e modularità** – un'azione condivisa del PATTO finalizzata alla semplificazione dei controlli sulle imprese

Gli elementi informativi raccolti dalla Provincia autonoma di Trento consentono di:



Individuare le **CRITICITÀ STRUTTURALI** che fino ad oggi hanno impedito (o rallentato) la semplificazione dei controlli sulle imprese



Individuare **GLI STRUMENTI STRATEGICI DA VALORIZZARE** per adottare una nuova azione di semplificazione

LA PROPOSTA

Adottare un intervento di semplificazione che per essere **INNOVATIVO ED EFFICACE** intende:

CRITICITÀ STRUTTURALI che fino ad oggi hanno impedito (o rallentato) la semplificazione dei controlli sulle imprese

1

L'assenza di un **censimento** delle attività di controllo che, per ciascuna amministrazione individui in modo chiaro e semplice gli obblighi e gli adempimenti oggetto delle attività di controllo che le imprese sono tenute a rispettare

2

L'incapacità o l'impossibilità di adottare **strumenti di informatizzazione** che possono garantire attraverso la interoperabilità lo scambio di informazioni tra amministrazioni controllanti operanti nello stesso settore

3

La **resistenza** a interpretare in modo moderno ed efficace il **concetto di controllo** che non deve più essere svolto solo secondo la logica repressiva e punitiva ma finalizzato a garantire la *compliance* tramite la prevenzione, la promozione dell'ottemperanza e l'informazione sul corretto comportamento che le imprese devono adottare

LA PROPOSTA

Adottare un intervento di semplificazione che per essere **INNOVATIVO ED EFFICACE** intende:

L'assenza di un censimento delle attività di controllo 1/4

Accompagnare le amministrazioni pubbliche nell'attività di **CENSIMENTO** delle rispettive attività di controllo

LA scelta sulla PROFONDITA' DEL CENSIMENTO ?

Tutti i controlli esercitati dalle amministrazioni statali e regionali (?)

Solo per alcuni controlli – da individuare insieme sulla base del criterio dell'avvio di attività imprenditoriali (?) – censire anche i controlli svolti da Province e Comuni

LA PROPOSTA

Adottare un intervento di semplificazione che per essere **INNOVATIVO ED EFFICACE** intende:

L'assenza di un **censimento** delle attività di controllo 2/4

Accompagnare le amministrazioni pubbliche nell'attività di **CENSIMENTO** delle rispettive attività di controllo

POSSIBILI STRUMENTI STRATEGICI DA ADOTTARE

1

Partendo dal censimento svolto dalla Provincia di Trento, costruire un **PROTOTIPO INFORMATIVO** che raggruppi – in modo omogeneo e standardizzato – le informazioni relative alle attività dei controlli svolte dalle diverse amministrazioni ritenute utili ai fini del **CENSIMENTO**

Ad esempio si potrebbero raggruppare le informazioni sulla base:

- del tipo di attività che origina il controllo;
- dell'area regolatoria interessata dal controllo;
- del momento in cui viene svolto il controllo etc.

LA PROPOSTA

Adottare un intervento di semplificazione che per essere **INNOVATIVO ED EFFICACE** intende:

L'assenza di un **censimento** delle attività di controllo 3/4

Accompagnare le amministrazioni pubbliche nell'attività di **CENSIMENTO** delle rispettive attività di controllo

POSSIBILI STRUMENTI STRATEGICI DA ADOTTARE

2

Costruire sulla base del prototipo informativo un **QUESTIONARIO STANDARD** da utilizzare dalle PPAA alla raccolta delle informazioni base del censimento

Queste informazioni potrebbero – nel medio lungo termine – divenire quelle da inserire in tutti i verbali di accertamento

LA PROPOSTA

Adottare un intervento di semplificazione che per essere **INNOVATIVO ED EFFICACE** intende:

L'assenza di un censimento delle attività di controllo 4/4

Accompagnare le amministrazioni pubbliche nell'attività di **CENSIMENTO** delle rispettive attività di controllo

ULTERIORI STRUMENTI STRATEGICI DA ADOTTARE PER COMPLETARE IL CENSIMENTO

Integrare le informazioni relative ai controlli attraverso indagini specifiche su imprese-tipo al fine di avere un quadro chiaro degli obblighi che devono essere rispettate non solo per amministrazione controllante ma anche per evento della vita dell'impresa, per settore, etc.

LA PROPOSTA

Adottare un intervento di semplificazione che per essere **INNOVATIVO ED EFFICACE** intende:

L'assenza di strumenti informatici da impiegare per il Censimento

Mettere a disposizione delle PPAA strumenti informatici utili al Censimento e alla individuazione di spazi di semplificazione

POSSIBILI STRUMENTI STRATEGICI DA ADOTTARE

1

Costruire una **PIATTAFORMA TELEMATICA** che raccolga, per la parte di propria competenza, tutte le informazioni relative al CENSIMENTO svolto da ciascuna PPAA.

A tal fine si potrebbe partire dal riuso – apportando i necessari adattamenti – della piattaforma costruita dalla Provincia autonoma di Trento

2

Far confluire all'interno di una **PIATTAFORMA TELEMATICA UNICA** tutte le informazioni raccolte singolarmente dalle diverse amministrazioni pubbliche.

LA PROPOSTA

Adottare un intervento di semplificazione che per essere **INNOVATIVO ED EFFICACE** intende:

La **resistenza** a interpretare in modo moderno ed efficace il **concetto di controllo**

Accompagnare le amministrazioni pubbliche nell'attività di promozione di un nuovo concetto di controllo

POSSIBILI STRUMENTI STRATEGICI DA ADOTTARE

- 1 L'adozione di un modello di chek-list su controlli svolti nell'ambito della stessa area regolatoria
- 2 L'adozione di una scheda informativa che indichi in modo chiaro e semplice gli obblighi che devono essere rispettati da parte delle imprese
- 3 La promozione di meccanismi premianti a favore delle imprese che risultano ottemperanti

LA PROPOSTA

Adottare un intervento di semplificazione che per essere **INNOVATIVO ED EFFICACE** intende:

**QUALI RISULTATI SI
POTREBBERO
CONSEGUIRE?**

Accompagnare – alla luce delle attività svolte nell’ambito del Patto – una eventuale riforma normativa finalizzata a riordinare settori omogenei di attività, rimuovere le duplicazioni, abrogare norme non più adeguate, necessarie o proporzionali all’interesse pubblico sotteso

Individuare – e rendere trasparenti – gli obblighi gravanti sulle imprese che formano oggetto di controllo da parte delle amministrazioni pubbliche

Aumentare il livello di tutela degli interessi pubblici attraverso una migliore gestione delle risorse da parte delle amministrazioni pubbliche che svolgono il controllo

GRAZIE PER L'ATTENZIONE!

Mariangela Benedetti

Esperto semplificazione amministrativa e normativa

Delivery unit nazionale

Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della funzione pubblica

m.benedetti@governo.it

06/68997182