



In collaborazione con:



## La certificazione come strumento di semplificazione amministrativa



	Introduzione	2
<b>1</b>	Il peso degli adempimenti amministrativi sulle imprese	7
<b>2</b>	Semplificazione amministrativa: un mezzo, non un fine	13
	2.1. <i>L'ascesa della Better Regulation nell'Unione Europea</i>	13
	2.2. <i>La semplificazione deve essere a favore delle imprese</i>	14
	2.3. <i>I principi di Hampton per una semplificazione amministrativa efficace</i>	15
<b>3</b>	Le società complesse e l'inflazione normativa	19
<b>4</b>	La semplificazione amministrativa in Italia	21
	4.1. <i>Si parte dalla semplificazione normativa</i>	21
	4.2. <i>Un cambio di paradigma</i>	22
	4.3. <i>Cinque anni di intensa attività normativa in materia di semplificazione</i>	23
<b>5</b>	Certificazioni e controlli: tra mancata attuazione e nuovi spiragli di semplificazione	31
<b>6</b>	Il punto di vista delle parti interessate: semplificazione e ruolo della certificazione	33
	6.1. <i>L'approccio volontario alla certificazione va oltre la rispondenza ai requisiti normativi</i>	33
	6.2. <i>Le imprese chiedono a gran voce interventi di semplificazione</i>	34
	6.3. <i>L'incertezza del quadro normativo e i nodi irrisolti dei richiami alla certificazione</i>	34
	6.4. <i>Non incontrollati, ma diversamente controllati</i>	35
	6.5. <i>Indicazioni operative</i>	36
	6.6. <i>In conclusione: puntare sui controlli potrebbe favorire anche la PA</i>	37
<b>7</b>	Il sistema dei controlli in Italia	39
	7.1. <i>Una pluralità di soggetti preposti ai controlli sul lavoro, ma diminuiscono gli ispettori e le imprese controllate</i>	44
	7.2. <i>Controlli ambientali</i>	45
	7.3. <i>Migliorano i controlli sulla salute e sicurezza sul lavoro</i>	49
<b>8</b>	Riflessioni conclusive	57
	8.1. <i>La certificazione volontaria sotto accreditamento: una spinta all'efficienza e all'autodisciplina che garantisce anche la PA</i>	57
	8.2. <i>Semplificazione e certificazione: qualità e burocrazia alleate</i>	60
	8.3. <i>Perché la pubblica amministrazione dovrebbe favorire le imprese certificate</i>	61
	8.4. <i>Andare oltre</i>	62

#### Osservatorio Accredia

**Direttore editoriale**  
Filippo Trifiletti

**Coordinamento editoriale**  
Francesca Nizzero

**Realizzazione grafica**  
ZERO ONE

Lo studio è stato promosso da Accredia e realizzato da un gruppo di lavoro del Censis - Centro Studi Investimenti Sociali coordinato da Alberto Castori e composto da Edoardo Zaccardi e Gabriella Addonisio.

#### ACCREDIA

Via Guglielmo Saliceto, 7/9  
00161 Roma

Tel. +39 06 844099.1  
Fax. +39 06 8841199

info@accredia.it  
www.accredia.it

# Il valore dell'accreditamento e il ruolo di ACCREDIA

L'accreditamento è una forma indipendente e autorevole di attestazione della competenza degli operatori della valutazione di conformità – organismi di certificazione e ispezione e laboratori di prova e taratura – e quindi del valore e della credibilità delle attestazioni da essi rilasciate sul mercato: certificazioni di sistemi di gestione, prodotti e personale, certificati di taratura e rapporti di prova e di ispezione<sup>1</sup>.

L'accreditamento è uno strumento riconosciuto dai sistemi socio-economici dei principali Paesi europei ed extra-europei nel cui ambito si sono sviluppati ed affermati – con origini e in forme diverse, ma con sostanziale identità di ruoli e omogeneità di funzionamento – i vari enti di accreditamento.

In Europa, si applica dal 1° gennaio 2010 il regolamento (CE) 765/2008, in tema di accreditamento, vigilanza del mercato e controllo sui prodotti, che disciplina la valutazione della conformità, la marcatura CE e la responsabilità di chi immette i prodotti sul mercato, inclusi gli importatori, individuando gli strumenti opportuni per il rafforzamento del mutuo riconoscimento delle norme tecniche nazionali e conferendo uno specifico ruolo all'istituto dell'accreditamento.

Il provvedimento, in particolare, ha definito le norme riguardanti l'organizzazione e la gestione dell'accreditamento da parte degli enti preposti ad accertare la competenza degli organismi di certificazione e ispezione e dei laboratori di prova e taratura, introducendo importanti modifiche su alcuni aspetti chiave dei sistemi economici dei paesi membri.

Il regolamento prevede inoltre che ogni Stato membro, negli ambiti di propria competenza, ove non svolga esso stesso la qualifica degli organismi di valutazione della conformità, individui un unico ente per condurre l'attività di accreditamento, riconosciuta come attività di interesse pubblico. Lo Stato membro attribuisce dunque all'ente unico un riconoscimento formale e controlla a intervalli regolari che esso operi nel rispetto delle condizioni stabilite nel regolamento stesso, che richiamano fra le altre i principi definiti nella norma internazionale Uni Cei En Iso/Iec 17011.

In Italia, con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 22 dicembre 2009, il Governo ha designato ACCREDIA quale ente unico nazionale di accreditamento per valutare la competenza, l'imparzialità e l'indipendenza degli organismi di certificazione e ispezione e dei laboratori di prova e taratura.

---

<sup>1</sup> *Accreditamento: attestazione da parte di un organismo nazionale di accreditamento che certifica che un determinato organismo di valutazione della conformità soddisfa i criteri stabiliti da norme armonizzate e, ove appropriato, ogni altro requisito supplementare, compresi quelli definiti nei rilevanti programmi settoriali, per svolgere una specifica attività di valutazione della conformità (Reg. CE 765/2008 Capo 1, Art. 2, Comma 10).*

Accredia opera come associazione riconosciuta, senza scopo di lucro, sotto la vigilanza del Ministero dello Sviluppo Economico, che è l'Autorità nazionale referente per le attività di accreditamento.

Sono 67 i soci dell'ente, in rappresentanza di tutte le parti interessate alle attività di accreditamento e certificazione, tra cui 9 Ministeri (Sviluppo Economico, Ambiente, Difesa, Infrastrutture e Trasporti, Interno, Istruzione, Lavoro, Politiche Agricole, Salute), 7 pubbliche amministrazioni nazionali, i 2 enti di normazione nazionali, Uni e Cei, 13 organizzazioni imprenditoriali e del lavoro, tutte le principali associazioni di consumatori e di servizi di consulenza e le imprese fornitrici di servizi pubblica utilità.

L'ente è membro dei network internazionali di accreditamento (EA - *European co-operation for Accreditation*, IAF - *International Accreditation Forum* e ILAC - *International Laboratory Accreditation Cooperation*) ed è firmatario dei relativi Accordi di Mutuo Riconoscimento (EA e IAF MLA e ILAC MRA), in virtù dei quali i rapporti di prova di laboratorio e di ispezione, i certificati di taratura e le certificazioni rilasciate dagli organismi accreditati da Accredia sono riconosciuti e accettati in Europa e nel mondo.

Le attività di Accredia si articolano in tre Dipartimenti: Certificazione e Ispezione, Laboratori di Prova e Laboratori di Taratura.

Sono 1.572 i soggetti accreditati<sup>2</sup>: 291 organismi di certificazione, ispezione e verifica, 1.111 laboratori di prova, medici e organizzatori di prove valutative interlaboratorio e 170 laboratori di taratura.

## **Le certificazioni di prodotto, sistema di gestione e personale**

La certificazione è l'attestazione di terza parte indipendente relativa alla conformità di prodotti, processi, persone e sistemi ai requisiti specificati dalle norme tecniche e /o ordinarie.

La certificazione di prodotto (regolata dalle norme settoriali, generiche e specifiche, di prodotto o da riferimenti normativi equivalenti) è una forma di assicurazione diretta, con cui si accerta la rispondenza ai requisiti applicabili di un prodotto tangibile o intangibile (servizio), inteso come risultato di un processo.

La certificazione di sistema assicura la capacità di un'organizzazione (produttrice di beni o fornitrice di servizi) di strutturarsi e gestire le proprie risorse ed i propri processi produttivi in modo da riconoscere e soddisfare i bisogni dei clienti, impegnandosi al miglioramento continuo. È una forma di assicurazione indiretta e riguarda i sistemi di gestione per la qualità (regolata dalla norma Uni En Iso 9001); ambientale (Uni En Iso 14001); per la salute e sicurezza sul lavoro (Ohsas 18001); per la sicurezza delle informazioni (Uni Cei Iso/Iec 27001); per la sicurezza alimentare (Uni En Iso 22000), ecc.

La certificazione di personale assicura che determinate figure professionali possiedano, mantengano e migliorino, con continuità nel tempo, la necessaria competenza, intesa come l'insieme delle conoscenze, abilità e doti richieste per i compiti assegnati.

---

<sup>2</sup> Al 31 dicembre 2014.

L'output è il certificato o dichiarazione di conformità, che si riferisce solo all'oggetto della certificazione (scopo e campo di applicazione della norma), è rilasciato sulla base di verifiche a campione, e attesta che l'organizzazione o il professionista è in grado di soddisfare e mantenere i requisiti nel tempo, nonché di adottare efficaci azioni correttive e/o preventive.

### **Le certificazioni per la qualità, l'ambiente e la sicurezza**

Per un'organizzazione – pubblica o privata, produttrice di beni o fornitrice di servizi – l'obiettivo dell'adozione di un sistema di gestione è tenere sotto controllo la connessione tra i singoli processi aziendali per assicurare la continuità tra le varie funzioni dell'organizzazione e garantire l'efficienza operativa di tutti i livelli dell'azienda.

L'organizzazione può scegliere su base volontaria di far certificare il proprio sistema di gestione per la qualità, ambientale, per la salute e sicurezza sul lavoro, ecc. da parte di un organismo di certificazione accreditato, dall'ente unico nazionale, nello scopo e nel settore produttivo in cui opera l'organizzazione.

L'organismo di certificazione come parte terza indipendente dà un'assicurazione scritta (il certificato) attestando che il sistema di gestione dell'organizzazione è conforme ai requisiti della norma applicabile (Uni En Iso 9001, Uni En Iso 14001, Ohsas 18001, ecc.). La validità del certificato di conformità è di tre anni, periodo durante il quale l'organismo di certificazione svolge visite periodiche, per attestare che il sistema di gestione mantiene la conformità alla norma per le attività che rientrano nello scopo del certificato.

### **Qualità - norma Uni En Iso 9001**

La certificazione di sistemi di gestione per la qualità (SGQ) è regolata dalla norma Uni En Iso 9001 e assicura la capacità di un'organizzazione di strutturarsi e gestire le proprie risorse e i propri processi produttivi in modo tale da riconoscere e soddisfare i bisogni dei clienti, inclusi quelli relativi al rispetto dei requisiti cogenti, nonché l'impegno a migliorare continuamente tale capacità.

Per il rilascio di certificazioni di sistemi di gestione per la qualità sono accreditati 92 organismi, che hanno certificato oltre 127.300 siti aziendali.

### **Ambiente - norma Uni En Iso 14001**

La certificazione di sistemi di gestione ambientale (SGA) è regolata dalla norma Uni En Iso 14001 e garantisce la capacità di un'organizzazione di gestire i propri processi, non solo nel rispetto delle norme ambientali, ma dotandosi di una vera e propria politica ambientale, definendo obiettivi di qualità ambientale, predisponendo ed implementando un sistema atto a realizzare tale politica e conseguire gli obiettivi correlati, ed impegnandosi a migliorare continuamente le proprie prestazioni ambientali. Sono possibili collegamenti tra la certificazione Uni En Iso 14001 e la prevenzione dei reati ambientali richiamata dal d. lgs. 231/2001.

Per il rilascio di certificazioni di sistemi di gestione ambientale sono accreditati 40 organismi, che hanno certificato oltre 19.700 siti aziendali.

## **Sicurezza sul lavoro - norma Ohsas 18001**

La certificazione di sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro (SCR) è regolata dalla norma Ohsas 18001 (a breve Iso 45001) e garantisce la capacità di un'organizzazione di gestire i propri processi in modo tale da eliminare o minimizzare i rischi per il personale e per le altre parti interessate che potrebbero essere esposte ai pericoli di salute e sicurezza del lavoro associati con le proprie attività.

In particolare, l'organizzazione certificata Ohsas 18001 dimostra di aver implementato, relativamente ai processi svolti nei propri siti, un sistema per la gestione della salute e sicurezza sul lavoro, in accordo alla propria Politica per la salute e sicurezza sul lavoro e in conformità alla norma Ohsas 18001, interpretata secondo la Linea Guida Uni - Inail - Ispesl - Parti sociali.

Per il rilascio di certificazioni di sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro sono accreditati 29 organismi, che hanno certificato circa 12.700 siti aziendali.





# 1. Il peso degli adempimenti amministrativi sulle imprese

La difficile congiuntura, dalla quale si spera si stia uscendo, ha avuto, tra i vari effetti, quello di mettere per l'ennesima volta in luce lo squilibrio che esiste nel nostro Paese tra un sistema imprenditoriale che lotta, anche nei momenti più critici, per essere concorrenziale alle economie produttive più avanzate, e un sistema pubblico che, al contrario, non riesce a superare limiti intrinseci di funzionalità e di efficienza. La pubblica amministrazione riveste un ruolo centrale nell'economia di un Paese, condizionando direttamente la vita delle imprese e il contesto in cui queste si trovano ad operare. L'attività dei soggetti economici può infatti essere influenzata dall'operatore pubblico, che interviene fissando regole e procedure, modificando le condizioni ambientali attraverso, ad esempio, l'infrastrutturazione del territorio o l'erogazione di servizi pubblici. La pubblica amministrazione incide soprattutto nel creare quelle condizioni di contesto indispensabili a che, anche in una situazione di emergenza, l'iniziativa privata possa essere sviluppata e sostenuta.

Non è un caso pertanto che proprio in una situazione critica, quale quella in cui versa l'intero sistema economico mondiale, il tema della riforma della pubblica amministrazione ritorni prepotentemente alla ribalta. Perché è evidente ormai che l'uscita dalla crisi, la stabilizzazione dei processi di ripresa e il recupero di competitività, di cui il sistema Paese ha bisogno, non possano più prescindere dall'eliminazione di quell'handicap strutturale rappresentato da un sistema amministrativo inefficiente, ingombrante e costoso. Un sistema che si traduce per le imprese in un costo invisibile estremamente elevato, tanto più in un mer-

cato globalizzato che, se da un lato rende più conveniente e facile l'accesso alle "risorse mobili", ai fattori della produzione (materie prime, lavoro, semilavorati, professionalità vengono acquistati dove il loro prezzo è più conveniente, in ogni parte del mondo) dall'altro vede crescere la rilevanza dei fattori "immobili", dei contesti regolativi e funzionali in cui operano le aziende: le uniche risorse che sfuggono a logiche di concorrenza e che, diversamente dalle altre, rappresentano un costo fisso su cui queste non sono minimamente in grado di incidere. Il tema del rapporto tra imprese e pubblica amministrazione si conferma pertanto come un punto di snodo sempre più decisivo.

Ovviamente, se all'interno del corpo imprenditoriale sembra prevalere un *sentiment* di consapevole accettazione rispetto all'incapacità del sistema pubblico di produrre quei cambiamenti attesi da tempo, che pure potrebbero contribuire a migliorare significativamente la qualità della vita di cittadini ed imprese, dall'altro canto, emerge con altrettanta forza e determinazione la difficoltà di sopportazione di tutta una serie di ostacoli, incombenze, impedimenti che si frappongono quotidianamente al corretto svolgimento dell'attività imprenditoriale.

Il rapporto con la burocrazia, e con gli uffici preposti al suo esercizio, rappresenta da questo punto di vista forse la principale area di criticità. Lungaggini burocratiche in primis, ma anche scarso coordinamento tra uffici, eccessiva complessità degli iter amministrativi, scarsa competenza del personale sono il costo invisibile che le imprese sostengono quotidianamente nel loro rapporto con la pubblica amministrazione.

**Il costo delle regolazioni per le imprese**



Un'indagine del Censis<sup>3</sup>, evidenziava proprio negli aspetti citati (presi nel loro ordine di rilevanza) le maggiori criticità che gli imprenditori riscontravano nell'operato della pubblica amministrazione. Un costo che, stando alla stima effettuata dagli stessi intervistati, incide sulle uscite complessive delle aziende per il 24,2%, considerati gli esborsi, le risorse impiegate per il disbrigo delle pratiche e i costi aggiuntivi derivanti dalle disfunzionalità dei pubblici uffici. Ma dove si annidano i costi che le imprese devono sostenere per dare seguito alle richieste della pubblica amministrazione?

Il manuale elaborato dallo *Standard cost model network*<sup>4</sup>, la prima rete internazionale che si è occupata di misurazione degli oneri regolatori, distingue i costi che la regolazione pubblica impone ai propri destinatari in tre categorie:

1. finanziari diretti, che derivano dall'obbligo di versare somme di denaro all'autorità pubblica a titolo di diritti, bolli, imposte, ecc.;

2. di adeguamento, che derivano dall'obbligo di conformare la propria condotta a quanto previsto dalle norme;

3. strutturali di lungo termine, che derivano dagli effetti indiretti delle norme sulla vita delle imprese (ad esempio, gli impatti della regolazione sulla struttura dei mercati).

Nelle esperienze realizzate a livello internazionale, le attività di misurazione in genere escludono i costi indiretti della regolazione (ossia quelli strutturali di lungo termine), che risultano di difficile e più incerta quantificazione, e i costi finanziari, la cui entità è viceversa solitamente già nota

<sup>3</sup> Censis Note e commenti n. 4/2010 "Imprese, burocrazia, competitività. I costi invisibili dell'inefficienza".

<sup>4</sup> SCM Network, *International Standard Cost Model Manual - measuring and reducing administrative burdens for businesses - in Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea, COM (2007) "Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni" del 24 gennaio 2007.*

alle autorità competenti e la cui riduzione esula dagli obiettivi tipici delle politiche di semplificazione. I programmi di riduzione sono quindi generalmente concentrati sui costi di adeguamento, che possono essere a loro volta classificati in:

- ❖ oneri di conformità sostanziale, ossia costi sostenuti dai cittadini o dalle imprese per adeguare il proprio comportamento, la propria attività, il proprio processo produttivo o i propri prodotti a quanto previsto dalla normativa;
- ❖ oneri amministrativi, ossia costi sostenuti dai cittadini o dalle imprese per rispettare obblighi informativi (OI), adempimenti, cioè, che impongono di produrre, elaborare e trasmettere informazioni e documenti alla pubblica amministrazione (richieste di autorizzazioni, permessi o licenze, iscrizioni ad albi o registri, relazioni tecniche, notifiche sulle attività svolte, ecc.).

In Olanda<sup>5</sup>, in particolare, adottando i parametri dello Standard Cost Model sono stati identificati più nel dettaglio i costi relativi alle attività di controllo sulle imprese, declinati in:

**1. Costi diretti e indiretti delle ispezioni.** Si tratta dei costi che le imprese sostengono per assistere gli ispettori nello svolgimento della loro attività.

**2. Perdita di fatturato.** Che si verifica esclusivamente nei casi di procedura eccessivamente lunga e complessa ovvero quando le richieste dell'ispettore o la sua decisione comportano un temporaneo **arresto di alcune (o di tutte) le attività del processo produttivo.**

**3. Sanzioni pecuniarie.**

**4. Costi di conformazione.** Si tratta dei costi legati all'adempimento da parte delle imprese alle richieste o indicazioni fornite dall'ispettore a conclusione della propria attività. Ci sono fattori che incidono sull'aumento di questi costi. Si pensi, nel caso italiano, ad un contesto normativo particolarmente complesso e frammentato che lascia maggiore margine di discrezionalità agli ispettori oppure alla ipotesi di interpretazioni contraddittorie dello stesso ambito regolatorio.

Per la misurazione degli oneri amministrativi (Moa) il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha istituito una task force dedicata.

Per il coordinamento dei metodi di misurazione e riduzione degli oneri è stato istituito anche un comitato paritetico che mette insieme rappresentanti dello Stato, Regioni e Autonomie locali.

Sono previste tre fasi:

- ❖ la prima fase consiste nella cosiddetta "mappatura" della regolazione oggetto di misurazione, ossia nell'identificazione e descrizione degli obblighi informativi che ne derivano;
- ❖ la seconda fase consiste nella rilevazione, tramite interviste ai destinatari della regolazione (imprese o cittadini) e a esperti, dei costi connessi a tali obblighi;
- ❖ la terza e ultima fase consiste nella stima degli oneri amministrativi sulla base del costo sostenuto da "un'impresa normalmente efficiente", ossia da un'impresa con un grado di efficienza medio rispetto al target di riferimento.

<sup>5</sup> Il primo Paese ad attuare la Misurazione degli oneri amministrativi - Moa.

**Il costo dei controlli per le imprese**



Le prime attività sistematiche di misurazione degli oneri amministrativi sono state avviate già nel 2007 su cinque aree di regolazione, selezionate sulla base della consultazione dei vari portatori di interesse: privacy, ambiente, sicurezza civile (prevenzione incendi), paesaggio e beni culturali, previdenza e lavoro. In questi settori, gli obblighi informativi imposti alle piccole e medie imprese dalle sole norme di competenza statale sono stati stimati in oltre 16 miliardi di euro l'anno.

Proprio partendo da quelle prime misurazioni il Centro Studi di Unioncamere, nel 2009, arrivò a stimare in 12.334 euro la spesa sostenuta mediamente da ciascuna impresa per gli oneri amministrativi, una stima ottenuta dividendo per il numero di imprese attive i 16,6 miliardi di euro pagati dal sistema produttivo per adempimenti burocratici nel 2008. Un valore corrispondente all'1,1% del Pil.

Stime più recenti offrono all'incirca lo stesso risultato. La Fondazione PromoPA dal 2006 pubblica un'indagine campiona-

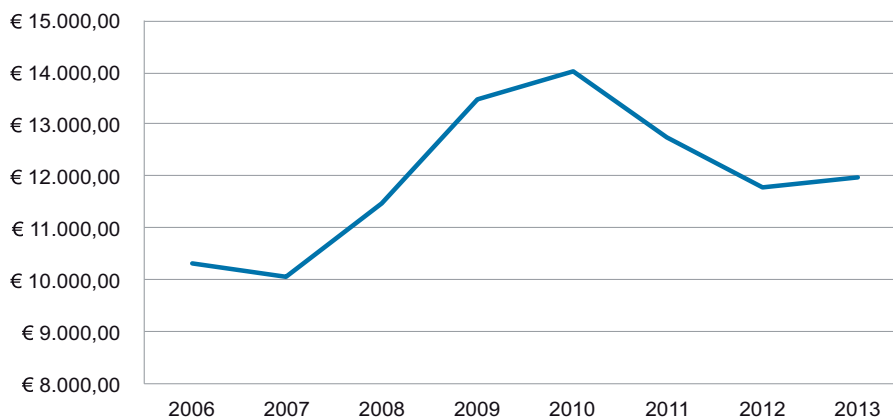
ria focalizzata sulle imprese fino a 50 dipendenti<sup>6</sup>.

L'indagine ci restituisce il *sentiment* delle piccole imprese rispetto alla burocrazia e una stima dei costi percepiti dai singoli imprenditori per gli adempimenti amministrativi. Una stima, appunto, che non ha un riscontro di tipo "contabile" e risente dell'"umore" degli imprenditori che, spesso, sovrastimano l'ammontare dei costi rispetto al loro effettivo peso sul fatturato.

In ogni caso gli imprenditori ascoltati tendono a separare i cosiddetti costi interni alle aziende da quelli esterni: i primi sono legati allo svolgimento degli adempimenti amministrativi calcolati in giornate-uomo necessarie che, in riferimento al 2013, ammontano a 30,2. I secondi sono collegati al ricorso ai consulenti esterni per il disbrigo delle pratiche amministrative: ben il 77,9% dei piccoli e micro imprenditori sostengono di dover far ricorso all'opera di liberi professionisti, quando devono rispondere alle richieste della pubblica amministrazione.

<sup>6</sup> "Imprese e burocrazia. Come le micro e piccole imprese giudicano l'operato della PA" in collaborazione con la Camera di commercio di Milano, Consip e Unioncamere Lombardia.

**Fig. 1 - Costi stimati dalle piccole e micro imprese per dare seguito agli adempimenti amministrativi**



Fonte: indagine Censis-Accredia su dati 8° rapporto Imprese e Burocrazia di PromoPA

Se si sommano i costi complessivi (esterni più interni, per questi ultimi ipotizzando un importo medio di 250 euro a giornata) si ottiene un costo totale di 11.983 euro nel 2013 (fig. 1). Il dato incide fino al 7,5% sul fatturato per questa tipologia di imprese e, come si nota, non è molto distante da quello calcolato da Unioncamere nel 2009.

La task force del Dipartimento della Funzione Pubblica dedicata alla misurazione degli oneri amministrativi ha condotto, nel 2012, una prima indagine telefonica per verificare il carico delle ispezioni e dei controlli pubblici sulle imprese. Nel novero erano compresi anche i controlli di natura fiscale ed è emerso che il 36% delle piccole e medie imprese ha subito almeno un controllo nel corso del 2011 e che, tra queste, circa la metà ha subito più di un controllo nel corso dello stesso anno.

La rilevazione ha fornito un quadro d'insieme dei controlli, evidenziando l'assenza di proporzionalità rispetto alla di-

mensione d'impresa: il sottoinsieme delle imprese che impiegano tra 5 e 10 addetti presenta, infatti, una percentuale di soggetti controllati (36,1%) quasi analoga a quella delle imprese più grandi (36,7%).

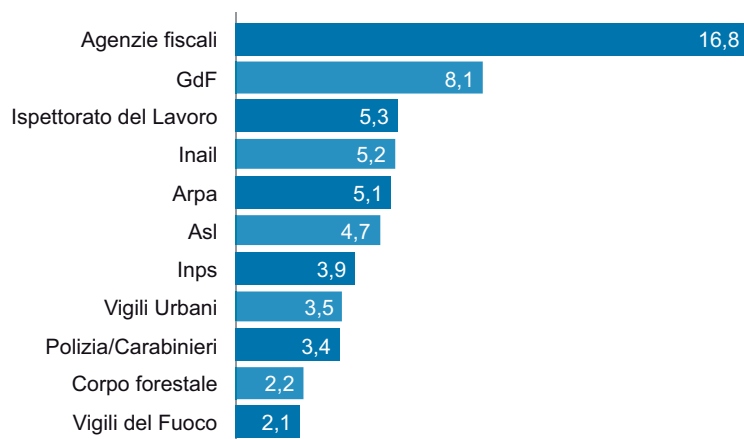
Nel corso dell'indagine si è anche chiesto quante ore l'impresa avesse dedicato per fornire assistenza agli ispettori delle varie amministrazioni: mediamente un'azienda di piccole dimensioni (sotto i 10 addetti), aveva occupato in tali mansioni più di 60 ore.

La parte preponderante era riservata alle agenzie fiscali che da sole richiedevano più di 16 ore di assistenza, ma sopra le cinque ore dedicate, si trovano anche la Guardia di Finanza, l'Ispettorato del Lavoro, l'Inail e l'Agenzia regionale per l'ambiente (fig. 2).

Tornando invece alla percezione degli imprenditori nei confronti della burocrazia, si riportano alcune indicazioni di un recente studio della Cna<sup>7</sup> che ha cercato di "misurare" l'impatto sulle aziende della burocrazia.

<sup>7</sup> "Pmi e Burocrazia Quali e quanti oneri burocratici affrontano artigianato e PMI in Italia?" Cna, 2014.

**Fig. 2 - Distribuzione delle ore di lavoro richieste per fornire assistenza all'autorità controllante (imprese tra 5-10 addetti, anno 2011)**



Fonte: elaborazione Indagine Censis-Accredia su dati del *Dipartimento della Funzione Pubblica*

Per i tre quarti delle imprese ascoltate la burocrazia risulta tra i principali fattori responsabili della decrescita economica del Paese. Una burocrazia che, per la maggioranza degli intervistati, è sinonimo di complessità negli adempimenti. La difficile comprensibilità delle norme, si afferma, sottrae un tempo rilevante all'attività aziendale: dai tre ai cinque giorni al mese, un dato decisamente superiore a quello rilevato dalla *task force* del Moa. Ma, e questo è forse il dato più interessante, **tre aziende su quattro hanno una scarsa percezione delle azioni di semplificazione adottate dai Governi in questi anni di crisi.**

Basterebbe questo, se letto contestualmente ai ripetuti richiami dell'Ufficio per la Semplificazione Amministrativa del Dipartimento della Funzione Pubblica – che, nei suoi documenti ammonisce che *il risultato non è raggiunto fino a che non è percepito da cittadini e imprese* – per segnalare quanta strada c'è ancora da percorrere per

essere competitivi con i Paesi più avanzati. Perché questo è il punto: si compete con tutto il sistema Paese. In sistemi a economia “aperta”, anche **fra gli ordinamenti giuridici nazionali si determinano situazioni di concorrenza sul piano delle procedure e dei controlli amministrativi e fiscali, la cui speditezza costituisce, per gli operatori economici, un motivo spesso cruciale delle decisioni di investimento.**

In altri termini, i Paesi ad alta complessità normativa sono sfavoriti nella capacità di attrarre nuove iniziative imprenditoriali. In questo scenario un ruolo affatto secondario è giocato proprio dalle politiche di semplificazione. Non è un caso che a queste, insieme agli obiettivi di sfoltimento e migliore qualità del quadro normativo, si è progressivamente data attenzione in riferimento alla complessiva ricaduta degli oneri burocratici sui cittadini e sulle imprese come si vedrà nei prossimi paragrafi.

## 2. Semplificazione amministrativa: un mezzo, non un fine

Il riferimento all'azione della pubblica amministrazione è spesso percepito dagli italiani non tanto come vessatorio quanto, piuttosto, come qualcosa di surreale: una complessa macchina organizzata su se stessa, con una logica poco comprensibile e poco lineare.

Il suo operato è stato accettato come ineluttabile, un giogo da sopportare a cui si può tentare di sfuggire, ma che difficilmente si può modificare. Perché cambiare è difficile, tanto appare aggrovigliata la macchina burocratica.

Nei Paesi anglosassoni, dove vige una differente cultura giuridica e un pragmatismo più accentuato, le imprese e i cittadini, che per paradosso sono effettivamente dei sudditi, sono abituati a considerare l'operato dell'apparato pubblico come servizio volto a favorire il loro agire nella società. Un retaggio di quell'*Habeas Corpus* che nel 2015 festeggia i suoi ottocento anni.

Non stupisce, allora, che proprio in ambiente anglosassone – e più in generale nei Paesi del Nord Europa – si sia fatta strada un'esigenza sempre più impellente di semplificazione amministrativa (la cosiddetta *better regulation*) che ha finito per contagiare l'Unione Europea e, con essa, ciascuno Stato membro, Italia compresa. L'attenzione è tutta sul senso letterale del termine semplificazione: **rendere semplice, cioè chiaro, facile e comprensibile ciò che invece è scuro, complicato e difficile da capire e da gestire**. La macchina amministrativa con il suo insieme di regole, procedure, uffici e livelli è un orga-

nismo assai complesso, in cui spesso risulta difficile orientarsi anche per coloro che vi lavorano all'interno.

Questa consapevolezza ha indotto tecnici e politici a concentrarsi su un'azione volta a individuare, prima, e tagliare, poi, tutti quei passaggi procedurali, quegli adempimenti ridondanti, quei controlli inutili che risultano, quando non dannosi, almeno superflui per il buon funzionamento dell'amministrazione stessa e con essa quello dell'agire di cittadini e imprese.

Da questo punto di vista l'azione di semplificazione amministrativa non è un fine in sé, quanto piuttosto un mezzo per essere più aderenti al portato legislativo, perché **permette di raggiungere gli obiettivi che le norme fissano in maniera più diretta, più semplice ed efficiente** e, al contempo, migliora il rapporto dei cittadini, dei soggetti economici e delle formazioni sociali con l'amministrazione pubblica.

### 2.1. L'ascesa della *Better Regulation* nell'Unione Europea

Nel corso dell'ultimo decennio del XXI secolo, il tema della *better regulation* si è imposto all'attenzione di tecnici e politici, così come la necessità di adottare regole per migliorare il funzionamento dell'economia di mercato e dei meccanismi istituzionali. Proprio partendo da una maggiore attenzione alla qualità della regolazione e alla semplificazione burocratica, si favorisce lo spostamento del ruolo dello Stato, in economia, dalla produzione alla regolazione.

E in questo senso la qualità della regolazione ha trovato sostegno da parte di organismi internazionali quali Ocse e UE, quest'ultima promuovendo, nell'ambito della *Strategia di Lisbona*, la qualità della regolazione come presupposto per la crescita della competitività.

Da un punto di vista storico-cronologico, infatti, i temi di semplificazione e qualità della regolazione sono entrati a far parte dell'agenda politica delle istituzioni europee fin dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000, dove il miglioramento della qualità della regolazione e la semplificazione burocratica furono evidenziati come elementi cruciali per accrescere la competitività, e portati al rango di obiettivi dell'azione di governo dell'Unione.

A esso seguirono, in ordine, il Rapporto prodotto dal *Mandelkern Group on better regulation* (2001) e l'accordo interistituzionale tra Consiglio, Commissione e Parlamento Europeo del 2003.

Ulteriore accelerazione è stata impressa nel 2005, quando la Commissione Europea ha incentivato la promozione della competitività e della concorrenza al fine di creare una maggiore crescita economica. Si tratta dell'iniziativa chiamata "*Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione Europea*" fondata essenzialmente su tre principi cardine:

- ❖ Il rafforzamento dei mezzi per ottenere una migliore regolamentazione a livello UE.
- ❖ Lo sviluppo della valutazione d'impatto e la misurazione degli oneri amministrativi.
- ❖ La semplificazione della legislazione UE in vigore anche attraverso la predisposizione di piani d'azione settoriali.

Un ulteriore sviluppo è stato raggiunto nel 2006 con l'inserimento dell'obiettivo della semplificazione all'interno del "Programma legislativo e di lavoro" della Commissione, evidenziando in questo modo come la *better regulation* sia oramai diventata un elemento costitutivo delle politiche dell'Unione.

La Commissione collega espressamente la strategia per la qualità della regolazione all'attuazione del programma di Lisbona a favore di crescita e occupazione. E, a guardar bene, la politica di *better regulation* a livello comunitario non si riduce al solo programma di semplificazione normativa ma include altre iniziative come, ad esempio, il potenziamento del sistema di analisi d'impatto della regolamentazione (Air) comunitario nella consapevolezza che efficaci regole, e dunque un articolato sistema di limiti e di divieti imposti a cittadini e imprese al fine di tutelare interessi generali non sono necessariamente di ostacolo alla crescita e alla competitività di un sistema.

## 2.2. La semplificazione deve essere a favore delle imprese

Questo almeno per il legislatore britannico che, nel corso degli ultimi decenni, ha perseguito un'azione di semplificazione normativa mirata, principalmente, a ridurre gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese (il cosiddetto *regulatory burden*), ritenuti di freno all'innovazione e alla produttività.

L'azione della *better regulation executive* è diretta al perseguimento di una regolazione efficace, che presenti cinque caratteristiche essenziali:

1. trasparenza,
2. *accountability*,
3. proporzionalità,
4. coerenza e
5. necessità.



Caratteristiche che nel Regno Unito hanno valore normativo a partire dal *Legislative and regulatory reform act* del 2006, a sua volta preceduto da uno studio sulla valutazione dei costi economici connessi alla qualità della regolazione.

Ma, nella migliore tradizione del pragmatismo inglese, lo studio non fu affidato a un docente di diritto amministrativo, bensì a un importante uomo di affari: sir Philip Hampton.

Il documento prodotto, *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement* (più noto come Hampton Report) contiene sette riferimenti da considerare in materia di *better regulation*:

1. il progresso economico (*economic progress*), che implica di considerare l'impatto sulle attività produttive dei provvedimenti da adottare, con particolare riferimento ai costi e ai benefici che da essi si attendono;
2. la valutazione del rischio (*risk assessment*), in modo che l'intervento regolatorio si concentri in quegli ambiti in cui vi è un'effettiva necessità;
3. la guida e assistenza (*advice and guidance*) da assicurare nei confronti dei soggetti regolati, affinché attraverso attività promozionali e informative, questi siano posti in condizione di ottemperare ai propri obblighi;
4. i controlli ispettivi (*inspections*) devono essere giustificati e proporzionati;
5. l'informazione (*information requirements*), che deve essere acquisita dai regulators, evitando la ridondanza dei dati raccolti e in modo da non oberare i soggetti regolati con adempimenti non strettamente necessari;

6. l'effettività delle regole (*compliance and enforcement sanctions*), da perseguire attraverso la previsione di più lievi o meno frequenti adempimenti per coloro che abbiano a esse ottemperato, e di sanzioni proporzionate nei confronti di quanti, al contrario, le abbiano violate;

6. la responsabilità e trasparenza (*accountability*) delle stesse autorità regolatrici, le quali devono sottoporre il proprio operato al pubblico giudizio.

Tra questi, assume particolare importanza per i nostri scopi il principio secondo il quale **la regolazione debba essere sempre basata su una valutazione del rischio** (c.d. *risk based regulation*). È stata infatti riconosciuta la necessità che le risorse (che per definizione sono scarse) non siano spese per il controllo di imprese a bassa rischiosità, dovendo piuttosto essere investite nei settori in cui è possibile massimizzare il risultato dell'investimento. In altre parole, attraverso una preventiva valutazione del rischio è possibile assicurare che le risorse siano impiegate nel modo più efficace possibile e che, al contempo, siano minimizzati gli oneri per le imprese adempienti. Ma le conclusioni del report sono più ampie e ambiziose.

### 2.3.1 principi di Hampton per una semplificazione amministrativa efficace

Vediamo più da vicino questi sette principi che, insieme, dovrebbero informare gli interventi di *good regulation*, che chiunque si trovi ad esercitare funzioni di regolazione dovrebbe rispettare per svolgere in maniera trasparente, responsabile, proporzionata, coerente, e conforme al criterio di necessità, la semplificazione amministrativa che propone.

**I principi di Hampton per un'efficace semplificazione amministrativa**

- La regolazione deve favorire il progresso economico
- Valutazione dei rischi, per concentrare le risorse lì dove è più necessario
- Consulenza e orientamento a sostegno della conformazione
- Controlli ispettivi giustificati e sistema premiante per chi è in regola
- Non fornire informazioni superflue, né due volte la stessa informazione, alla PA
- Individuare e sanzionare le imprese che non ottemperano
- I regolatori si assumano le loro responsabilità

**2.3.1. Progresso economico**

I regolatori dovrebbero tener conto, secondo il primo principio di Hampton, che un elemento chiave della loro attività è consentire, se non addirittura incoraggiare, il progresso economico, nonché intervenire soltanto nel caso in cui si configuri chiaramente una necessità di tutela.

Una buona regolamentazione e la sua applicazione, dunque, devono favorire l'attività economica, proprio perché una regolamentazione che imponga eccessivi oneri può soffocare le imprese e compromettere il progresso economico. Le disposizioni da osservare al momento di elaborare politiche e principi generali o di formulare norme e direttive generali sull'esercizio delle funzioni regolamentari, secondo Hampton sono:

1. Valutare l'eventuale impatto dei possibili interventi regolamentari, considerando che l'adozione di una determinata strategia sarà possibile soltanto se i benefici giustificano i costi e se essa comporta un onere minimo,

compatibile con il raggiungimento degli obiettivi.

2. Revisionare costantemente le attività e gli interventi regolamentari, allo scopo di valutare fino a che punto sia opportuno eliminare o ridurre gli oneri che queste impongono.
3. Valutare l'impatto che gli interventi regolamentari possono avere sulle imprese di piccole dimensioni e fare in modo che l'onere degli interventi ricada in misura equa e proporzionata sulle imprese, tenendo conto delle dimensioni dei soggetti regolamentati e della natura delle loro attività.

**2.3.2. Valutazione dei rischi**

I regolatori, e i sistemi regolamentari in generale, dovrebbero avvalersi di un processo generale di valutazione dei rischi per concentrare le risorse nei settori che ne hanno maggiore necessità. La valutazione dei rischi comporta l'individuazione e la quantificazione della possibilità di arrecare danno e, ove tale possibilità esista, il cal-

colo delle probabilità che il danno si verifichi. Basando la propria attività regolamentare su una valutazione dei rischi rispetto ai risultati della regolamentazione, i regolatori possono indirizzare le proprie risorse esattamente dove possono essere maggiormente efficaci e lì dove il rischio risulta più alto. A tal fine il rapporto invita i regolatori a osservare le seguenti disposizioni:

1. Accertarsi che le risorse e l'impegno regolamentare siano utilizzati laddove possano essere più efficaci. A tal fine dovranno far sì che la valutazione dei rischi preceda e informi tutti gli aspetti dell'attività regolamentare.
2. La valutazione dei rischi dovrà basarsi su tutti i dati disponibili, pertinenti, e dovrà tener conto dell'effetto congiunto della potenziale inosservanza sui risultati della regolamentazione e della probabilità che l'inosservanza venga a determinarsi.
3. Nel valutare le probabilità d'inosservanza, i regolatori dovranno prendere in considerazione tutti i fattori pertinenti, ivi compresi:
  - ❖ andamento storico dell'inosservanza e potenziali rischi futuri;
  - ❖ **esistenza di validi sistemi di gestione del rischio**, in particolare nell'ambito di soggetti o siti regolamentati;
  - ❖ **esistenza di un accreditamento esterno riconosciuto**.
4. I regolatori dovranno consultare e coinvolgere i soggetti regolamentati e le altre parti interessate nell'elaborazione di metodi di valutazione del rischio e rendere pubblici i dettagli di tali metodi.

5. I regolatori dovranno riesaminare periodicamente, e se del caso migliorare, i propri metodi di valutazione del rischio. Nel farlo, dovranno tener conto delle risposte e delle altre informazioni ricevute dai soggetti regolamentati e dalle altre parti interessate.

### 2.3.3. Consulenza e orientamento

I regolatori dovrebbero fornire consulenza autorevole ed accessibile in maniera semplice e a basso costo, perché **i soggetti regolamentati hanno difficoltà a conformarsi alle norme giuridiche, se non le conoscono o non le comprendono**.

I regolatori possono però incentivare l'osservanza delle norme ponendo maggiore attenzione alle attività di consulenza e sostegno per facilitare la comprensione e il rispetto degli obblighi regolamentari.

### 2.3.4. Ispezioni e altri sopralluoghi

**Nessuna ispezione abbia luogo senza una ragione.** Questo il principio chiave, perché secondo il rapporto le ispezioni risultano in genere più efficaci quando sono giustificate e mirate sulla base di una valutazione dei rischi. Ne consegue che dovrebbero limitarsi al minimo le ispezioni a campione, così come le duplicazioni effettuate da amministrazioni differenti e, nel caso, prevedere ispezioni congiunte o coordinate e la condivisione dei dati raccolti.

### 2.3.5. Necessità di informazione

Le imprese non sarebbero tenute a fornire informazioni superflue né a fornire per due volte la stessa informazione.

Considerando che la raccolta di informazioni comporta costi sia per l'organismo regolatore che per i soggetti regolamentati, diventa importante mantenere un equilibrio, valutando se non sia possibile reperire le informazioni, di cui si necessita, da altre fonti e mettendo in condivisione con le altre amministrazioni le informazioni reperite.

### **2.3.6. Osservanza e interventi sanzionatori**

Le imprese che persistono nel contravvenire alle norme regolamentari dovrebbero essere rapidamente identificate e sottoposte a sanzioni proporzionate e significative. L'idea di fondo è che, se si favorisce l'osservanza delle norme tramite strategie positive e propositive, i regolatori

otterranno livelli di osservanza più alti e ridurranno la necessità di reagire con interventi sanzionatori. Tuttavia, essi debbono essere in grado di individuare chi deliberatamente o ripetutamente infrange la legge e di premiare, ad esempio alleggerendo le ispezioni e le richieste di informazioni (sempreché la valutazione del rischio lo consenta) quelle imprese che ottengono buoni livelli di osservanza delle norme.

### **2.3.7. Responsabilità**

L'operato dei regolatori deve risultare comprensibile e aperto al controllo, incrementando in tal modo la legittimità del proprio operato e consentendo ai regolatori e ai soggetti regolamentati di operare insieme per conseguire l'osservanza delle norme.

### 3. Le società complesse e l'inflazione normativa

L'esigenza di semplificazione costituisce un tratto comune di tutti i Paesi a economia di mercato, proprio a fronte dell'aumento di funzioni pubbliche e dell'esplosione del numero (e a volte della dimensione) delle strutture create per il loro adempimento. In tale contesto, inevitabilmente, aumentano le regolazioni non necessarie, inadeguate o eccessivamente gravose, frutto anche dell'inarrestabile aumento dei centri di produzione normativa, derivante dall'articolazione istituzionale in una pluralità di livelli di governo, cui contribuisce anche l'integrazione comunitaria. L'inflazione normativa che ne deriva appare almeno in parte giustificata dalla necessità di fare fronte ad esigenze di tutela e alla richiesta di servizi e di infrastrutture, così come l'aumento dei centri di produzione è riconducibile all'esigenza di dare una risposta adeguata ai problemi, cosicché alcuni vengono affrontati a un livello sovranazionale, altri attraverso una regolazione nazionale, altri attraverso una disciplina sub-statale nel quadro dei principi definiti a livello nazionale e sovranazionale.

Non vi è dubbio però che l'esplosione della dimensione e del numero delle strutture per l'adempimento delle aumentate funzioni pubbliche incrementa il numero delle regolazioni non necessarie, spesso riconducibili a una mera esigenza di visibilità dei regolatori. In Italia, a questo si aggiunge l'alto tasso di dispersione delle funzioni tra diverse amministrazioni e, come ricorda Natalino Irti<sup>8</sup>, vi è anche un sempre più diffuso uso anomalo del potere

di regolazione, espressione di *“una società pulviscolare, che non si riconosce in una comune tavola di valori”*.

E questa sovrapposizione, spesso disordinata, nel sistema delle fonti finisce spesso per vanificare l'efficacia degli strumenti di semplificazione predisposti, in una rincorsa continua a semplificare lì dove una pluralità di fonti opera, suo malgrado, per ingarbugliare ancor di più il sistema.

Ma la richiesta di maggiore semplificazione è un'esigenza avvertita non solo in quest'ultimo periodo; risale infatti ai primi anni Ottanta quando lo Stato veniva paragonato a una creatura ambigua, irragionevole e lontana dai cittadini e dai loro bisogni. Le criticità, allora come oggi, erano ricondotte a leggi incapaci di garantire un sufficiente grado di informazione e trasparenza dei procedimenti amministrativi, all'impossibilità reale di attivare processi di verifica e controllo, a un eccessivo allungamento dei tempi e conseguente aggravio dei costi sia per l'amministrazione sia per il cittadino e le imprese. A partire dagli anni Novanta, le riforme avviate nella pubblica amministrazione hanno introdotto una prima inversione di tendenza: si è tentato di passare da un modello gerarchico e autoreferenziale, centrato sulla cultura dell'adempimento – ovvero sul rispetto puntuale di regole e procedure – a un modello culturale e produttivo basato invece sulla cultura del risultato che mira all'efficienza e all'efficacia a cui, negli ultimi anni, si è aggiunto anche il principio della economicità.

<sup>8</sup> Irti N., *“L'età della decodificazione”*, Milano, 1979.



Ministero dell'Università e della Ricerca

**ACCREDIA**  
PER IL RICONOSCIMENTO

Qualità e affidabilità  
per la ricerca e gli studenti

Università e ricerca  
Università di qualità

## 4. La semplificazione amministrativa in Italia

### 4.1. Si parte dalla semplificazione normativa

Se pur ci sono state, sul piano legislativo, alcune anticipazioni volte a semplificare i procedimenti della pubblica amministrazione<sup>9</sup> (la legge n. 241 del 1990 includeva tra i principi dell'attività amministrativa quelli della celerità e della economicità; l'articolo 2 della legge n. 537 del 1993 promuoveva una delegificazione e semplificazione di una serie di procedimenti amministrativi), è stata la legge 15 marzo 1997, n. 59 a porsi con maggiore decisione in questa direzione.

Essa prevedeva una legge annuale di semplificazione, che individuasse i procedimenti amministrativi da semplificare, soprattutto attraverso regolamenti di delegificazione. Si pensava, dunque, a uno strumento legislativo permanente, che in via strutturale rispondesse al problema della eccessiva burocratizzazione della pubblica amministrazione.

Ma ben presto il legislatore italiano ha cominciato ad usare il termine "semplificazione" in un'accezione più ampia.

Oltre all'individuazione dei procedimenti amministrativi da semplificare, le leggi annuali di semplificazione hanno progressivamente concentrato la loro attenzione sul riordino del sistema normativo, al fine di coordinare le disposizioni vigenti. Si è passati così da un concetto di semplificazione prevalentemente amministra-

tiva a uno di semplificazione più prettamente normativa.

Quest'ultima perseguita mediante: la riduzione del numero di regole; il consolidamento e riassetto (mediante codificazione) delle regole; una maggiore attenzione alla qualità della regolamentazione. Tale evoluzione passava attraverso una fase per così dire intermedia, connotata dall'adozione di testi unici misti.

La prima legge annuale di semplificazione (la n. 50 del 1999) investiva infatti il Governo di un compito di riordino tramite *l'emanazione di testi unici riguardanti materie e settori omogenei comprendenti, in un unico contesto e con opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari.*

Era dunque prevista la raccolta, in un unico corpus, di norme sia legislative sia regolamentari, inerenti a un'unica materia. La ratio era quella di offrire ad interpreti e cittadini una raccolta completa e organica della normazione, al fine di recuperare, in un unico testo e per una materia determinata, sia la disciplina normativa che quella procedimentale.

I testi unici emanati crearono però più di una difficoltà interpretativa e di manutenzione, tale da indurre il legislatore, nel 2003, ad abrogare la norma che prevedeva quell'istituto, introducendo il codice di settore, quale nuovo strumento principe del riassetto normativo.

<sup>9</sup> La legge n. 241 del 1990 includeva tra i principi dell'attività amministrativa quelli della celerità e della economicità e l'articolo 2 della legge n. 537 del 1993 promuoveva una delegificazione e semplificazione di una serie di procedimenti amministrativi.

Questo cambiamento di prospettiva emergeva in particolare nella legge 23 luglio 2003, n. 229, recante *Norme in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione*.

Indicata già nel titolo, la “codificazione” era intesa come strumento di semplificazione, da effettuare mediante decreti legislativi di riforma dei singoli settori. Ed in effetti, a partire da quella data sono numerosi i codici entrati in vigore:

- ❖ “Codice in materia di protezione dei dati personali” (decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196).
- ❖ “Codice delle comunicazioni elettroniche” (decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259).
- ❖ “Codice dei beni culturali e del paesaggio” (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42).
- ❖ “Codice della proprietà industriale” (decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30).
- ❖ “Codice dell'amministrazione digitale” (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 196).
- ❖ “Codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE” (decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171).
- ❖ “Codice del consumo” (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206).
- ❖ “Codice delle assicurazioni private” (decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209).
- ❖ “Codice delle pari opportunità tra uomo e donna” (decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198).
- ❖ “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE” (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

## 4.2. Un cambio di paradigma

A più riprese, dunque, nel corso degli anni, il legislatore ha affrontato la questione della semplificazione dimostrando, da un lato, una particolare sensibilità verso il tema, pur avendo, dall'altro lato, raccolto risultati soltanto parziali rispetto a quelle che erano le attese generate.

Svariati provvedimenti si sono susseguiti, adottati dal legislatore nell'intento di ridurre gli oneri che gravano sulle imprese e sulle stesse amministrazioni, sia in termini di adempimenti amministrativi richiesti che di controlli e ispezioni ai quali le imprese sono sottoposte.

Semplificare, dunque, per conseguire un duplice obiettivo: agevolare l'attività d'impresa e sostenerne la competitività, e al tempo stesso rendere più efficienti, ed efficaci, le modalità attraverso le quali le pubbliche amministrazioni svolgono le proprie funzioni, in una fase di forte ridimensionamento delle risorse economiche e tecniche disponibili.

La concomitante crisi economica, infatti, ha reso la sfida dei mercati ancora più impegnativa per le imprese italiane e ha mostrato, al tempo stesso, quanto **un background normativo più snello negli assetti, lineare nelle procedure e chiaro negli adempimenti richiesti, possa davvero rappresentare un fattore di competitività per le imprese, pur lasciando invariata l'effettiva tutela dell'interesse pubblico sotteso dalle norme stesse.**

Per altro verso, quella della semplificazione è una sfida, ma prima ancora



un'esigenza, che nel contesto italiano appare particolarmente sentita in questo momento, in cui l'incidenza degli oneri amministrativi diventa un costo ulteriore e intollerabile per le piccole e medie imprese.

In molti casi, infatti, le imprese continuano a confrontarsi con una cultura amministrativa, propria del regolatore-controllore pubblico, che fatica a adeguarsi a una relazione con gli *stakeholders* che è radicalmente mutata nel tempo, e che è **sempre più improntata a una logica di servizio e collaborazione, e meno a principi autoritativi e autorizzatori**, tipici di un vecchio modo di amministrare.

In questo quadro di contesto, il legislatore ha avviato negli anni scorsi – e per ampi tratti essa è ancora nel vivo – una nuova stagione di semplificazioni, con l'intento di alleggerire la pressione regolatoria oggi gravante sulle imprese, e che genera rilevanti costi sulle stesse, sia di tipo diretto che indiretto.

Il legislatore è intervenuto in questo ambito su due fronti distinti, ma strettamente connessi: da un lato, ha adottato norme volte a semplificare gli adempimenti amministrativi richiesti alle imprese, specie in fase di avvio dell'attività; dall'altro ha tentato di razionalizzare il complesso universo dei controlli, che a causa della sovrapposizione di competenze tra livelli di governo e settori diversi, hanno visto una progressiva stratificazione delle normative e dei soggetti preposti a svolgere i controlli rendendo il quadro di riferimento assai poco chiaro.

A fronte delle criticità iniziali, in cui oltre all'inflazione regolamentativa, si rilevano significative differenze a livello territoriale nell'applicazione delle norme, l'azione del legislatore ha raccolto risultati

tendenzialmente controversi. Se sul fronte della semplificazione degli adempimenti amministrativi gli obiettivi conseguiti sino a ora appaiono piuttosto soddisfacenti, e tuttora in divenire, è sul fronte dei controlli che oggi sembra giocarsi la partita decisiva della semplificazione.

### 4.3. Cinque anni di intensa attività normativa in materia di semplificazione

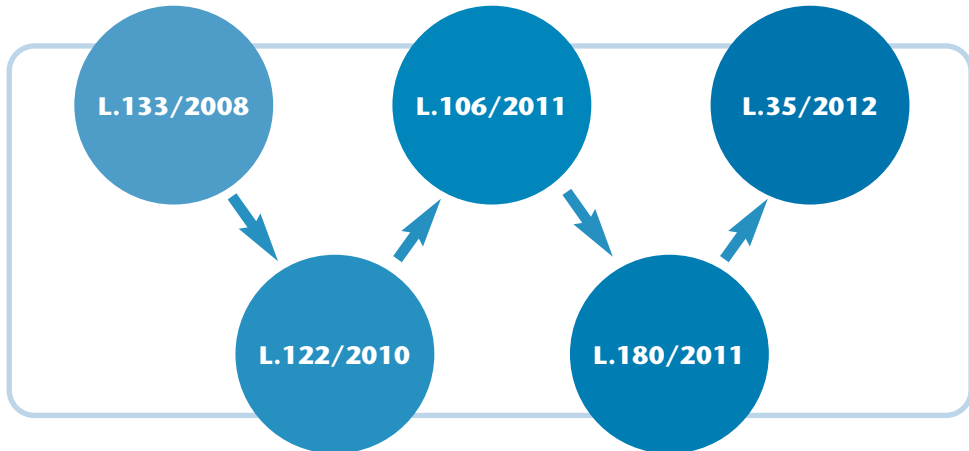
Con l'intento di ripercorrere i principali interventi succedutisi negli anni più recenti sul tema della semplificazione amministrativa, si può circoscrivere la prima fase dell'azione del legislatore entro l'arco temporale 2008-2011. Il successivo decreto cd. "Semplifica Italia" apre una fase nuova, e può considerarsi un atto spartiacque alla luce dei risultati prodotti e potenziali.

Per certi versi, infatti, fino al 2011 al considerevole sforzo normativo e alle affermazioni di principio, anche molto avanzate, sul tema della semplificazione, non è corrisposta una altrettanto puntuale attuazione delle disposizioni approvate.

Innanzitutto, va rilevato che quando il legislatore interviene ripetutamente per riformulare, integrare o specificare il contenuto di una norma, è sempre un brutto segno, che però indica l'esistenza di un problema avvertito come urgente e grave sia dall'opinione pubblica (in questo caso le imprese) sia dalla stessa politica.

E lo riconosce lo stesso Dipartimento per la Semplificazione che sulla home page del sito dedicato alla semplificazione amministrativa afferma: *in passato gli interventi di semplificazione sono stati affidati soprattutto a delle norme. Scarsa, quando non nulla, attenzione è stata dedicata alla loro concreta attuazione.*

### Le leggi sulla semplificazione amministrativa: dal decreto *Taglia Oneri* del 2008 al *Semplifica Italia* del 2012



*Il risultato è che, come ben sanno cittadini e imprese, molte delle semplificazioni annunciate sono rimaste "sulla carta". Tante semplificazioni non hanno portato a effettivi benefici a causa di difficoltà di implementazione non monitorate in modo tempestivo o della scarsa conoscenza da parte dei destinatari finali, dovuta a difetti di comunicazione da parte dell'amministrazione pubblica.*

#### 4.3.1. Il decreto *Taglia Oneri*

L'opera di razionalizzazione si è tradotta in una ampia produzione di norme, che però non hanno prodotto effettivi risultati. Le norme approvate di fatto non sono state implementate e l'opera del legislatore si è limitata per lo più ad enunciazioni di principio spesso prive di concreta attuazione. La legge n. 133 del 2008, di conversione del d.l. n. 112/2008 (cosiddetto *Taglia Oneri*), dedica al tema della semplificazione un'intera sezione.

Sul fronte degli adempimenti amministrativi dispone

- ❖ o conferma, l'abolizione di un considerevole numero di norme (oltre 3 mila) (art. 24);
- ❖ l'istituzione di un sistema di *misurazione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese* (Moa), con l'obiettivo di misurare, anche in termini economici, il carico burocratico gravante sulle imprese al fine di ridurlo (art. 25);
- ❖ nuovi principi in materia di sportello unico per le attività produttive (Suap), semplificandone il funzionamento e le procedure (art. 38).

Sul versante della semplificazione, la norma prescrive, all'art. 30, **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.

Un primo segnale di attenzione alla certificazione volontaria quale strumento ausiliario per la semplificazione amministrativa sul versante dei controlli.

Si rimandava, tuttavia, a un regolamento da adottare entro sessanta giorni dalla entrata in vigore della norma, l'individuazione delle tipologie di controlli e gli ambiti specifici nei quali la disposizione avrebbe dovuto trovare applicazione.

In questo intento di razionalizzare i controlli sulle imprese, il legislatore giunge forse a conclusioni fin troppo affrettate per quella fase. Il principio per cui i controlli svolti dagli enti certificatori si sostituiscono, per le imprese certificate, a quelli attribuiti alle varie amministrazioni, appare a conti fatti una forzatura, un passo troppo lungo rispetto alla totale assenza di coordinamento tra soggetti e proporzionalità dei controlli vigenti al momento, e che di fatto viene lasciato decadere non vedendo la luce il decreto attuativo cui rimanda.

#### **4.3.2. D.l. n. 78/2010 - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica**

Nonostante il principio della sostituzione degli enti certificatori all'amministrazione per alcune fattispecie di controlli si areni in fase di attuazione, anche la successiva legge n. 122/2010, di conversione del d.l. n. 78/2010, all'art. 49, comma *4-<sup>quater</sup>*, sancisce una serie di principi per promuovere la competitività delle imprese e lo sviluppo del sistema produttivo, e tra questi rispunta la possibilità, per gli enti di certificazione, di sostituirsi all'amministrazione nell'esperire talune fattispecie di controlli.

Nello specifico, la legge autorizza il Governo a adottare uno o più regolamenti volti a semplificare e ridurre gli adempimenti

amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese, in base ai principi di:

- ❖ *proporzionalità* degli adempimenti amministrativi in relazione alla dimensione dell'impresa e al settore di attività;
- ❖ eliminazione di autorizzazioni, licenze, permessi non necessari ed estensione dell'utilizzo dell'*autocertificazione*;
- ❖ *informatizzazione* delle procedure amministrative e degli adempimenti, e coordinamento delle attività di controllo al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni;

e, quello forse più avanzato, **la soppressione delle autorizzazioni e dei controlli per le imprese in possesso di certificazione ISO o equivalente**, per le attività oggetto di certificazione.

Ancora una volta, dunque, da un lato si riaffermano principi ormai acquisiti sul versante dei controlli, mentre dall'altro si sottraggono alle amministrazioni quei controlli che nelle imprese certificate sarebbero svolti dagli enti di certificazione che, dal canto loro, si vedono attribuire responsabilità e ruoli che trascendono dalla loro competenza oltreché natura giuridica. Anche in questo caso, tuttavia, le disposizioni restano mere statuizioni di principio, che il legislatore, pur facendo proprie, non ha la forza di tradurre in concrete azioni.

#### **4.3.3. Il Decreto Sviluppo**

Il successivo d.l. n. 70/2011 (convertito con legge n. 106/2011) cosiddetto *Decreto Sviluppo* tratta la semplificazione amministrativa all'art. 6, "Ulteriore riduzione e semplificazione degli adempimenti burocratici".

Tra le misure previste, prescrive alle pubbliche amministrazioni di pubblicare sui propri siti istituzionali l'elenco degli atti e documenti necessari per ottenere provvedimenti amministrativi e l'elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza.

Una serie di azioni volte sostanzialmente a garantire alle imprese la chiara individuazione degli adempimenti imposti dalla normativa, per consentirne l'ottemperanza e l'agevole reperimento delle informazioni.

#### 4.3.4. Lo *Small business act* italiano

L'ultimo provvedimento riconducibile alla prima fase della più recente azione di semplificazione amministrativa è la legge n. 180/2011. In essa sono trattate, seppure in articoli distinti, sia la materia della "Riduzione e trasparenza degli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese" che quella dei controlli riferita alle sole aziende certificate.

Nel dettaglio, l'art. 7 ripropone a piè pari quanto già previsto nel Decreto Sviluppo ai fini di una maggiore chiarezza della regolazione – i regolamenti ministeriali o interministeriali devono recare in allegato l'elenco di tutti gli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese introdotti o eliminati con gli atti medesimi, e gli stessi sono pubblicati nei siti istituzionali di ciascuna amministrazione secondo i criteri e le modalità definiti con apposito regolamento da emanare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (e questa volta la norma viene effettivamente applicata con il dpcm n. 252/2012 ma, come vedremo più avanti, non rispettata).

L'art. 11, invece, 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. Una volta ancora, quindi, la semplificazione dei controlli viene circoscritta alle sole imprese certificate, e per le attività oggetto di certificazione. Se significativa è la considerazione che il legislatore nutre verso le certificazioni, alle quali attribuisce un ruolo primario in una logica di semplificazione, anche in questo caso, tuttavia, nei fatti la disciplina resta largamente inattuata, mentre sul versante della semplificazione degli oneri amministrativi a carico delle imprese continuano a registrarsi, nel medesimo periodo, passi in avanti considerevoli (dall'istituzione dell'Agenzia per le Imprese, al riordino della disciplina riferita ai Suap, a tutte le semplificazioni settoriali riferite ai singoli ambiti di attività economica, da quella edilizia a quella ambientale).

#### 4.3.5. *Semplifica Italia*

Si è tuttavia manifestata proprio negli anni più recenti una discontinuità rispetto al passato: uno degli ultimi provvedimenti adottati il cosiddetto *Semplifica Italia* (d.l. n. 5/2012, convertito con legge n. 35/2012) a differenza delle norme che lo hanno preceduto ha ricevuto una seppur parziale applicazione. Pur nelle more dei consueti decreti attuativi che il Governo avrebbe dovuto adottare, infatti, la norma ha ispirato delle buone pratiche a livello locale da parte di amministrazioni che hanno raccolto alcune delle disposizioni in essa contenute.

Il decreto, in linea con l'approccio sin qui seguito dal legislatore e tendente ad affrontare la sfida della semplificazione

sia sul fronte degli adempimenti amministrativi che su quello dei controlli, sancisce nello stesso atto normativo principi volti a semplificare i procedimenti amministrativi riguardanti la vita delle imprese (razionalizzazione delle procedure amministrative mediante Scia, previsione di forme di coordinamento anche telematico e attivazione/implementazione delle banche dati integrate e consultabili dalle varie amministrazioni interessate, integrazione dei dati telematici tra le diverse amministrazioni, ecc.), e al tempo stesso, dedica un articolo al tema della razionalizzazione dei controlli sulle imprese.

La strategia risulta, ancora una volta, vaga: i percorsi sperimentali non indicano chiaramente la strada per ridurre la pressione sulle imprese: pongono “*deroghe alle procedure e ai termini*” e tendono alla “*semplificazione amministrativa*” non individuando però il modo per raggiungere tale obiettivo. Di fatto, **costituiscono “mezzi di ricerca” della semplificazione, non mezzi di semplificazione “in se”**; assicurano il fine, senza dire nulla in ordine al mezzo. Si parla, infatti, di “*ambiti delimitati*”, ma questi sono solo menzionati, con la conseguenza che saranno i soggetti, di volta in volta, coinvolti, a doverli definire. Dunque, apparentemente la norma è circoscritta, ma la discrezionalità nella sua attuazione è molto ampia.

Sul versante dei controlli, oltre a richiamare principi già ampiamente affermati in precedenti occasioni, e a sancire l'obbligo per le amministrazioni di pubblicare sul proprio sito istituzionale e sul sito [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it) la lista dei controlli a cui sono assoggettate le imprese, indicando per ciascuno di essi i criteri e le modalità di svolgimento delle relative attività, all'art. 14 autorizza il Governo a adottare uno o più *regolamenti* volti a razionalizzare, semplificare e coordinare i controlli sulle imprese e al

tempo stesso – quasi a voler prevenire la mancata attuazione che ha contraddistinto le precedenti discipline in materia – prescrive che regioni ed enti locali conformino le attività di controllo di loro competenza ai principi affermati e adottino apposite *Linee guida* mediante intesa in sede di Conferenza Unificata. Come forse il legislatore aveva subodorato in fase di redazione della norma, il Governo non ha adottato i regolamenti prescritti dal decreto, tuttavia i principi in esso sanciti – o meglio – una volta ancora riconfermati, in continuità col passato, hanno trovato attuazione per via indiretta, nelle Linee guida adottate in sede di Conferenza Unificata, il 24 gennaio 2013, che a loro volta sono state progressivamente riprese nelle varie normative locali e nei protocolli di intesa che gli enti locali hanno via via adottato nell'esercizio delle attività di controllo affidate. Tra i criteri individuati per razionalizzare i controlli, se ne annoverano alcuni particolarmente incisivi – perché innovativi e per il potenziale di semplificazione che sono in grado di innescare – che sembrano ispirarsi direttamente a quei principi di Hampton precedentemente descritti: l'indicazione di eliminare controlli non necessari rispetto alla tutela degli interessi pubblici; l'esigenza di programmare tra le amministrazioni i controlli da svolgere, in modo da evitare duplicazioni, sovrapposizioni e da recare il minore intralcio al normale esercizio delle attività dell'impresa, definendo la frequenza e tenendo conto dell'esito delle verifiche e delle ispezioni già effettuate; e la ricerca di collaborazione amichevole con i soggetti controllati al fine di prevenire rischi e situazioni di irregolarità. Tutte affermazioni che presuppongono un nuovo approccio al tema dei controlli e un intento, da parte del legislatore, di pervenire a una reale semplificazione dei controlli e approdare a performance più efficaci.

Peraltro, sul fronte delle imprese certificate si intende realizzare, ancora una volta, una profonda semplificazione dei controlli: come recita l'art. 14, comma 4 lett. f), **sono soppressi o ridotti i controlli sulle imprese in possesso della certificazione del sistema di gestione per la qualità** (Uni En Iso 9001), o altra appropriata certificazione emessa da un organismo di certificazione accreditato da un ente di accreditamento.

Ancora una volta, dunque, la certificazione rappresenta un presupposto affinché l'azienda veda ridursi i controlli cui è sottoposta, secondo un approccio premiale nei loro confronti e basato su un profondo senso di fiducia che essa ispira nel sistema di regolazione.

#### 4.3.6. Linee guida in materia di controlli

Come detto, il Governo non ha dato seguito alla delega contenuta nel decreto *Semplifica Italia*, tuttavia il dettato normativo resta in piedi attraverso le *Linee guida in materia di controlli* approvate nella seduta del 24 gennaio 2013 della Conferenza Unificata.

La semplificazione adottata sembra rispondere alla tutela del *“principio costituzionale di libertà dell'iniziativa economica privata, la quale, ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica”*.

Le Linee guida come evidenziato, si ispirano direttamente ai principi di Hampton richiamati nel secondo capitolo e individuano *best practices*, indicazioni

operative e raccomandazioni a vantaggio dei diversi livelli di governo preposti a svolgere controlli sulle imprese.

Nella parte in cui rimandano ai principi che devono informare l'attività di controllo, rimarcano in particolare l'esigenza di garantire alle imprese l'agevole reperimento delle informazioni sugli obblighi e gli adempimenti imposti dalla normativa, da un lato, e di programmare i controlli in funzione della proporzionalità al rischio (*risk based approach*).

Su quest'ultimo punto, in vista del *superamento dei controlli a campione e basati su tempistiche fisse*, si invitano le amministrazioni a procedere alla programmazione dei controlli tenendo conto del *rischio soggettivo*: la possibilità dell'inoservanza da parte dell'impresa (evidentemente **inferiore nelle imprese certificate**, come peraltro espressamente richiamato nelle Linee guida) e del *rischio oggettivo*: il danno eventuale.

##### 4.3.6.1. Le buone prassi in Toscana e nel Lazio

Le Linee guida hanno innescato virtuosi processi di semplificazione e di riordino della disciplina dei controlli sulle imprese da parte di amministrazioni locali e in particolare per quanto concerne il settore agricolo. In Toscana, ad esempio, il Ruc (Registro Unico dei Controlli) istituito con decreto Artea n. 60 del 15 aprile 2013, sviluppa un sistema informativo integrato dei controlli sulle imprese agricole: una piattaforma comune consultabile e periodicamente aggiornata, attraverso la quale le amministrazioni condividono e scambiano informazioni – anche quelle concernenti gli esiti dell'attività di verifica in una logica di *rating* amministrativo – utili a programmare i controlli, semplificare le procedure ed evitare duplicazioni inutili e gravose sia per

i soggetti controllati che per quelli controllori. Anche il Regolamento della regione Lazio n. 17 del 3 dicembre 2013, costituisce attuazione delle Linee guida, e impegna la giunta regionale a adottare, entro il 31 gennaio dell'anno cui si riferisce, il *Piano annuale dei controlli in agricoltura*, al fine di semplificare i controlli e uniformarli ai principi già sanciti dal legislatore e ripresi a livello regionale.

Tra questi, il regolamento fa esplicito riferimento, ancora una volta, al **possesso di certificazione del sistema di gestione per la qualità**, di cui tener conto in fase di programmazione dei controlli, in vista di una riduzione degli oneri che gravano sui destinatari dei controlli, e rendere al contempo più efficaci i controlli stessi sulle imprese. Tuttavia, il *Piano annuale dei Controlli in Agricoltura* fa venire meno il richiamo esplicito alla certificazione come elemento da tenere in considerazione nel valutare caso per caso la minore esposizione al rischio di inadempimento. D'altro canto, suggerisce la costituzione di una banca dati comune tra le amministrazioni per la pubblicità e trasparenza dei controlli svolti, e la pubblicazione di

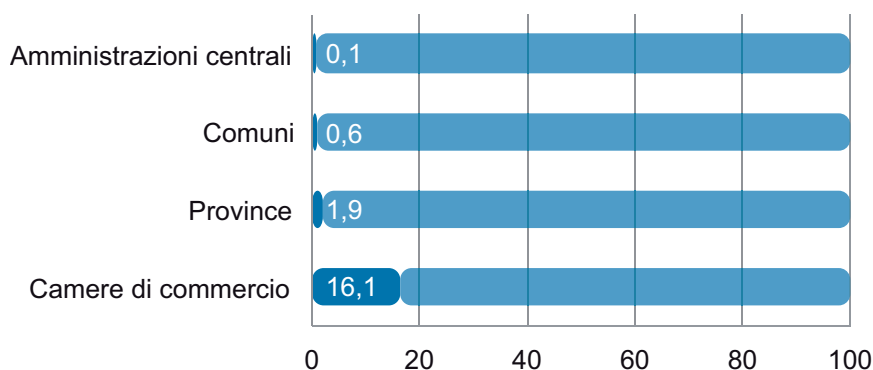
Linee guida e *check list* degli impegni che le imprese debbono rispettare per adempiere alle prescrizioni normative.

#### 4.3.7. Pubblicità dei controlli

Sempre in tema di chiarezza della normativa e degli obblighi che da essa scaturiscono in capo alle imprese, il decreto legislativo n. 33/2013 riprende il decreto *Semplifica Italia* novellando la parte riferita alla semplificazione degli adempimenti burocratici richiesti alle imprese. L'articolo 25 prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino sul loro sito l'elenco delle tipologie di controllo a cui sono assoggettate le imprese, e l'elenco degli obblighi e degli adempimenti oggetto dell'attività di controllo che le imprese sono tenute a rispettare.

Anche in questo caso, tuttavia, si sconta un elevato grado di inattuazione di quanto previsto dal legislatore: sono, infatti, una esigua minoranza le amministrazioni che hanno pubblicato sul sito *impresainungiorno.gov.it* l'elenco e le modalità di svolgimento dei controlli ai quali sono sottoposte le imprese.

**Fig. 3 - Amministrazioni che hanno pubblicato sul sito *impresainungiorno.gov.it* l'elenco dei controlli a cui sono sottoposte le imprese (val. %)**



Fonte: elaborazione Censis Accredia su dati [www.impresainungiorno.it](http://www.impresainungiorno.it) aggiornati al 20/02/2015

Da un nostro monitoraggio accurato, che fotografa la situazione al 20 febbraio 2015, risulta che sono presenti sull'apposito sito istituzionale 17 Camere di commercio su 105 (il 16,2%); 2 province su 107 (l'1,9%) e 45 comuni su 8.047 (lo 0,6%), mentre a livello di amministrazioni centrali l'adesione al dettato normativo è stata pressoché nulla, con la sola presenza del *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*, che però fa un sorta di rimando tautologico dal sito governativo a quello ministeriale e viceversa senza elencare, ancora, la lista dei previsti controlli (fig. 3).

È certamente un dato emblematico per comprendere la reale difficoltà delle amministrazioni a dare concreto seguito alle tante affermazioni di principio più volte sancite nelle norme.

In questa fase, accanto alla progressiva ripresa delle Linee guida a livello di amministrazioni locali – e che di fatto rappresentano la principale via di attuazione del dettato normativo del decreto *Semplifica Italia*, nelle more dei decreti di attuazione del Governo – l'altra novità in campo concerne l'*Agenda per la semplificazione 2015-2017*, che pone importanti obiettivi sul tema della semplificazione e dedica una sezione *ad hoc* alla semplificazione dei controlli sulle imprese (sezione 5.10).

L'Agenda per la semplificazione rappresenta oggi l'ennesimo atto volto a dare concreta attuazione alla semplificazione dei controlli sulle imprese. Il processo, tuttavia, è appena all'inizio: da gennaio 2015 è in corso la verifica dell'attuazione delle disposizioni in materia di semplificazione dei controlli, anche con riferimento alle Linee guida adottate in Conferenza Unificata, e da essa si giungerà ad una ricognizione di tutte le forme di controllo cui sono sottoposte le imprese per concludersi, infine, entro ottobre 2017, con l'individuazione e l'adozione delle misure necessarie a semplificare e ridurre gli oneri eccessivi e sproporzionati gravanti tuttora sulle imprese.

È quindi obiettivamente prematuro vagliare lo stato dell'arte nell'ambito dell'Agenda e gli orientamenti che in essa vanno emergendo; tuttavia, l'auspicio è, una volta ancora, che dopo la fase dell'analisi e monitoraggio e quella successiva di assunzione delle decisioni, vi sia una effettiva fase di implementazione attenta e puntuale delle norme che scaturiranno. Un tema affrontato a più riprese nel corso degli ultimi anni, ma che dal 2008 in poi non ha trovato applicazione concreta, né sortito gli effetti sperati dalle imprese, se non assai parzialmente, nonostante le importanti aperture in sede legislativa.



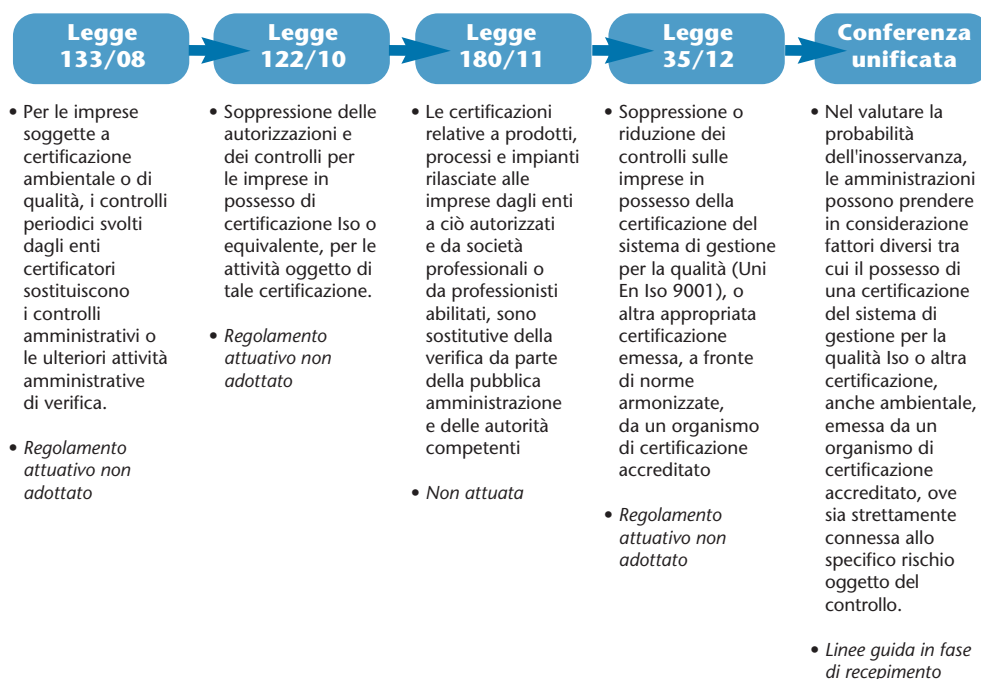
## 5. Certificazioni e controlli: tra mancata attuazione e nuovi spiragli di semplificazione

Nell'ambito dei controlli sulle imprese la certificazione rappresenta, come si è visto, un aspetto che il legislatore tiene in primaria considerazione. È infatti alle imprese certificate che fa riferimento ogniqualvolta tenta di razionalizzare la disciplina dei controlli, affidando alla certificazione un significato ed effetti connessi – come la più volte riproposta sostituzione dei controlli svolti dagli enti certificatori rispetto a quelli esperiti dalle amministrazioni – che talvolta trascendono la filosofia della certificazione volontaria.

Se sul fronte della semplificazione degli adempimenti sono stati svariati gli ambiti sui quali si è speso il legislatore e le iniziative intraprese hanno condotto a discreti risul-

tati, quando il discorso vira sul tema dei controlli il quadro muta sensibilmente: se da un lato la certificazione ha rappresentato il naturale terreno a partire dal quale si è cercato di snellire l'impianto complessivo, dall'altro i risultati ottenuti sono stati ben al di sotto delle attese, e spesso non si è stati in grado di dare seguito alle intenzioni sancite nelle norme, che si richiamano nello schema riportato.

I decreti attuativi cui la normativa ha di volta in volta rimandato, infatti, non hanno visto la luce nei tempi e nei modi previsti, cosicché l'onere gravante sulle imprese controllate, e al tempo stesso sulle amministrazioni controllanti, è rimasto tal quale.





## 6. Il punto di vista delle parti interessate: semplificazione e ruolo della certificazione

Uno studio sul ruolo della certificazione a favore della semplificazione amministrativa non poteva tralasciare il punto di vista delle parti più direttamente interessate: imprese e organismi di certificazione.

Per questo sono stati organizzati tre focus group nei mesi di novembre e dicembre 2014 a cui hanno preso parte rappresentanti delle organizzazioni datoriali e rappresentanti degli organismi di certificazione accreditati. Ciascun focus group aveva come tema portante una norma volontaria: la Uni En Iso 9001 al primo incontro, la Uni En Iso 14001 e la Ohsas 18001 rispettivamente al secondo e terzo incontro. In ciascun focus group si sono toccati aspetti trasversali inerenti alla semplificazione amministrativa e, più nello specifico, il ruolo che potrebbe svolgere le diverse certificazioni accreditate per i sistemi di gestione, sia in generale che in riferimento alla singola norma considerata.

### 6.1. L'approccio volontario alla certificazione va oltre la rispondenza ai requisiti normativi

Viene ribadito, praticamente a ogni incontro, che il fulcro della filosofia della certificazione è la sua volontarietà, la capacità di avere una tensione costante verso il miglioramento. Di norma, un'azienda che decide di certificare il proprio sistema di gestione:

- ❖ ha deciso di porsi come obiettivo fondamentale quello di creare un prodotto all'altezza degli standard

richiesti dal mercato, di gestione sia in termini di efficienza sia di qualità (certificazione di sistema per la qualità a norma Uni En Iso 9001:2008);

- ❖ ha deciso di compiere una scelta consapevole nella direzione della salvaguardia dell'ambiente (certificazione di sistema di gestione ambientale a norma Uni En Iso 14001:2004);
- ❖ e ha infine scelto di dotarsi di un efficiente sistema di gestione per la sicurezza, che garantisce un adeguamento ai requisiti legislativi richiesti dall'ordinamento giuridico e una protezione dei rischi del lavoratore attraverso un'efficace e misurata prevenzione (certificazione di sistema di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro a norma Ohsas 18001:2007).

La certificazione dunque ha scopi diversi dalla mera rispondenza ai requisiti normativi e offre un valore aggiunto che è proprio dell'approccio volontario.

Nel momento in cui un'azienda si certifica alza, consapevolmente, l'asticella: crea, cioè, un'aspettativa crescente nei confronti dei portatori d'interesse (soggetti pubblici e non) e dei clienti.

Ci si aspetta qualcosa di più da un'impresa certificata. Per questo, si ammonisce, non bisogna scivolare nella obbligatorietà delle certificazioni a pena di snaturarne completamente la missione.

L'obbligatorietà svilisce, attrae nella sfera dello standard minimo lo sforzo che, invece, deve essere fatto per assumere un comportamento che ha una matrice culturale: orientare un sistema di imprese a cambiare approccio; a scegliere uno strumento che può sí generare vantaggi sul piano dei rapporti con la pubblica amministrazione, ma che per definizione vuole aiutare le imprese a migliorare la qualità dei propri prodotti e dei propri processi.

### 6.2. Le imprese chiedono a gran voce interventi di semplificazione

La domanda di semplificazione viene messa ai primissimi posti nelle richieste delle imprese, a volte addirittura davanti alla richiesta di riduzione del carico fiscale. I rappresentanti delle imprese che hanno partecipato ai focus group ribadiscono con forza questo punto, e si sono mostrati particolarmente sensibili al tema e al ruolo che potrebbero giocare le certificazioni volontarie.

Tutto ciò che aiuta sul versante della semplificazione è bene accetto, a maggior ragione quando le finalità perseguite sono convergenti, come nel caso della certificazione volontaria: **i controlli, sia quello pubblico sia quello degli enti di certificazione, in fondo hanno la stessa missione: orientare i comportamenti dei soggetti a prevenire rischi in funzione di un interesse generale.**

Da questo punto di vista, si ribadisce, le certificazioni sembrano rappresentare un valore aggiunto: sono orientate al miglioramento e **in un percorso che non si ferma all'ottemperanza dei requisiti fissati da una griglia pubblica, ma cerca di indurre nell'imprenditore un comportamento virtuoso costante e continuo che va oltre le specifiche richieste dalle norme.**

### 6.3. L'incertezza del quadro normativo e i nodi irrisolti dei richiami alla certificazione

In riferimento agli aspetti normativi, i partecipanti ai focus group, pongono per prima cosa un problema di stabilità del quadro normativo: **"prioritaria è la certezza del quadro normativo.** Norme che cambiano ogni anno, testi unici modificati in continuazione non aiutano di certo l'impresa a essere conforme al dettato normativo". **C'è bisogno di un sistema giuridico avanzato in grado di costruire un rapporto di lealtà tra impresa e pubblica amministrazione.**

Il sistema di norme e istituzioni di un Paese influenza costi e competitività delle imprese, le loro decisioni d'investimento, l'entrata e l'uscita delle imprese dal mercato. **Se le norme sono farraginose e instabili, le imprese non possono prevedere le conseguenze delle loro azioni e le loro iniziative economiche restano frenate: così si agevola la diffusione dell'economia sommersa, a vantaggio di imprenditori meno onesti.**

Una legislazione troppo complessa, inoltre, produce incertezze interpretative, favorisce le liti, ingolfa l'amministrazione della giustizia. Ridurre gli oneri amministrativi e realizzare una reale semplificazione della normativa sono obiettivi prioritari.

**La semplicità è la prima garanzia di efficacia dell'intervento pubblico in economia.** Dovrebbe essere questo il criterio guida della semplificazione tanto sbandierata quanto inattuata (*o poco percepita*).

In riferimento al ruolo della certificazione, esplicitamente richiamato in più di una norma, si riscontra che le aperture fatte restano puramente di principio: ri-

mandano a decreti attuativi mai emanati e dunque, di fatto, non sono operative.

Inoltre, si ravvisa una certa confusione di fondo da parte del legislatore che non ha mai scelto in modo chiaro se la certificazione possa essere utile a semplificare gli adempimenti amministrativi (quindi operare *ex ante*), oppure a ridurre i controlli (e dunque operare *ex post*).

In alcune norme si fa riferimento alla prima, in altre alla seconda. Ma servirebbe intraprendere una strada certa e univoca: se, infatti, in virtù della certificazione, viene ridotto un onere in fase adempimentale, poi ci si deve aspettare che avvengano i controlli e, forse, che siano più rigorosi, proprio perché alle aziende certificate vengono semplificati una serie di adempimenti che invece sono richiesti a chi certificato non è. Se invece si sceglie la strada di ridurre i controlli, allora sulla parte istruttoria bisogna corrispondere a tutte le richieste normative.

#### 6.4. Non incontrollati, ma diversamente controllati

Questa intestazione, che riporta fedelmente una frase pronunciata durante i focus group, testimonia che, se dipendesse dalla platea degli operatori, ci si orienterebbe senza dubbio su un alleggerimento dei controlli in favore delle aziende certificate, ma non sulla loro sostituzione con gli audit di certificazione.

Il ragionamento che viene elaborato nei focus group è il seguente: quello che dovrebbe interessare alla pubblica amministrazione è ridurre il rischio, in qualsiasi ambito. E dunque la conformità andrebbe verificata sull'effetto che vuole produrre un determinato requisito normativo e non sul controllo del requisito stesso. Se questo approccio è corretto, al-

lora la certificazione si rivela uno strumento adatto al raggiungimento dello scopo perché già orientata al risultato. Un approccio, questo, che aiuterebbe a superare la cultura del processo amministrativo ancora molto proceduralista, basata sul controllo della conformità uno a uno.

Se, invece, ci si concentra sul rischio prodotto (e non sul requisito), si offre alle aziende la possibilità di trovare soluzioni congrue con il reale portato normativo (*abbassare la probabilità che un evento si verifichi*) senza necessariamente imporre un modo univoco di procedere, che per alcune aziende (per dimensioni o altro) potrebbe risultare sovra o sotto dimensionato.

Come si vede, siamo nel solco tracciato da uno dei principi cardine dell'*Hampton Report* da cui prende avvio la semplificazione dei controlli a livello comunitario e – vale la pena evidenziare – gli imprenditori italiani sono in perfetta sintonia con l'estensore dei principi guida sui controlli, quel Philip Hampton che, si ricorda, non a caso proviene dal mondo imprenditoriale.

Ripercorrendo la normativa in cui si fa riferimento alla certificazione, i partecipanti ai focus group fanno notare come già la pubblica amministrazione riconosca alle imprese certificate un minore rischio potenziale e, in linea di principio, nessuno si oppone al fatto che le imprese certificate possano essere agevolate nei rapporti con la burocrazia. Il punto è che da anni si ragiona su questi aspetti senza riuscire a tradurre tale principio in fatti concreti. **Si chiede che il sistema dei controlli evolva, che vengano individuati criteri per migliorarlo. E quello della certificazione sembra, oltre ogni dubbio, un criterio condivisibile.**

A una richiesta di identificazione puntuale dei controlli da semplificare, si obietta che questo potrebbe rivelarsi un *boomerang*: ogni amministrazione pubblica sa quali sono i controlli che deve fare e quindi può (*e deve*) valutare il peso da riconoscere alle certificazioni. Non si vogliono invadere terreni non propri: spetta alle amministrazioni riconoscere un valore alla certificazione (qualunque essa sia): nel momento in cui si devono pianificare le verifiche, si terrà conto se e quanto le imprese certificate siano a minor rischio, e si agirà di conseguenza.

Già oggi alcune Arpa tengono conto delle certificazioni Emas e Uni En Iso 14001; la certificazione Ohsas 18001 è addirittura riconosciuta dal testo unico in materia di salute e sicurezza, nonché incentivata dall'Inail che prevede una riduzione dei premi per le imprese certificate. È già nei fatti, dunque, la presunzione, in alcuni casi, che a un'azienda certificata sia riconosciuta una certa qual conformità legislativa.

Così un'organizzazione datoriale:

Tutte le volte che abbiamo assecondato la PA nel fare il lavoro di mappatura o l'individuazione della norma da semplificare, cioè tutte le volte che siamo scesi sul terreno dell'analisi, abbiamo perso la partita perché il terreno della PA è la complessità: c'è una missione nella complessità perché dietro la complessità si nasconde il rapporto di potere tra PA e impresa. Consapevole di questo, eviterei di scendere nel campo dell'analisi, perché il campo dell'analisi per noi è perdente.

## 6.5. Indicazioni operative

Passando alla fase propositiva, nei vari focus group sono emerse indicazioni che potrebbero portare alla facilitazione dei rapporti con la macchina amministrativa

pubblica, e si è partiti da un esempio virtuoso, quello dell'Haccp: un modello dapprima osteggiato dalle aziende che poi lo hanno non solo apprezzato, ma su di esso hanno costruito anche processi di innovazione profonda nel controllo della loro gestione aziendale e hanno ottenuto, di ritorno, anche un migliore rapporto con il sistema dei controlli pubblici.

Allo stesso modo, si suggerisce, bisognerebbe individuare un ambito verso il quale orientare l'imprenditore a costruire un suo sistema di gestione che sia coerente anche con la finalità pubblica; orientato da un approccio di miglioramento continuo e, soprattutto, che abbia una ricaduta pratica.

Per esempio, un Manuale per la qualità nel quale l'impresa descrive i propri processi, e dichiara di sottoporsi a un controllo periodico e volontario di quei processi. Questo manuale può essere messo a disposizione della pubblica amministrazione che vi potrebbe rintracciare gli elementi utili sia in fase istruttoria che durante la pianificazione dei controlli. Questa potrebbe essere una prima, positiva, ricaduta operativa.

### 6.5.1. La certificazione ambientale è già riconosciuta da alcune amministrazioni come fattore dirimente in fase di controlli

Sul versante della certificazione ambientale (sia Emas che Uni En Iso 14001) non mancano esempi di attenzione da parte del legislatore e degli organi amministrativi chiamati a vigilare.

Già il progetto *Brave (Better Regulation Aimed at Valorising Emas)*, individua una serie di controlli che si possono diminuire per le aziende certificate Uni En Iso 14001 e registrate Emas.

Anche la direttiva Ied (2010/75/UE) prevede la possibilità di modulare la periodicità dei controlli, sulle organizzazioni, tramite un set di criteri che definiscono una “scala di rischio”, composta almeno da tre parametri: impatti potenziali e reali su salute umana e ambiente; livello di osservanza delle condizioni autorizzative; possesso di certificazione.

In riferimento alla Uni En Iso 14001: in Regione Lombardia è stato introdotto un meccanismo che di fatto impone di tener conto della certificazione ambientale in sede di pianificazione dei controlli e delle ispezioni ambientali. Una pratica che si vorrebbe estesa a tutte le Regioni italiane.

### 6.5.2. Anche la certificazione sulla sicurezza nei luoghi di lavoro offre garanzie di efficacia

Sulla sicurezza dei lavoratori è impensabile che gli organismi di certificazione si possano sostituire ai controlli della pubblica amministrazione: la questione è molto delicata e, ancor più della *compliance* in materia ecologica, risulta imprescindibile.

Tant'è che i sistemi di certificazione per la sicurezza sui luoghi di lavoro sono spesso esclusi dal concetto di semplificazione amministrativa: si fa riferimento alla certificazione per la qualità e ambientale ma non a questa, a dimostrazione che c'è una specificità, un'attenzione e una sensibilità differente. E di questo bisogna tenere conto.

Ma anche su questo versante non mancano esempi di considerazione positiva verso le imprese certificate Ohsas 18001: un riferimento interessante si trova in un decreto ministeriale del 2007 (direttiva per l'attuazione dell'approccio ingegneristico

alla sicurezza antincendio) in cui si prevede che le imprese adottino un sistema di gestione per la salute e sicurezza, così come l'Inail che, dopo averne verificato direttamente l'efficacia, prevede una riduzione del premio per le imprese certificate Ohsas 18001.

Un esempio ulteriore è riscontrato in una proposta normativa della Regione Lombardia che con la legge 19 del 2001 prevedeva una semplificazione sia in termini di oneri amministrativi sia nella riduzione dei controlli:

#### Regione Lombardia Lr19/2001

Art. 4.5. Il provvedimento conclusivo dell'istruttoria al comma 4 definisce, altresì, la periodicità minima delle verifiche ispettive, tenuto conto della esistenza di un *sistema di gestione della sicurezza certificato* riconosciuto dalla Regione Lombardia secondo le modalità di cui all'allegato 3 della presente legge.

Art. 5.5 I commi 2, 3 e 4 non si applicano nel caso di modifiche che non comportino aggravio di rischio *qualora il gestore abbia adottato un sistema di gestione della sicurezza* di cui all'allegato III del d.lgs. 334/1999 certificato da un istituto riconosciuto dalla Regione Lombardia secondo le modalità di cui all'allegato 3 della presente legge.

Art. 7.4 L'ARPA e le strutture del Corpo nazionale dei vigili del fuoco territorialmente competenti assicurano una maggiore frequenza delle verifiche ispettive negli stabilimenti i cui sistemi di gestione della sicurezza *non siano certificati da un istituto riconosciuto* dalla Regione in base ai criteri di cui all'allegato 3 della presente legge.

La legge è poi stata ritirata per problemi di metodo, ma resta un esempio di come si potrebbe procedere.

### 6.5.3. La Uni En Iso 9001 va resa più affidabile

Ci si chiede quale possa essere l'interesse della pubblica amministrazione nei confronti della certificazione più diffusa, e in qualche modo propedeutica alle altre, cioè la Uni En Iso 9001. Detto altrimenti: qual è il vantaggio per la pubblica amministrazione nell'avere un panorama di aziende certificate Uni En Iso 9001? Essendo la norma più trasversale e generalista, si fa notare, non ha peculiarità propria di un settore o di un aspetto specifico da tenere sotto controllo. I controlli, infatti, sono un fatto tecnico e potrebbero variare da settore a settore, ma il punto di riferimento è che **un'azienda certificata Uni En Iso 9001 potrebbe essere considerata, in linea di massima, conforme alla legislazione vigente sullo specifico settore, qualunque esso sia.**

Certo non si disconosce che sul versante della credibilità ci sia ancora da lavorare su questa che rimane una norma fondamentale e propedeutica per qualsiasi altro tipo di sviluppo sia a livello gestionale sia organizzativo.

E non mancano richiami alle responsabilità degli enti di certificazione che dovrebbero impegnarsi di più per tale scopo ed essere più coinvolti e solidali con le

aziende che si certificano, senza trincerarsi dietro il paravento del campionamento e, dunque, dell'irresponsabilità.

### 6.6. In conclusione: puntare sui controlli potrebbe favorire anche la PA

Sembra dunque evidente, per le parti interessate, che la certificazione possa tornare utile prevalentemente per la riduzione e la pianificazione dei controlli, quindi sulla parte adempimentale. E questo anche a vantaggio della pubblica amministrazione che sembra sempre meno in grado di garantire controlli quantitativamente adeguati, soprattutto in fase di prevenzione, sia perché sottoposta a *spending review*, sia perché al suo interno sono poche le competenze tecniche in grado di svolgere efficacemente questo delicato compito. Una riduzione dei controlli verso le aziende certificate (che offrono maggiori garanzie) permetterebbe una concentrazione verso quelle imprese che presentano una rischiosità maggiore. Ma non si nascondono le difficoltà, prima fra tutte quella che dovrà fare i conti con le resistenze presenti all'interno della pubblica amministrazione, in cui difficilmente si sarà disposti ad abdicare ad un ruolo che, più degli altri, fa pesare il rapporto di forza sulle imprese.



## 7. Il sistema dei controlli in Italia

Vediamolo più da vicino, allora, questo sistema che si vorrebbe semplificare. In Italia la disciplina dei controlli risulta, in linea generale, particolarmente complessa a causa della numerosa e frammentata produzione legislativa che caratterizza il nostro sistema normativo. Tale frammentazione determina una criticità nella chiarezza, certezza e conoscibilità degli obblighi ai quali il privato (cittadino o impresa) deve adempiere.

Esiste, inoltre, un oggettivo problema di pluralità e, in assenza di coordinamento, di possibili sovrapposizioni nell'azione dei soggetti preposti alle attività ispettive e di controllo.

A fronte dell'esigenza di evitare le sovrapposizioni nelle attività di controllo, il *Decreto Sviluppo* all'art. 7 ha previsto il coordinamento dei controlli fiscali e contributivi. La normativa richiede alle diverse amministrazioni coinvolte (per esempio Guardia di Finanza, Agenzie fiscali, Monopoli di Stato, Inps e Ministero del lavoro) di svolgere la rispettiva attività in modo coordinato e unificato, al fine di evitare che le imprese siano sottoposte a controlli multipli. Un esempio virtuoso che, come si vedrà, si è cercato di replicare anche in altri ambiti ma non sempre con risultati soddisfacenti.

Se volessimo provare a elencare le amministrazioni che a vario titolo sono autorizzate a effettuare controlli sulle imprese l'inventario sarebbe più o meno questo:

- ❖ Agenzia delle Entrate
- ❖ Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente
- ❖ Azienda Sanitaria locale
- ❖ Camera di Commercio
- ❖ Capitaneria di Porto
- ❖ Comune / Polizia Municipale
- ❖ Direzione Territoriale del Lavoro
- ❖ Guardia di Finanza
- ❖ Inail
- ❖ Inps
- ❖ Nas
- ❖ Noe
- ❖ Polizia Provinciale
- ❖ Uffici Doganali
- ❖ Vigili del Fuoco

E queste le tipologie di controlli demandate a ciascuna amministrazione:

Ente	Tipologia di controllo rilevanti sulle imprese
1. Agenzia delle Entrate	- Corretto adempimento degli obblighi fiscali dei contribuenti
2. Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente	- Fonti e fattori di inquinamento dell'aria, dell'acqua, del suolo, acustico ed elettromagnetico; - Rispetto della normativa vigente e delle prescrizioni contenute nei provvedimenti emanati dalle Autorità competenti in materie ambientali.
3. Aziende Sanitarie Locali	- Sicurezza Alimentare; - Sicurezza del Lavoro (Autorizzazioni Gas Tossici, Sicurezza del lavoro, Scia, Amianto); - Igiene Pubblica (trasporto sanitario, igiene ambienti di vita, strutture sanitarie e farmacie).
4. Camere di Commercio	- Sicurezza dei prodotti (controlli sulla conformità alle leggi vigenti in materia di sicurezza dei prodotti); - Consumi di carburante ed emissioni di CO2 delle autovetture nuove; - Metrologia legale (corretto uso delle iscrizioni metrologiche, laboratori che eseguono la verifica periodica degli strumenti di misura legali, sorveglianza in servizio di strumenti di misura legali, sui centri tecnici dei tachigrafi digitali e/o analogici, settore orafico, produzione e importazione dei preimballaggi).
5. Capitanerie di Porto	- Naviglio nazionale mercantile, da pesca e da diporto e, a seguito di accordi internazionali con altri Stati costieri, anche sul naviglio mercantile di bandiera estera che approda nei porti nazionali; - Filiera ittica (attività di pesca, norme sulla commercializzazione del pescato).
6. Comuni (SUAP e Polizia Municipale)	- Rispetto dei limiti di emissione sonora, requisiti acustici passivi, limiti di emissione sonora autorizzati in deroga, emissioni elettromagnetiche, qualità degli scarichi idrici civili non collegati in pubblica fognatura, conservazione delle coperture in cemento-amianto e presenza altri manufatti contenenti amianto, verifica della qualità ambientale di suolo, sottosuolo e falda, dichiarazione in tema di terre e rocce da scavo, corrispondenza alla normativa della documentazione previsionale acustica, verifica fasce di rispetto degli elettrodotti (ampiezza e presenza ricettori); - Regolarità contributiva, regolarità contributiva Cosap e Tari;

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Requisiti morali e professionali, antimafia, iscrizione al registro imprese, rispetto orari e chiusure, e regolare conduzione attività di impresa;</li> <li>- Adempimenti igienico sanitario su locali e attrezzature.</li> </ul>
<b>7. Direzioni territoriali del lavoro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vigilanza ordinaria: materia giuslavoristica, previdenziale e fiscale sull'esecuzione dei contratti collettivi di lavoro e sull'applicazione di tutte le leggi in materia di lavoro e di previdenza sociale;</li> <li>- Vigilanza tecnica: sicurezza, radiazioni ionizzanti, sicurezza ed igiene del lavoro, tutela delle donne, dei minori, delle lavoratrici madri, delle categorie protette, Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria, applicazione statuto dei lavoratori. Verifiche degli ascensori (e montacarichi con trasporto persone) ed esami per i patentini dei manutentori di ascensori e dei conduttori impianti termici e generatori di vapore.</li> </ul>
<b>8. Guardia di Finanza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poteri e condizioni di legittimità (tributi, obblighi contributivi, previdenziali ed assistenziali, sfruttamento dei brevetti e diritti d'autore);</li> <li>- Contraffazione;</li> <li>- Fiscali;</li> <li>- Tributi doganali;</li> <li>- Accise;</li> <li>- Frodi Comunitarie;</li> <li>- Vigilanza nei giochi (lotto, lotterie, concorsi pronostici, scommesse e di altri giochi amministrati dallo Stato, congegni da divertimento ed intrattenimento, lotta alle forme di abusivismo nella raccolta di scommesse da parte di bookmaker esteri ed italiani e dei loro eventuali intermediari);</li> <li>- Antiriciclaggio, antiterrorismo e traffici di valuta;</li> <li>- Usura;</li> <li>- Spesa pubblica (controllare che i soggetti percipienti gli incentivi per attività produttive siano effettivamente in possesso dei requisiti previsti per l'assegnazione delle somme pubbliche, verificando altresì l'effettività dei costi rendicontati);</li> <li>- Tutela dei mercati finanziari (con particolare riguardo alle condotte più insidiose di manipolazione del mercato e di abuso di informazioni privilegiate).</li> </ul>
<b>9. Inail</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verifica della correttezza del rischio assicurativo in relazione all'attività effettivamente svolta dall'impresa;</li> <li>- Attività volta all'acquisizione degli atti e degli elementi necessari per il completamento dell'istruttoria delle richieste di prestazioni connesse agli infortuni mortali, gravi e in itinere nonché alle malattie professionali.</li> </ul>

<p><b>10. Inps</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Effettiva sussistenza del rapporto di lavoro;</li> <li>- Correttezza dell'inquadramento del rapporto di lavoro (regolarità comunicazioni obbligatorie; qualificazione tipologia rapporto lavoro; corretta tenuta documentazione obbligatoria; eventuale non genuinità di appalto, distacco, somministrazione di lavoro; etc.);</li> <li>- Corretto inquadramento aziendale: determinazione dell'obbligo assicurativo e dell'imponibile contributivo (determinazione eventuale retribuzione non dichiarata; determinazione contribuzione I.v.S. e contribuzioni minori; diritto alla fruizione di eventuali agevolazioni contributive, sgravi ed esoneri contributivi; ecc.);</li> <li>- Verifica della sussistenza delle condizioni per anticipare prestazioni a carico dell'Istituto (indennità di malattia; indennità di maternità; prestazioni a sostegno del reddito familiare; compensi donatori di sangue; trattamenti di integrazione salariale in caso di Cig, Cigs, mobilità, contratti di solidarietà, ecc.).</li> </ul>
<p><b>11. Nas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nei luoghi ove vi è produzione, somministrazione, deposito o vendita di prodotti destinati all'alimentazione umana;</li> <li>- Produzione e vendita di specialità medicinali a uso umano e veterinario (compresi gli omeopatici), di vaccini, virus, sieri;</li> <li>- Prodotti cosmetici e di erboristeria;</li> <li>- Produzione di presidi medico-chirurgici, dispositivi medici e diagnostici;</li> <li>- Igiene, sanità pubblica e polizia veterinaria.</li> </ul>
<p><b>12. Noe</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrasto di traffici illeciti di rifiuti e materiali radioattivi;</li> <li>- Inquinamento Atmosferico, Industrie a rischio e acqua, rifiuti, suoli di pertinenza di industrie sottoposte a speciale normativa.</li> </ul>
<p><b>13. Polizia Provinciale</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ambiente: gestione dei rifiuti, tutela dei corpi idrici superficiali, controllo degli scarichi e loro recapiti; tutela dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico; stoccaggio e distribuzione degli effluenti zootecnici;</li> <li>- Polizia Idraulica per le derivazioni di acqua;</li> <li>- Polizia Mineraria: prevenzione di infortuni, tutela del lavoro, vigilanza sull'impiego degli esplosivi e sugli aspetti della sicurezza nell'ambito della cava e degli impianti di trattamento connessi; sicurezza di terzi e opere pubbliche limitrofe alle attività estrattive;</li> </ul>

<b>14. Uffici Doganali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Circolazione delle merci e fiscalità interna connessa agli scambi internazionali;</li> <li>- Scambi, produzione e consumo dei prodotti e delle risorse naturali soggetti ad accisa;</li> <li>- Illeciti di natura extra-tributaria, quali i traffici illegali di prodotti contraffatti o non rispondenti alle normative in materia sanitaria o di sicurezza, armi, droga, beni del patrimonio culturale, traffico illecito di rifiuti, nonché commercio internazionale di esemplari di specie animali e vegetali minacciate di estinzione.</li> </ul>
<b>15. Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Violazioni in materia giuslavoristica e legislazione sociale.</li> </ul>
<b>16. Vigili del Fuoco</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Applicazione della normativa di prevenzione incendi.</li> </ul>

Ben sedici amministrazioni differenti, ciascuna delle quali con prerogative proprie e, doverosa, autonomia d'intervento che però, di certo, non aiuta a semplificare il quadro di riferimento né per il regola-

tore né per le imprese che tali controlli subiscono. Una possibile matrice che evidenzia le attuali sovrapposizioni tra organismi preposti e tipologie di controlli è la seguente:

	Normativa sul lavoro	Fisco, tributi e premi assicurativi	Inquinamento e ambiente	Sicurezza alimentare	Sicurezza sul lavoro	Incendi	Igiene pubblica	Metrologia	Requisiti morali e professionali	Sicurezza prodotti/obbligo informazioni
Agenzia delle Entrate		❖								
ARPA Regionali			❖							
Aziende Sanitarie Locali				❖	❖		❖			
Camere di Commercio								❖		❖
Capitanerie di Porto				❖						❖
Comuni		❖	❖				❖		❖	
Direzioni territoriali del lavoro	❖	❖			❖					
Guardia di Finanza		❖		❖						❖
Inail		❖			❖					
Inps	❖	❖								
Vigili del Fuoco						❖				
Arma Carabinieri			❖	❖	❖		❖			❖
Polizia Provinciale			❖		❖					
Uffici Doganali		❖	❖	❖						

Ma come si richiamava all'inizio del paragrafo, alcuni sforzi di semplificazione e di coordinamento si stanno realizzando anche in forza delle inevitabili economie che la macchina pubblica deve realizzare. Vediamoli nel dettaglio in riferimento ad alcune problematiche che impattano più direttamente con le tematiche della certificazione (tenendo fuori, dunque, i controlli di natura fiscale).

### **7.1. Una pluralità di soggetti preposti ai controlli sul lavoro, ma diminuiscono gli ispettori e le imprese controllate**

La materia dei controlli sul lavoro è probabilmente quella per la quale la disponibilità di dati aggiornati e sistematizzati nel corso degli anni rende più agevole il tentativo di fotografare l'assetto e comprendere le dinamiche in atto.

In primo luogo, a colpire è la molteplicità degli attori coinvolti che sono chiamati a verificare, seppure da differenti ambiti prospettici, la regolarità dei rapporti di lavoro e degli adempimenti a essi correlati. Tra i soggetti preposti a svolgere ispezioni figurano:

- ❖ il Ministero del Lavoro, che per il tramite degli Uffici territoriali e il supporto dei Nuclei Carabinieri Ispettorato del Lavoro e dei Gruppi Carabinieri per la Tutela del Lavoro, ha competenze di carattere più trasversale: contrasto al lavoro nero e irregolare e a fenomeni discriminatori sul lavoro; verifica della corretta fruizione degli ammortizzatori sociali; rispetto della normativa in materia di orari di lavoro, appalti, somministrazioni ed esternalizzazioni; forme contrattuali applicate e salute e sicurezza sul luogo di lavoro;

- ❖ l'Inps, cui sono demandati la verifica della regolare contribuzione da parte dei soggetti tenuti all'obbligazione e il contrasto al lavoro nero e irregolare;
- ❖ l'Inail, la cui attività ispettiva è finalizzata al contrasto dei fenomeni del lavoro sommerso e irregolare e dell'evasione/elusione contributiva, svolta autonomamente o congiuntamente al personale di altri enti e organismi pubblici (Ministero del Lavoro, Inps, Carabinieri per la tutela del Lavoro, Asl, Guardia di Finanza, Capitanerie di Porto e Agenzia dell'Entrate), ma anche, in particolare, alla verifica della correttezza del rischio assicurativo in relazione all'attività effettivamente svolta dall'impresa e all'acquisizione degli atti e degli elementi necessari per il completamento dell'istruttoria delle richieste di prestazione connesse agli infortuni mortali, gravi e in itinere, nonché alle malattie professionali.

Un fitto e, al tempo stesso, variegato universo, che oltre alle competenze puntuali in materia di controllo sulle imprese, vede riconoscersi in misura crescente negli ultimi anni un ruolo-chiave anche nell'ambito della prevenzione.

La maggiore attenzione dedicata alla prevenzione, pur senza mettere in discussione la necessità di un sistema di controlli efficace e puntuale, ha stimolato le pubbliche amministrazioni a rimodulare l'attività di vigilanza svolta, valorizzando in particolare la fase della programmazione dei controlli secondo due direttrici:

- ❖ da un lato, ricercando il più ampio *coordinamento*, sia all'interno di ciascuna amministrazione che con le altre amministrazioni coinvolte, nel

tentativo di evitare eventuali sovrapposizioni di competenze e duplicazioni dei controlli sulle imprese;

- ❖ dall'altro si è cercato di consolidare un assetto dei controlli in grado di garantire *interventi solidi e sostanziali, ma al tempo stesso selettivi e sostenibili nel lungo periodo*, anche in considerazione del processo di razionalizzazione che sta investendo le pubbliche amministrazioni e che, come peraltro è stato più volte evidenziato dalle stesse, comporta una sensibile riduzione delle risorse umane, tecniche ed economiche a disposizione.

Alla luce di questi processi, le verifiche svolte dalle pubbliche amministrazioni tendono oggi a concentrarsi per lo più verso target sensibili e particolarmente significativi, individuati sulla base di programmazioni e campagne di sensibilizzazione che tengono conto delle peculiarità delle singole aree geografiche e che si focalizzano sulle criticità in esse riscontrate.

La chiave di volta, ma prima ancora la vera sfida sulla quale il sistema dei controlli sul lavoro è chiamato a misurarsi, sta nella concreta tutela che i soggetti competenti saranno in grado di fornire a fronte dei cambiamenti in atto, e nella capacità degli enti controllori di re-interpretare il loro ruolo, incalzati da una pressante esigenza di razionalizzazione dei costi da un lato, e dall'altro, da un contesto generale in cui il rispetto della normativa sul lavoro evidenzia più di una criticità.

Se potenzialmente la nuova sfida che le amministrazioni si trovano di fronte costituisce un incentivo a dare quella prova di maturità ed efficienza che tutti

si attendono, e che peraltro è pienamente alla loro portata, d'altro canto resta sullo sfondo il rischio concreto che la contrazione delle risorse disponibili possa riverberarsi in maniera critica sull'impianto complessivo dei controlli sulle imprese fino a minare la tenuta stessa del sistema.

La situazione odierna, peraltro, lascia pochi margini di interpretazione rispetto, quanto meno, alle forze disponibili, se non alla loro efficacia. Risulta infatti:

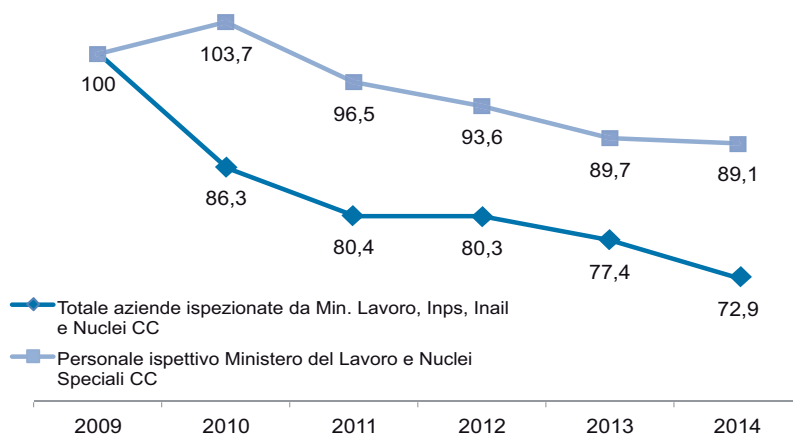
- ❖ **una drastica riduzione dei controlli svolti dalle amministrazioni competenti:** le imprese sottoposte a ispezione sono calate costantemente negli anni, passando dalle oltre 300 mila del 2009 a poco più di 220 imprese nel 2014 con un calo di ben 27,1 punti percentuali;
- ❖ e un'altrettanta **sensibile contrazione del personale preposto all'attività ispettiva:** gli ispettori e tecnici del Ministero del Lavoro e i carabinieri impiegati a supporto sono diminuiti complessivamente del 10,9% negli ultimi sei anni, passando dai circa 4 mila di cinque-sei anni fa fino ai 3.440 del 2014.

Per rendere graficamente il fenomeno, abbiamo considerato uguale a cento il numero di ispettori in servizio e il numero di imprese verificate nel 2009, seguendone l'andamento fino agli ultimi dati disponibili (fig. 4).

## 7.2. Controlli ambientali

Il tema dei controlli ambientali è oggetto di attenzione particolare da parte del legislatore, anche sulla scorta dell'interesse e della sensibilità crescenti verso la questione ambientale.

**Fig. 4 - Andamento dell'attività di vigilanza sulle imprese in materia di lavoro e legislazione sociale, anni 2009-2014 (val. % 2009=100)**



Fonte: elaborazione Censis Accredia su dati Ministero del Lavoro

Insieme al tema della sicurezza sul lavoro, d'altro canto, quello ambientale rappresenta forse il terreno che produce un maggiore impatto sull'opinione pubblica, che ha particolarmente a cuore la prevenzione di incidenti e potenziali impatti che possano avere effetti sulla salute pubblica e sull'ecosistema. Questa attenzione deve però fare i conti con le esigenze del mondo dell'impresa quando si decide di regolamentarne l'attività nel rispetto delle norme vigenti in un ambito così sensibile.

Seguendo questo approccio, sono state numerose le novità introdotte sul tema a livello normativo e regolamentare, volte a favorire la sostenibilità dei processi industriali e delle attività produttive da una parte, e i correlati strumenti di certificazione e sistemi di audit ambientale dall'altra, rilevanti sia come percorsi volontari funzionali a ridurre gli impatti dell'attività d'impresa, sia come profili, in grado, in seconda battuta, di semplificare le ispezioni e gli adempimenti cui le imprese sono sottoposte in fase di autorizzazione e controllo.

È, questo, un processo che in realtà è ben più radicato di quanto possa apparire a un primo sguardo, affermatosi presso le istituzioni europee da ormai svariato tempo, e che il legislatore italiano ha recepito negli approcci, e successivamente trasfuso in atti normativi, con un sensibile ritardo.

Basti fare riferimento alla Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio che già nel 2001 stabiliva i criteri minimi da adottare negli Stati membri in materia di ispezioni ambientali riferite all'attività d'impresa. In quella sede, in particolare, si affermava che *i piani delle ispezioni ambientali dovrebbero tenere conto delle informazioni pertinenti disponibili in relazione a siti specifici o tipi di impianti controllati, come [...] le informazioni di audit e dichiarazioni ambientali, in particolare quelle prodotte dagli impianti controllati registrati in conformità del sistema comunitario di ecogestione e audit (Emas), i risultati delle ispezioni precedenti e le relazioni sul controllo della qualità ambientale.*



Per le istituzioni europee, le certificazioni ambientali volontarie sono un aspetto rilevante di cui tenere conto in fase di programmazione dei controlli ambientali.

Nel nostro Paese, solo di recente tali certificazioni hanno acquisito rilevanza anche nei confronti della pubblica amministrazione, in una logica di semplificazione degli adempimenti burocratici richiesti alle imprese certificate, riduzione dei controlli ambientali cui le stesse sono sottoposti e in altri ambiti ancora, come ad esempio le agevolazioni economiche e finanziarie concesse alle imprese certificate: riduzione dei contributi amministrativi relativi alle attività standard durante le ispezioni in Lombardia; riduzione delle tasse regionali (Irap) per le aziende registrate Emas o certificate Uni En Iso 14001 in Toscana, ecc.

Per quanto attiene più strettamente al versante dei controlli, il legislatore italiano ha sostanzialmente recepito l'impostazione per cui, in presenza di certificazioni ambientali, si riduce l'indice di rischio connesso all'attività d'impresa e preso in considerazione al momento della programmazione dei controlli; pertanto questa sarà sottoposta ad una frequenza di ispezioni minore.

In tal senso, il d.lgs. n. 46/2014 nella parte dedicata all'autorizzazione integrata ambientale (Aia) – prevista per quelle attività di impresa più complesse e impattanti per l'ambiente e la salute umana – detta norme di particolare favore per le imprese che adottano un sistema di gestione ambientale, per le quali dispone una sensibile riduzione delle ispezioni ambientali ordinarie. Dispone, infatti, che il periodo tra due visite ispettive in loco, in riferimento all'Aia, sia determinato sulla base di una valutazione sistematica effettuata dalla Regione o dalla Provincia autonoma sui ri-

schi ambientali delle installazioni interessate, che considera anche la partecipazione del gestore al sistema dell'Unione di gestione e audit (Emas).

In alcuni casi si fa riferimento al sistema di gestione Emas, in altri fa riferimento alla norma Uni En Iso 14001, come quando si disciplina il riesame periodico dell'Aia, che per le aziende certificate prevede termini più estesi e, dunque, procedure meno onerose.

A prescindere dalla norma di gestione ambientale di volta in volta considerata, e dagli effetti che ne discendono, pertanto, l'approccio del legislatore non dà adito ad equivoci e denota chiaramente un particolare favore verso i sistemi di certificazione ambientale volontaria.

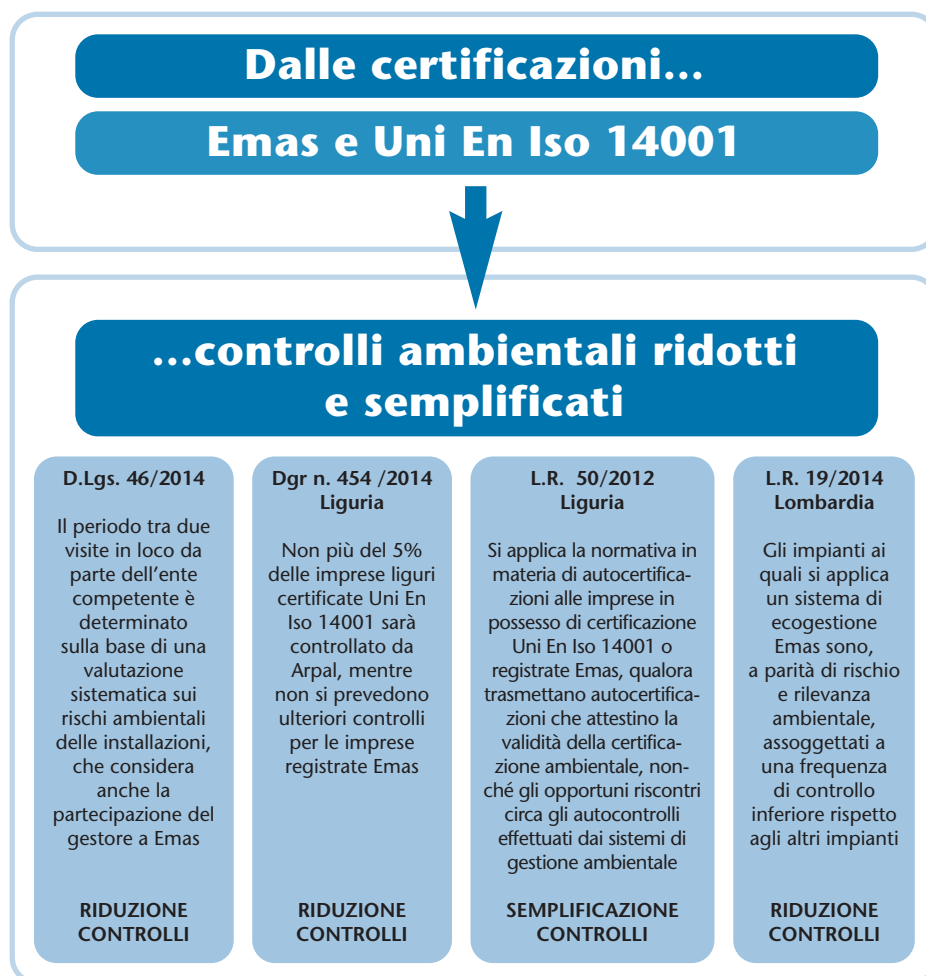
Proprio a partire dal sistema Emas si è di recente concluso il già citato Progetto Brave che ha svolto una ricognizione di quelli che sono gli ostacoli che limitano la diffusione del sistema di gestione ambientale (scarsi incentivi economici, elevati costi di implementazione e mantenimento, ecc.) nell'ottica di valorizzare e incentivare l'ulteriore diffusione di strumenti volontari di politica ambientale.

Il progetto in questione ha prodotto importanti indicazioni volte a migliorare la legislazione sul tema, in un senso ancora più favorevole alle imprese dotate di certificazione, e svariate osservazioni emerse sono state prontamente riprese dalle normative delle regioni coinvolte nel progetto: Toscana, Liguria e Lombardia.

In linea generale, le proposte trasfuse nelle norme regionali hanno previsto una ulteriore semplificazione sia degli adempimenti burocratici che dei controlli ambientali gravanti sulle imprese in possesso di certificazione.

Ad esempio, in Liguria la L.R. n. 20/2006 dispone che Arpal sottopone al controllo previsto dalla normativa in materia di autocertificazioni le imprese in possesso di certificazione del sistema di gestione per la qualità Uni En Iso 14001 o registrate Emas, qualora le stesse trasmettano autocertificazioni annuali che attestino la validità della certificazione ambientale, nonché gli opportuni riscontri circa gli autocontrolli effettuati a norma dei relativi sistemi di gestione ambientale, con particolare riferimento al superamento degli eventuali controlli

periodici previsti dalle autorizzazioni. In virtù della certificazione ambientale posseduta, dunque, le imprese sono sottoposte a controlli semplificati, meno onerosi grazie alla possibilità di ricorrere all'autocertificazione, fino alla previsione del possibile superamento dei controlli periodici, come previsto dalla disciplina delle autorizzazioni. Sempre in Liguria, il Programma annuale dei controlli ambientali svolti da Arpal, riferito al 2014, prevede di programmare le attività di controllo previste tenendo in considerazione la proporzionalità al rischio e la propensione alle



inadempienze delle aziende. In questo senso prevede minori controlli per le imprese dotate di certificazioni ambientali, considerando l'esecuzione di controlli su una percentuale fino al 5% delle imprese in possesso di certificazione ambientale Uni En Iso 14001, mentre non si prevedono ulteriori controlli per le imprese registrate Emas. Con il Dgr n. 3151 del 18 febbraio 2015, la regione Lombardia, a sua volta, ha definito una metodologia per la predisposizione e approvazione del piano di ispezione ambientale presso le installazioni soggette ad Aia e, tra gli elementi considerati al fine di individuare l'indice di rischio in relazione al loro impatto ambientale – quindi per definire la frequenza dei controlli – ha preso in considerazione sia le variabili che rappresentano le performance in negativo (non conformità rilevate in precedenti visite ispettive), sia quelle in positivo, come la partecipazione a strumenti di certificazione ambientale volontarie.

Sempre in Lombardia, la L.R. 19 del 2014, stabilisce che i piani delle ispezioni e dei controlli definiti dagli enti competenti alle attività di controllo e vigilanza ambientale debbano tener conto, tra gli altri elementi, delle informazioni contenute in audit e report ambientali, in particolare quelle prodotte dagli impianti controllati gestiti da organizzazioni registrate in conformità con il sistema comunitario di ecogestione e audit (Emas) e delle relazioni sul controllo della qualità ambientale, e prevede che i piani delle ispezioni e dei controlli – per gli impianti soggetti a controllo Emas – siano assoggettati ad una frequenza di controllo inferiore rispetto agli altri impianti.

### 7.3. Migliorano i controlli sulla salute e sicurezza sul lavoro

L'approvazione del *Testo unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro* (d.lgs. n.

81/08) ha riformato una disciplina già molto avanzata.

Questo, unito all'approccio virtuoso che ha contraddistinto i vari attori in gioco – dalle istituzioni alle organizzazioni di rappresentanza, dai datori di lavoro agli stessi lavoratori – ha permesso al nostro Paese di compiere importanti passi in avanti sul fronte della prevenzione dell'incidentalità sul lavoro. Da alcuni anni si riscontrano delle performance incoraggianti, misurabili principalmente con il calo del numero di morti e di lavoratori infortunati sul luogo di lavoro, ma anche in termini di maggiore salubrità dei luoghi di lavoro. Il tutto ha favorito una riduzione dei relativi costi sociali ed economici connessi.

L'impatto della legislazione sulla sicurezza sul lavoro, come peraltro confermano gli addetti ai lavori, è stato decisivo per invertire il ben poco lusinghiero *trend* che ci caratterizzava, e ha innescato a cascata processi virtuosi anche sul fronte amministrativo, sociale e culturale, che a loro volta hanno contribuito a rendere più efficace il sistema posto a tutela della sicurezza sul lavoro.

Nel complesso, le principali novità intervenute sul tema, e in particolare sul fronte della vigilanza, possono ricondursi al seguente mix di azioni:

- ❖ **incremento dei controlli** sulle imprese da parte delle amministrazioni;
- ❖ **semplificazione dei processi** e più stretto coordinamento tra gli attori;
- ❖ **formazione e sensibilizzazione culturale** dei soggetti più direttamente coinvolti: dai datori di lavoro ai lavoratori, con attenzione a ben determinati settori economici, come quelli edilizio e agricolo.

Questi interventi hanno fatto sì che i controlli in questo particolare ambito, a dispetto della **sensibile contrazione del numero degli ispettori e delle risorse disponibili**, siano riusciti a consolidare la propria performance sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, rendendosi decisamente più efficaci e moderni, oltretutto vicini alle esigenze delle imprese e della platea degli altri *stakeholders*.

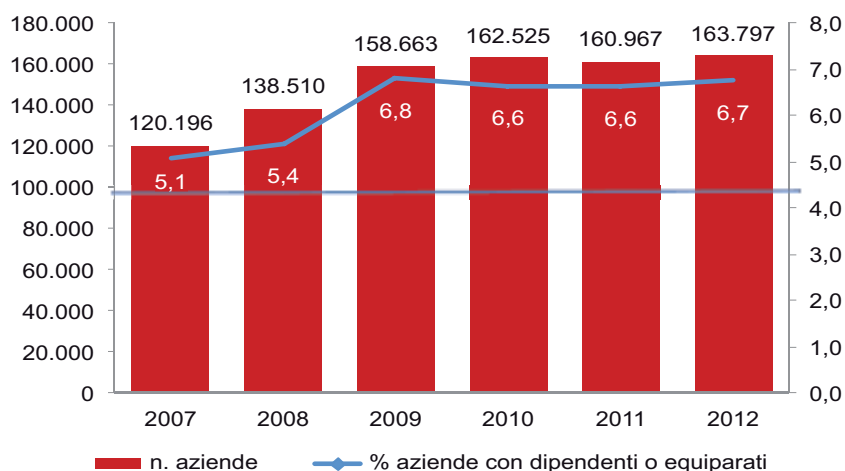
Quanto al volume di attività svolta, l'obiettivo che le strutture di coordinamento nazionale si erano poste nel 2007 – effettuare controlli sulla salute e sicurezza degli ambienti di lavoro almeno sul 5% delle imprese con uno o più dipendenti o equiparati – è stato raggiunto fin dal primo anno, e negli anni a seguire si è consolidato ulteriormente, tant'è che nel 2012 la quota di imprese controllate dalle Asl ha raggiunto la soglia del 6,7% del totale (fig. 5). Il dato nazionale, ovviamente, è frutto di performance nettamente differenziate a li-

vello locale, dove si evidenziano casi più complicati, come in Calabria (4,1%), Abruzzo (4,6%), Sicilia (4,6%), Puglia (4,7%) e Friuli Venezia Giulia (4,7%), in cui tuttora non è stata raggiunta la soglia minima prevista. Anche nel comparto agricolo si riscontra più di una criticità: a fronte di un obiettivo tendenziale che collocava almeno a 10mila unità le aziende da ispezionare annualmente, le amministrazioni preposte sono state in grado di controllarne nel 2012 poco più di 8.500.

Se, tutto sommato, il dato quantitativo risulta soddisfacente, nonostante i margini di ulteriore miglioramento del volume dei controlli svolti, è forse sul versante che attiene all'efficacia e alla qualità delle ispezioni effettuate dalle amministrazioni competenti che si segnalano le iniziative più incoraggianti.

Coordinamento, semplificazione, selettività e programmazione sono sostanzial-

**Fig. 5 - Aziende sottoposte ai controlli sulla salute e sicurezza sul lavoro da parte delle Asl, anni 2007-2012 (v.a. e val. %)**



Fonte: elaborazione Censis Accredia su dati del Coordinamento tecnico interregionale della prevenzione nei luoghi di lavoro

mente le parole chiave cui il legislatore e i soggetti preposti a svolgere i controlli hanno uniformato le rispettive strategie e azioni in materia sicurezza sul lavoro.

Sulla scorta di quanto disposto dal d.lgs. n. 81/2008, ad esempio, sono stati creati organismi di coordinamento tra livelli di governo centrale e locale e tra enti diversi – il Comitato per l’indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro; la Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro; il Coordinamento tecnico inter-regionale nei luoghi di lavoro; i Comitati regionali di coordinamento – per dare omogeneità al sistema istituzionale della vigilanza, coordinare le azioni e le ispezioni realizzate a livello locale dalle Asl di concerto con le altre autorità preposte (Direzioni territoriali del Lavoro, l’Inail, ecc.) e, infine, assicurare l’organica e puntuale attuazione dei piani e dei programmi locali.

Al contempo, la formalizzazione di accordi e convenzioni tra diversi enti controllori ha reso possibile la messa a sistema di informazioni tra amministrazioni, e tramite regolamenti *ad hoc* si sono anche semplificate le procedure di controllo, nel tentativo di evitare duplicazioni nelle ispezioni e sovrapposizioni di competenze, e concentrare le verifiche verso quei settori e quelle realtà d’impresa che presentano profili di rischio più elevati, al fine di pervenire a una effettiva tutela degli interessi protetti.

A tal proposito, il nuovo regolamento di Prevenzione Incendi – Dpr n. 151/2011 – nel rispetto del principio di proporzionalità, differenzia i controlli svolti dai Vigili del Fuoco e i connessi adempimenti burocratici in capo alle imprese, in base all’indice di rischio di queste ultime. Le im-

prese vengono distinte in tre differenti categorie sulla base di parametri di rischio: nei casi meno complessi sono previsti sopralluoghi meno frequenti e procedure amministrative semplificate rispetto a quelle attuali, mentre si prevedono controlli a tappeto per le attività potenzialmente più pericolose. Degne di particolare interesse, anche per l’impianto tecnologico che è stato predisposto sono, inoltre, le convenzioni che Inail ha stabilito con Unioncamere, con il Ministero del lavoro INPS ed Agenzia delle Entrate, con il Comando generale dei Carabinieri (Nucleo tutela del lavoro), con la Guardia di Finanza e la Capitaneria di Porto (per ciò che attiene alle attività del lavoro marittimo), con le quali si sono sviluppate sinergie per acquisire dati ed elementi per l’impianto di un sistema di *business intelligence* volto a contrastare, secondo un approccio dinamico, i fenomeni del lavoro sommerso, delle irregolarità contributive e dell’inosseranza della normativa sulla salute e sicurezza sul lavoro. In sostanza, tramite algoritmi che incrociano grandi moli di dati, **le amministrazioni sono in grado di selezionare le imprese in cui con maggiore probabilità la normativa vigente non è rispettata**, e proprio su questo universo tendono a concentrare i controlli.

Gli output del processo di Intelligence sono gestiti all’interno di un Sistema Integrato specializzato per la raccolta, la selezione ed il monitoraggio delle posizioni a rischio, individuate anche attraverso l’analisi dell’andamento infortunistico, totalmente sinergico con la procedura della gestione dell’incarico ispettivo.

Il tutto è finalizzato ad innalzare la capacità di vigilanza sull’attuazione delle norme in materia di lavoro e di legislazione sociale e, quindi, per garantire la tutela assicurativa dei lavoratori, elevare il grado fedeltà contributiva e favorire la coesione e l’equità sociale.

Un sistema efficace visto che i controlli svolti da Inail, nel 2013, hanno riportato irregolarità nell'88% delle imprese controllate: a dimostrazione che si è riusciti effettivamente a concertare le azioni di vigilanza sulle imprese più a rischio.

Dunque i controlli sulla sicurezza sul lavoro, benché non abbiano sostanzialmente risentito del calo delle risorse a disposizione delle pubbliche amministrazioni sono stati riparametrati, al fine di renderne l'impianto complessivo più efficace e funzionale a incrementare i livelli di tutela effettiva degli interessi protetti. La vigilanza tende, infatti, a concentrarsi oggi per lo più sulle imprese a maggiore rischio, sia in ragione dell'attività svolta che della probabilità del mancato rispetto delle normative, e proprio nei loro confronti le ispezioni sono più puntuali. Per le altre imprese tendono a essere più rari e meno invasivi, riducendo i vari oneri che su queste gravano.

In questa partita entrano anche le certificazioni volontarie vista la fiducia con cui il sistema guarda a esse. Il legislatore, infatti, tiene in primaria considerazione il ruolo svolto dai sistemi di gestione della salute e sicurezza del lavoro, cui attribuisce una funzione cruciale nella effettiva prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Basti considerare come la stessa Inail, sulla base di prove che dettagliamo nel paragrafo successivo, spinga per una sempre più ampia diffusione di questi strumenti di certificazione e riconosca loro un'efficace azione in ottica di prevenzione. Non a caso prevede alcuni incentivi:

- ❖ il decreto ministeriale 3 dicembre 2010 prevede la riduzione del premio assicurativo fino al 30%, in virtù di interventi affrontati dalle imprese per il miglioramento delle condizioni di sicurezza e di igiene nei luoghi di la-

voro, in aggiunta a quelli minimi previsti dalla normativa in materia;

- ❖ ulteriori finanziamenti erogati a sportello (come a esempio i 267,5 milioni di euro a fondo perduto, e fino a copertura del 65% delle spese d'investimento sostenute) sono stanziati per le imprese che abbiano investito in progetti di miglioramento dei livelli di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, cui si aggiungono altri 30 milioni per le piccole e medie imprese operanti nel settore agricolo, edile o dell'estrazione e lavorazione di lapidei che abbiano implementato progetti di innovazione tecnologica mirati al miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

In entrambi i casi è sostanzialmente alle certificazioni volontarie che il legislatore fa riferimento, e sono queste a essere oggetto di incentivi e finanziamenti. Per un effettivo salto di qualità in materia di controlli sulla sicurezza sul lavoro, peraltro coerente con l'approccio fin qui dimostrato dal legislatore, e anche a fronte della costante riduzione delle risorse disponibili e dell'importanza degli interessi in gioco, è dunque alle certificazioni che il sistema dovrà necessariamente guardare, e su queste fare affidamento sempre maggiore.

### **7.3.1. La certificazione dei processi per la sicurezza riduce i costi sociali ed economici dell'incidentalità**

Un esempio fortemente indicativo della capacità della certificazione di abbattere i rischi relativi ci viene fornito da un'indagine dell'Inail sulla certificazione Ohsas 18001 già presentata nel quaderno 1/2012 dell'Osservatorio Accredia.

La certificazione Ohsas 18001 è un tipico esempio di funzionamento di uno schema di certificazione volontaria rivolta, in questo caso, alla gestione dei processi che possano incrementare la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro. Lo schema impone di rendere misurabili le performance dell'impresa, di tenere costantemente sotto controllo i fattori di rischio e le misure di prevenzione dell'incidentalità, oltre a coinvolgere i lavoratori in un processo continuo di formazione e informazione.

Vari studi, compresi quelli condotti dal Censis e questo dell'Inail – a cui si fa riferimento – tendono ad evidenziare la maggiore capacità delle aziende certificate Ohsas 18001, rispetto alle imprese prive di tale certificazione, di focalizzare e riconoscere i propri limiti nell'approntare un sistema di sicurezza sui luoghi di lavoro ed a mettere in atto misure di prevenzione efficaci.

Proprio per dimostrare l'efficacia di tali sistemi l'Inail ha effettuato una attenta analisi, per il triennio 2007-2009, degli indici infortunistici delle aziende che hanno adottato un sistema di gestione Ohsas 18001 accreditato Accredia, confrontandoli con gli indici delle aziende omologhe per settore produttivo e territorio di appartenenza presenti nella banca dati dell'Istituto.

Si è verificato così che la differenza dell'indice di frequenza infortunistica delle due popolazioni di aziende è statisticamente significativa così come si è riscontrato un generalizzato abbattimento degli indici infortunistici, per tutti i gruppi di lavorazione Inail tranne che per il comparto agricolo (in cui non si rilevano differenze significative).

I dati furono così confortanti che nel comunicato si affermava che: *Inail sostiene con forza la certificazione erogata sotto accreditamento Accredia. Le aziende che scelgono questa*

*via, che è di gran lunga la più affidabile ed efficace, possono ottenere più facilmente sia gli incentivi che lo sconto, perché in queste imprese sappiamo di avere una necessità molto minore di effettuare delle verifiche; queste infatti sono già state effettuate da auditor.*

Si è proceduto in questo modo: è stato identificato un insieme di imprese omogeneo a quello delle aziende certificate per tipologia di lavorazione Inail, territorio e per dimensione aziendale col fine di confrontare, mediante verifica di ipotesi di significatività, la differenza fra gli indici infortunistici dei due campioni: (quello delle aziende certificate mediante adesione allo schema Ohsas 18001 e quello delle aziende italiane operanti negli stessi settori) e confrontare le variazioni negli indici di frequenza infortunistica e negli indici di gravità tra i due campioni. Partendo da quei dati abbiamo provato a fare delle proiezioni in merito sia al numero di incidenti che si potrebbero limitare sia al minor costo sociale che ne deriverebbe, nel caso in cui quella certificazione fosse diffusa in quasi tutte le imprese.

Per poter comparare i dati e proporre scenari significativi per ciascun settore produttivo (oltre che nel totale) si è dovuto fare riferimento al numero di lavoratori occupati presenti nel database Inail. Questo numero è aggiornato al 2012. Il riferimento ai lavoratori sotto copertura Inail era, ed è, imprescindibile, proprio perché non tutti i lavoratori hanno una copertura Inail e dunque non corrispondono al totale dei lavoratori occupati restituito dall'Istat.

Partendo da quei dati si sono proiettati gli andamenti degli incidenti su due scenari possibili: uno a bassa intensità di certificazione e uno ad alta intensità di certificazione, fra le aziende italiane e tenendo conto del numero di lavoratori sotto copertura Inail, sia totali che per settore produttivo.

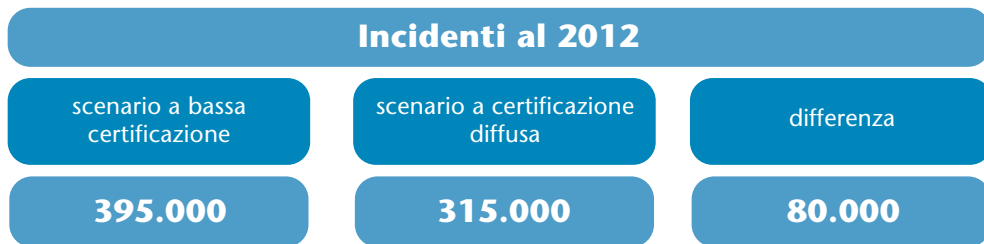
### 7.3.1.1. 80mila incidenti in meno e un risparmio di 4 miliardi di euro

Sono queste le cifre di uno scenario con la quasi totalità di imprese (operanti nel 2012 in Italia) certificate secondo lo schema Ohsas 18001. Si avrebbero cioè 80mila incidenti in meno, nel corso dell'anno (tav. 1), con un indice di abbattimento del rischio pari a 20,3 punti e un risparmio, in termini di costi sociali stimati, pari a poco meno di 4 miliardi di euro, calcolando un costo medio per infortunio di circa 50mila euro: un valore approssimato per difetto visto che già nel 2009 l'Inail lo riteneva una stima approssimativa che non teneva conto della gra-

vità dell'infortunio (tav. 2). Se si proietta l'indice di abbattimento del rischio, e il minor costo sociale, nello scenario a certificazione diffusa, per i vari settori produttivi presenti nella banca dati Inail, emergono indicazioni interessanti e per nulla omogenee.

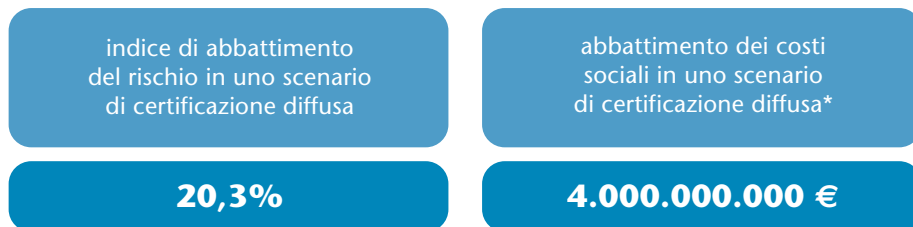
Si è già detto della scarsa significatività dell'abbattimento di infortuni nell'ambito del settore agricolo, dovuta in parte alle poche realtà certificate Ohsas 18001 in quel settore prima del 2010 (probabilmente le aziende più grandi e dunque con una maggiore esposizione a possibili incidenti). Ma, settore agricolo a parte, è interessante notare come l'abbattimento del rischio incidenti sia maggiore (e conse-

**Tav. 1 - Variazione degli incidenti sul lavoro in uno scenario ad alta e bassa diffusione della certificazione Ohsas 18001 (v. a.) 2012**



Fonte: elaborazione Censis Accredia su dati Inail

**Tav. 2 - Indice di abbattimento del rischio e risparmi nello scenario a certificazione diffusa (val. % e €) 2012**



(\*) Ipotesi di costo sociale di 50.000 € a infortunio  
Fonte: elaborazione Censis Accredia su dati Inail



**Tav. 3 - Variazione percentuale negli indici di rischio relativi e risparmio in termini di costo sociale, nello scenario a certificazione diffusa, per settore produttivo (val. % e migliaia di €) 2012**

	<b>Indice di abbattimento del rischio in uno scenario di certificazione diffusa</b>	<b>Abbattimento dei costi sociali in uno scenario di certificazione diffusa (*)</b>
Attività varie	21,7	1.300
Lavorazioni agricole	1,0	10
Chimica	25,5	160
Costruzioni	33,4	1.100
Energia, acqua e gas	32,1	40
Legno	33,6	185
Metallurgia	6,1	300
Mineraria	43,2	200
Industrie tessili	63,8	410
Trasporti	12,8	270

(\*) Ipotesi di costo sociale di 50.000 € a infortunio  
Fonte: elaborazione Censis Accredia su dati Inail

guentemente il risparmio in termini di costi sociali) proprio in quei settori con maggiore rischiosità (estrazione mineraria, costruzioni, lavorazione del legno, energia) segno che, **con una attenta politica di prevenzione, gli infortuni sul lavoro possono essere effettivamente ridotti.**

Emblematico il caso dell'industria tessile dove l'indice di abbattimento del rischio, in uno scenario in cui tutte le imprese fossero certificate Ohsas 18001, arriverebbe al 63,8%, cioè **si avrebbe un infortunio sul lavoro lì dove oggi ce ne sono tre.**

Questi scenari sono decisamente confortanti, sia perché vanno a toccare un aspetto delicato come quello della sicurezza sul lavoro, in cui le ipotesi di miglioramento si traducono in minori infortuni – e dunque in qualcosa di molto concreto che travalica il mero dato statistico – sia perché confermano che quando

è possibile fare una verifica puntuale (gli infortuni sul lavoro sono conteggiati dietro denuncia) **si può dimostrare come la certificazione volontaria abbassi effettivamente la rischiosità** nei confronti delle imprese che certificate non sono.

E in questo l'Inail è un caso virtuoso avendo contribuito a definire il regolamento tecnico (RT12) con il quale Accredia declina le regole per l'accreditamento degli organismi di certificazione e per le certificazioni stesse. Questo aspetto e il riscontro su campo dell'attendibilità della certificazione hanno portato l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro a prevedere incentivi e sconti sulle polizze per le aziende certificate Ohsas 18001 e, più importante per i nostri fini, a sponsorizzare la certificazione richiamata, dichiarando che le verifiche alle imprese certificate possono essere effettuate con minore frequenza perché sono già effettuate dagli auditor degli organismi di certificazione.



## 8. Riflessioni conclusive

Provando a riassumere quanto fin qui esposto, si possono trarre alcune indicazioni operative a suggellare il contributo che la certificazione volontaria sotto accreditamento può offrire alla semplificazione amministrativa.

Si è partiti dalla consapevolezza, ormai ampiamente accettata anche in Italia, che la semplificazione amministrativa va perseguita nell'interesse generale di un Paese che si trova a competere anche con la chiarezza degli adempimenti e la velocità con la quale riesce a dar loro seguito.

Un sistema di regole chiaro, intellegibile e facilmente applicabile è tanto più necessario in una società complessa che tende a moltiplicare i centri di produzione normativa – e le funzioni pubbliche loro dedicate – ciascuno con le proprie prerogative e la propria autonomia da difendere. In questo scenario, il rischio da scongiurare è quello di un incremento a dismisura del numero delle regolazioni e delle strutture preposte a farle rispettare.

Per non rimanere invischiati nel groviglio di regole che potrebbe scaturirne, ci si potrebbe orientare verso la salvaguardia dell'autentico portato normativo – lo scopo che si prefigge – verificandone la conformità sugli effetti prodotti e non sul riscontro puntuale dei requisiti: ma questo richiederebbe una trasformazione culturale alla quale la nostra burocrazia non sembra ancora pronta.

Dal canto loro, le imprese avanzano una richiesta pressante di semplifica-

zione quasi a paventare il rischio che al moltiplicarsi dei centri regolatori corrisponda una crescita degli adempimenti richiesti, a cui necessariamente bisognerebbe dedicare tempo e testa, nonché sostenere costi, diretti o indiretti, visibili o nascosti. Considerando che l'attività di vigilanza in sé, in periodi di crisi, è sicuramente meno tollerata dalle aziende.

Ma i costi esistono anche per le pubbliche amministrazioni che quei controlli devono svolgere; anch'esse costrette dalla crisi a efficientare, quando non ridimensionare, una macchina burocratica che ha problemi di disponibilità economica, di riduzione del personale e di impoverimento delle competenze interne.

### 8.1. La certificazione volontaria sotto accreditamento: una spinta all'efficienza e all'autodisciplina che garantisce anche la PA

In questo panorama c'è un nutrito numero di imprese che sceglie una sorta di autoregolazione sottoponendosi volontariamente – e sostenendone i relativi costi – a una certificazione sotto accreditamento.

L'organizzazione mondiale per la normazione – quell'Iso (*International Organization for Standardization*) la cui sigla compare in testa alle norme considerate – pubblica ogni anno i dati sulla diffusione nel mondo delle principali certificazioni di sistema di gestione.

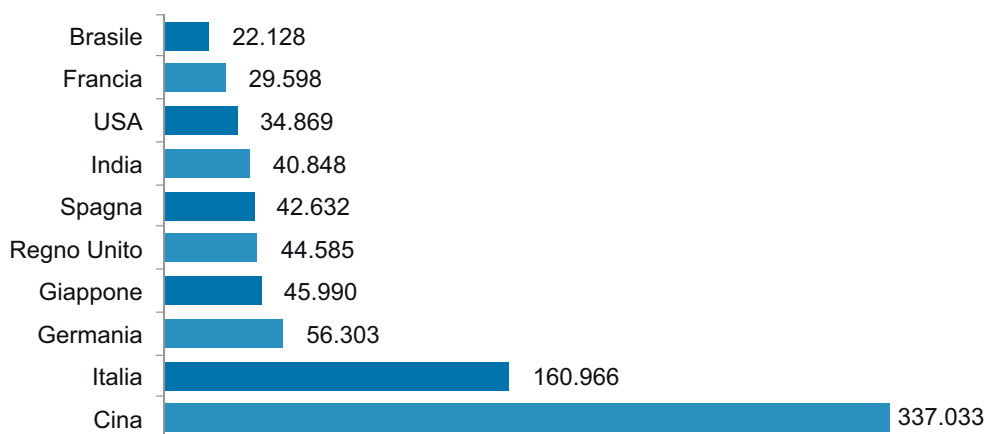
La distribuzione delle certificazioni al 2013 conferma l'Italia tra i primi Paesi al mondo per numero di certificati e trend di crescita. In particolare – per ciò che riguarda la certificazione relativa ai sistemi di gestione per la qualità (Uni En Iso 9001) – l'Italia, con 160.966 certificati emessi, si attesta al secondo posto subito dopo la Cina e davanti a Germania, Giappone e Regno Unito (fig. 6) e fa registrare il miglior trend di crescita planetario, davanti a India e Stati Uniti, con ben 23.975 certificati rilasciati tra 2012 e 2013.

La stessa dinamica si riscontra per le certificazioni ambientali (Uni En Iso 14001) per le quali il nostro Paese è secondo, sempre dietro la Cina e davanti a Paesi come Giappone, Regno Unito, e Spagna (fig. 7). Questo exploit dipende in parte da un'esplicita richiesta di certificazione da parte della pubblica amministrazione che la pone come condizione necessaria per l'esecuzione di lavori pubblici, ovvero per partecipare a gare di aggiudicazione per servizi e forniture. Un vero e proprio onere a cui le imprese non

si sottraggono, ma che spiega solo in parte questi grandi numeri. Se, ad esempio, volessimo considerare tutte le certificazioni del settore costruzioni come frutto di questa logica, dovremmo scalare dal novero 27.700 certificati – sui circa 161mila censiti – una quota corrispondente a meno del 17% di quelli rilasciati.

La spiegazione evidentemente deve essere ricercata altrove. In Italia esiste una cultura della qualità diffusa a vari livelli e l'universo delle Pmi (quelle che hanno dato l'impulso maggiore alle certificazioni) mostra di apprezzare la certificazione volontaria come strumento per tenere sotto controllo i processi produttivi e adottare una cultura gestionale spesso assente nei piccoli imprenditori. Nel 2011 un'indagine – sempre condotta dal Censis per conto di Accredia – aveva sondato i pareri degli imprenditori certificati. Questi confermavano quanto il sistema di gestione per la qualità fosse considerato uno strumento utile a razionalizzare i processi interni, a definire un obiettivo di efficienza e a individuare eventuali elementi di debolezza dell'organizzazione.

**Fig. 6 - I primi dieci Paesi al mondo per numero di certificati Uni En Iso 9001 - Anno 2013**



Fonte: elaborazione Censis Accredia su dati Iso survey 2013

Soltanto il 10% si dichiarava non soddisfatto, lamentando che gli adempimenti richiesti incidono negativamente sull'operatività aziendale, complicandone i passaggi e appesantendo le procedure. Il restante 90% aveva invece una percezione positiva della certificazione, e il 15% tra questi la reputava una scelta strategica che aveva consentito all'impresa di compiere un autentico salto di qualità. Chi la usa l'apprezza per quello che è: una forma di autodisciplina a cui l'azienda si assoggetta principalmente per capire e soddisfare le aspettative dei clienti.

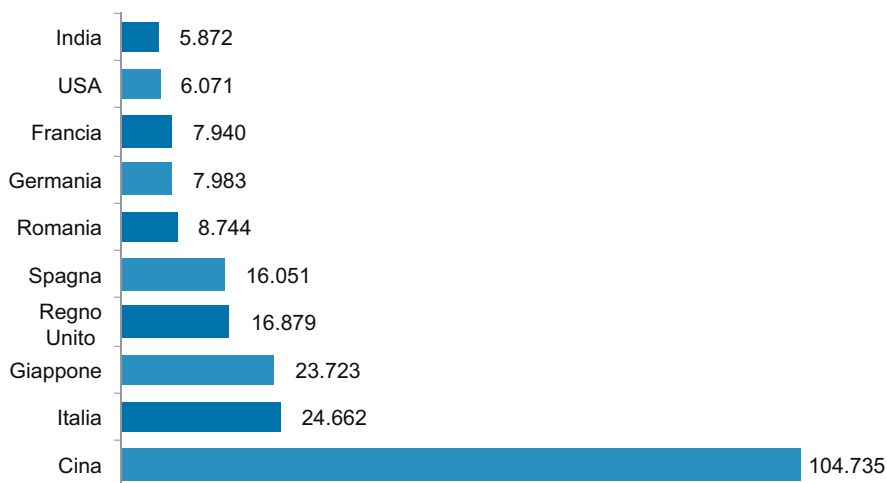
E in un mercato come quello attuale, dominato dall'offerta, ne trae vantaggio chi meglio degli altri riesce a soddisfare tali aspettative. Allo stesso tempo, la crisi impone a quelle stesse imprese di ridurre i costi per rimanere competitive; anche in questo caso l'adozione di un sistema di gestione si rivela utile a risolvere la sfida di efficienza, sia in termini di caratteristiche dei prodotti che di costi, perché guida l'organizzazione verso il miglioramento continuo delle sue prestazioni. La certificazione, tut-

tavia, conferisce all'impresa certificata anche il beneficio della presunzione di conformità ai requisiti essenziali fissati dalla normativa. È questo un aspetto intrinseco delle certificazioni volontarie, che garantiscono standard ulteriori e/o superiori a quanto richiesto dalla normativa.

È sostanzialmente un modo per affermare: *facciamo più di quanto ci viene richiesto, teniamo sotto controllo i nostri processi e li facciamo verificare ad un ente terzo, indipendente e competente, perché accreditato.*

La conformità legislativa, dunque – almeno per i prodotti e servizi oggetto di certificazione – è un aspetto peculiare alla certificazione volontaria, di cui anche la pubblica amministrazione dovrebbe tener conto e di cui, in linea di principio, il legislatore ha tenuto conto, spesso riconoscendo alla certificazione di qualità un grado di affidabilità tale da spingerlo fin troppo in avanti, arrivando a postulare – per le aziende certificate – una sostituzione dei controlli pubblici con quelli effettuati dagli organismi di certificazione.

**Fig. 7 - I primi dieci Paesi al mondo per numero di certificati Uni En Iso 14001 - Anno 2013**



Fonte: elaborazione Censis Accredia su dati Iso survey 2013

Un salto in avanti che il sistema non era pronto a recepire, e che in effetti non ha avuto seguito. Da un lato, perché gli stessi organismi di certificazione si sono visti affidare compiti e responsabilità ai quali non hanno certo risposto con entusiasmo; dall'altro, per la difficoltà cronica del nostro sistema a tradurre in pratica provvedimenti di legge a causa della mancata, o molto tardiva e incompleta, emanazione dei regolamenti attuativi.

Anche in questo caso si rinviava ad atti normativi secondari; ma fintantoché questi non vengono adottati, la disciplina rimane incerta e, dunque, inefficace. Malgrado ciò, non sono mancati esempi, soprattutto da parte dei regolatori regionali, in cui si è provato a dare seguito a quelle indicazioni, e se ne è dato conto nelle pagine precedenti.

## 8.2. Semplificazione e certificazione: qualità e burocrazia alleate

Come richiamato, il regolatore sta confermando di voler aiutare le imprese a rendere più semplici e rapidi i rapporti con la pubblica amministrazione e di riporre grande fiducia nel sistema della certificazione sotto accreditamento.

Oggi serve sciogliere quel nodo che impedisce di fare l'ulteriore, decisivo, passo di buon senso in grado di convogliare verso un approdo certo le aspettative – ma anche le esigenze – di tutte le parti in campo.

Le imprese certificate, ma sempre più anche il regolatore, sono orientati a far valere la certificazione come elemento da considerare in fase di pianificazione dei controlli, con reciproci vantaggi. In linea coi richiamati principi di Hampton, anche il regolatore italiano ha ormai fatto propria la necessità di concentrare le azioni – ma anche le risorse – lì dove possono essere

maggiormente efficaci. Seguendo questa logica, i controlli di conformità dovrebbero essere preceduti e indirizzati da una valutazione dei rischi potenziali che li giustifichi e li renda più mirati.

Dovrebbero limitarsi al minimo le ispezioni a campione, così come le duplicazioni da parte di amministrazioni diverse e, soprattutto, ci si dovrebbe muovere con la consapevolezza che gli interventi regolatori devono favorire – e non ostacolare inutilmente – l'agire economico. Se questi principi di carattere generale sono condivisi, la peculiarità italiana non dovrebbe far trascurare almeno altri due aspetti, entrambi legati all'attuale congiuntura economica, che richiedono un dosaggio sapiente degli strumenti a disposizione.

In prima battuta, non si può ignorare come la crisi abbia dato nuovo slancio al fenomeno dell'economia sommersa che si muove e agisce al di fuori delle regole, e nei confronti della quale andrebbero orientati quei dispositivi che il necessario contenimento della spesa pubblica ha reso meno disponibili sia in termini di risorse umane che strumentali. Diminuisce, infatti, il numero del personale preposto ai controlli – e spesso anche le competenze in loro dotazione – per svolgere un'efficace azione preventiva prima ancora che meramente sanzionatoria. D'altro canto, si dovrebbe riuscire a mettere ordine, con un coordinamento più serrato, ai numerosi centri preposti alle verifiche della conformità normativa.

Non possiamo che essere d'accordo con il ministro Poletti che intervenendo all'ultima assemblea della Confesercenti ha dichiarato *“Crediamo che non si possa più andare avanti con situazioni nella quale a una impresa può accadere che nel giro di pochi giorni si susseguono ispezioni del Ministero del Lavoro, Inps, Inail, magari quella della Asl e poi anche quella del fisco. In questa sistema-*

tica fila di controlli se c'è qualcuno che si arrabbia ha molte ragioni per farlo”.

Dalla ricognizione effettuata<sup>10</sup> si evidenzia come l'iperbole usata dal Ministro non sia poi così inverosimile: ci sono almeno 16 strutture amministrative che sovrintendono alle ispezioni sulle imprese, ciascuna delle quali con competenze multiple. Non è raro, dunque, che sugli stessi aspetti insistano contemporaneamente più amministrazioni che si muovono senza un reale coordinamento e unitarietà interpretativa: permangono, infatti, difformità nelle modalità di intervento, di approccio e di atteggiamento che i vari ispettori, seppur chiamati a verificare sostanzialmente la stessa cosa, mettono in atto.

### 8.3. Perché la pubblica amministrazione dovrebbe favorire le imprese certificate

La pubblica amministrazione riesce a controllare un numero minimo di imprese, spesso concentrando la propria azione proprio su quelle aziende che, nei loro rapporti con la burocrazia, sono più visibili. Con sempre maggiore difficoltà riesce a svolgere un'azione preventiva, se non in determinati e circoscritti settori. In tutte le Camere di Commercio, ad esempio, sono rimasti attivi meno di 200 ispettori metrici che riescono a muoversi solo su richiesta delle forze dell'ordine, senza riuscire a predisporre piani di controllo preventivi in un settore che affronta anche aspetti delicati (si pensi agli erogatori di carburante, piuttosto che alla bilancia del salumiere). Anche lì dove vi è una sensibilità sociale conclamata – la sicurezza sui luoghi di lavoro – e dove l'azione congiunta e coordinata di più enti sembra funzionare più che altrove, si

riescono a controllare in un anno, non più del 7% delle imprese attive: se lo Stato volesse controllarle tutte, senza tornare mai sulle imprese già ispezionate, impiegherebbe 15 anni!

La pubblica amministrazione, in altri termini, riesce a controllare un numero esiguo d'imprese e, si è già detto, questo controllo comporta oneri elevati sia per la macchina pubblica, sia per le imprese che lo subiscono. Diventa dunque necessario adottare criteri di razionalizzazione e orientare la scelta delle aziende da controllare, secondo criteri oggettivi di valutazione del rischio potenziale, come già fanno sia i Vigili del Fuoco sia l'Inail, con il suo sistema di *business intelligence*<sup>11</sup>.

Tra i criteri da considerare, entra a buon diritto anche la certificazione volontaria. Vi entra perché le imprese che la possiedono sono mediamente più affidabili e potenzialmente già controllate, visto che aderiscono a uno schema che le porta a verificare i propri processi produttivi più volte. Ogni azienda, infatti, procede a un audit interno almeno una volta ogni 12 mesi, cui se ne aggiunge uno di parte terza effettuato da ispettori che operano sotto accreditamento. Quindi ciascuna impresa è controllata almeno due volte in un anno.

Circa l'efficacia di questi controlli si rimanda allo studio dell'Inail, a seguito del quale lo stesso Istituto raccomanda e incentiva l'adozione di un sistema di gestione per la sicurezza, proprio perché considera affidabili gli audit effettuati dagli enti di certificazione. Quei sistemi di gestione della sicurezza sul lavoro che, come mostrano le stime qui presentate, se ampiamente diffusi porterebbero a una riduzione di incidenti, e dei relativi costi sociali, tutt'altro che trascurabile.

<sup>10</sup> Cfr. capitolo 7.

<sup>11</sup> Cfr. paragrafo 7.3.

Certo, non si può generalizzare e arrivare, sul versante opposto, a considerare qualsiasi certificazione pienamente affidabile. Ma questo oggi non lo chiede nessuno. Nemmeno le rappresentanze delle imprese direttamente coinvolte nella redazione del rapporto chiedono che le aziende certificate siano dispensate dai controlli. Si chiede semmai che siano diversamente controllate, che sia dia credito, cioè, al loro sforzo di miglioramento continuo che prevede necessariamente anche una presunzione di conformità legislativa, almeno per i processi oggetto del certificato rilasciato. La pubblica amministrazione, dal canto suo, potrebbe replicare su più schemi l'operazione adottata dall'Inail per verificare l'affidabilità della certificazione, o dal Ministero della Salute, col "sistema Haccp", per l'autocontrollo degli alimenti. Questo permetterebbe alla PA di dotarsi di un set di indicatori – e dunque di un riferimento preciso sull'attendibilità dei certificati rilasciati sotto accreditamento – da utilizzare in fase di pianificazione per decidere quanto e come considerare ciascun certificato nella valutazione del rischio potenziale. Quindi, da una parte appuriamo le sempre maggiori difficoltà a effettuare controlli, soprattutto di natura preventiva, e dall'altra riscontriamo la presenza di un sistema distintivo che, pur nascendo per scopi differenti, ha qualche grado di affidabilità in fatto di conformità normativa. Inevitabile che i due sistemi si confrontino nel reciproco interesse.

#### 8.4. Andare oltre

Le certificazioni, soprattutto quelle più specifiche come la Uni En Iso 14001 e la Ohsas 18001, sono già considerate dal regolatore uno strumento affidabile e valutate, magari in maniera discontinua, in fase di pianificazione dei controlli. La partita è più incerta e delicata per la certificazione di base, quella più ampiamente diffusa e in qualche modo propedeutica alle altre: la Uni En Iso 9001.

Anche le imprese confermano che su questo versante il sistema possa e debba fare passi ulteriori, garantendo performance migliori e maggiore affidabilità. Gli stessi dati dell'Iso possono essere considerati positivi soltanto a patto di verificare quanto le imprese credono realmente nella certificazione e quanto siano strette le maglie per il rilascio di quei certificati. Servirebbe, anche da parte degli enti di certificazione, un maggiore coinvolgimento per rendere questa certificazione più credibile agli occhi di tutti, compresi quelli della pubblica amministrazione. Ad esempio, si potrebbero inserire nell'oggetto della certificazione i campi di attività per i quali si dichiara la conformità alla normativa di riferimento, e su richiesta delle singole aziende, aspetti ulteriori che l'ente di certificazione sarebbe chiamato a verificare.

Oggi, infatti, l'organismo di certificazione controlla su base campionaria che vengano ottemperati i requisiti richiesti dalla normativa cogente, per gli aspetti non direttamente riconducibili al campo di attività richiamato nel certificato. Se inseriti in quel campo, verrebbe necessariamente estesa anche a loro la *compliance* garantita dall'ente di certificazione. In questo modo, le imprese che decidono di inserire più aspetti nell'oggetto del certificato, si sottopongono a un controllo (interno ed esterno) più puntuale su quei requisiti, ottenendo in cambio una riduzione dei controlli pubblici relativi. Ma, ovviamente, questo ci porterebbe necessariamente dentro uno schema di certificazione differente da quello attuale.

Per tornare su un piano più generale, le osservazioni elaborate in questo studio ci inducono a pensare che l'intero sistema dei controlli pubblici debba muoversi con una logica trasversale per arrivare a meglio colpire gli obiettivi che si prefigge.

Una logica che, a prescindere dal settore di riferimento, dovrebbe contemplare:



- ❖ la selettività delle ispezioni;
- ❖ la cooperazione tra organi, istituzioni, imprese;
- ❖ la specializzazione degli ispettori.

L'attuazione di questi obiettivi richiede l'adozione di un approccio comune, che comprenda un rafforzamento dell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sull'esempio di quanto già fatto con l'adozione di un approccio dinamico e il sistema di *business intelligence* richiamati.

Un esperimento decisamente interessante è quello condotto da Unioncamere e riguarda il *fascicolo elettronico d'impresa*. Nella sostanza, si tratta di un fascicolo che può essere implementato dalle imprese e dalle pubbliche amministrazioni (permettendo a queste ultime un confronto tanto necessario quanto indiretto): uno spazio virtuale in cui le pubbliche amministrazioni riuscirebbero a parlare tra loro. Nel fascicolo, infatti dovrebbero confluire sia i dati in capo al registro delle imprese – compresi i riferimenti alle certificazioni volontarie possedute – ma anche i referti delle verifiche effettuate da qualsiasi organismo di controllo. In questa scrivania virtuale, sia le imprese che le amministrazioni pubbliche depositano le informazioni relative all'azienda e queste informazioni possono (debbono) essere consultate dai vari regolatori interessati, che vi trovano tutte le informazioni utili – senza doverle chiedere direttamente all'azienda – e dove gli ispettori possono prendere visione degli esiti di precedenti verifiche effettuate. Eviterebbe le duplicazioni – sia nelle richieste che nei controlli – e permetterebbe un migliore e più facile coordinamento tra tutte quelle istituzioni che, a vario titolo, possono vantare richieste sull'impresa.

Un meccanismo che consentirebbe anche di uniformare gli approcci e le tec-

niche di controllo utilizzate dai differenti ispettori.

Sulla scorta di quanto proposto precedentemente, le imprese potrebbero dichiarare – in una sorta di autocertificazione da inserire nel fascicolo – la loro conformità legislativa. Senza snaturare la certificazione volontaria posseduta e senza approdare a una sorta di “*Iso 9001+*”, ma semplicemente, instaurando un rapporto fiduciario con la pubblica amministrazione. Un atteggiamento propositivo che – in quanto rivolto ad *no* degli *stakeholders* di riferimento – anche gli organismi di certificazione potrebbero verificare, seppur a campione. L'obiettivo finale di questo lungo ragionamento non è altro che un meccanismo diffuso e finalizzato a premiare le imprese classificate a basso rischio. Tra i criteri per valutare la rischiosità di un'impresa, devono essere incluse le certificazioni volontarie rilasciate sotto accreditamento e gli esiti dei precedenti controlli. Chi dimostra la piena ottemperanza alle prescrizioni di legge deve essere premiato anche con una effettiva riduzione della frequenza delle ispezioni future.

Perché il meccanismo funzioni c'è bisogno di:

- ❖ monitorare e diminuire il numero delle ispezioni;
- ❖ mettere un limite alla frequenza delle ispezioni sulle imprese a basso rischio;
- ❖ limitare o prevenire le duplicazioni delle ispezioni da parte di diverse amministrazioni a tutti i livelli.

L'idea di fondo – apparentemente banale ma che non si riesce a rendere operativa – è che bisogna **differenziare le imprese che rispettano le norme (virtuose) da quelle che le violano, premiando le prime e concentrando i controlli sulle seconde.**



[www.accredia.it](http://www.accredia.it)

Stampato in Italia  
nel mese di aprile 2015





**Via Guglielmo Saliceto, 7/9  
00161 Roma - Italy**

**Tel. +39 06 844099.1  
Fax. +39 06 8841199**

**[info@accredia.it](mailto:info@accredia.it)  
[www.accredia.it](http://www.accredia.it)  
[twitter.com/accredia](https://twitter.com/accredia)**