

PROGETTO DELIVERY UNIT NAZIONALE

CUP J54B16000140007

Webinar del 16 maggio 2023

Relatore: Dott.ssa Maria Bianca Armiento

I controlli pubblici sulle imprese



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



**GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020**

FormezPA

Indice

- ❑ I controlli pubblici sulle imprese: tipologie e problematiche
- ❑ Legge sulla concorrenza e il mercato 2021
- ❑ Nuove prospettive in materia di controlli pubblici sulle imprese: analisi del rischio, promozione della compliance, digitalizzazione

I controlli pubblici sulle imprese e il «regulatory enforcement»

Definition of some key terms

In accordance with the *OECD Best Practice Principles for Regulatory Enforcement and Inspections*, “enforcement” will be taken in its broad meaning, covering all activities of state structures (or structures delegated by the state) aimed at promoting compliance and reaching regulations’ outcomes – e.g. lowering risks to safety, health and the environment, ensuring the achievement of some public goods including state revenue collection, safeguarding certain legally recognised rights, ensuring transparent functioning of markets etc. These activities may include: information, guidance and prevention; data collection and analysis; inspections; enforcement actions in the narrower sense, i.e. warnings, improvement notices, fines, prosecutions etc. To distinguish the two meanings of enforcement, “regulatory enforcement” will refer to the broad understanding, and “enforcement actions” to the narrower sense.

[OECD, OECD
Regulatory
Enforcement and
Inspections
Toolkit, 2018](#)

Il ciclo della regolazione



Tipologie di controlli e relative problematiche

Le tipologie di controlli pubblici sulle imprese

- Controlli documentali
- Ispezioni
- Prelievi di campioni (es. laboratori)

Le ispezioni

- Uno degli strumenti più importanti di enforcement
- Forma di controlli più studiati (a partire dagli anni Settanta)
- Natura provvedimento... (Valentini, 1971; Passalacqua, 2005)
- ... oppure no? (Di Lascio, 2012)
- È un procedimento amministrativo autonomo?

Problematiche dei controlli pubblici sulle imprese

- Iper-regolazione (es. agricoltura; fisco)
- Sovrapposizione di competenze amministrative (es. sicurezza dei prodotti; sicurezza alimentare; ambiente; sicurezza sul lavoro)
- Approccio unicamente deterrente
- Corruzione
- Controlli spesso ineffettivi (Corso, De Benedetto, Rangone, 2022)

Alcuni settori di interesse...

- Agricoltura
- Alimenti e sicurezza alimentare
- Ambiente
- Fisco
- Prevenzione incendi
- Sicurezza sul lavoro e previdenza
- Tutela dei beni culturali
- Tutela del consumatore e sicurezza dei prodotti

La legge sulla concorrenza (2021)

Art. 27, l. 118/2022

«Al fine di assicurare la semplificazione degli adempimenti e delle attività di controllo, consentendo l'efficace tutela degli interessi pubblici, nonché di favorire la ripresa e il rilancio delle attività economiche, il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, uno o più decreti legislativi volti a semplificare, rendere più efficaci ed efficienti e coordinare i controlli sulle attività economiche, nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 20, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59, nonché dei seguenti principi e criteri direttivi:

Art. 27, l. 118/2022

- a) eliminazione degli adempimenti non necessari alla tutela degli interessi pubblici, nonché delle corrispondenti attività di controllo
- b) semplificazione degli adempimenti amministrativi necessari sulla base del principio di proporzionalità rispetto alle esigenze di tutela degli interessi pubblici
- c) coordinamento e programmazione dei controlli da parte delle amministrazioni per evitare duplicazioni e sovrapposizioni dei controlli e ritardi al normale esercizio delle attività dell'impresa, assicurando l'efficace tutela dell'interesse pubblico
- d) programmazione dei controlli secondo i principi di efficacia, efficienza e proporzionalità, tenendo conto delle informazioni in possesso delle amministrazioni competenti, definendo contenuti, modalità e frequenza dei controlli anche sulla base dell'esito delle verifiche e delle ispezioni pregresse, nonché sulla base del possesso di certificazioni del sistema di gestione per la qualità ISO o di sistemi equivalenti o dell'adozione da parte degli operatori economici di adeguati sistemi e modelli per l'identificazione e la gestione dei rischi

Art. 27, l. 118/2022

- e) **ricorso alla diffida o ad altri meccanismi di promozione dell'ottemperanza** alla disciplina a tutela di interessi pubblici per valorizzare l'attività di controllo come strumento di governo del sistema, **in un'ottica non solo repressiva**, ma anche conoscitiva, sostegno all'adempimento e di indirizzo
- f) **promozione della collaborazione tra le amministrazioni e i soggetti controllati al fine di prevenire rischi e situazioni di irregolarità**, anche introducendo meccanismi di **dialogo e di valorizzazione dei comportamenti virtuosi**, anche attraverso strumenti premiali

Art. 27, l. 118/2022

- g) **accesso ai dati e scambio delle informazioni da parte dei soggetti** che svolgono funzioni di controllo ai fini del coordinamento e della programmazione dei controlli anche attraverso l'interoperabilità delle banche dati, secondo la disciplina recata dal codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e nel rispetto del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, e del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, nonché attraverso l'utilizzo del fascicolo d'impresa di cui all'articolo 43-bis del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e degli atti dei controlli compiuti, con i relativi esiti, quando essi confermino, limitino o inibiscano lo svolgimento dell'attività d'impresa
- h) **individuazione, trasparenza e conoscibilità degli obblighi e degli adempimenti che le imprese devono rispettare per ottemperare alle disposizioni normative**, nonché dei processi e metodi relativi ai controlli, per mezzo di strumenti standardizzati e orientati alla gestione dei rischi, quali liste di verifica, manuali e linee guida e indirizzi uniformi

L'analisi del rischio nella programmazione dei controlli pubblici sulle imprese

Controlli pubblici sulle imprese e analisi del rischio

- ❑ Analisi del rischio: strumento volto ad individuare la probabilità che un determinato evento avvenga in modo da gestirlo
- ❑ Hampton Report (2005): analisi del rischio nella pianificazione delle attività di controllo
- ❑ OCSE (2014; 2018): «Enforcement needs to be **risk-based and proportionate**: the frequency of inspections and the resources employed should be proportional to the level of risk and enforcement actions should be aiming at reducing the actual risk posed by infractions»
- ❑ Rilevanti per quei settori caratterizzati da una normativa spesso inosservata: ambiente, sicurezza dei prodotti, sicurezza alimentare, fisco ecc...

Qualche esempio di controllo basato sull'analisi del rischio...

- DPR 151/2011 “Regolamento antincendio”: applicazione del principio di proporzionalità al rischio
- Suddivisione delle varie attività in tre categorie (A, B, C) a seconda della loro “complessità”
- Categoria A: attività dotate di regola tecnica di riferimento che hanno un limitato livello di complessità; i Vigili del fuoco effettuano controlli a campione dopo l’inizio dell’attività
- Categoria B: attività presenti nella categoria A (per quanto riguarda la tipologia), sprovviste di regola tecnica, ma più complesse; i Vigili effettuano “pareri di conformità” sul progetto presentato al SUAP e procedono successivamente all’inizio dell’attività a controlli a campione
- Categoria C: attività con un alto livello di complessità (a prescindere dall’esistenza o meno della regola tecnica); controlli a tappeto

Qualche esempio di controllo basato sull'analisi del rischio...

Produzione biologica – Allegato I al d.lgs. 20/2018, procedura standard di controllo

La procedura standard di controllo deve prevedere:

1. la frequenza dei controlli e la tipologia delle visite ispettive da eseguire ogni anno elaborate in base all'analisi dei rischi. L'analisi dei rischi deve tenere in considerazione, almeno, dei risultati dei precedenti controlli, della tipologia dell'operatore, della quantità di prodotto interessato e il rischio di scambio di prodotti biologici con prodotti convenzionali; 2. il numero di visite da eseguire ogni anno è calcolato considerando che:
 - a) almeno un'ispezione fisica annuale deve essere eseguita presso tutti gli operatori;
 - b) le visite di controllo a campione sono almeno pari al 10% degli operatori assoggettati;
 - c) almeno il 10% di tutte le ispezioni annuali sono senza preavviso;
 - d) il numero dei campioni da prelevare ed analizzare annualmente corrisponde ad almeno il 5% del numero degli operatori assoggettati;
3. la verifica della validità e della completezza delle modalità di autocontrollo messe in atto dagli operatori per singola attività;
4. il periodo critico per eseguire le visite ispettive, in base al tipo di attività svolta dall'operatore e alla coltura in atto;
5. la durata minima della visita ispettiva per tipologia di attività e tipologia di visita (visita di ingresso al sistema, di sorveglianza, a campione, senza preavviso, dove è previsto il campionamento);
6. il numero massimo di visite ispettive eseguibili giornalmente;
7. indicazione dei principi attivi da ricercare per tipologia di matrice e prodotto da analizzare;
8. i criteri di turnazione/avvicendamento del personale ispettivo;
9. le linee guida da adottare per la verifica dei requisiti previsti dalla normativa dell'Unione europea, nazionale e regionale per il metodo biologico per singola attività produttiva per la quale è richiesta l'autorizzazione.

Qualche esempio di controllo basato sull'analisi del rischio...

DM 2 agosto 2018, n. 7552, allegato 2 - Indicazioni per la redazione del piano e dello schema dei controlli dei vini a DO e dei vini a IG e per l'esecuzione dei relativi controlli- b) Criteri per l'esecuzione dei controlli

Gli organismi di controllo individuano per ciascuna categoria da sottoporre a controllo annuale, gli operatori da selezionare con metodi non casuali, sulla base di un sistema di analisi dei rischi (fino a un massimo del 20% del numero di operatori del campione individuato secondo le percentuali delle Tabelle 1 e 2 - colonne 2 e 3) che tiene conto dei seguenti criteri:

a) Nuovi ingressi

b) NC gravi emesse nei tre anni precedenti

c) Recidiva specifica di Non Conformità lievi emesse nei tre anni precedenti, ed, eventualmente, dei seguenti ulteriori criteri:

- Eventi climatici avversi attestati da dichiarazioni di calamità naturale nell'areale del disciplinare di produzione di riferimento;
- Dimensioni produttive – organizzative dell'operatore: numero di DO/IG prodotte, quantità certificate, numero di stabilimenti produttivi.

L'organismo di controllo [...] comunica all'ICQRF l'elenco degli operatori sorteggiati e degli operatori individuati in base all'analisi dei rischi.

Non solo deterrenza: i controlli pubblici per promuovere la *compliance*

L'approccio deterrente: i limiti

- ❑ Livello di deterrenza dovrebbe essere mantenuto sempre elevato
- ❑ Riduzione dell'adempimento volontario (si adempie per «paura»)
- ❑ Rispetto solo «formale» delle regole (De Benedetto, 2019; Rangone, 2019)

Approccio improntato alla compliance

- ❑ Teoria della responsive regulation (Ayres, Braithwaite, 1992): controllo basato sulla cooperazione del destinatario; idea ripresa anche da Hampton Report
- ❑ Cittadini e imprese devono aderire allo «spirito della norma»
- ❑ Procedural justice (Tyler, 1990)

Promuovere la compliance: la diffida

«Per le violazioni delle norme in materia agroalimentare e di sicurezza alimentare, per le quali è prevista l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerti per la prima volta l'esistenza di violazioni sanabili, diffida l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione dell'atto di diffida e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo. Per violazioni sanabili si intendono errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione, ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili. In caso di mancata ottemperanza alle prescrizioni contenute nella diffida di cui al presente comma entro il termine indicato, l'organo di controllo effettua la contestazione ai sensi dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In tale ipotesi è esclusa l'applicazione dell'articolo 16 della citata legge n. 689 del 1981. I termini concessi per adempiere alla diffida sono sospensivi dei termini previsti per la notificazione degli estremi della violazione. Il procedimento di diffida non si applica nel caso in cui i prodotti non conformi siano stati già immessi in commercio, anche solo in parte»

(art. 1, comma 3, d.l. n. 91/2014)

Promuovere la compliance: l'interpello

- ❑ Statuto del contribuente (art. 11): in caso di «obiettiva incertezza» sull'interpretazione della norma tributaria, il contribuente può interpellare l'Agenzia delle entrate; la risposta «scritta e motivata» vincola l'amministrazione; il silenzio equivale a condivisione della soluzione prospettata dal contribuente
- ❑ Sicurezza sul lavoro (art. 12, d.lgs. 81/2008): «Gli organismi associativi a rilevanza nazionale degli enti territoriali, gli enti pubblici nazionali, le regioni e le province autonome, nonché, di propria iniziativa o su segnalazione dei propri iscritti, le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i consigli nazionali degli ordini o collegi professionali, possono **inoltrare alla Commissione per gli interpelli** di cui al comma 2, esclusivamente tramite posta elettronica, **quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza del lavoro**. [...] **Le indicazioni fornite nelle risposte ai quesiti di cui al comma 1 costituiscono criteri interpretativi e direttivi per l'esercizio delle attività di vigilanza**»

Promuovere la compliance: nuove prospettive

- ❑ Inspection Holiday (Olanda): premialità per le imprese «virtuose»; le imprese sottoposte a controllo con esito positivo sono esentate dai controlli per un certo lasso di tempo
- ❑ Nel 2022, INPS e Agenzia delle entrate hanno «sospeso» i controlli per il periodo estivo
- ❑ «Diritto all'errore» (Francia): loi 2018-727 pour un Etat au service d'une société de confiance; l'impresa in buona fede che commetta un errore non grave per la prima volta può evitare la sanzione amministrativa regolarizzando la propria posizione
- ❑ Diritto al controllo (Francia): le imprese possono chiedere all'amministrazione di verificare l'adempimento alla normativa

La digitalizzazione dei controlli pubblici sulle imprese

Big data, algoritmi, IA nelle pubbliche amministrazioni

- ❑ Le pubbliche amministrazioni fanno oggi uso di big data e algoritmi (anche di IA) nell'esercizio delle proprie funzioni amministrative
- ❑ Secondo il giudice amministrativo (C.d.S. 8472/2019; algoritmo MIUR), la c.d. «amministrazione algoritmica» deve essere informata ai principi di:
 - Trasparenza «rafforzata» (conoscibilità e spiegabilità)
 - Non esclusività della decisione algoritmica
 - Non discriminazione
- ❑ Come si applicano questi principi ai controlli pubblici sulle imprese?



Vantaggi dell'uso degli algoritmi nei controlli

- Controlli più mirati
- Razionalizzazione dei controlli grazie alle banche dati (es. Anagrafe Tributaria)
- Risparmio di spesa
- Riduzione della corruzione (l'algoritmo è «imparziale»?)

Come regolamentare l'utilizzo degli algoritmi nei controlli?

- GDPR (2016)
- Regolamento della Banca d'Italia sulla gestione degli esposti (2022)
- DM MEF «algoritmo antievasione» (2022)
- Proposta di Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale (2021-)

Le garanzie nei controlli dell'amministrazione algoritmica

- Esattezza dei dati elaborati dall'algoritmo (art. 5, comma 2, DM «algoritmo antievasione»)
- Tutela dei dati personali
- Intervento umano (ma come?)
- Trasparenza
- Sicurezza dei sistemi

Grazie per l'attenzione!