



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento della  
Funzione Pubblica



## “COME RAFFORZARE L’EFFICACIA DEI CONTROLLI SULLE ATTIVITÀ ECONOMICHE”



*Presidenza*

*del Consiglio dei Ministri*

IL CAPO DI GABINETTO  
DEL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

**Avv. Marcella Panucci**

### “La semplificazione dei controlli in Italia: contesto economico e amministrativo”

Roma, Palazzo Vidoni – Sala Tarantelli

11 maggio 2022

Nella mia breve riflessione sulla semplificazione dei controlli in Italia vorrei partire da un dato di carattere generale.

Gli adempimenti amministrativi rappresentano strumenti essenziali per garantire il rispetto e la trasparenza delle regole del gioco di un mercato concorrenziale. L’introduzione di nuovi adempimenti avviene tuttavia spesso in modo affannoso e disordinato per tenere il passo con la rapida evoluzione del contesto economico e sociale e con la sempre maggiore complessità degli interessi pubblici da tutelare.

Queste **“forze spontanee” dell’agire amministrativo vanno quindi governate** e gli adempimenti devono essere oggetto costante di “manutenzione” per far sì che

non travalichino, snaturandola, la propria funzione, finendo per creare un freno all'azione economica e, oggi, alla ripresa.

Quello dei controlli rappresenta un settore particolarmente critico in questo senso, a causa dell'incertezza delle regole, della mancanza di proporzionalità e dello scarso coordinamento tra le numerose autorità coinvolte, con conseguenze rilevanti in termini di oneri per le imprese.

## 1. Il contesto economico e amministrativo

In Italia il sistema dei controlli coinvolge un ampio numero di autorità, di processi e di procedure, con approcci differenti e non sempre coerenti tra loro.

Per questo, nonostante le iniziative di semplificazione realizzate negli ultimi anni, esso continua a rappresentare un costo significativo per le finanze pubbliche e, al contempo, un **ostacolo alla crescita**, gravando gli operatori economici di oneri amministrativi eccessivi e spesso inutili. Al contempo esso resta in molti settori **inefficace** rispetto alla difesa degli interessi pubblici oggetto di tutela.

Le valutazioni compiute dall'OCSE indicano che attualmente l'Italia possiede, in termini comparativi, un **elevato numero di unità di personale** coinvolto in attività di controllo, anche a causa della sovrapposizione di competenze e di strutture. Inoltre, in mancanza di un preciso ordinamento delle priorità, spesso tale personale impiega risorse e tempo eccessivo su attività poco rilevanti (dal punto di vista degli obiettivi di tutela degli interessi pubblici), influenzando negativamente l'efficacia, oltre che l'efficienza, delle attività di controllo.

La pandemia ha ulteriormente aggravato questi problemi. Essa ha infatti non solo comportato una drammatica crisi economia e sociale, che ha reso la domanda di riforme ancora più urgente, ma ha anche dimostrato in modo chiaro che le rigidità burocratiche rendono lenta la risposta dei poteri pubblici, poiché concentrano le risorse sugli aspetti formali dei processi, anziché su quelli sostanziali.

Non a caso, il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza** prevede, nel capitolo delle "riforme abilitanti" una revisione e razionalizzazione delle norme sui controlli, in modo da «eliminare le duplicazioni e le interferenze tra le diverse tipologie di

ispezioni». Ciò soprattutto nell’ottica della promozione della concorrenza, poiché tipicamente nell’eccesso e nella complicazione delle leggi trova alimento la corruzione. Peraltro le regolamentazioni complesse, poco chiare, ambigue, oltre a lasciare spazio a interpretazioni imprevedibili e arbitrarie, rafforzano fenomeni di **burocrazia difensiva**, che, anziché tendere la mano alle iniziative d’impresa e alla ripresa economica, si trincerava dietro le procedure considerandole un fine amministrativo in sé.

## 2. Azioni concrete

La semplificazione dei controlli sulle imprese rappresenta quindi un **tema strategico** nell’ambito delle politiche di semplificazione e concorre al perseguimento di numerosi e rilevanti obiettivi. Primo tra tutti la riduzione degli oneri amministrativi e regolatori che gravano sulle imprese, in particolare su quelle più piccole, in modo da dare fiato all’economia e favorire la ripresa. Ma anche, come già evidenziato, l’aumento del livello di trasparenza dell’azione amministrativa, anche in chiave anticorruzione e pro-competitività.

Per tale ragione, il Dipartimento della funzione pubblica ha avviato una serie di azioni di semplificazione e razionalizzazione del sistema dei controlli sulle imprese.

Tali azioni sono basate su **tre leve tra loro interconnesse**:

1. la collaborazione con Regioni ed enti locali nell’ambito l’Agenda per la semplificazione
2. la collaborazione con la Commissione europea e con OCSE nell’ambito dei progetti “Rating Audit Control” (RAC) I e II
3. la delega a razionalizzare la disciplina dei controlli contenuta nel disegno di Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021.

### **2.1 L’Agenda per la semplificazione**

L’Agenda (di cui oggi pomeriggio stesso la Conferenza Unificata dovrebbe sancire l’estensione al 2026, in modo da garantire un perfetto allineamento con il PNRR) è lo strumento con cui Governo, Regioni ed Enti Locali hanno stabilito in modo

congiunto un programma di interventi di semplificazione per la ripresa, fissando per ciascuno di essi obiettivi, risultati attesi, responsabilità e tempi di realizzazione.

L'Agenda prevede un'azione specifica, la 1.4, specificamente dedicata alla "Semplificazione dei controlli sulle imprese", che si articola principalmente in due linee di attività:

1. la realizzazione di un percorso condiviso di semplificazione dei controlli a **livello territoriale**, a partire da aree di regolazione di particolare rilevanza per le imprese, quali l'ambiente, l'igiene e sicurezza degli alimenti e la sicurezza sul lavoro. Si tratta di settori in cui le Regioni e i Comuni rivestono un ruolo rilevante, e dove il coordinamento multilivello delle amministrazioni coinvolte diventa quindi cruciale per una efficace realizzazione degli interventi. Il percorso di semplificazione prevede, in raccordo con il progetto RAC II (di cui dirò tra poco), la sperimentazione e la diffusione di modelli di razionalizzazione dell'attività ispettiva, basati sulla proporzionalità al rischio e sulla pianificazione delle attività;
2. la razionalizzazione e semplificazione dei controlli a **livello nazionale**, basate su interventi volti a restituire chiarezza e coerenza al quadro regolatorio – anche nell'ambito della delega normativa - e la definizione di un sistema coordinato di banche dati sulle attività di controllo, anche valorizzando lo strumento del fascicolo informatico di impresa.

## 2.2 I progetti Rating Audit Control (RAC)

### *Il progetto RAC I*

Il progetto "RAC - Rating Audit Control. Costruzione di un modello per razionalizzare e semplificare i controlli sulle imprese" è stato presentato dal Dipartimento della funzione pubblica al Servizio di Supporto alle Riforme Strutturali (SSRS) della Commissione europea, che ne ha affidato la realizzazione all'OCSE.

Il progetto (realizzato nel periodo 2019-2021) ha riguardato, in particolare, la messa a punto di strumenti metodologici di pianificazione e programmazione dei controlli attraverso un **approccio proporzionale al rischio** e lo sviluppo di **strumenti per la gestione dei dati** nell'ambito delle attività ispettive. Esso si è sviluppato su alcuni

elementi principali: partendo dalla valutazione della situazione esistente - in termini di strutture per i controlli, dati disponibili e strumenti - ha previsto la definizione di criteri per la pianificazione delle attività, la predisposizione di *check-list* di valutazione del rischio e lo sviluppo di sistemi informativi per il *data management*.

Il c.d. “RAC I”, ha coinvolto la provincia autonoma di Trento e le regioni Campania, Lombardia e Friuli Venezia Giulia, raggiungendo importanti risultati che hanno incoraggiato altre amministrazioni a partecipare alle iniziative successive.

Questo patrimonio metodologico e conoscitivo costituisce quindi la base di partenza del nuovo progetto, il RAC II.

### *Il progetto RAC II*

Il progetto RAC II – che sarà più ampiamente illustrato negli interventi che seguiranno – rappresenta in sostanza un “follow-up” del precedente, mirando a uno sviluppo e consolidamento degli strumenti di gestione dei controlli “*risk-based*” nelle regioni pilota del RAC I, nonché alla disseminazione dei risultati nelle altre realtà territoriali. Nell’ambito del progetto è previsto anche un approfondimento in chiave comparata, a livello europeo, su privacy e integrazione delle banche dati ai fini di derivarne indicazioni per il coordinamento delle attività di controllo a livello nazionale.

Il RAC II prevede un **ampliamento** delle amministrazioni coinvolte, non solo a livello regionale, ma anche con il coinvolgimento di alcuni comuni, e un ampliamento dei settori di intervento, che adesso comprendono la sicurezza sul lavoro, la sicurezza alimentare, la protezione dell’ambiente e i controlli documentali.

### 2.3 La delega

Un ulteriore strumento, che in questo caso agisce sul piano normativo, è quello della delega al Governo, contenuta nell’art. 24 del ddl sulla concorrenza attualmente all’esame delle Camere, per l’adozione di uno o più decreti legislativi «*volti a semplificare, rendere più efficaci ed efficienti e coordinare i controlli sulle attività economiche*».

Negli obiettivi della delega, razionalizzare e semplificare le procedure di controllo non significa affatto indebolire la **capacità di enforcement** della pubblica amministrazione, ma al contrario rafforzarla, rendendola più efficace ed efficiente. La realizzazione di un sistema più coordinato e razionale di controlli, con una maggiore consapevolezza delle amministrazioni coinvolte, contribuisce inoltre (come richiesto dal PNRR) a ridurre i margini per zone grigie in cui collusioni e favoritismi possono attecchire più facilmente.

I dieci criteri posti dalla delega sono chiari in tal senso, in quanto prevedono:

1. l'**eliminazione degli adempimenti non necessari** alla tutela degli interessi pubblici e delle corrispondenti attività di controllo;
2. la semplificazione sulla base di un criterio di **proporzionalità** rispetto alle esigenze di tutela;
3. il **coordinamento** dei controlli da parte delle amministrazioni coinvolte, per evitare duplicazioni e sovrapposizioni e ritardi al normale esercizio delle attività dell'impresa;
4. la **programmazione** dei controlli secondo criteri di efficacia, efficienza e proporzionalità, definendo contenuti, modalità e frequenza dei controlli anche sulla base dell'esito delle verifiche e delle ispezioni pregresse;
5. il ricorso a **strumenti alternativi alle sanzioni** come per esempio la diffida, gli impegni a ottemperare ecc.;
6. la **collaborazione** e il ricorso a strumenti premiali per le aziende più virtuose, che incentivino *ex ante* il rispetto delle norme;
7. l'accesso ai dati e lo **scambio di informazioni** fra amministrazioni ai fini del coordinamento, anche nell'ottica dell'interoperabilità prevista dal Codice dell'amministrazione digitale;
8. la **conoscibilità** *ex ante* degli obblighi e degli adempimenti da rispettare per ottemperare alle disposizioni normative, nonché dei processi e dei metodi

relativi ai controlli, per esempio attraverso liste standardizzate di verifica, manuali e linee guida, e indirizzi uniformi;

9. l'introduzione di **sistemi di verifica** e valutazione degli esiti dell'attività di controllo in termini di efficacia, efficienza e sostenibilità, per poterli modificare dove opportuno e rendere più adatti al loro scopo;
10. 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, nel concreto rispetto del **principio "once only"**.

La concreta attuazione di questi principi non può che passare dalla messa a sistema e dalla condivisione delle informazioni a disposizione delle varie amministrazioni coinvolte, oltre che da una piena trasparenza e conoscibilità di responsabilità, competenze e conseguenze delle azioni di controllo.

### 3. Conclusioni

La collaborazione con l'OCSE, in questa prospettiva, è per noi un'ottima occasione di agire concretamente, con un approccio integrato che non trascuri alcun piano e ambito di intervento: non solo quello **normativo** (pur fondamentale e in qualche modo "abilitante"), attraverso l'esercizio della delega; ma anche su quello della **implementazione**, individuando in raccordo con le migliori pratiche internazionali e, soprattutto, sperimentando sul campo le modalità più efficaci e moderne di riformare il sistema dei controlli.