



**X<sup>a</sup> Commissione Camera dei Deputati  
Attività produttive, Commercio e Turismo  
e**

**IX<sup>a</sup> Commissione Senato della Repubblica  
Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione  
agroalimentare**

**Audizione**

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

**(A.G. 150)**

**Roma, 14 maggio 2024**



## CHI SIAMO

La FIFE, Federazione Italiana Pubblici Esercizi, è l'associazione più rappresentativa del sistema Confcommercio e *leader* del settore della ristorazione, dell'intrattenimento e del turismo, nel quale operano circa 332.000 imprese diffuse sull'intero territorio nazionale con 1,4 milioni di occupati che generano un valore aggiunto stimato per il 2023 di 54 miliardi di euro.

La Federazione è promotrice e firmataria del primo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per i dipendenti da aziende dei settori pubblici esercizi, ristorazione collettiva e commerciale e turismo, stipulato con le OO.SS. italiane maggiormente rappresentative, e che rappresenta il terzo contratto più applicato per numero di lavoratori.

FIFE si propone come aggregatore del tessuto imprenditoriale del turismo nelle sue più varie forme, rappresentando e assistendo bar, ristoranti, pizzerie, gelaterie, pasticcerie, discoteche, stabilimenti balneari ma anche aziende di ristorazione collettiva, grandi catene di ristorazione multilocalizzata, società emettitrici di buoni pasto, sale gioco, buffet di stazione, aziende di catering e banqueting. Allo stato attuale aderiscono alla Federazione oltre 120.000 soci.

La Federazione, attiva dal 1945, è da sempre portavoce delle istanze degli imprenditori e li rappresenta presso le Istituzioni: audizioni presso le Commissioni parlamentari, interventi nei gruppi di lavoro delle Agenzie governative e dei Ministeri, partecipazione ai tavoli di confronto ministeriali, supporto alle Associazioni nazionali, territoriali e alle singole aziende.

Contestualmente FIFE collabora con le principali realtà, private nazionali ed internazionali che interagiscono nei mercati di riferimento dei Pubblici Esercizi, per identificare le nuove tendenze, informare i propri assistiti, incrementare servizi di assistenza in grado di favorire la competitività e lo sviluppo delle proprie imprese.

Il Presidente è Lino Enrico Stoppani, che ricopre anche la carica di Vice Presidente vicario di Confcommercio Nazionale.

## LE MEMBERSHIPS

FIFE è membro di **CONFCOMMERCIO** – Imprese per l'Italia, principale organizzazione del settore terziario ed è parte di **CONF TURISMO** dove rappresenta insieme ad altre associazioni il settore del turismo.

A livello internazionale è parte importante di **HOTREC** (Associazione Europea dei Ristoranti, Bar, Caffè e Alberghi), mentre nelle relazioni con i lavoratori e le organizzazioni sindacali è rappresentata dai suoi membri nei Fondi bilaterali (Fon.Te, For.Te, Fondo Est, Fondir, QuAS), nell'Ente Bilaterale del Turismo, nel CONAI, nel CONOE, nel Fondo Mario Negri e in ALMA.

## **Schema di decreto legislativo recante semplificazione dei controlli sulle attività economiche - A.G. 150**

Desidero anzitutto esprimere un ringraziamento ai relatori e ai Presidenti della X° Commissione della Camera “Attività produttive, Commercio e Turismo” e della IX° Commissione del Senato “Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare” e a tutti i relativi componenti per aver concesso alla Federazione l'opportunità di esprimere alcune considerazioni riguardo all'Atto del Governo n. 150 “*Schema di decreto legislativo concernente la semplificazione dei controlli sulle attività economiche*”.

È sicuramente apprezzabile la *ratio* del provvedimento – esplicitamente dichiarata nella Legge delega (art. 27 L. n. 118/2022) – di semplificare e rendere più efficaci, efficienti e coordinate le attività di controllo sulle imprese anche nell'ottica di una migliore tutela degli interessi pubblici ad esse sottese. La Federazione ha da sempre riservato un'attenzione particolare al tema dei controlli, poiché hanno un notevole impatto sul settore dei Pubblici Esercizi, composto per il 99% da imprese di micro e piccole dimensioni. Le difficoltà nell'adempiere alle molteplici normative settoriali e alle loro diverse interpretazioni hanno spinto nel corso degli anni la FIPE a promuovere diverse iniziative, tutte volte a coinvolgere gli imprenditori e i rappresentanti locali dell'Ispettorato del Lavoro, ASL, dei NAS, Capitaneria di Porto, Polizia Locale e altri enti, per agevolare una maggiore comprensione degli adempimenti e favorire una piena collaborazione durante i controlli. A titolo esemplificativo, nel 2019 con il progetto "Vademecum ispezioni" sono stati organizzati circa 40 incontri sul territorio e realizzati alcuni video tutorial, in collaborazione con la ASL di Milano, proprio per dare meglio evidenza di come vengono svolte le ispezioni igienico sanitarie nei ristoranti.

Se da una parte riteniamo che l'attività di monitoraggio e controllo sia non solo doverosa ma opportuna, diverse perplessità emergono dall'analisi dei dati relativi alle ispezioni eseguite nelle imprese del settore (Ufficio Studi Fipe – più approfonditamente cfr. allegato):

- ogni anno le citate attività sono sottoposte a circa oltre 171.000 accertamenti/ispezioni/controlli;
- in ambito igienico sanitario, in 7 imprese su 10 non sono state riscontrate irregolarità;
- sotto il profilo delle pratiche fraudolente e ingannevoli, la ristorazione è il settore più controllato nell'ambito della filiera agroalimentare (oltre il 50%);
- quanto agli accertamenti relativi ai controlli amministrativi in tema di commercio (Tulps, autorizzazioni, esposizioni prezzi, orari ecc.), quelli specificamente rivolti ai Pubblici Esercizi sono oltre il 33%.

L'urgenza di un rapido intervento per razionalizzare, semplificare e coordinare i controlli gravanti sulle imprese, dunque, non è una novità imposta dal PPNR ma è un progetto ambizioso e, purtroppo, rimasto per lo più disatteso già dalla mancata adozione dei decreti attuativi del D. Lgs n. 5/2012 recante “Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo”, che delegava il Governo ad emanare regolamenti volti a razionalizzare, semplificare e coordinare i controlli sulle imprese (art. 14). In

quest'ottica, è **decisivo orientare l'attuale semplificazione verso una concreta ottimizzazione delle plurime attività ispettive: non è più sostenibile la sovrapposizione e la ripetizione degli accertamenti, né i controlli a campione, soprattutto se vengono effettuati su operatori di piccole o micro dimensioni.**

**Un'attività di programmazione dei controlli moderna, per soddisfare l'interesse pubblico, deve essere indirizzata sugli operatori previamente individuati come più propensi a commettere illeciti.**

Entrando nello specifico di quanto previsto nel provvedimento in oggetto, in linea di massima **sono sicuramente apprezzabili:**

- la previsione di un'**attività istruttoria** (art. 2, comma 1) - incardinata nel Dipartimento della funzione pubblica, previa adozione di uno "schema standardizzato" - per la ricognizione dei controlli attualmente effettuati dalle amministrazioni pubbliche affinché vengano successivamente individuati i procedimenti ispettivi che possono essere eliminati, "sospesi" o pianificati con cadenza periodica. Tuttavia, sorge qualche dubbio sulla congruità del termine di 120 giorni previsto per l'elaborazione di tale schema e di quello, di pari durata, stabilito per la pubblicazione da parte delle singole amministrazioni del censimento dei controlli che ad esse fanno capo;
- l'utilizzo del **fascicolo informativo di impresa** di cui all'art. 2, comma 2, lett. b) della legge n. 580/1993 gestito dalle Camere di Commercio, quale fulcro per la programmazione dei controlli e strumento attraverso cui mettere in contatto le diverse Amministrazioni rispetto alle attività ispettive svolte e agli esiti delle stesse;
- l'**obbligo per le Amministrazioni di pubblicare** nei propri siti, secondo lo schema standardizzato, l'**elenco degli obblighi e degli adempimenti** oggetto dell'attività di controllo e di aggiornarlo con cadenza periodica (art. 2, commi 5 e 6), ma anche del **dialogo con le associazioni di categoria maggiormente rappresentative** per la risoluzione delle controversie interpretative e l'adozione di **Linee Guida**, così come la pubblicazione di **FAQ** per una maggiore pubblicità e trasparenza sulle questioni problematiche (art. 7, commi 1 e 2). In tale contesto, rappresenterebbe sicuramente un valore aggiunto la realizzazione, da parte degli organi di controllo, di Relazioni periodiche per settori omogenei da cui evincere i principali campi di contestazione, così da indirizzare le aziende ad un'autovalutazione mirata sulle infrazioni più diffuse;
- la definizione di un piano di **formazione del personale che esegue i controlli** (art. 8), anche per orientare le attività ispettive non più in un'ottica repressiva ma collaborativa, rispettose di quel principio di proporzionalità già presente nel nostro ordinamento, e che nei fatti ancora fatica a consolidarsi sia sotto il profilo della necessità del controllo che su quello delle modalità di esecuzione.

Tutto ciò premesso, è evidente che **la funzione strategica di semplificare gli oneri regolatori per migliorare la competitività delle attività economiche rischia anche questa volta di rimanere disattesa.** La suindicata preoccupazione sorge, in particolare, per le seguenti ragioni:

- nel provvedimento **non sono previste specifiche misure di semplificazione per le micro imprese e le PMI**, eppure il fatto che tali imprese abbiano per loro stessa natura una limitata struttura organizzativa dovrebbe garantire specifiche previsioni in loro favore, limitando il più possibile gli oneri ispettivi a quanto strettamente necessario per eseguire attività di controllo efficienti ed efficaci. In materia di controlli igienico sanitari, si tratta di un principio ben espresso a livello europeo dall'art. 9, comma 5 del Regolamento (UE) 2017/625 secondo cui *“i controlli ufficiali sono effettuati, per quanto possibile, in modo da mantenere al minimo necessario gli oneri amministrativi e le limitazioni delle attività operative per gli operatori, ma senza che ciò influisca negativamente sull'efficacia del controllo”*;
- lo schema di Decreto Legislativo in commento, inoltre, ha diversi **profili di indeterminatezza** forieri d'incertezze, collegati all'**ampiezza delle attività oggetto della semplificazione** e al **mancato riferimento alle discipline di settore**, suscettibili di creare facili duplicazioni in ordine agli adempimenti da ottemperare e alle autorità ispettive competenti a verificarli. Con esclusione delle materie che non rientrano nell'ambito del provvedimento in commento, si possono contare non meno di dieci diverse autorità legittimate a fare i controlli. Ma la stessa problematica di indeterminatezza si ravvisa nei generici riferimenti alla normativa europea (art. 1, comma 4; art. 5, commi 3 e 6);
- l'istituzione di un **report certificativo del “basso rischio”** su base volontaria – prevista dall'art. 3 - riferito a determinati ambiti omogenei (tra cui anche “l'igiene e la salute pubblica”) è suscettibile di **aggravare costi a carico delle imprese e, paradossalmente, duplicare controlli**.  
Invero, oltre a quelli ordinariamente svolti dalle pubbliche amministrazioni, le imprese si vedrebbero esposte anche a periodici audit da parte degli enti certificatori *“per verificare il mantenimento della conformità alla norma di riferimento”* (art. 3, comma 7). Le attente critiche sollevate dal Consiglio di Stato (parere del 12.03.2024 - pag. 16) in merito a questo istituto sono pienamente condivisibili, poiché difficilmente potrà avere un effetto di “semplificazione” soprattutto per le imprese di piccole dimensioni, che per vedersi assoggettate a controlli ordinari non più di una volta l'anno da parte delle autorità pubbliche, in sostanza dovrebbero affrontare costi aggiuntivi e consegnarsi alla periodicità dei controlli degli organismi privati accreditati;
- in merito al sistema di **identificazione e valutazione del rischio su base volontaria** previsto dall'articolo 3, sorgono ulteriori dubbi riguardo ai parametri elencati come semplificativi che potranno essere valutati per livello di rischio basso (comma 3), in quanto trattandosi di certificazioni volontarie, per motivi di costi e burocrazia, generalmente le micro e PMI non ne sono già in possesso. Inoltre, incaricare l'Ente nazionale italiano di unificazione (UNI) di individuare le norme tecniche o le pratiche di riferimento per il rilascio del report certificativo del “basso rischio” è suscettibile di delegittimare le Amministrazioni pubblica competente per materia, di svolgere il delicato compito di individuare le norme tecniche e le pratiche di riferimento, tanto più complesso in un settore ostico come quello dell'igiene e della salute pubblica.

- **non sembra poi rispondere ai principi di leale collaborazione e proporzionalità** del sistema ispettivo, la previsione secondo cui vi sarebbe un **esonero semestrale dai controlli per le imprese che abbiano ricevuto un giudizio di conformità rispetto alla disciplina di riferimento** (art. 5, comma 6).

Sebbene sia certamente apprezzabile l'obiettivo di ridurre la frequenza dei controlli per le aziende che abbiano dimostrato di essere virtuose, tale previsione risulta essere un vantaggio *"tutto sommato di scarso impatto"* (Consiglio di Stato, pag. 21) anche considerato che l'esonero riguarda solo l'ispezione specificamente svolta ed inoltre non concerne i settori esclusi dal campo di applicazione del provvedimento (tra cui segnalazioni di privati, o soggetti pubblici, richieste dell'autorità giudiziaria, sicurezza sul lavoro, la materia fiscale e la documentazione antimafia). Il **cambio di paradigma nei sistemi di controllo, fondato sulla premialità dei comportamenti virtuosi e caratterizzato dalla prevenzione degli illeciti piuttosto che dalla loro repressione**, ben potrebbe giustificare un periodo di esonero dalla specifica ispezione già "superata" più lungo. Ad esempio, fermo restando quanto già previsto dall'art. 5, comma 3 del provvedimento, nel settore dei Pubblici Esercizi, si potrebbe ipotizzare **un periodo di esenzione di 2 anni**. Tale proposta risponde anche all'esigenza di perseguire una **migliore economia delle attività di controllo**, destinando prioritariamente l'utilizzo di risorse pubbliche per lo svolgimento delle ispezioni nei confronti di imprese maggiormente a rischio di illeciti. L'alternativa potrebbe essere quella di prevedere un termine di esonero diverso - comunque maggiore a quello di 6 mesi - a seconda dell'oggetto dell'attività di controllo, del livello di rischio delle singole attività e della grandezza dell'impresa;

- altre preoccupazioni riguardano l'**istituto della diffida** per le violazioni in cui è prevista una sanzione pecuniaria massima di 5.000 euro, escluse quelle riguardanti la salute, la sicurezza pubblica e i luoghi di lavoro (art. 6). La norma prevede che l'adeguamento spontaneo debba avvenire entro 15 giorni dalla notificazione dell'atto di diffida. Sarebbe opportuno concedere alle Amministrazioni la facoltà di stabilire un termine più lungo in considerazione della complessità e le peculiarità della situazione specifica (come già indicato dal Consiglio di Stato). Inoltre, c'è il rischio che l'esclusione delle violazioni riguardanti la "tutela della salute" non sia sufficientemente chiara. Potrebbe risultare irragionevole interpretare la norma come escludente tutte le violazioni in materia igienico-sanitaria.

In conclusione, la Federazione auspica che le presenti osservazioni vengano prese in considerazione in ordine all'elaborazione dei pareri parlamentari che dovranno essere adottati entro il prossimo 2 giugno, e rimane a disposizione per qualsiasi confronto e/o approfondimento.