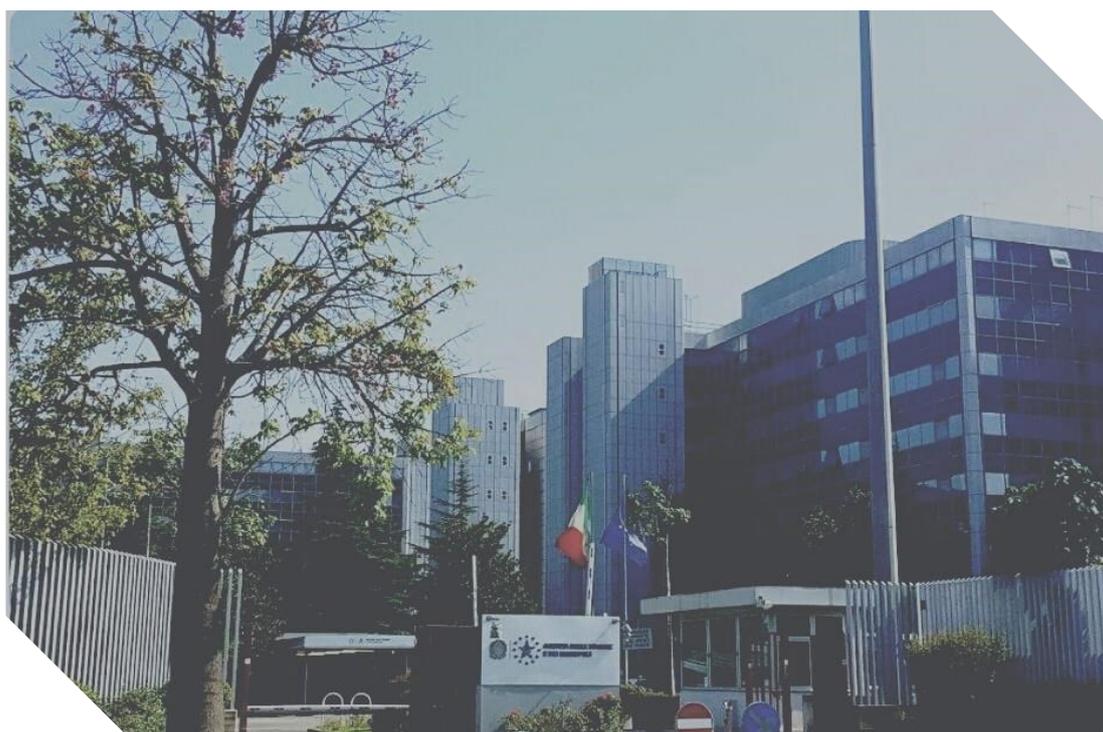




**AGENZIA  
DOGANE  
MONOPOLI**

# **Piano Triennale di prevenzione della corruzione**

**2019-2021**



## INDICE

<b>1. L'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI E LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE.....</b>	<b>3</b>
1.1 Premesse.....	3
1.2 L'Organizzazione e le funzioni dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli .....	4
1.2.1 Missione.....	8
1.2.2 Funzioni .....	8
1.3 Il contesto di riferimento.....	9
1.3.1 Il contesto esterno .....	9
1.3.2 Il contesto interno .....	10
1.4 L'approccio dell'Agenzia alla prevenzione della corruzione.....	13
1.5 Il processo di definizione dell'aggiornamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione 2019-2021.....	17
<b>2. RUOLI E RESPONSABILITÀ.....</b>	<b>18</b>
2.1 Obblighi di informazione .....	20
<b>3. L'ANALISI, LA VALUTAZIONE E LA GESTIONE DEL RISCHIO.....</b>	<b>21</b>
3.1 La nozione di rischio.....	21
3.2 Identificazione, analisi e ponderazione del rischio .....	21
<b>4. LE MISURE GENERALI PER LA GESTIONE DEL RISCHIO.....</b>	<b>24</b>
4.1 Trasparenza.....	24
4.1.1 Il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.....	24
4.1.2 Accesso civico .....	25
4.2 Codice di comportamento .....	39
4.2.1 Presa d'atto del Codice di comportamento .....	40
4.3 Monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti.....	41
4.4 Rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio .....	43
4.4.1 La rotazione dei dirigenti .....	44
4.4.2 La rotazione del personale di qualifica non dirigenziale .....	46
4.5 Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi.....	48
4.6 Svolgimento di incarichi d'ufficio ed extraistituzionali.....	49
4.7 Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento incarichi in caso di condanna per delitti contro la P.A. ....	51
4.8 Vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi ..	52
4.9 Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro ( <i>pantouflage - Revolving doors</i> ).....	53
4.10 Segnalazioni - Whistleblower .....	56
4.10.1 La procedura per la gestione delle segnalazioni .....	58
4.10.2 La tutela della riservatezza del segnalante nell'ambito del procedimento disciplinare .....	59
4.10.3 Le segnalazioni di eventuali discriminazioni nei confronti del whistleblower .....	60
4.10.4 Altre categorie di soggetti ai quali sono accordate misure di tutela analoghe a quelle previste per i dipendenti pubblici.....	60
4.11 Misure per la sicurezza degli accessi alle banche dati .....	61

4.12	Formazione .....	62
4.12.1	Destinatari.....	62
4.12.2	Le aree di formazione previste.....	63
4.12.3	Il Piano della Formazione 2019 e le procedure per l'individuazione dei destinatari.....	63
4.13	Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile.....	64
4.14	Monitoraggio termini procedurali .....	64
4.15	Informatizzazione dei processi.....	64
<b>5.</b>	<b>ULTERIORI MISURE PER LA GESTIONE DEL RISCHIO.....</b>	<b>65</b>
<b>6.</b>	<b>MONITORAGGIO E VIGILANZA.....</b>	<b>65</b>

## **ALLEGATI**

**ALLEGATO N. 1**

**ALLEGATO N. 2**

**ALLEGATO N. 3**

# 1. L'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI E LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

## 1.1 Premesse

L'aggiornamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione (di seguito PTPC) dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli per il triennio 2019-2021 interviene in una fase ancora transitoria del processo di complessiva razionalizzazione dell'assetto organizzativo dell'Agenzia.

Nel corso del 2018, infatti, è stato avviato un progetto di riorganizzazione che ha portato alla modifica e approvazione del nuovo Statuto e del nuovo Regolamento di Amministrazione<sup>1</sup>.

I principali obiettivi di tale disegno organizzativo riguardano:

- il superamento della divisione tra l'area Dogane e l'area Monopoli;
- la semplificazione dei processi e delle procedure, per rimuovere sovrapposizioni gestionali e dispersione di risorse;
- l'incremento dell'efficacia sui territori al fine di rafforzare e potenziare l'operatività degli uffici.

Gli elevati impatti della riorganizzazione sui processi operativi e sui sistemi informativi dell'Agenzia hanno indotto a rivedere la tempistica inizialmente indicata per l'implementazione del nuovo assetto organizzativo<sup>2</sup>, prevedendone un'attuazione per fasi successive in un arco temporale di circa 18 mesi.

Il percorso così delineato prevede, a partire dal mese di aprile 2019, l'implementazione di un modello organizzativo “transitorio” che, minimizzando gli impatti sugli attuali sistemi, permetta di ottenere immediati benefici, lavorando, in parallelo, all'implementazione del modello definitivo attraverso progressive evoluzioni organizzative.

A tal fine, il Comitato di Gestione, in data 27 novembre 2018, ha deliberato un'ulteriore revisione del Regolamento di amministrazione dell'Agenzia<sup>3</sup> che, ferma restando la strategia di integrazione delle due aree (dogane e monopoli), consente l'attuazione di un modello organizzativo transitorio orientato a:

- garantire la continuità dei servizi erogati, minimizzando gli impatti sui processi operativi e sulle attività svolte dal territorio;
- porre le basi per un modello organizzativo completamente integrato sia per le attività operative, connesse alle competenze “core” (Monopoli e Dogane) sia per quelle connesse alla “governance” della struttura (HR, documentale, etc.);
- limitare gli adeguamenti delle infrastrutture e dei sistemi applicativi;
- valorizzare le competenze distintive e specialistiche delle risorse dell'Agenzia, attraverso l'impiego di posizioni organizzative a elevata responsabilità di cui all'art. 1, c. 93 della Legge 27/12/2017 n. 205 e posizioni organizzative dal CCNL.

---

<sup>1</sup> cfr. Delibere del Comitato di Gestione n. 358 e 359 del 28 febbraio 2018 disponibili nella sezione Amministrazione trasparente del sito istituzionale al seguente link: <https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale/agenzia/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/delibere-del-comitato-di-gestione> approvate dal Ministro dell'Economia e delle Finanze in data 26 aprile 2018

<sup>2</sup> L'entrata in vigore del nuovo modello organizzativo era prevista per il primo gennaio 2019.

<sup>3</sup> Cfr. Delibera del Comitato di Gestione n. 371 del 27 novembre 2018, disponibile nella sezione Amministrazione trasparente del sito istituzionale al seguente link: <https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale/agenzia/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/delibere-del-comitato-di-gestione>

Nei paragrafi seguenti saranno, pertanto, sommariamente illustrate le principali modifiche previste dal nuovo modello organizzativo che troveranno attuazione in corso d'anno.

Il presente aggiornamento del PTPC tiene conto, inoltre, delle indicazioni contenute nell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), approvato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con delibera n. 1074 del 21 novembre 2018, che contiene uno specifico approfondimento dedicato alle Agenzie fiscali, frutto dei lavori di un apposito Tavolo tecnico ANAC – Agenzie fiscali, cui hanno partecipato MEF, Agenzia delle Entrate, Agenzia Entrate-Riscossione, Agenzia del Demanio e Agenzia Dogane e Monopoli.

Sono tenute in considerazione, infine, le risultanze del monitoraggio condotto dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (di seguito RPCT) sull'effettiva attuazione delle misure previste nel precedente PTPC (2018-2020) e l'analisi svolta, sempre ad opera del RPCT, sugli eventi corruttivi rilevati in quest'ultimo anno.

Il principale obiettivo del PTPC, come noto, è quello di predisporre un sistema organico di azioni e misure specificamente concepite a presidio del rischio corruttivo nella sua accezione più ampia<sup>4</sup> (da intendersi come malfunzionamento dell'Amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite) e a tutela della trasparenza e integrità dell'Agenzia.

Detto sistema deve risultare funzionale al perseguimento dell'obiettivo di prevenire e contrastare la corruzione e ogni forma d'illegalità, definita priorità strategica anche dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che esercita funzioni di indirizzo politico e di vigilanza nei confronti dell'Agenzia<sup>5</sup>.

In funzione di tale esigenza l'Agenzia prevede sistematicamente, nell'ambito dei documenti di programmazione strategico-gestionale per la valutazione dei dirigenti,<sup>6</sup> l'integrazione degli obiettivi relativi a diverse posizioni dirigenziali, con specifici riferimenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza.

## 1.2 L'Organizzazione e le funzioni dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli

L'Agenzia, Ente pubblico non economico, è stata istituita con d.lgs. n. 300 del 1999 e resa operativa, a decorrere dal 1° gennaio 2001, con Decreto del Ministro delle Finanze del 28 dicembre 2000.

Ai sensi del decreto istitutivo, l'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria.

L'Agenzia è sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), che svolge anche funzioni di indirizzo politico.

<sup>4</sup> cfr. circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, n. 1/2013, nella quale si specifica che *"il concetto di 'corruzione' richiamato dalla legge deve essere inteso 'in senso lato', comprensivo delle varie situazioni in cui si riscontri l'abuso, da parte di un soggetto, nell'esercizio dell'attività amministrativa, del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Il termine 'corruzione' deve ritenersi, pertanto, riferito 'all'intera gamma dei delitti contro la Pubblica Amministrazione' ed a tutti i casi in cui, a prescindere dalla valenza penale, 'venga in evidenza un malfunzionamento dell'Amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite'".*

<sup>5</sup> Il rafforzamento del contrasto alla corruzione e all'illegalità nella Pubblica Amministrazione e nel settore degli appalti pubblici, anche avvalendosi di analisi di rischio mirate e della sinergia con l'ANAC, compare tra le azioni strategiche e le priorità individuate nell'allegato all'Atto di indirizzo del Ministro dell'Economia e delle Finanze per la definizione delle priorità politiche per l'anno 2018,

<sup>6</sup> cfr. nota prot. n. 63498/RU del 17.08.2018 *"Sistema di Valutazione dei dirigenti di seconda fascia- Linee guida del centro di responsabilità di primo livello per l'assegnazione degli obiettivi relativi all'anno 2018"* Le posizioni interessate sono quelle dei Direttori delle Aree personale, formazione e organizzazione, procedure e controlli settore accise e settore dogane delle Direzioni territoriali; dei Direttori di Distretto; dei Direttori degli Uffici delle dogane; dei Dirigenti delle strutture centrali dell'Area dogane; dei Dirigenti dell'Area Monopoli e dei Dirigenti delle relative strutture centrali. A tali dirigenti sono stati assegnati, tra gli obiettivi per l'anno 2018: la diffusione della cultura di correttezza deontologica, la predisposizione di piani di avvicendamento del personale e di altre misure di presidio del rischio e la loro concreta attuazione, le attività connesse agli adempimenti di cui al d.lgs. n. 33/2013 in materia di trasparenza.

I rapporti con il MEF sono regolati da una Convenzione triennale, adeguata annualmente per ciascun esercizio finanziario, nella quale sono indicati i servizi da assicurare, gli obiettivi da raggiungere e le risorse da destinare a tali fini.

Il funzionamento e l'organizzazione dell'Agenzia sono disciplinati dallo Statuto e dai Regolamenti di amministrazione e contabilità.

Oltre al Direttore, sono organi dell'Agenzia: il Comitato di gestione, cui sono affidati compiti consultivi e il Collegio dei revisori dei conti, responsabile dei controlli di tipo amministrativo-contabile.

In applicazione del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito con legge n. 135 del 7 agosto 2012, dal 1° dicembre 2012 l'Agenzia ha incorporato l'ex Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS), assumendo la nuova denominazione di *Agenzia delle dogane e dei monopoli*.

Detto accorpamento ha comportato l'avvio di un complesso e articolato processo di revisione dell'assetto organizzativo, finalizzato a realizzare la completa integrazione tra le due strutture preesistenti.

Come anticipato nelle premesse, il nuovo Statuto e il nuovo Regolamento di amministrazione, recentemente approvati, hanno introdotto rilevanti misure di razionalizzazione dell'assetto organizzativo con l'obiettivo di superare la divisione nelle due aree "Dogane" e "Monopoli", eliminare duplicazioni e sprechi e favorire possibili sinergie, qualificazione e flessibilità nell'impiego del personale.

Nell'ambito di tale processo, il modello organizzativo transitorio, di imminente attuazione, prevede alcune significative innovazioni rispetto all'attuale assetto organizzativo.

A livello centrale, infatti, sono previsti:

- un Vice Direttore;
- l'eliminazione della Direzione Centrale di Coordinamento degli Uffici dei Monopoli;
- l'accorpamento delle Direzioni Centrali Legislazione e procedure doganali e Normativa e affari legali in un'unica Direzione Centrale Legale e Contenzioso e la contestuale attribuzione della competenza sulla normativa di settore (dogane, accise, tabacchi e giochi) alle rispettive Direzioni;
- la soppressione della Direzione Centrale Laboratori con attribuzione delle funzioni alla Direzione Antifrode e Controlli.

A livello di Direzione territoriale (regionale o interregionale) è, invece, prevista la razionalizzazione delle funzioni di *staff* (personale, amministrazione, contabilità, acquisti, ...) attraverso la creazione di un Ufficio Risorse che accorpa le funzioni già svolte dai Distretti e dalle Aree personale, formazione e organizzazione.

A livello territoriale, infine, si prevede che tanto gli uffici dogane, quanto gli uffici monopoli siano a diretto riporto del Direttore regionale/interregionale, mantenendo inalterata l'attuale dislocazione sul territorio.

La definizione del modello "transitorio" si basa sulle seguenti linee guida:

- semplificazione dell'attuale modello organizzativo (eliminazione di funzioni ridondanti, riduzione dei livelli organizzativi, riduzione del numero di posizioni);
- potenziamento del ruolo dell'Agenzia in ambito internazionale, con estensione della competenza della Direzione "Relazioni e Progetti Internazionali" a tutte le attività;
- valorizzazione delle attività di studio, ricerca e analisi nei settori di competenza;
- rafforzamento delle attività di pianificazione strategica;

- ampliamento delle responsabilità in capo alla funzione IT con l'introduzione del presidio sull'organizzazione e sui processi dell'Agenzia;
- valorizzazione delle competenze e delle professionalità interne all'Agenzia attraverso adeguati percorsi di sviluppo e formazione di alto profilo.

La realizzazione del modello organizzativo "transitorio" prelude a un progetto più ampio che, nell'arco di circa 18 mesi, attraverso progressive evoluzioni organizzative, consentirà di raggiungere l'assetto definitivo dell'Agenzia.

Il suddetto percorso presenta elementi di particolare complessità e si basa su un programma di cambiamento che dovrà condurre l'Agenzia a:

- mappare e reingegnerizzare i processi in ottica di semplificazione e razionalizzazione;
- integrare completamente le procedure operative per gli ambiti Dogane e Monopoli anche a livello territoriale, per sfruttare le sinergie ed eliminare eventuali duplicazioni;
- adeguare il parco applicativo in funzione di una roadmap evolutiva che, per fasi successive, sia finalizzata all'integrazione e alla cooperazione applicativa tra i sistemi, interni ed esterni all'Agenzia;
- facilitare l'introduzione di nuove modalità operative attraverso interventi di change management (comunicazione e formazione del personale, workshop per la condivisione di nuovi processi e di procedure operative, razionalizzazione logistica, etc.).

Le misure adottate comportano una riduzione delle posizioni dirigenziali di prima e seconda fascia, in luogo delle quali saranno istituite - ai sensi dell'art. 1, comma 93, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 - nuove posizioni organizzative<sup>7</sup> da impiegare soprattutto negli uffici locali.

Nella pagina seguente figura il nuovo organigramma.

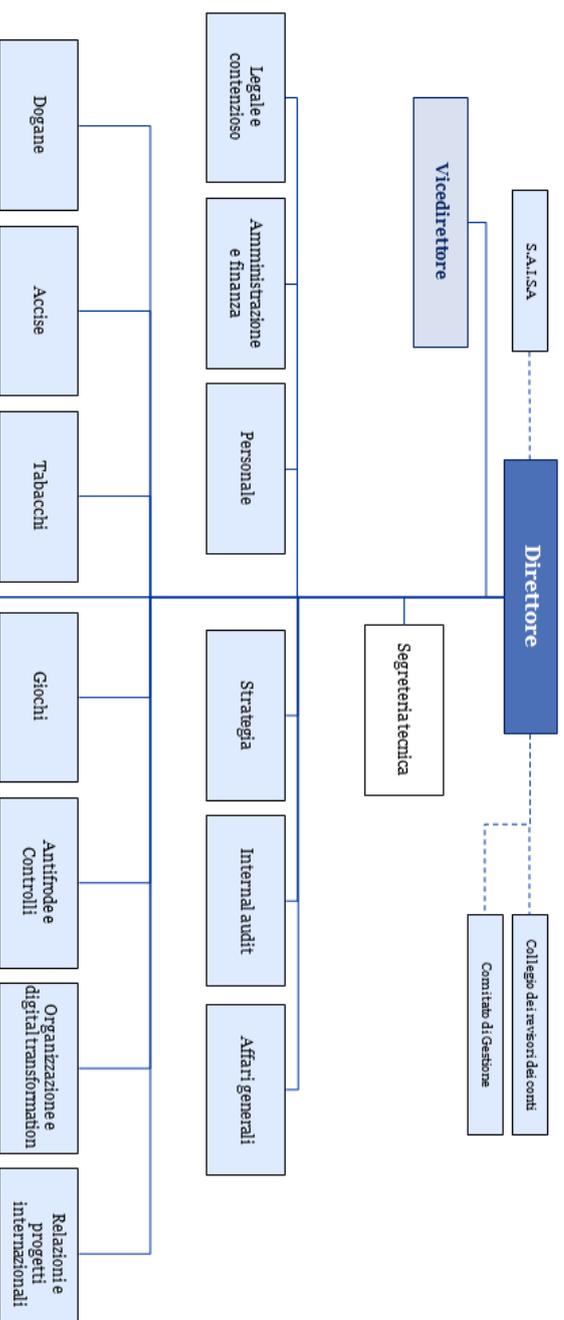
---

<sup>7</sup> Posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione

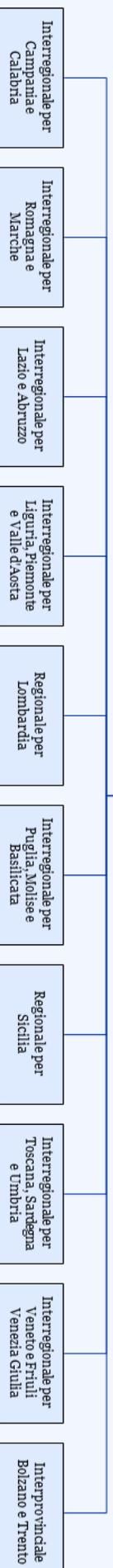


## Modello organizzativo transitorio

### STRUTTURE CENTRALI



### STRUTTURE REGIONALI



### *1.2.1 Missione*

La missione dell’Agenzia, definita all’articolo 2 del nuovo Statuto, è quella di favorire la crescita economica dell’Italia, facilitando la circolazione delle merci negli scambi internazionali e di contribuire alla fiscalità interna e alla tutela degli interessi finanziari del Paese e dell’Unione Europea, provvedendo alla riscossione di tributi specifici e alla lotta all’evasione fiscale e alle frodi, anche attraverso poteri di polizia tributaria e giudiziaria. L’Agenzia esercita il ruolo di presidio dello Stato nei settori dei giochi e dei tabacchi, garantendo gli interessi dell’Erario attraverso la riscossione dei tributi, tutelando il cittadino attraverso il contrasto agli illeciti e gestendo il mercato attraverso concessioni e atti regolamentari. Concorre, inoltre, alla sicurezza e alla tutela dei cittadini, controllando le merci in ingresso nell’Unione Europea e contrastando fenomeni criminali come contrabbando, contraffazione, riciclaggio e traffico illecito di armi, droga, rifiuti, alimenti e farmaci non rispondenti alla normativa sanitaria vigente.

L’Agenzia assicura, nelle materie di competenza, il supporto alle attività del Ministero dell’economia e delle finanze e la collaborazione con le altre Agenzie fiscali e con gli altri enti o organi che esercitano funzioni in settori della fiscalità di competenza statale.

L’Agenzia presta la propria collaborazione, secondo gli indirizzi impartiti dal Ministro, alle Istituzioni dell’Unione Europea e svolge i compiti necessari per l’adempimento, nelle materie di competenza, degli obblighi internazionali assunti dallo Stato.

### *1.2.2 Funzioni*

Nel perseguimento della propria missione e dei propri scopi istituzionali, l’Agenzia esercita, in particolare, le funzioni descritte all’articolo 3 del nuovo Statuto:

- a. amministrazione dei tributi doganali, della fiscalità interna degli scambi internazionali e delle accise, assicurando l’accertamento, la riscossione e il contenzioso;
- b. gestione dei servizi doganali, garantendo l’applicazione del codice doganale dell’Unione Europea e di tutte le misure, incluse quelle relative alla politica agricola e alla politica commerciale comune, connesse agli scambi internazionali;
- c. regolazione e controllo del comparto del gioco in Italia, verificando costantemente gli adempimenti cui sono tenuti i concessionari e gli operatori del settore ed esercitando una azione di contrasto al gioco illegale;
- d. gestione, in materia di tabacchi lavorati, delle procedure connesse alla riscossione delle accise, nonché della tariffa di vendita al pubblico e dell’articolazione delle rivendite dei prodotti da fumo. Vigila sulla conformità dei tabacchi lavorati alla normativa nazionale e comunitaria;
- e. prevenzione e contrasto dell’evasione tributaria e degli illeciti extratributari nelle materie di competenza. A tal fine, in applicazione delle direttive impartite dal Ministro dell’economia e delle finanze, cura in particolare l’analisi dei rischi e la gestione delle banche dati e svolge controlli, verifiche ed indagini con i poteri di polizia tributaria e giudiziaria attribuiti dalla legge al personale dell’Agenzia, anche attraverso la collaborazione con le altre autorità ed organismi nazionali, locali, dell’Unione Europea ed internazionali istituzionalmente preposti agli specifici ambiti operativi, anche tramite la sottoscrizione di appositi protocolli di intesa;
- f. gestione dei laboratori chimici, assicurando l’equilibrio fra costi e benefici, anche attraverso l’offerta di servizi specialistici ad altri enti, imprese e privati;

g. fornitura di servizi, nella materia di competenza, a privati, imprese ed altri enti, sulla base di disposizioni di legge o di rapporti convenzionali e contrattuali;

h. promozione e partecipazione ai consorzi e alle società previsti dall'articolo 59, comma 5, del decreto istitutivo.

### 1.3 Il contesto di riferimento

#### 1.3.1 Il contesto esterno

Come illustrato al precedente paragrafo, l'Agenzia opera sull'intero territorio nazionale, intrattenendo relazioni istituzionali anche al di fuori da tale contesto e svolgendo attività molto diverse tra loro sia per tipologia, sia in relazione ai soggetti pubblici e privati coinvolti.

Il contesto esterno di riferimento può quindi presentare caratteristiche estremamente varie da ufficio a ufficio, a seconda che lo stesso sia ubicato all'interno di un porto o di un aeroporto o in un'area geografica a più o meno forte vocazione produttiva o caratterizzata dalla presenza di criminalità.

Anche la tipologia di materie trattate (dogane, accise, giochi) comporta distinte categorie di interlocutori (*stakeholder*<sup>8</sup>).

Ciò rende particolarmente complessa sia l'individuazione degli *stakeholder*, sia l'analisi dei fattori esterni che possono incidere in misura rilevante sul fenomeno corruttivo (variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio). Tale considerazione ha indotto a richiedere ai responsabili delle singole unità organizzative operanti sul territorio, in occasione del monitoraggio sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione svolto nel 2016, di sviluppare un'autonoma analisi sullo specifico contesto di riferimento.

Le informazioni rilevate attraverso la suddetta analisi sono oggetto di valutazione da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione.

In forza di tali premesse, ritenendo non particolarmente significativa un'eventuale analisi del contesto esterno sviluppata sulla base dei dati relativi all'andamento del fenomeno corruttivo a livello nazionale e alla sua percezione (si tratterebbe di un'analisi comune a tutte le Amministrazioni dello Stato), si è invece ritenuto utile esaminare i dati sui reati che hanno visto coinvolti dipendenti dell'Agenzia dal 2012.

Nella tabella seguente sono riportati i dati relativi ai dipendenti dell'Agenzia coinvolti in procedimenti penali non colposi negli ultimi 6 anni. Se si fa eccezione per l'incremento registrato lo scorso anno (dovuto a un'indagine per irregolarità nell'attestazione della presenza in servizio, che ha coinvolto 19 dipendenti), il *trend* appare piuttosto costante.

---

<sup>8</sup> Per un approfondimento sui criteri utilizzati per definire la nozione di *stakeholder* rispetto alle attività svolte dall'Agenzia si rimanda al PTPC 2014-2016, paragrafo 1.4 e ai suoi successivi aggiornamenti

Dipendenti dell'Agenzia coinvolti in procedimenti penali (non colposi) - conseguenze																								
	anno 2013**				anno 2014**				anno 2015**				anno 2016**				anno 2017**				anno 2018**			
	indagati	condannati definit***	Prosciolti definit. con formula piena****	Prosciolti per prescrizione	indagati	condannati definit***	Prosciolti definit. con formula piena****	Prosciolti per prescrizione	indagati	condannati definit***	Prosciolti definit. con formula piena****	Prosciolti per prescrizione	indagati	condannati definit***	Prosciolti definit. con formula piena****	Prosciolti per prescrizione	indagati	condannati definit***	Prosciolti definit. con formula piena****	Prosciolti per prescrizione	indagati	condannati definit***	Prosciolti definit. con formula piena****	Prosciolti per prescrizione
<b>Numero complessivo, di cui:</b>	<b>19</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>23</b>	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>18</b>		<b>1</b>		<b>40</b>			<b>6</b>
Corruzione e concussione (da 317 a 322 C.P.)		1		2	3	2	1	6	3		2	3	3				4		1					1
Abuso d'ufficio (323 C.P.)	3										2		8											
Altri reati propri di dipendenti previsti nel C.P.	4	1	5	2	5	5	3	7	3	5	7		2				6		1		15			2
Reati propri di appartenenti alla PA previsti da altre leggi	1				2				1												25			2
Reati comuni non colposi	9	2	6	2	6	6	5	4	4	6	1		15				19		2		26			2
<b>Misure disciplinari connesse a procedimenti penali adottate, di cui:</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>1</b>		<b>9</b>	<b>2</b>		<b>1</b>	<b>2</b>			<b>5</b>					<b>15</b>							
Risoluzione del rapporto di lavoro (licenziamento)	2	4			3	1						3					11				7			
Altre sanzioni disciplinari con mantenimento rapporto di lavoro	6		1		6	1		1	2			2					4				7			
Risoluzione del rapporto di lavoro per altre cause (dimissioni, ecc.)		1												1							5			

\*\* : anno nel quale è iniziato o si è concluso il procedimento

\*\*\* : incluso patteggiamento

\*\*\*\* : il fatto non sussiste; il fatto non costituisce reato; l'imputato non lo ha commesso. In questa casella sono computati, per ragioni di maggiore sintesi espositiva, anche i dati relativi ai decreti di archiviazione - emessi su richiesta del Pubblico Ministero - nonché le sentenze che hanno dichiarato il non luogo a procedere.

N.B. Il numero complessivo dei dipendenti coinvolti in procedimenti penali in alcuni casi non coincide con il totale risultante dalla somma dei valori riportati nelle relative tipologie di reati indicati in tabella, in quanto lo stesso procedimento penale ha riguardato più tipologie tra quelle descritte

Per cercare poi di valutare possibili influenze ed eventuali condizionamenti cui la struttura potrebbe essere sottoposta, si è proceduto a stilare un elenco dei principali portatori di interessi (*stakeholder*) con i quali l'Agenzia si relaziona (cfr. allegato n. 3 al PTPC 2014-2016).

### 1.3.2 Il contesto interno

Le considerazioni illustrate a proposito del contesto esterno valgono anche per il contesto interno, le cui caratteristiche possono, analogamente, risultare differenti da ufficio a ufficio. Al riguardo basti solo pensare alla diversa consistenza di personale tra un Ufficio quale quello delle dogane di Roma 1 (n. 202 unità) e quello dell'Aquila (n. 21 unità).

Anche per la valutazione del contesto interno, sul quale incidono aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione, si è quindi ravvisata l'opportunità di richiedere ai responsabili delle singole unità organizzative di sviluppare una propria analisi.

Tenuto conto che tale attività non può prescindere dalla rilevazione e dall'analisi dei processi organizzativi, si è ritenuto opportuno mappare i processi svolti presso le singole unità organizzative secondo le modalità che saranno successivamente illustrate<sup>9</sup>.

Sotto il profilo della gestione del rischio organizzativo, l'insufficienza delle risorse umane a disposizione rispetto ai volumi di attività, oltre che incidere sulla qualità e sui tempi dell'azione amministrativa, può influenzare indirettamente anche la possibilità di adottare alcune misure a presidio del rischio corruttivo (quali, ad esempio, quelle di diversificare i soggetti che si occupano delle istruttorie relative a un medesimo soggetto, di prevedere unità di verifica formate da più verificatori o di ruotare il personale adeguatamente, ma anche ragionevolmente, con attenzione a non disperdere professionalità costruite negli anni).

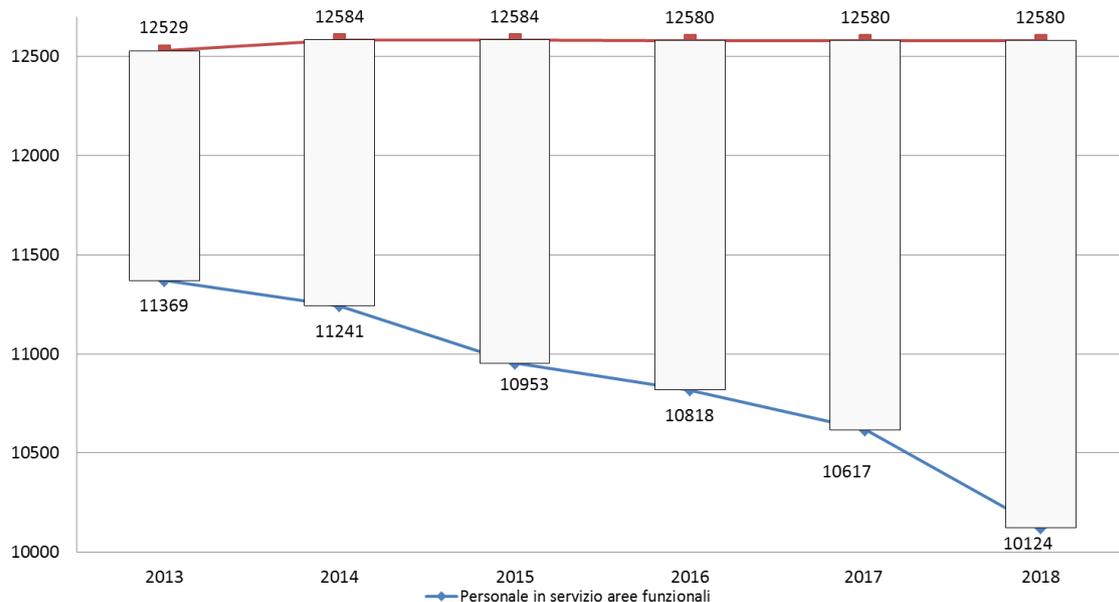
L'insufficienza di personale rispetto ai volumi di attività è una condizione che connota l'Agenzia nel suo insieme. Nel corso degli anni, infatti, la definizione delle politiche di acquisizione del personale è diventata sempre più complessa a causa dei ripetuti interventi normativi finalizzati, per lo più, al contenimento della spesa.

<sup>9</sup> Cfr. infra, paragrafo 3.2.

Il personale effettivamente in forza all’Agenzia non raggiunge, ormai da anni, il livello della dotazione organica (pur essendosi questa a più riprese ridimensionata). Le azioni straordinarie di reclutamento e un forte ricorso alla mobilità intercompartimentale, in presenza del modesto *turn over* consentito ordinariamente dalle norme e di cessazioni molto consistenti, non hanno potuto impedire una progressiva erosione del personale in servizio.

Ciò significa che la situazione di carenza di organico nei singoli uffici non costituisce un’eccezione, ma la regola.

Nella seguente tabella è riportata l’evoluzione del personale in servizio.



La competenza in materia di distribuzione del personale tra le strutture organizzative di vertice dell’Agenzia è attribuita, in via esclusiva, alla Direzione Centrale Personale, che acquisisce dalle singole strutture informazioni utili a pianificare la mobilità del personale sul territorio<sup>10</sup>.

La politica di gestione del personale è orientata alla tendenziale equiparazione, presso tutte le strutture, del tasso di copertura espresso come rapporto tra unità in servizio effettivo e unità previste dalla dotazione organica.

In questo quadro organizzativo, è tendenzialmente escluso che possano verificarsi fenomeni strutturali di scarsità relativa delle risorse a disposizione di un ufficio (ovvero è tendenzialmente escluso che un ufficio di una certa tipologia in un certo territorio possa disporre di risorse inferiori a un ufficio della stessa tipologia in un altro territorio, a parità di volumi di attività amministrativa).<sup>11</sup>

Tutta la gestione del personale nazionale (azioni di reclutamento e mobilità dall’esterno, interpellazioni specifiche per singoli uffici, procedure di mobilità nazionale, distacchi temporanei) tiene conto dell’esigenza di uniformare i tassi di copertura, assunti di volta in volta come un obiettivo (azioni di reclutamento e di mobilità dall’esterno) o come un vincolo (procedura di mobilità nazionale e distacchi per ragioni personali),

<sup>10</sup> A tal fine è stato elaborato un modello matematico che tiene conto di oltre 60 indicatori sia di attività, sia di platea.

<sup>11</sup> Al riguardo, debbono segnalarsi sia rigidità, dal momento che la perfetta mobilità del personale a scala regionale è puramente teorica, considerati i limiti e i vincoli di legge, ma anche elementi di flessibilità rinvenibili nelle possibilità offerte dal telelavoro e dallo straordinario.

fermo restando che norme speciali (a tutela della famiglia o di altri beni meritevoli), così come le procedure di mobilità nazionale gestite nell'interesse del personale, portano a modificare di continuo la distribuzione degli effettivi, anche indipendentemente dalla volontà dell'Amministrazione.<sup>12</sup>

Non può quindi escludersi che si possano determinare fenomeni di scarsità congiunturali, a causa del variare dei traffici<sup>13</sup>, dell'agire indipendente dei fattori che muovono il personale sul territorio e del tempo necessario agli stessi processi di aggiustamento avviati dalla Direzione centrale del personale.

Nei casi in cui questi siano segnalati dal dirigente responsabile, una volta opportunamente vagliati sotto il profilo tecnico, sono adottati conseguenti rimedi (invio di 'task force', distacchi temporanei di personale, missioni).

Grazie, peraltro, alla soppressione delle distinte sezioni all'interno del ruolo unico del personale non dirigenziale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli<sup>14</sup> sono state poste le basi per una maggiore flessibilità nell'impiego di personale tra le due aree (Dogane e Monopoli).

Nella seguente tabella è riportato il dettaglio dei tassi di copertura per ciascuna struttura territoriale e per la struttura centrale dell'Agenzia.

	DOTAZIONE ORGANICA (D.D. n. 25020/RI del 27.10.2016 e D.D. n. 29814 del 15.12.2016)				PERSONALE AL 31 DICEMBRE 2018* DISTRIBUITO PER SEDE DI ORGANICA APPARTENENZA				TASSO DI COPERTURA AL 31 DICEMBRE 2018			
	I area	II area	III area	Totale	I area	II area	III area	Totale	I area	II area	III area	Totale

<b>STRUTTURE CENTRALI</b>	<b>30</b>	<b>660</b>	<b>820</b>	<b>1510</b>	<b>18</b>	<b>500</b>	<b>756</b>	<b>1.274</b>	<b>60%</b>	<b>76%</b>	<b>92%</b>	<b>84%</b>
---------------------------	-----------	------------	------------	-------------	-----------	------------	------------	--------------	------------	------------	------------	------------

DID CAMPANIA E CALABRIA	5	318	509	<b>832</b>	4	252	461	<b>717</b>	80%	79%	91%	<b>86%</b>
DID EMILIA ROMAGNA E MARCHE	5	310	510	<b>825</b>	1	241	425	<b>667</b>	20%	78%	83%	<b>81%</b>
DID LAZIO E ABRUZZO	5	423	445	<b>873</b>	2	347	399	<b>748</b>	40%	82%	90%	<b>86%</b>
DID LIGURIA PIEMONTE VALLE D'AOSTA	9	540	852	<b>1.401</b>	6	467	670	<b>1143</b>	67%	86%	79%	<b>82%</b>
DID PUGLIA MOLISE E BASILICATA	2	262	342	<b>606</b>	2	232	297	<b>531</b>	100%	89%	87%	<b>88%</b>
DID TOSCANA SARDEGNA E UMBRIA	4	320	508	<b>832</b>	4	282	388	<b>674</b>	100%	88%	76%	<b>81%</b>
DID VENETO E FRIULI V.G.	5	446	791	<b>1.242</b>	2	326	633	<b>961</b>	40%	73%	80%	<b>77%</b>
DIP BOLZANO TRENTO	2	87	156	<b>245</b>		64	111	<b>175</b>	0%	74%	71%	<b>71%</b>
DRD LOMBARDIA	10	553	1.050	<b>1.613</b>	9	432	843	<b>1284</b>	90%	78%	80%	<b>80%</b>
DRD SICILIA	3	221	387	<b>611</b>	2	172	325	<b>499</b>	67%	78%	84%	<b>82%</b>
<b>TOTALE DRD/DID/DIP</b>	<b>50</b>	<b>3.480</b>	<b>5.550</b>	<b>9.080</b>	<b>32</b>	<b>2.815</b>	<b>4.552</b>	<b>7.399</b>	<b>64%</b>	<b>81%</b>	<b>82%</b>	<b>81%</b>

\* Il dato si riferisce al personale dell'Agenzia (compreso il personale dell'Agenzia in comando/distacco/fuori ruolo presso altre amministrazioni o in esonero dal servizio) e comprende altresì il personale di altre amministrazioni in posizione di comando presso l'Agenzia.

<sup>12</sup> Nel tempo l'Amministrazione, che pure aveva orientato le azioni di reclutamento verso la parte centro settentrionale del Paese, ha dovuto subire una migrazione interna in senso inverso (soprattutto per via delle norme a tutela della famiglia) anche se molto rigida è stata l'applicazione del vincolo quinquennale di destinazione per i neo-assunti.

<sup>13</sup> L'attività doganale per sua natura, infatti, è soggetta localmente a una variabilità talvolta elevata in ragione della estrema mobilità dei traffici; più stabili sono le attività amministrative legate alle accise e, in diversa misura, ai giochi.

<sup>14</sup> Attuata con direttiva n. 30967/R.I. del 28 dicembre 2016.

STRUTTURE DIRIGENZIALI***	DOTAZIONE ORGANICA * (D.D. n. 25020/RI del 27.10.2016 e D.D. n. 29814 del 15.12.2016)				PERSONALE AL 31 DICEMBRE 2018** DISTRIBUITO PER SEDE DI ORGANICA APPARTENENZA				TASSO DI COPERTURA AL 31 DICEMBRE 2018			
	I area	II area	III area	Totale	I area	II area	III area	Totale	I area	II area	III area	Totale
UFFICIO DEI MONOPOLI PER IL FRIULI VENEZIA GIULIA	7	26	15	48	6	21	13	40	86%	81%	87%	83%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER IL LAZIO	6	89	48	143	4	73	41	118	67%	82%	85%	83%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER IL PIEMONTE E LA VALLE D'AOSTA	8	75	52	135	7	49	30	86	88%	65%	58%	64%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER IL VENETO E IL TRENTINO ALTO ADIGE	5	60	37	102	3	40	19	62	60%	67%	51%	61%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER LA CALABRIA	8	35	27	70	6	32	17	55	75%	91%	63%	79%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER LA CAMPANIA	13	138	65	216	12	117	58	187	92%	85%	89%	87%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER LA LIGURIA	7	57	29	93	3	46	24	73	43%	81%	83%	78%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER LA LOMBARDIA	9	97	53	159	7	79	44	130	78%	81%	83%	82%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER LA PUGLIA LA BASILICATA E IL MOLISE	20	124	55	199	18	103	43	164	90%	83%	78%	82%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER LA SARDEGNA	7	67	22	96	4	59	18	81	57%	88%	82%	84%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER LA SICILIA	20	157	77	254	18	136	66	220	90%	87%	86%	87%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER LA TOSCANA	3	64	51	118	4	51	43	98	133%	80%	84%	83%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER L'ABRUZZO	2	46	17	65	2	29	16	47	100%	63%	94%	72%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER LE MARCHE	3	62	15	80	2	50	14	66	67%	81%	93%	83%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER L'EMILIA ROMAGNA	9	114	45	168	8	76	31	115	89%	67%	69%	68%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER L'UMBRIA	3	29	12	44	2	27	10	39	67%	93%	83%	89%
TOTALE UFFICI DEI MONOPOLI	130	1.240	620	1.990	106	988	487	1.581	82%	80%	79%	79%
TOTALE AGENZIA	210	5.380	6.990	12.580	156	4.303	5.795	10.254	74%	80%	83%	82%

\* La ripartizione della D.O. per gli Uffici dei monopoli è in fase di verifica, all'attualità viene utilizzata per orientare la mobilità del personale.

\*\* Il dato si riferisce al personale dell'Agenzia (compreso il personale dell'Agenzia in comando/distacco/fuori ruolo presso altre amministrazioni o in esonero dal servizio) e comprende altresì il personale di altre amministrazioni in posizione di comando presso l'Agenzia.

\*\*\* Si tratta di uffici dirigenziali di livello non generale.

#### 1.4 L'approccio dell'Agenzia alla prevenzione della corruzione

Tra le principali funzioni dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli figura quella di svolgere controlli nei vari settori di attività di propria competenza:

- sulla circolazione delle merci in ingresso e in uscita dal territorio dell'Unione Europea, per garantire la piena osservanza della normativa di natura tributaria - sia unionale che nazionale - e per contrastare gli illeciti di natura extra-tributaria (quali i traffici di droga, di armi, di beni del patrimonio culturale, di

prodotti contraffatti o non rispondenti alle normative in materia sanitaria o di sicurezza, nonché il commercio internazionale di esemplari di specie animali e vegetali minacciate di estinzione, protette dalla Convenzione di Washington);

- sugli scambi intracomunitari, ai fini della corretta applicazione dell’IVA;
- sugli scambi, sulla produzione e sul consumo dei prodotti e delle risorse naturali sottoposti ad accisa;
- sul comparto del gioco e sulla vendita di prodotti da fumo.

In ragione dei rilevanti interessi economici degli operatori nei confronti dei quali sono svolti i controlli, le attività di verifica costituiscono, senza dubbio, attività particolarmente esposte al rischio di corruzione. Per tale ragione, l’Agenzia, già antecedentemente alla Legge n. 190/2012, aveva adottato misure finalizzate al contenimento dello stesso.

In ambito doganale, peraltro, l’esigenza di prevenire e contrastare i fenomeni corruttivi, è da tempo un impegno avvertito anche in sede internazionale.

Sin dal 1993, infatti, il World Customs Organization (cui l’Agenzia aderisce in qualità di membro, assicurando l’intervento di propri rappresentanti, anche alle Sessioni del Comitato per l’etica doganale e le politiche anticorruzione), con la Dichiarazione di Arusha, Tanzania, del 7 luglio 1993 (81st/82nd Council Sessions) poi rivista nel giugno 2003 (101st/102nd Council Sessions) ha intrapreso uno specifico percorso di contrasto della corruzione, con l’adozione di misure di prevenzione delle condotte antigiuridiche da parte del personale dipendente nell’esercizio delle delicate funzioni esercitate.

Benché la Dichiarazione di Arusha non sia né una Raccomandazione del Consiglio, né una Convenzione, rimane tuttavia un prezioso strumento, unitamente alla Guida allo sviluppo dell’Integrità, al Codice di condotta etica e al Compendio delle best practice di integrità.

Per quanto riguarda il settore doganale, i principi che regolano le attività di controllo sono di rango unionale (art. 46 e segg Reg. (UE) n.952/2013 recante il Codice doganale dell’Unione – CDU) e si basano, sostanzialmente, sull’analisi dei rischi “effettuata mediante procedimenti informatici al fine di identificare e valutare i rischi e di mettere a punto le contromisure necessarie, sulla base di criteri elaborati a livello nazionale, unionale e, se del caso, internazionale” (art. 46, par.2, cit).

Il CDU, applicabile dal 1° maggio 2016, ha ora confermato il principio del ricorso allo strumento dell’analisi dei rischi per la selezione dei controlli doganali già in precedenza sancito dal Codice Doganale Comunitario a partire dall’anno 2005 e da altre fonti del diritto Unionale (Decisione CE) e comunemente applicato da tutte le Amministrazioni doganali fin dagli anni 2000.

Anche l’amministrazione doganale italiana ha iniziato ad effettuare i propri controlli sulla base dell’analisi dei rischi fin dal 1999, anche al fine di rispondere all’esigenza di dover effettuare controlli sui traffici commerciali in tempo reale. L’Agenzia si è quindi dotata di strumenti gestionali avanzati, sviluppando un sistema di controlli basato sulle più evolute tecniche di analisi dei rischi in luogo di controlli massivi. Tali strumenti non contribuiscono soltanto ad agevolare lo sdoganamento delle merci per gli operatori economici che agiscono nel rispetto delle norme, ma consentono anche di ridurre significativamente il ruolo e la discrezionalità del singolo funzionario doganale, contenendo in misura considerevole il rischio corruzione.

Lo strumento principe, al riguardo, è il circuito doganale di controllo, adottato sulla base delle indicazioni dell’U.E. Si tratta di un sistema di analisi dei rischi applicato alle operazioni di importazione, esportazione e

transito (circa 19 milioni l'anno) e ai soggetti che intervengono in tali operazioni, centralizzato e informatizzato, che gestisce circa 7.000 profili di rischio, aggiornandoli costantemente in funzione di molteplici input (es: esiti dei controlli, analisi dei rischi locale, elementi acquisiti attraverso attività di intelligence e investigative, ecc.). Tale applicazione ha uniformato e reso più efficace il sistema dei controlli allo sdoganamento, evitando che l'individuazione dei parametri di rischio fosse affidata esclusivamente alla preparazione e all'intuito del singolo funzionario. Detto sistema ha, inoltre, contribuito a ridurre un eccesso di discrezionalità in capo al funzionario delegato al controllo (tra l'altro, attraverso la verifica successiva degli esiti dei controlli acquisiti a sistema, è possibile anche verificare e confrontare il comportamento dei funzionari nello svolgimento delle singole operazioni di controllo).

Il processo di automatizzazione delle funzioni, da tempo intrapreso dall'Agenzia, è volto anche a realizzare una completa tracciabilità sia delle procedure, sia dei flussi commerciali, rendendo visibile agli utenti, quasi in tempo reale, lo stato di lavorazione delle operazioni doganali.

Per regolamentare l'attività di controllo a posteriori, effettuabile sia attraverso controlli in ufficio che mediante verifiche ispettive presso le sedi aziendali in materia di fiscalità unionale e nazionale, sono poi stati sviluppati ulteriori sistemi di selezione automatizzata dei controlli a posteriori basati su anomalie statistiche e/o analisi dei rischi e sono stati emanati puntuali protocolli procedurali diretti a proceduralizzare le fasi del controllo favorendo la trasparenza e l'omogeneità dell'azione su tutto il territorio nazionale.

In definitiva, e più in generale, molti strumenti di gestione, concepiti per finalità di contrasto agli illeciti tributari ed extratributari, contribuiscono anche alla costruzione di una rete di prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Con riferimento ai controlli svolti nei settori dei giochi e dei tabacchi lavorati, l'Agenzia dispone del Sistema Integrato dei Controlli – SIC. Trattasi di un'applicazione informatica realizzata dalla Direzione centrale accertamento e riscossione con lo scopo di automatizzare i processi di controllo, mediante la gestione di un flusso procedurale nel quale ogni fase è predefinita e nella quale sono registrate - in tempo reale - tutte le informazioni d'interesse per consentire ai Direttori delle strutture territoriali (Uffici dei Monopoli) e degli Uffici delle Direzioni Centrali il monitoraggio dei dati afferenti alle attività di verifica e di controllo poste in essere in materia di tabacchi lavorati e di gioco pubblico.

Il SIC è anche uno strumento di ausilio nel contrasto alle attività irregolari e agli inadempimenti, amministrativi e tributari, che consente una costante verifica dell'operato dei soggetti che fanno parte della rete di vendita dell'Area Monopoli.

Con questa applicazione informatica, accessibile dalla rete intranet dell'Agenzia, Area Monopoli, possono interagire solo i dipendenti abilitati. Sono previsti diversi profili di abilitazione che si distinguono in ragione della natura delle operazioni di competenza del dipendente e della struttura presso la quale lo stesso è assegnato.

Il Sistema Integrato dei Controlli consente agli Uffici dei Monopoli di guidare l'attività e registrare gli esiti delle verifiche operate dal personale addetto ai controlli presso gli esercizi delle reti di vendita del gioco e del tabacco; la Direzione Centrale Accertamento e Riscossione può effettuare interrogazioni volte a monitorare l'andamento delle attività.

In aggiunta all'anagrafica dei soggetti titolari degli esercizi commerciali in possesso dei necessari titoli abilitativi, rappresentata dalla "Anagrafe Unica Monopoli", nel SIC è stata inserita la funzionalità dedicata

alla cosiddetta “rete illegale”, nella quale figurano gli esercizi non appartenenti alla filiera dei soggetti che in concessione gestiscono giochi e tabacchi.

In aggiunta a tali strumenti di gestione e organizzazione delle proprie attività di controllo, l’Agenzia ha ritenuto di adottare anche misure di rotazione degli incarichi dirigenziali. Con determinazioni direttoriali n. 31026 del 10 novembre 2011, n. 26217 del 7 novembre 2013, n. 31850 del 7 gennaio 2015, n. 9678 del 23 novembre 2015 e, da ultimo, n. 82462 R.U. del 24.07.2017, l’Agenzia ha formalizzato i criteri per il conferimento, il mutamento e la revoca degli incarichi dirigenziali di prima e di seconda fascia, e, in questo contesto, ha adottato specifiche regole per la rotazione dei dirigenti negli incarichi. Sul punto, tuttavia, non possono essere sottaciute le notevoli difficoltà dovute alla consistente carenza di personale con qualifica dirigenziale, cui l’Agenzia aveva fatto fronte, nelle more della definizione delle procedure concorsuali avviate per il reclutamento di dirigenti, ricorrendo all’istituto delle c.d. “*reggenze*”, ossia attraverso il conferimento in via provvisoria di incarichi dirigenziali a funzionari della terza area.

A far data dal 26 marzo 2015, infatti, all’indomani della pubblicazione della sentenza n. 37/2015 della Corte Costituzionale<sup>15</sup>, l’Agenzia si è trovata a dover sopperire alla vacanza di ben 126 posizioni dirigenziali non generali (sulle 254 complessive), che risultavano condotte da funzionari di terza area destinatari di incarichi dirigenziali a tempo determinato.

L’operatività delle strutture interessate è stata garantita, fino ad ora, tramite l’affidamento *ad interim* dei relativi incarichi a dirigenti sia di prima, sia di seconda fascia.

Attualmente risultano 144 posizioni dirigenziali dirette *ad interim*.

Un siffatto assetto organizzativo, di carattere provvisorio e determinato dall’esigenza di assicurare l’operatività delle strutture in una contingente situazione di emergenza, presenta non poche difficoltà di tipo gestionale.

L’inevitabile cumulo di competenze in capo ai dirigenti titolari di incarichi *ad interim* ha, talora, portato a situazioni non ottimali né sotto l’aspetto della *governance*, né sotto il profilo della corretta gestione del rischio di corruzione, dal momento che, in capo allo stesso soggetto, risultano concentrate sia le funzioni di diretta gestione, sia quelle di coordinamento, controllo e indirizzo.

Al fine di rimediare, seppur parzialmente, a tale stato di cose e garantire il buon andamento e la continuità dell’azione amministrativa, con determinazione direttoriale n. 19920/RI del 24 novembre 2015, da ultimo modificata con determinazione n. 28395/RI del 4 dicembre 2017, sono state istituite 117 posizioni organizzative, denominate “*posizioni di funzionario delegato*”<sup>16</sup>.

Dette criticità potrebbero trovare parziale risoluzione in caso di conclusione di una procedura concorsuale per il reclutamento di 68 dirigenti, ancora sospesa a causa di un lungo contenzioso.

---

<sup>15</sup> La Sentenza della Corte Costituzionale n. 37/2015, depositata il 7 marzo e pubblicata in G.U. il 25 marzo 2015, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge sulla base delle quali erano state conferite funzioni dirigenziali di secondo livello a numerosi funzionari dell’Agenzia (134). In seguito a tale pronuncia l’Agenzia, al fine di garantire l’operatività delle strutture di livello dirigenziale non generale precedentemente affidate a funzionari con incarico di Reggenti, ha provveduto a conferire ad interim i relativi incarichi a Dirigenti già titolari di altri incarichi (sia di prima che di seconda fascia).

<sup>16</sup> Tali posizioni sono state istituite, ai sensi dell’art. 4 bis, comma 2 del D.L. 19 giugno 2015, n. 78 (convertito in Legge 6 agosto 2015, n. 125) nell’ambito delle posizioni dirigenziali attualmente condotte ad interim, tenuto conto della distribuzione territoriale, della complessità gestionale e della rilevanza funzionale e organizzativa degli uffici interessati.

## 1.5 Il processo di definizione dell'aggiornamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione 2019-2021

Come accennato nelle premesse del presente documento, un'intera sezione dell'Aggiornamento 2018 del Piano Nazionale Anticorruzione è dedicata alle Agenzie fiscali. Ciò al fine di valutarne la strategia di contrasto alla corruzione e offrire un supporto per la valutazione di rischi e misure ulteriori, rispetto a quelli già individuati nei rispettivi PTPC.

La scelta dell'ANAC di dedicare alle Agenzie fiscali uno specifico approfondimento nell'ambito del PNA è legata alla rilevanza e alla delicatezza delle loro attività, che *“si prestano ad essere particolarmente esposte a pressioni indebite e a fenomeni corruttivi o di maladministration per diversi motivi legati alla tipologia e eterogeneità di funzioni di estrema importanza che l'ordinamento attribuisce loro, alla diffusa articolazione delle strutture sul territorio, alla gran quantità di interessi sia pubblici che privati incisi dalle decisioni che le Agenzie assumono, all'estesa platea di portatori di interesse cui esse si rivolgono e alla, conseguente, gestione di una quantità assai elevata di dati e informazioni”*<sup>17</sup>.

In funzione del suddetto approfondimento, l'ANAC ha costituito un tavolo tecnico di lavoro cui hanno partecipato rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'Agenzia del demanio, dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle entrate-riscossione.

L'ANAC, riconoscendo la validità delle misure e delle iniziative di contrasto alla corruzione finora adottate dalle Agenzie, ha innanzi tutto osservato che *“i PTPC elaborati da ciascuna Agenzia ed esaminati dall'Autorità costituiscono il portato di una lunga esperienza maturata nelle strategie di contrasto di fenomeni corruttivi ed evidenziano lo sforzo già compiuto dalle Agenzie nella mappatura dettagliata di diversi processi interni. Ciò ha consentito sia un'accurata formulazione dei possibili rischi ad essi attinenti, sia l'adozione di misure di prevenzione.”*<sup>18</sup>

In sede di analisi dei PTPC ha tuttavia rilevato come *“spesso le azioni e le misure indicate per contenere il rischio non sembrano finalizzate direttamente a contrastare il rischio corruttivo, largamente inteso secondo consolidati orientamenti dell'Autorità, ma, più in generale, al contenimento di comportamenti a rischio di illegalità. I rischi corruttivi, infatti, vengono talvolta assimilati alla violazione di regole e norme specifiche, relative all'ordinaria attività amministrativa, mentre andrebbero meglio focalizzati su quei fenomeni che possono indurre condizionamenti dell'agire amministrativo per finalità improprie.”*<sup>19</sup>

L'ANAC ha inoltre rilevato che nei PTPC le misure adottate sono frequentemente indicate con il mero rinvio ad atti interni (circolari, direttive, linee guida, manuali) volti a orientare l'attività dei dipendenti, osservando che *“se è pur vero che tali atti possono costituire un valido ausilio per contrastare fenomeni di “mala gestio”, sarebbe tuttavia auspicabile l'esplicitazione del contenuto delle misure specifiche di prevenzione della corruzione, in modo che siano agevolmente identificabili la struttura competente, il soggetto responsabile e i tempi dell'attuazione.”*

<sup>17</sup> Cfr. Aggiornamento 2018 PNA, pag. 37

<sup>18</sup> Cfr. Aggiornamento 2018 PNA, pag. 38

<sup>19</sup> Cfr. Aggiornamento 2018 PNA, pag. 38 (enfasi aggiunta)

L’Autorità ha quindi auspicato che *“nei prossimi PTPC le Agenzie completino l’adeguamento, per ciò che riguarda l’analisi del rischio corruttivo e l’individuazione delle relative misure, alla l. 190/2012, utilizzando anche le indicazioni già fornite dall’Autorità nei vari PNA che si sono succeduti nel tempo”*.

L’esame delle misure di prevenzione e l’esperienza maturata nell’ambito dei controlli, alla luce dei fenomeni corruttivi emersi, ha offerto alcuni ulteriori spunti di riflessione. In particolare, è stata rilevata l’opportunità di affiancare l’attuale approccio basato sull’analisi dei processi con quello che più propriamente attiene alla valutazione del *“modus operandi”* del personale, che, in modo trasversale nelle diverse aree di attività, può essere sintomatico di un evento corruttivo<sup>20</sup>.

La sezione dell’Aggiornamento 2018 del PNA dedicata alle Agenzie fiscali contiene, infine, alcune specifiche osservazioni e raccomandazioni, in particolare in materia di integrità dei dipendenti e misure collegate alla verifica dell’assenza di conflitto di interessi, informatizzazione e interoperabilità delle banche dati, controlli interni, rotazione e trasparenza di cui si darà conto nei capitoli seguenti.

Obiettivo del presente documento è, pertanto, quello di migliorare l’analisi del rischio corruttivo e affinare le misure di prevenzione della corruzione, anche in conformità alle indicazioni e alle raccomandazioni fornite dall’ANAC.

## 2. RUOLI E RESPONSABILITÀ

Con determinazione direttoriale *prot. n. 2425/R.I.* del 31 gennaio 2013, il Direttore dell’Ufficio centrale Audit Interno è stato nominato Responsabile della prevenzione della corruzione per l’Agenzia delle dogane e dei monopoli. Dal 1 gennaio 2016 Direttore del suddetto Ufficio e, in quanto tale, Responsabile della prevenzione della corruzione dell’Agenzia, è il dottor Gianfranco Brosco.

Le competenze allo stesso attribuite dalla legge n. 190/2012 (di seguito *‘Legge’*) sono le seguenti:

- predisposizione e proposta del PTPC;
- verifica dell’efficace attuazione dello stesso e della sua idoneità;
- proposte di modifica del PTPC in caso di significative violazioni delle prescrizioni in esso contenute, ovvero in seguito a mutamenti organizzativi sopravvenuti;
- verifica, d’intesa col dirigente competente, dell’effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- individuazione del personale da inserire nei programmi di formazione.

I controlli da parte del RPCT finalizzati al rispetto delle prescrizioni contenute nel PTPC, pertanto, possono investire tutte le strutture dell’Agenzia e le attività svolte nel loro ambito.

Nell’Aggiornamento 2018 del PNA, l’ANAC, richiamando una propria recente deliberazione<sup>21</sup>, ha fornito alcune indicazioni interpretative e operative in merito ai poteri di verifica, controllo e istruttori del RPCT nel caso rilevi o siano segnalati casi di presunta corruzione, chiarendo che detti poteri sono funzionali al principale ruolo attribuito al RPCT, consistente nel proporre e predisporre adeguati strumenti interni all’Amministrazione per contrastare l’insorgenza di fenomeni corruttivi (PTPC).

<sup>20</sup> Cfr. Aggiornamento 2018 PNA, pag. 49

<sup>21</sup> delibera n. 840 del 2 ottobre 2018 (allegato 1 all’Aggiornamento PNA 2018)

L’Autorità, inoltre, nel precisare che tali poteri devono essere previsti e coordinati con quelli di altri organi di controllo interno al fine di ottimizzare, senza sovrapposizioni o duplicazioni, l’intero sistema dei controlli previsti nelle Amministrazioni, ha *“escluso che al RPCT spetti accertare responsabilità e svolgere direttamente controlli di legittimità e di regolarità amministrativa e contabile”*.

Sui poteri istruttori del RPCT in caso di segnalazioni di fatti di natura corruttiva, e sui relativi limiti, l’Autorità ha valutato positivamente la possibilità che il RPCT possa acquisire direttamente atti e documenti o svolgere audizioni di dipendenti, al fine di avere una più chiara ricostruzione dei fatti oggetto della segnalazione. Approfondendo, successivamente, la tematica relativa al sistema dei controlli interni delle Agenzie fiscali, l’ANAC ha sottolineato come i compiti relativi alla verifica dell’attuazione delle misure di prevenzione della corruzione attribuiti al RPCT, siano *“complementari rispetto a quelli ordinari posti in capo agli organi di controllo interni o esterni all’amministrazione, secondo un modello organizzativo fondato sulla ottimizzazione e non sulla sovrapposizione dei diversi sistemi di controllo anche al fine di contenere fenomeni di maladministration”*.

Ritenendo utile prevedere, sin dalla fase della programmazione, un raccordo del sistema dei controlli interni con i controlli per la prevenzione della corruzione, l’ANAC ha valutato positivamente, nell’ottica di promuovere l’interazione e il coordinamento delle strutture a ciò preposte, la scelta operata dall’Agenzia di attribuire l’incarico di RPCT al responsabile dell’Audit.

In una prospettiva evolutiva di rafforzamento del sistema dei controlli interni si inquadrano anche le modifiche dell’attuale assetto organizzativo dell’Agenzia che prevedono, oltre al rafforzamento delle attività di pianificazione strategica e di presidio sull’organizzazione e sui processi dell’Agenzia, il potenziamento della funzione di controllo interno mediante l’istituzione di una nuova Direzione centrale *“internal audit”*, con maggiori competenze e risorse rispetto a quelle attribuite all’attuale Ufficio centrale Audit interno.

In particolare, nell’ambito della nuova Direzione, affidata a un Direttore di prima fascia che ricopre anche il ruolo di RPCT, è previsto un ufficio dirigenziale appositamente dedicato a supportare il RPCT nello svolgimento delle proprie funzioni in materia di trasparenza, accesso e anticorruzione, affiancato da altri tre uffici dirigenziali che si occuperanno, rispettivamente, di audit e indagini interne, di valutazione dei rischi aziendali e di protezione dei dati personali.

La ripartizione delle competenze tra i vari uffici dovrebbe contribuire, inoltre, a meglio distinguere i poteri esercitati in qualità di organo di controllo interno da quelli esercitati come RPCT, in conformità alle indicazioni fornite dall’ANAC, fermo restando che, per eventuali attività di controllo conseguenti al rilievo o alla segnalazione di fatti di *maladministration*, il RPCT potrà promuovere l’attivazione di mirate iniziative da parte dell’Ufficio audit e indagini interne.

In funzione delle esigenze di controllo, il RPCT può comunque avere accesso, in modalità consultazione, a tutte le banche dati in dotazione all’Amministrazione.

Al fine di assicurare un adeguato sostegno allo svolgimento dei compiti del RPCT, a supporto e complemento dell’attività ad esso attribuita, la circolare n. 1/2013, emanata dal Dipartimento della Funzione Pubblica, individua, nella figura dei Referenti, i soggetti deputati a fungere da raccordo tra il RPCT e le strutture da essi dipendenti.

La stessa determinazione con la quale è stato designato il Responsabile ha individuato, quali Referenti, i Direttori interregionali, regionali, interprovinciale.

Referenti, Direttori centrali dell’Agenzia e Direttore del SAISA, in particolare, in ossequio al disposto di cui all’art. 16, comma 1, lettere *l bis, ter e quater* del d.lgs. n. 165/2001, sono titolari di specifiche competenze in materia di prevenzione della corruzione e, nello specifico: *“concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell’ufficio cui sono preposti; forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l’individuazione delle attività nell’ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo; provvedono al monitoraggio delle attività nell’ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell’ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva”*.

Tutti i dipendenti sono tenuti a rispettare le misure di prevenzione previste dal PTPC. La violazione di tale obbligo costituisce illecito disciplinare, ai sensi dell’art. 1, comma 14, della Legge. Si rammenta inoltre che, ai sensi dell’art. 8 del D.P.R. n. 62/2013 (*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*) tutti i dipendenti sono tenuti a prestare la loro collaborazione al RPCT<sup>22</sup> e, fermo restando l’obbligo di denuncia all’Autorità Giudiziaria, a segnalare al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell’Amministrazione di cui siano venuti a conoscenza.

I responsabili dei procedimenti e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e i provvedimenti finali devono astenersi, ai sensi dell’art. 6 *bis* legge n. 241/1990 (così come novellato dall’art. 1, comma 41, della Legge), in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale al Dirigente responsabile della struttura presso la quale operano.

I Dirigenti destinatari delle segnalazioni di cui sopra provvederanno senza indugio ad adottare le misure ritenute idonee a prevenire e/o rimuovere la situazione di conflitto evidenziata e a informare tempestivamente il Dirigente eventualmente sovraordinato per la successiva comunicazione al RPCT.

Tale informativa dovrà riportare anche la tipologia delle misure precauzionali poste in essere.

Ogni dipendente è altresì obbligato a rispettare il Codice di comportamento del personale dell’Agenzia<sup>23</sup>.

## 2.1 Obblighi di informazione

La Legge prevede che il RPCT provveda alla verifica dell’efficace attuazione del PTPC e della sua idoneità a soddisfare le esigenze di prevenzione della corruzione.

Allo scopo, il RPCT cura annualmente la predisposizione di una reportistica dedicata da sottoporre alle strutture centrali e territoriali dell’Agenzia.

Nell’ambito di tale monitoraggio, il RPCT acquisisce informazioni in ordine:

- ai rapporti tra l’Amministrazione e i soggetti che con l’Amministrazione stipulano contratti o che sono destinatari di autorizzazioni, concessioni e/o vantaggi personali o ad essi correlati;

<sup>22</sup> Secondo le indicazioni dell’ANAC (cfr. determinazione n. 12/2015) la violazione del dovere di collaborare attivamente con il RPCT deve essere ritenuta particolarmente grave in sede di responsabilità disciplinare

<sup>23</sup> cfr. infra par. 4.2

- alla rotazione del personale addetto alle aree a maggior rischio di corruzione o alle eventuali motivazioni degli impedimenti;
- al rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti.

I Referenti, i Dirigenti centrali e il Direttore del SAISA dovranno, poi, tempestivamente informare il RPCT in ordine a:

- l’eventuale conoscenza di procedimenti penali avviati nei confronti del personale per uno dei reati previsti nel capo I del titolo II c.p. e gli eventuali conseguenti provvedimenti, anche ai sensi degli artt. 55 ter d.lgs. n. 165/2001 nonché degli artt. 68 e 70 del C.C.N.L. del personale relativo al comparto delle Agenzie fiscali in vigore;
- gli eventuali procedimenti disciplinari avviati ai sensi dell’art. 55 bis del d.lgs. n. 165/2001 aventi ad oggetto fattispecie sensibili ai fini dell’applicazione della Legge;
- le eventuali segnalazioni di condotte illecite e le iniziative intraprese a seguito delle stesse, anche se le segnalazioni siano pervenute da anonimi o comunque da persone non individuabili o non riconoscibili, purché siano adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari; siano tali - cioè - da far emergere fatti e situazioni riconducibili a contesti determinati (es. indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari).

### 3. L’ANALISI, LA VALUTAZIONE E LA GESTIONE DEL RISCHIO

#### 3.1 La nozione di rischio

Il rischio è l’effetto di fattori interni ed esterni e di altre influenze che rendono incerto il raggiungimento degli obiettivi (ISO 31000). Nel caso specifico, obiettivi dell’organizzazione sono il buon andamento e l’imparzialità. Data anche la numerosità e complessità delle fattispecie di rischio di corruzione, i rischi, in generale, possono essere gestiti o accettati ma mai totalmente azzerati.

La gestione (*risk management*) consiste nell’approntare adeguati presidi che consentano di contenere il livello di rischio sul fronte della ‘probabilità’ (possibilità che si verifichi l’evento indesiderato) e/o dell’‘impatto’ (conseguenza derivante dal verificarsi dell’evento).

#### 3.2 Identificazione, analisi e ponderazione del rischio

In occasione dell’approfondimento svolto nell’ambito dell’Aggiornamento 2018 del PNA, la stessa ANAC ha riconosciuto che *“la molteplicità della tipologia di materie di competenza dell’Agenzia (dogane, accise, tabacchi e giochi) rende molto variegato sia il contesto esterno degli stakeholders sia il contesto interno dei vari Uffici preposti”*<sup>24</sup>.

Occorre, infatti, considerare, come già osservato in precedenza, che le attività svolte dagli uffici dell’Agenzia possono diversificarsi notevolmente per tipologia, numero e complessità vuoi in funzione della materia trattata, vuoi in funzione della collocazione di ciascun Ufficio.

---

<sup>24</sup> Cfr. Aggiornamento 2018 PNA, pag 76.

Gli stessi processi, quindi, pur mantenendo la medesima sequenza procedurale, potrebbero presentare differenti livelli di esposizione al rischio corruzione in relazione sia al contesto esterno, sia alle caratteristiche organizzative della singola struttura.

Ne consegue che, al fine di garantire l'effettiva sostenibilità delle misure e l'adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione, l'Agenzia ha optato per un approccio di tipo "modulare", sostenuto da una valutazione "bottom-up", calata nel concreto della singola unità organizzativa e svolta mediante il diretto coinvolgimento del responsabile della stessa (*owner* dei processi), chiamato a partecipare alla gestione del rischio corruzione nelle tre fasi di: identificazione, valutazione e trattamento.

Ciò ha comportato la necessità, già descritta nei precedenti PTPC, di procedere alla ricognizione dei vari processi di attività svolti presso i singoli uffici (non soltanto quelli attinenti alle aree di rischio generali) elaborando distinte mappature per ciascun ufficio dell'Agenzia (cfr. allegato 2), alla luce delle indicazioni di carattere metodologico contenute nell' "Aggiornamento 2015 al PNA".

L'obiettivo è progettare, grazie all'attività di auto-analisi (*self-assessment*), misure per la prevenzione del rischio che meglio si attagliano al caso specifico, assicurandone, in tal modo, la loro sostenibilità e verificabilità, a seconda delle priorità rilevate e delle risorse a disposizione.

Nella consapevolezza che un comportamento a rischio corruzione non individuato in fase di mappatura non potrà essere valutato nella successiva fase di trattamento del rischio, per la descrizione dei comportamenti a rischio corruzione si è fatto riferimento all'ampia accezione di corruzione adottata nel PNA, considerando tutte le condotte aventi ad oggetto irregolarità intenzionalmente poste in essere da un dipendente nell'esercizio delle sue funzioni, per la realizzazione di un interesse privato. Non sono stati, invece, considerati i rischi determinati esclusivamente da condotte poste in essere da soggetti esterni all'Amministrazione e quelli dovuti a errori o negligenze.

Le attività svolte hanno consentito di evidenziare una serie di rischi maggiormente ricorrenti, riconducibili alle categorie di rischio riepilogate nello schema che segue.

<b>Categorie di rischio</b>	
1	Uso improprio o distorto della discrezionalità
2	Alterazione/manipolazione/utilizzo improprio di informazioni e documentazione
3	Rivelazione di notizie riservate / violazione del segreto d'Ufficio
4	Alterazione dei tempi
5	Elusione delle procedure di svolgimento delle attività e di controllo
6	Pilotamento di procedure/attività ai fini della concessione di privilegi/favori
7	Conflitto di interessi

Alcune di queste categorie di rischio riflettono le specificità funzionali dell'Agenzia e derivano, in generale, dal confronto tra una missione istituzionale rilevante e complessa e i significativi interessi degli operatori nelle aree "core" dei controlli e delle verifiche in materia doganale, di accise e di autorizzazioni e concessioni per l'esercizio del gioco legale.

Per ciascun processo sono stati individuati i soggetti responsabili e sono stati descritti i possibili comportamenti a rischio corruzione, operando una valutazione del rischio, in termini di probabilità e di impatto, secondo la seguente matrice di calcolo del rischio.

IMPATTO \ PROBABILITA'	MOLTO BASSO	BASSO	MEDIO	ALTO	ALTISSIMO
ALTISSIMA	Medio	Alto	Altissimo	Altissimo	Altissimo
ALTA	Medio	Medio	Alto	Alto	Altissimo
MEDIA	Basso	Medio	Medio	Alto	Altissimo
BASSA	Molto Basso	Basso	Medio	Medio	Alto
MOLTO BASSA	Molto Basso	Molto Basso	Basso	Medio	Medio

Nel presente documento sono dedicati specifici focus su alcuni settori di attività dell’Agenzia (autorizzazioni e concessioni, procedimenti di controllo etc.) ritenuti particolarmente sensibili, anche alla luce dei dati rilevati dal RPCT.

Per tali settori di attività, sono state previste alcune misure di trattamento del rischio di carattere “trasversale”, applicabili, in quanto tali, a tutti gli uffici (cfr. allegato n. 1). Tali misure, individuate sulla base di caratteristiche oggettive e valutazioni di contesto di carattere generale, dovranno essere affiancate dalle misure specifiche indicate nelle apposite schede (cfr. allegato n. 2), destinate ad incidere su particolari e contestualizzate criticità individuate tramite l’auto-analisi organizzativa.

In questo caso, infatti, le risultanze delle analisi e delle valutazioni del rischio condotte a livello centrale, associate alle misure da adottare o adottabili in funzione di contenimento del rischio, costituiscono la base per la successiva attività di autovalutazione da parte di ciascun responsabile della singola unità organizzativa; costui, grazie alla conoscenza della specifica realtà dell’Ufficio, potrà individuare, oltre ad eventuali rischi ulteriori rispetto a quelli già identificati, anche la tipologia di misure di contenimento, nonché le relative modalità di attuazione più aderenti al contesto e, pertanto, più incisive e meglio attuabili. Il controllo e il monitoraggio sull’attuazione delle misure, invece, coerentemente con le indicazioni della circolare n. 1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica, è affidato - secondo un processo “*top-down*” - ad un’attività di secondo livello (compliance), finalizzata ad accertare l’effettiva attuazione ed efficacia delle misure gestionali progettate, nonché il rispetto degli impegni assunti dai singoli responsabili di struttura; la stessa è svolta dal Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (di seguito RPCT) in collaborazione con i Dirigenti di vertice (Referenti).

## 4. LE MISURE GENERALI PER LA GESTIONE DEL RISCHIO

Nel presente capitolo sono descritte le misure di contenimento del rischio di carattere generale, che incidono, cioè, sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione intervenendo sull'intera Amministrazione. L'applicazione delle stesse deriva, in gran parte, dall'attuazione di obblighi di legge.

### 4.1 Trasparenza

#### 4.1.1 *Il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*

Secondo la definizione contenuta all'art. 1 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, così come modificato dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, la 'trasparenza' è intesa come *“accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*.

La trasparenza, *“nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino”*.

Le disposizioni contenute nel citato decreto, nonché le norme di attuazione adottate ai sensi dell'art. 48 dello stesso, *“integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione”*.

Lo strumento principale attraverso il quale realizzare la trasparenza è la pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei provvedimenti sul sito istituzionale di ciascuna pubblica amministrazione.

La stretta correlazione tra normativa sulla trasparenza e normativa sulla prevenzione e il contrasto della corruzione emerge anche dall'indicazione contenuta all'articolo 43 del d.lgs. n. 33/2013 che pone, *“di norma”* (facendo quindi salva la facoltà dell'Amministrazione di assumere una diversa determinazione) in capo al Responsabile della prevenzione della corruzione, individuato all'interno di ogni amministrazione, l'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione.

A tal proposito l'Agenzia ha ritenuto di nominare Responsabile per la Trasparenza il Direttore dell'Ufficio centrale Audit Interno, già designato Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (determinazione direttoriale *Prot. n. 14492 RI* dell'11 giugno 2013).

Il medesimo articolo, al comma 3, pone esplicitamente in capo a tutti i dirigenti responsabili dei vari uffici dell'Amministrazione il dovere di *“garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge”*, affidando agli stessi e al Responsabile per la Trasparenza l'onere del relativo controllo, con il conseguente obbligo di segnalare all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (O.I.V.), all'ANAC e, nelle fattispecie più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

La normativa in vigore prevede (art. 46) che la mancata, incompleta o tardiva comunicazione delle informazioni e dei dati comportino responsabilità dirigenziali, disciplinari, sanzioni amministrative pecuniarie per casi specifici (art. 47) e possano essere causa di responsabilità per danno all'immagine dell'Amministrazione.

Considerata la complessità organizzativa dell'Agenzia e la sua articolazione in distinte aree di attività, è stato necessario definire adeguate misure organizzative atte a garantire la regolarità e la tempestività dei flussi informativi.

A tal fine, la trasmissione delle informazioni oggetto di pubblicazione è stata strutturata sulla base dell'assetto organizzativo e del relativo riparto di competenze proprio dell'Agenzia.

Nel dettaglio, gli uffici che formano o detengono l'informazione da pubblicare ne devono curare la tempestiva comunicazione all'Ufficio comunicazione - redazione *web* nel rispetto delle procedure stabilite, ai fini della pubblicazione sul sito istituzionale, avendo cura di specificare la cartella della sezione "*Amministrazione Trasparente*" all'interno della quale si richiede la pubblicazione con il relativo percorso.

Il SAISA (Servizio autonomo interventi nel settore agricolo), che - in ragione della peculiarità delle materie trattate - ha sempre gestito autonomamente una specifica partizione del sito internet dell'Agenzia, provvede direttamente ad aggiornarla, informandone contestualmente anche l'Ufficio comunicazione - redazione *web*. Quest'ultimo valuterà l'opportunità di riprodurre le informazioni pubblicate nella sezione "*Amministrazione Trasparente*" o creare un apposito *link*.

L'aggiornamento di alcune delle informazioni contenute nella sotto-sezione "*Attività e procedimenti - Tipologie di procedimenti*" (riferimenti degli uffici responsabili dei procedimenti e dei titolari del potere sostitutivo e relativi contatti), in considerazione della numerosità degli uffici nonché della frequenza delle variazioni, è affidato, per tutti i procedimenti di competenza, direttamente alle articolazioni territoriali dell'Agenzia. A tal proposito, è stato predisposto un apposito applicativo informatico per una più agevole consultazione dei dati d'interesse.

Tutti i documenti da pubblicare, salvo che non siano richiesti specifici formati da parte del legislatore, dall'ANAC o da altre Autorità, devono essere predisposti in formato PDF/A, i cui dati sono elaborabili. Non possono essere invece utilizzati file PDF in formato immagine (con la scansione digitale di documenti cartacei).

È inoltre necessario provvedere ad eliminare dal corpo dei documenti predisposti appositamente per la pubblicazione, fin dalla loro formazione, eventuali dati non pubblicabili ("*sensibili*" o giudiziari) o altri dati personali non pertinenti rispetto alle finalità della pubblicazione (cfr. art. 7 bis, commi 3 e 4 d.lgs. n. 33/2013).

In conformità a quanto previsto all'art. 10, comma 1 del d.lgs. n. 33/2013, nella tabella allegata (allegato n. 3), per ciascuno degli obblighi riferiti all'Agenzia, sono indicati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati.

#### **4.1.2 Accesso civico**

Ulteriore importante novità recentemente introdotta dal d.lgs. n. 97/2016 riguarda una nuova modalità di accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni che si affianca al diritto di accesso civico previsto all'articolo 5, comma 1 del d.lgs. n. 33/2013 e al diritto di accesso agli atti ex lege n. 241/1990.

Attualmente, quindi, esistono due distinte tipologie di accesso civico:

- il primo, disciplinato dall'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n. 33/2013, consiste nel diritto, esercitabile da chiunque - anche in assenza di un interesse diretto - di richiedere all'Amministrazione documenti, informazioni e dati per i quali sussiste un obbligo giuridico di pubblicazione non ottemperato;
- il secondo, definito '*accesso civico generalizzato*' (c.d. FOIA – Freedom of information act) e disciplinato dall'articolo 5, commi 2 e ss. del decreto legislativo n. 33/2013, consiste nel diritto di chiunque - anche in assenza di un interesse diretto - di acquisire dati e documenti ulteriori rispetto a quelli soggetti all'obbligo di pubblicazione, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico. Il rispetto dei limiti, tassativi, previsti dall'art. 5-bis, afferenti alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, delimita l'estensione dell'applicazione del nuovo istituto.

### **Accesso civico**

A norma della lettera, d) del comma 3 del citato articolo 5, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) è l'organo competente, in via esclusiva, alla trattazione delle istanze di accesso civico, di cui al citato comma 1, relative agli atti, alle informazioni e ai documenti per i quali sussista un obbligo giuridico di pubblicazione. Pertanto, ove la relativa istanza sia presentata ad altra Struttura dell'Agenzia, quest'ultima avrà cura di inoltrarla, tempestivamente, al RPCT, in ragione del fatto che i 30 giorni previsti per la conclusione del procedimento decorrono dal momento in cui l'Agenzia riceve l'istanza, e non da quando il RPCT la protocolla in ingresso.

La prescrittività dell'impianto normativo disegnato in materia di obblighi giuridici di pubblicazione è sancita dal Capo VI del d.lgs. 33/2013 e, in particolare, dagli articoli 46 e 47, ove è previsto che l'inadempimento all'obbligo di pubblicazione costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'Amministrazione e criterio di valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili. A corollario del predetto sistema, il comma 5 dell'articolo 43 del citato decreto, prevede che il RPCT deve segnalare i casi di inadempimento, totale o parziale, agli obblighi di pubblicazione, in relazione alla loro gravità, all'ufficio di disciplina ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare, al vertice politico dell'Amministrazione e all'Organismo Indipendente di Valutazione, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

### **Accesso civico generalizzato (FOIA)**

#### ***Il procedimento***

La richiesta di accesso civico generalizzato può essere presentata da chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti. Ciò significa che l'esercizio del diritto non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, poiché nessuna restrizione soggettiva è compatibile con il carattere fondamentale del diritto; ne consegue che, per l'esercizio del FOIA,

non può essere previsto alcun obbligo di motivare la pretesa conoscitiva nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Oggetto della richiesta di accesso civico generalizzato possono essere dati e documenti ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Come osserva l'ANAC, i dati *‘esprimono un concetto informativo più ampio, (dei documenti) da riferire al dato conoscitivo come tale, indipendentemente dal supporto fisico su cui è incorporato e a prescindere dai vincoli derivanti dalle sue modalità di organizzazione e conservazione’*.

Devono quindi essere considerate validamente formulate anche le richieste che si limitino a identificare/indicare i dati desiderati, e non anche i documenti in cui essi sono contenuti.

Dalla lettura della norma (art. 5, co. 2 del d.lgs. 33/2013) emerge un dato testuale: l'esercizio dell'accesso civico generalizzato non comprende anche le 'informazioni', cioè il risultato dell'elaborazione di documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni. Al riguardo, si condivide l'orientamento dottrinale<sup>25</sup>, secondo il quale occorre superare l'approccio basato esclusivamente sulla logica dell'adempimento (per cui le istanze di accesso generalizzato andrebbero automaticamente respinte nella misura in cui abbiano a oggetto 'informazioni'). Infatti, se è vero che l'elaborazione di documenti non è imposta dalla legge, è altresì vero che la stessa non è preclusa e che potrebbe rispondere all'interesse dei cittadini e della stessa Pubblica Amministrazione che, nell'ottica del buon andamento, sia attenta a prevenire il carico di lavoro derivante dalla necessità di predisporre il riscontro alle istanze di accesso generalizzato, mediante la pubblicazione di quei dati, documenti e informazioni per i quali è stato manifestato un interesse da parte dei cittadini, seppur non sussista un obbligo giuridico di pubblicazione.

Tanto premesso, nello spirito proattivo volto alla collaborazione con l'utenza, in caso di ripetute richieste di accesso civico relative a determinate informazioni, sarà opportuno che l'ufficio competente valuti se procedere alla loro pubblicazione sia nel caso in cui le stesse siano già disponibili per ragioni di ufficio che nell'ipotesi in cui debbano essere appositamente ottenute previa rielaborazione, sebbene questa non sia obbligatoria per legge.

La richiesta può essere presentata alternativamente a:

- a) soggetto che detiene i dati o i documenti;
- b) URP;
- c) altro ufficio, eventualmente, individuato dall'Amministrazione e indicato nella sezione *‘Amministrazione trasparente’* del sito istituzionale.

L'istanza può essere trasmessa con le seguenti modalità:

1. Tradizionale<sup>26</sup>:

- a) consegnata a mano con contestuale sottoscrizione in presenza del dipendente;
- b) se già sottoscritta:
  - consegnata a mano con allegata copia del documento di identità;

<sup>25</sup> Corso Scuola Nazionale dell'Amministrazione "La disciplina dell'accesso generalizzato (c.d. FOIA): gli strumenti necessari per una corretta applicazione nelle pubbliche amministrazioni".

<sup>26</sup> cfr. art. 38, commi 1 e 3, D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445

- inviata a mezzo fax con allegata copia del documento di identità;
- trasmessa mediante raccomandata a.r. con allegata copia del documento di identità.

## 2. Telematica

- a) mediante posta elettronica, con allegata copia del documento di identità;
- b) con le modalità previste dall'art. 65, comma 1, CAD, così come modificato dal d.lgs. 217/2017.

In ossequio a quanto disposto nel paragrafo 3.4 della citata Circolare 2/2017 del DFP *“al solo fine di agevolare l'esercizio del diritto di accesso generalizzato da parte dei cittadini e senza che ne derivino limitazioni riguardo alle modalità di presentazione delle domande”*, sul sito istituzionale dell'Agenzia, nella sezione *“Amministrazione trasparente/Altri contenuti - Accesso civico/Accesso civico generalizzato”* è disponibile il modulo, in formato editabile, per proporre l'istanza.

In coerenza con le indicazioni sopra rappresentate, si richiama l'attenzione sulla legittimità delle domande di accesso civico generalizzato presentate senza utilizzare il citato modulo; ne consegue che, in ragione della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo cui si è ispirato il legislatore, il mancato utilizzo del modulo non può costituire fondata motivazione per un rigetto dell'istanza.

Se l'istanza non indica il tipo di accesso, deve essere trattata come istanza di accesso generalizzato.

L'accesso è sempre gratuito; la Pubblica Amministrazione può chiedere solo il rimborso dei costi documentati, sostenuti per la riproduzione su supporti materiali.

Il procedimento che si instaura a seguito della presentazione della richiesta di accesso civico è piuttosto complesso e ricalca, a grandi linee, quello previsto dalla Legge n. 241/1990.

Fermo restando che qualsiasi ufficio che detenga i dati o i documenti oggetto del FOIA è legittimato a gestire l'istanza, al fine di fornire all'utenza indicazioni utili per l'inoltro delle richieste di accesso civico generalizzato, nella sezione *“Amministrazione trasparente”* del sito istituzionale dell'Agenzia saranno pubblicate le seguenti avvertenze, relative alla competenza alla trattazione delle istanze:

- Area Dogane:
  - Direzioni regionali, interregionali e provinciale, per le istanze che riguardano dati o documenti attinenti ai rispettivi ambiti territoriali;
  - Direzioni centrali competenti per materia, per le istanze aventi a oggetto dati o documenti attinenti all'ambito nazionale o a più di una Struttura territoriale;
  - S.A.I.S.A., per le istanze aventi a oggetto dati o documenti di competenza, attinenti a più di una Struttura territoriale.
- Area Monopoli:
  - Direzione centrale Affari Generali e Coordinamento Uffici dei Monopoli, per le istanze aventi a oggetto dati o documenti attinenti a uno o più Uffici dei Monopoli;
  - Direzioni centrali tecniche, per le istanze aventi a oggetto dati o documenti attinenti all'ambito nazionale.

La Direzione Centrale Personale e la Direzione Centrale Pianificazione Amministrazione e Sicurezza sul Lavoro sono competenti per la trattazione delle istanze aventi a oggetto dati o documenti, relativi alle rispettive materie di competenza, attinenti all'ambito nazionale, alle strutture centrali dell'Agenzia site in Roma, e agli Uffici dei Monopoli.

Al riguardo, si invitano le sopraelencate strutture (centrali e territoriali) a voler individuare, con atti organizzativi interni, una o più unità di personale, per la cura delle istanze di competenza, anche al fine di realizzare una rete di collaborazione con il RPCT.

Si sottolinea che la sopraindicata ripartizione di competenze costituisce un'indicazione organizzativa interna, rilevante unicamente ai fini dell'efficacia ed efficienza della gestione amministrativa del procedimento; da ciò consegue che, qualora l'istanza pervenga a una struttura diversa da quella prevista nel presente Piano, quest'ultima dovrà trasmetterla tempestivamente all'Ufficio competente, tenendo a mente che il termine procedimentale di 30 giorni decorre dalla data di acquisizione della domanda e non da quella della effettiva ricezione da parte dell'ufficio competente alla sua trattazione.

La *ratio* che ha guidato il legislatore del FOIA comporta che l'esercizio del diritto a conoscere - garantito al cittadino dalla Carta costituzionale - non può essere compresso dalle scelte organizzative o dalle inefficienze della Pubblica Amministrazione.

Diverso è il caso delle domande di accesso civico generalizzato che richiedano dati o documenti non detenuti dall'Agenzia, ma da altra Amministrazione. In questa ipotesi, l'Ufficio che riceve l'istanza comunicherà la propria incompetenza e indicherà l'Amministrazione presumibilmente detentrici dei dati, alla quale trasmettere la domanda. L'ufficio erroneamente contattato potrà scegliere anche di trasmettere direttamente l'istanza all'Amministrazione competente facendo presente al richiedente, nella medesima comunicazione, che il termine procedimentale decorre dal momento della ricezione dei dati o documenti da parte dell'Amministrazione che effettivamente li detiene.

Acquisita l'istanza, l'ufficio competente svolge le relative attività istruttorie, articolate nelle seguenti fasi, nelle quali il comportamento dell'ufficio è ispirato a principi di dialogo collaborativo con l'utenza<sup>27</sup>.

Preliminarmente occorre verificare che l'oggetto della richiesta sia compatibile con le attribuzioni istituzionali dell'Agenzia. A tal fine, l'ufficio ricevente segue le modalità sopra descritte in materia di competenza organizzativa.

Accertata la competenza a trattare l'istanza, l'ufficio verifica l'identità del mittente, in ragione delle modalità di presentazione della stessa.

In particolare, nel caso di trasmissione 'tradizionale', occorre verificare che l'istanza consegnata a mano sia stata sottoscritta in presenza del dipendente incaricato a riceverla, o, se già sottoscritta, rechi in allegato copia del documento di identità dell'istante; pertanto, gli uffici formuleranno le disposizioni organizzative interne, volte ad assicurare che il personale preposto alla ricezione della corrispondenza effettui dette verifiche.

Anche nel caso di trasmissione a mezzo fax o mediante raccomandata a.r., all'istanza deve essere allegata copia del documento di identità. In caso contrario, se è possibile rintracciare il mittente, l'ufficio provvede a chiedere copia del documento. Se non è disponibile un recapito del mittente, l'istanza viene archiviata.

Se l'istanza è trasmessa in modalità 'telematica', l'ufficio verifica che al messaggio di posta elettronica semplice sia allegata copia del documento di identità dell'istante. In caso negativo, l'ufficio provvede a richiedere il documento all'indirizzo mittente.

---

<sup>27</sup> Per dialogo collaborativo si intende l'atteggiamento propositivo dell'amministrazione che si adopera per soddisfare l'interesse conoscitivo, evitando atteggiamenti ostruzionistici (Cfr. Circolare DFP 2/2017, paragrafo 8)

Nel caso di trasmissione effettuata ai sensi dell'art. 65, comma 1, CAD, l'ufficio verifica il rispetto di detti parametri, che garantiscono l'identificazione del mittente.

Le citate attività di verifica e richiesta di integrazione delle istanze devono essere effettuate con tempestività, poiché, sebbene il termine di conclusione del procedimento decorra dalla ricezione della documentazione integrativa, l'Amministrazione è chiamata a rispettare i principi ispiratori del FOIA, del buon andamento e della efficienza dell'azione amministrativa. Si richiama l'attenzione sul fatto che la disciplina di settore non prevede, tra le cause di rigetto dell'istanza FOIA, il decorso di un termine massimo entro il quale effettuare l'integrazione; pertanto, allo stato, una volta pervenuta l'integrazione, l'ufficio esamina l'istanza a prescindere dal tempo intercorso dalla richiesta.

Definito il profilo soggettivo, l'ufficio esamina l'oggetto della richiesta.

L'autore dell'istanza è tenuto a indicare i dati e i documenti cui chiede di avere accesso. Resta comunque ferma la possibilità per l'Amministrazione destinataria dell'istanza, di chiedere ulteriori precisazioni, fornendo elementi adeguati a identificare i dati o i documenti richiesti (c.d. dialogo collaborativo).

Nel caso in cui l'unità organizzativa rilevi, nel rispetto dei criteri che precedono, l'eccessiva e irragionevole onerosità dell'attività istruttoria richiesta, ne dà motivata comunicazione all'istante e, in contraddittorio con quest'ultimo, addiviene, ove possibile, a una soluzione 'conciliativa' – "*fair solution*" – che consenta di contemperare le esigenze amministrative e quelle dell'istante (ad esempio: frazionando l'originaria istanza cumulativa in più istanze autonome, da proporsi a intervalli di tempo successivi, in modo da diluire nel tempo l'onerosità della connessa attività istruttoria; oppure concordando la presentazione di una nuova istanza con oggetto limitato rispetto all'originaria richiesta).

Analoga valutazione deve essere condotta nei casi in cui alla stessa unità organizzativa pervengano, più o meno contestualmente, varie istanze di accesso civico generalizzato che, per numerosità e/o ampiezza dell'oggetto, risultino tali da paralizzare o altrimenti pregiudicare il buon funzionamento dell'Amministrazione. La trattazione delle varie istanze dovrà in questi casi essere improntata a criteri di ragionevolezza e sostenibilità, fermo restando il rigoroso rispetto dell'ordine cronologico, della motivazione di ogni eventuale dilazione e del contraddittorio con il richiedente (o i richiedenti).

Richiamato quanto già argomentato circa la possibilità che anche le informazioni costituiscano oggetto di FOIA, in questa sede si espongono indicazioni in merito alla valutazione della presenza di eccezioni sulla cui base accogliere parzialmente, differire o rigettare l'istanza.

L'art. 5 bis del d.lgs. n. 33/2013 prevede esclusioni e limiti all'accesso civico.

Al riguardo, l'ANAC e il Dipartimento della Funzione pubblica hanno fornito chiarimenti, rispettivamente con la Delibera 1309/2016 e con la Circolare n. 2/2017.

Quest'ultima ha ribadito che le Amministrazioni devono tener conto della riserva di legge prevista dall'articolo 10 della Convenzione Europea sui Diritti Umani<sup>28</sup>. Conseguentemente, le stesse "*non possono*

<sup>28</sup> Cfr. : art. 10 CEDU (Libertà di espressione):

"1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive.

2. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario."

*precisare la portata delle eccezioni legislative previste, né tantomeno aggiungerne altre, mediante atti giuridicamente vincolanti, ad esempio di natura regolamentare. La riserva di legge in questa materia, va intesa come assoluta.*” Ne deriva che le eccezioni devono essere interpretate e applicate restrittivamente, in modo da non comprimere il diritto all’informazione (v. Linee Guida ANAC, p. 6; Circ. DFP 2/17, p. 3), ricorrendo ai principi generali dell’azione amministrativa (principio di proporzionalità) e facendo riferimento ai vincoli imposti dal legislatore.

Secondo l’ANAC, dalla lettura dell’art. 5 bis, commi 1, 2 e 3 d.lgs. n. 33/2013, è possibile distinguere due tipi di eccezioni: assolute e relative.

#### ✓ **Eccezioni assolute**

Hanno la finalità di garantire un livello di protezione maggiore a determinati interessi (pubblici o privati) a causa della loro particolare rilevanza e postulano l’assenza di un potere discrezionale in capo all’Amministrazione. In questi casi l’ufficio deve verificare con attenzione che la fattispecie ricada in tale tipologia e, successivamente, applicare l’eccezione senza operare bilanciamenti. Occorre, altresì, motivare il rigetto, indicando l’iter logico giuridico percorso per ricondurre la fattispecie concreta a quella astratta prevista dalla norma.

##### ➤ **Segreto di Stato**

La definizione di segreto di Stato è contenuta nell’art. 39 della legge 3 agosto 2007, n. 124, che ha abrogato la previgente legge 24 ottobre 1977, n. 801, secondo il quale “*sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all’integrità della Repubblica*”. Il potere di disporre il vincolo derivante dal segreto di Stato è attribuito in via esclusiva al Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 39, comma 4). Il segreto in parola va tenuto distinto dalle classifiche di segretezza, disciplinate dall’art. 42 della legge n. 124/2007, che sono apposte dalle singole amministrazioni per circoscrivere la conoscenza delle informazioni per i soggetti che abbiano necessità di accedervi, o a ciò abilitati in ragione delle loro funzioni istituzionali.

##### ➤ **Altri casi di segreto espressamente previsti dalla legge**

In questa categoria rientrano: il segreto statistico; il segreto militare; le classifiche di segretezza di atti e documenti di cui all’art. 42 della l. 124/2007; il segreto bancario; il segreto scientifico e il segreto industriale di cui all’art. 623 del c.p.; il segreto sul contenuto della corrispondenza; il segreto professionale e i “pareri legali” che attengono al diritto di difesa in un procedimento contenzioso (giudiziario, arbitrale o amministrativo); i divieti di divulgazione connessi al segreto d’ufficio come disciplinato dall’art. 15 del d.P.R. n. 3/1957; il segreto istruttorio in sede penale (in questo caso la disciplina sull’accessibilità è regolata direttamente dal codice di procedura penale). Salvo che non sia possibile un accesso parziale con oscuramento dei dati, alcuni divieti di divulgazione sono previsti dalla normativa vigente in materia di tutela della riservatezza (cfr. Delibera ANAC n. 1309/2016 paragrafo 6.2)

➤ **Casi in cui l'accesso è subordinato al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, co. 1, l. n. 241/90**

In quest'ultima fattispecie, particolare attenzione merita il richiamo all'art. 24, comma 1, della legge 241/1990, in quanto alcuni dei casi ivi previsti sono già disciplinati dalle disposizioni sopra richiamate.

Il d.lgs. 33/2013 è fondato sul condivisibile presupposto che l'accesso documentale *ex lege* 241/1990 garantisce al cittadino un diritto più forte rispetto all'accesso civico generalizzato, legittimato dalla posizione qualificata del soggetto (interesse diretto, concreto e attuale) con l'intento di evitare che, attraverso il FOIA, si possa accedere ad atti per cui, invece, l'accesso documentale è negato.

Conseguenza di tale *iter* logico è stato un rinvio operato dal comma 3 dell'articolo 5 bis all'articolo 24 della legge 241/1990, che merita alcune riflessioni propedeutiche alla sua applicazione a causa del possibile depotenziamento della portata applicativa del FOIA.

Analizzando detta norma si può pervenire alle seguenti conclusioni. Per i documenti coperti da segreto di Stato e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, la tutela è già approntata dal comma 3 dell'articolo 5 bis. Nel caso di procedimenti tributari, i casi di esclusione sono già disciplinati da specifiche norme primarie.

La previsione relativa all'attività diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione non può essere automaticamente ricondotta nell'alveo delle eccezioni al FOIA, in quanto contraria alla stessa finalità dell'accesso civico generalizzato. In tali casi si potrà far ricorso all'istituto del differimento.

Ne consegue che nei casi sopra esaminati si dovranno porre a fondamento della motivazione di differimento, parziale accoglimento o rigetto le specifiche norme di settore e non la legge 241/1990.

Anche in merito al rinvio al regolamento governativo di cui al comma 6 dell'art. 24 della legge 241/1990 e agli atti adottati dalle Amministrazioni (ai sensi del comma 2 della medesima disposizione) per definire le categorie di atti e documenti sottratti all'accesso, si condivide l'orientamento dottrinale citato, secondo il quale queste fattispecie sono incostituzionali per contrasto con la riserva di legge posta dall'articolo 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e, quindi, con l'articolo 117 della Costituzione<sup>29</sup>. Sulla base delle precedenti considerazioni risulta preclusa la possibilità di operare una automatica riconduzione dei casi previsti dal D.M. n. 603/1996 alle categorie indicate ai primi tre commi dell'art. 5 bis del D.Lgs. n. 33/2013.

Tanto premesso, nell'individuazione delle eccezioni assolute, il rinvio operato dall'articolo 5 bis, comma 3, al citato articolo 24, comma 1, resta valido unicamente per le richieste di accesso civico generalizzato relative ai procedimenti selettivi nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psico attitudinale relativi a terzi.

Da ultimo, quanto all'applicazione concreta delle eccezioni assolute, si richiama l'attenzione sul fatto che il ricorrere di dette fattispecie non esime l'ufficio dalla necessità di valutare se sia possibile operare un differimento (ad esempio al momento successivo al termine della vigenza del segreto o di conclusione del procedimento tributario). In pratica, sebbene il legislatore abbia

<sup>29</sup> Vedi Circolare DFP 2/2017, pagg. 4-12

identificato a priori un interesse giuridico prevalente rispetto a quello sotteso al FOIA, l'ufficio deve, comunque, contestualizzare l'applicabilità delle eccezioni al caso esaminato.

✓ **Eccezioni relative**

Le eccezioni relative consentono di respingere le richieste di accesso se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi elencati dall'articolo 5-bis, co. 1 e 2:

➤ **Interessi pubblici**

1. **Sicurezza pubblica e ordine pubblico**

Funzione volta alla prevenzione dei crimini e al mantenimento dell'ordine pubblico, comprendente la tutela dell'interesse generale alla incolumità e alla ordinata e pacifica convivenza delle persone su tutto il territorio nazionale. Ad esempio: richieste volte a conoscere i luoghi in cui si deposita la merce sotto sequestro.

2. **Sicurezza nazionale**

Definita nelle Linee guida ANAC come la sicurezza esterna e interna dello Stato, intesa come la necessità di una sua protezione da ogni azione violenta o non conforme allo spirito democratico che ispira l'assetto costituzionale, dal quale può derivare la messa in pericolo per la sua stessa esistenza. Ad esempio: documentazione relativa alla descrizione progettuale e funzionale di impianti a rischio, limitatamente alle parti la cui conoscenza può agevolare la commissione di atti di sabotaggio;

3. **Difesa e questioni militari**

La difesa è un interesse costituzionale, contemplato nell'accezione di difesa della patria (art. 52 Cost.). Si tratta di attività che implicano decisioni esclusivamente statali, quali l'individuazione dei mezzi di difesa, delle linee generali di conservazione, di sviluppo e di capacità difensiva e l'addestramento delle forze armate. Ad esempio: dati sull'acquisizione di attrezzature militari;

4. **Relazioni internazionali**

Con tale formula s'intendono i rapporti intercorrenti tra Stati sovrani e quelli tra i vari soggetti internazionali. Ad esempio: accesso a documenti inerenti alle procedure relative alla negoziazione e alla stipula di accordi internazionali; lavori preparatori in vista di incontri bilaterali;

5. **Politica e stabilità finanziaria ed economica dello Stato**

Tale eccezione copre gli atti relativi ai processi di formazione e determinazione della politica monetaria e valutaria dello Stato, nonché quelli relativi al fabbisogno del bilancio, alla politica fiscale ed all'emissione dei titoli di debito pubblico. Ciò al fine di evitare situazioni di instabilità nazionale, vantaggio a favore di alcuni soggetti e turbamenti dei mercati. Ad esempio: atti relativi alla manovra finanziaria inerenti ai tributi di competenza dell'Agenzia;

## 6. Conduzione di indagini sui reati e loro perseguimento

L'interesse sotteso alla conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento è strettamente connesso alla sicurezza e all'ordine pubblico e all'esercizio di attività giudiziaria. Ad esempio: richiesta di documentazione relativa ad attività di indagine in materie di competenza dell'Agenzia;

## 7. Regolare svolgimento di attività ispettive

L'attività ispettiva riguarda tutte quelle azioni preordinate ad acquisire gli elementi conoscitivi necessari per lo svolgimento delle funzioni di competenza delle Pubbliche Amministrazioni. Ad esempio: verifiche ispettive d'iniziativa o conseguenti a segnalazioni.

### ➤ Interessi privati

#### 1. Protezione dei dati personali

Ai sensi del l'art. 4 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, per dato personale si intende *“qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile («interessato»); si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale”*.

#### 2. Libertà e segretezza della corrispondenza

Libertà e segretezza della corrispondenza sono interessi costituzionalmente protetti (art. 15 Cost.). Tale eccezione copre le comunicazioni a carattere confidenziale, privato, volte a garantire non solo la segretezza del contenuto della corrispondenza fra soggetti determinati, ma più in generale la libertà di comunicare. La nozione di corrispondenza va intesa in senso estensivo, a prescindere dal mezzo di trasmissione, stante la diffusione delle nuove tecnologie. Essa comprende sia il contenuto del messaggio, che gli eventuali allegati, nonché i dati esteriori della comunicazione. Ad esempio: richiesta di accesso a comunicazioni effettuate tramite indirizzo di posta elettronica istituzionale, nei casi in cui l'individualità dell'indirizzo e la sua veste esteriore, insieme ad altre circostanze, facciano ritenere legittima l'aspettativa di confidenzialità su alcune conversazioni anche estranee all'attività lavorativa.

#### 3. Interessi economici e commerciali

Si tratta di tre specifici ambiti tutelati dall'ordinamento, tutti collegati con l'interesse generale di garantire il buon funzionamento delle regole del mercato e della libera concorrenza. Ad esempio: documenti contenenti progetti tecnici o studi presentati da concorrenti nel corso di procedure di acquisizione di beni o servizi.

Il procedimento di accesso civico generalizzato prosegue con la fase dedicata all'individuazione di eventuali controinteressati, intesi quali soggetti (persone fisiche o giuridiche) che, anche se non menzionati nel documento cui si vuole accedere, potrebbero vedere pregiudicati i loro interessi attinenti alla protezione dei dati personali, alla libertà e segretezza della corrispondenza e agli interessi economici e commerciali.

A tal fine, occorre che l'ufficio esamini dettagliatamente l'oggetto della richiesta per verificare se sono individuabili soggetti titolari di interessi che potrebbero contrastare con una eventuale decisione di accoglimento.

Ove individuati, occorre inviare loro copia dell'istanza, con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione. Entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. A tal fine, si raccomanda di svolgere l'indagine per l'individuazione di eventuali controinteressati con sollecitudine poiché, ove siano raggiunti dalla richiesta di formulare eventuale opposizione a ridosso della scadenza del termine di conclusione del procedimento, nonostante la sospensione dello stesso, il margine temporale residuo potrebbe risultare insufficiente per una adeguata trattazione della vicenda e per la predisposizione del conclusivo provvedimento motivato. Accertata la ricezione della comunicazione da parte dei controinteressati e decorso il termine di dieci giorni, l'Amministrazione provvede sulla richiesta.

La mancata opposizione da parte dei controinteressati non esime l'ufficio dal formulare il proprio eventuale accoglimento dell'istanza in ossequio al principio di proporzionalità<sup>30</sup>, fermo restando il rispetto dei principi recati dalla normativa in materia di tutela dei dati personali.

In caso di opposizione, l'Amministrazione non può assumere, quale unico fondamento del rifiuto di accesso, il mancato consenso del controinteressato, dovendo esprimere nella motivazione l'*iter* logico giuridico posto a base della decisione assunta, rappresentando le ragioni di fatto e di diritto per le quali è prevalso l'interesse del controinteressato.

Se l'ufficio non ritiene di accogliere l'opposizione del controinteressato, deve trasmettergli tempestivamente, con le rituali modalità, il provvedimento di accoglimento, totale o parziale, o di differimento; salvo il caso in cui la decorrenza degli effetti del provvedimento di accoglimento non possa essere differita, l'ufficio deve attendere quindici giorni dalla ricezione della comunicazione di accoglimento dell'istanza, al fine di assicurare al controinteressato le ulteriori tutele garantite dai commi 7 e 8 del richiamato articolo 5.

L'ulteriore momento nell'istruttoria di una richiesta FOIA è il bilanciamento degli interessi in gioco. Quando l'Amministrazione si trova davanti a un'eccezione relativa deve operare una valutazione complessa per contemperare i diversi interessi, ricorrendo al test del bilanciamento che si svolge in due fasi: il test del danno (a uno degli interessi protetti dalle eccezioni) e il test dell'interesse pubblico (per verificare se esiste un interesse pubblico alla diffusione che può essere pregiudicato da un diniego), seguendo i criteri di seguito esposti. Scopo del bilanciamento è capire se risulta maggiore il danno arrecato dalla diffusione all'interesse protetto dall'eccezione o quello arrecato dal diniego all'interesse alla conoscenza.

✓ Test del danno (c.d. *Harm/Prejudice Test*)

Anzitutto l'Amministrazione deve chiedersi se il rilascio del dato o del documento possa arrecare pregiudizio a uno specifico interesse pubblico o privato protetto dalle eccezioni relative. Se la risposta è

---

<sup>30</sup> In ragione di tale principio ogni provvedimento utilizzato dalla pubblica amministrazione, specialmente se sfavorevole al destinatario, deve essere allo stesso tempo necessario e commisurato al raggiungimento dello scopo prefissato dalla legge. Conseguentemente, ogniqualvolta sia possibile operare una scelta tra più mezzi alternativi, tutti ugualmente idonei al perseguimento dello scopo, andrebbe sempre preferito quello che determini un minor sacrificio per il destinatario, nel rispetto del giusto equilibrio tra vari interessi coinvolti nella fattispecie concreta.

negativa, l'accesso viene accordato; se la risposta è positiva: l'Amministrazione deve procedere alla qualificazione del pregiudizio per negare l'accesso.

La valutazione del pregiudizio che la diffusione dell'informazione può produrre deve tener conto dei seguenti criteri:

- natura del danno: individuazione e qualificazione del danno (concreto, serio, specifico, ecc.);
- tempo e contesto del rilascio: non effettuare valutazioni assolute e atemporali (danno attuale);
- probabilità di verifica: danno effettivo e ragionevolmente prevedibile, non potenziale e meramente ipotetico;
- relazione causale fra divulgazione e danno (diretto) all'interesse protetto.

L'Amministrazione, cioè, è tenuta a verificare se l'ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore.

Affinché l'accesso possa essere rifiutato, il pregiudizio agli interessi considerati dai commi 1 e 2 deve essere concreto. Deve quindi sussistere un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio. L'Amministrazione, in altre parole, non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma dovrà:

- a) indicare chiaramente quale – tra gli interessi elencati all'art. 5, co. 1 e 2 – è pregiudicato;
- b) dimostrare che il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla rivelazione dell'informazione richiesta;
- c) dimostrare che il pregiudizio conseguente alla rivelazione è un evento altamente probabile, e non soltanto possibile.

Detta valutazione, come precisato dall'ANAC, *'proprio perché relativa all'identificazione di un pregiudizio in concreto, deve essere compiuta con riferimento al contesto temporale in cui è formulata la domanda di accesso: il pregiudizio concreto, in altri termini, deve essere valutato rispetto al momento ed al contesto in cui l'informazione è resa accessibile, e non in termini assoluti e atemporali. Tale processo logico è confermato dalle previsioni dei commi 4 e 5 dell'art. 5 bis d.lgs. n. 33/2013: da una parte, il diniego dell'accesso non è giustificato, se ai fini della protezione di tale interesse è sufficiente il differimento dello stesso per la tutela degli interessi considerati dalla norma (art. 5-bis, comma 5). I limiti, cioè, operano nell'arco temporale nel quale la tutela è giustificata in relazione alla natura del dato o del documento richiesto (art. 5 bis co. 5). Allo stesso modo, l'Amministrazione dovrà consentire l'accesso parziale utilizzando, se del caso, la tecnica dell'oscuramento di alcuni dati, qualora la protezione dell'interesse sotteso alla eccezione sia invece assicurato dal diniego di disclosure di una parte soltanto di esso. In questo caso, l'Amministrazione è tenuta a consentire l'accesso alle parti restanti (art. 5-bis, comma 4, secondo alinea).*

*L'Amministrazione è tenuta, quindi, a privilegiare la scelta che, pur non oltrepassando i limiti di ciò che può essere ragionevolmente richiesto, sia la più favorevole al diritto di accesso del richiedente. Il principio di proporzionalità, infatti, esige che le deroghe non eccedano quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito.'*

✓ Test dell'interesse pubblico

Superato positivamente il test del danno, l'ufficio deve verificare se nel caso di specie esista un interesse (del pubblico) alla conoscenza dell'informazione richiesta. In caso positivo, se tale interesse sia pregiudicato dal diniego; in presenza di tale pregiudizio, se esso prevalga rispetto a quello arrecato all'interesse (pubblico o privato) coperto dall'eccezione.

L'ufficio deve valutare se:

- dal diniego possa scaturire un pregiudizio ai seguenti interessi del pubblico:
  - comprensione del dibattito pubblico e delle scelte effettuate;
  - partecipazione al processo decisionale e alla vita politico amministrativa;
  - *accountability*: rafforzamento del controllo diffuso sulle amministrazioni (spesa pubblica, salute, sicurezza, ecc.).
- è maggiore il pregiudizio all'interesse pubblico o quello all'interesse (pubblico o privato) coperto dall'eccezione.

In esito al bilanciamento, l'ufficio può far ricorso alle modalità indicate dall'art. 5-bis, co. 4 e 5, volte a contemperare i diversi interessi:

- l'accesso c.d. parziale, se le eccezioni relative riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto (es. oscuramento/rimozione dei dati);
- il differimento dell'accesso, se, in relazione alla natura del dato e alla temporaneità del pregiudizio, esso è sufficiente a tutelare gli interessi protetti dalle eccezioni relative (es. attività ispettive o di emanazione di atti generali).

La dottrina individua, infine, altre limitazioni all'accesso civico generalizzato, desumibili da diverse fonti (Linee guida ANAC – Circolare DFP n. 2/17 – Giurisprudenza), utili per l'attività istruttoria degli uffici:

- richiesta generica/oggetto non definibile nonostante dialogo cooperativo;
- richiesta di dati o informazioni non esistenti;
- richiesta reiterata se già evasa;
- richiesta di dati o informazioni non posseduti né trasferiti ad altra PA.

Al ricorrere di tali fattispecie, l'ufficio rigetta l'istanza avendo cura di indicare le predette circostanze in motivazione e, in caso di richiesta già evasa, allegando copia del provvedimento già emanato.

- richiesta vessatoria, sproporzionata o irragionevole (c.d. massiva) nonostante dialogo cooperativo;
- richiesta manifestamente onerosa.

Con riferimento alle ultime due fattispecie, si fa presente che, in conformità a un consolidato orientamento giurisprudenziale europeo, cui peraltro le stesse Linee guida espressamente rinviando, l'ufficio deve valutare in concreto il carico di lavoro associato alla relativa trattazione, tenendo in considerazione:

- le attività e le funzioni facenti capo alla struttura in via ordinaria;

- il numero e la tipologia di risorse assegnate alla stessa per l'espletamento di dette attività e funzioni;
- il numero e la tipologia di risorse che dovrebbero essere distolte dall'espletamento degli ordinari compiti istituzionali per condurre l'attività istruttoria finalizzata alla trattazione dell'istanza di accesso civico generalizzato in questione;
- il numero e la tipologia di trattazioni che risulterebbero di fatto rallentate o altrimenti pregiudicate in ragione dell'immediata trattazione delle istanze di accesso generalizzato pervenute.

Anche in questi casi, l'ufficio deve porre particolare attenzione alla redazione della motivazione del provvedimento finale, dando evidenza delle sopra descritte argomentazioni.

Si raccomanda agli uffici di indicare sempre, al termine del provvedimento conclusivo del procedimento, la possibilità di presentare istanza di riesame al RPCT e ricorso giurisdizionale al TAR ai sensi dell'articolo 116 del codice del processo amministrativo.

Nel sito istituzionale dell'Agenzia<sup>31</sup> sono stati pubblicati tre distinti modelli di istanza, uno per l'accesso documentale (ex artt. 22 e ss., L. n. 241/1990), uno per l'accesso civico (ex art. 5, comma 1, d.lgs. n. 33/2013) e uno per l'accesso generalizzato (ex art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33/2013).

Ciò per consentire all'unità organizzativa destinataria di un'istanza di accesso, di provvedere alla immediata qualificazione giuridica della stessa e al conseguente censimento nell'ambito di un apposito registro informatizzato delle istanze di accesso, in corso di approntamento, consultabile anche quale ausilio per la corretta conduzione della connessa attività istruttoria e per conoscere l'orientamento assunto dagli uffici sulle precedenti istanze.

Nelle more dell'istituzione del suddetto registro informatico, al fine di valutare l'impatto determinato dalla nuova normativa e di monitorare eventuali comportamenti non omogenei, si ritiene opportuno che tutti gli Uffici dell'Agenzia cui pervengano le varie istanze di accesso (ex lege n. 241/1990 o ex d.lgs. n. 33/2013) trasmettano per conoscenza al RPCT copia dell'istanza e del relativo provvedimento finale.

### **Richiesta di riesame**

Il comma 7 dell'articolo 5 del d.lgs. 33/2013 recita “ *Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6 (30 giorni), il richiedente può presentare richiesta di riesame al Responsabile delle Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, di cui all'articolo 43, che decide entro il termine di 20 giorni. (omissis) Avverso la decisione dell'Amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo*”.

La norma in esame prevede che, avverso la decisione espressa dall'Amministrazione o in caso di mancata risposta, l'interessato e i controinteressati possano presentare istanza di riesame al RPCT o al Giudice amministrativo, ai sensi dell'articolo 116 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 c.d. 'Codice del processo amministrativo', ove è previsto il termine di trenta giorni decorrenti dalla conoscenza della determinazione o

<sup>31</sup> Sezione 'Amministrazione trasparente – Altri contenuti – Accesso civico'

dalla formazione del silenzio; in merito al termine entro il quale può essere presentata istanza di riesame all'RPCT, dalla lettura del citato d.lgs. 33/2013, non emergono indicazioni espresse.

Un'applicazione sistematica delle disposizioni in materia, in coerenza con i principi di certezza del diritto, del giusto procedimento amministrativo, di partecipazione al procedimento amministrativo e di buon andamento dell'azione amministrativa, potrebbe far ritenere che per la presentazione dell'istanza al RPCT sussista lo stesso termine di trenta giorni previsto dal citato articolo 116 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104. Tuttavia, anche qualora la richiesta di riesame pervenisse oltre detto termine, la *ratio* ispiratrice del FOIA suggerisce che l'RPCT contestualizzi la domanda e valuti la sussistenza di un interesse pubblico alla *disclosure*.

Quanto ai casi di riesame, l'articolo 5 prevede le seguenti fattispecie:

- richiesta di riesame presentata da parte dell'istante a fronte del diniego, totale o parziale o della mancata risposta entro il termine di trenta giorni dall'istanza;
- richiesta di riesame presentata da parte dell'istante avverso il diniego o il differimento a tutela degli interessi di cui all'art. 5 bis, comma 2, lett. a) in materia di protezione dei dati personali;
- richiesta di riesame presentata dal controinteressato a fronte dell'accoglimento della richiesta di accesso.

Il procedimento amministrativo del riesame si conclude entro venti giorni dalla ricezione dell'istanza, con un provvedimento motivato, avverso il quale è possibile ricorrere innanzi al TAR entro i successivi trenta giorni. Per i casi di diniego o di differimento a tutela degli interessi di cui all'art. 5 bis, comma 2, lett. a), il termine è sospeso fino alla ricezione del parere, obbligatorio e vincolante, chiesto al Garante per la protezione dei dati personali e, comunque, per non oltre dieci giorni dalla richiesta.

Avverso i provvedimenti adottati dal RPCT in qualità di detentore dei dati o dei documenti, è possibile presentare istanza di riesame al Direttore della Direzione Centrale Normativa e Affari Legali (Legale e Contenzioso). Nella cura dell'istruttoria, il suddetto Direttore opera in analogia alle disposizioni che disciplinano l'iter del riesame svolto dal RPCT. Nel sito istituzionale è disponibile un modulo editabile per la proposta di riesame.

La tabella che segue sintetizza le attività programmate.

<b>Attività:</b> Realizzazione di un registro informatizzato delle istanze di accesso		
<i>Tempistica</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Indicatori</i>
31.12.2019	Direttore DCTI	Attivazione registro informatizzato

## 4.2 Codice di comportamento

L'art. 1, comma 44, della Legge ha conferito la delega al Governo per la definizione del Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni *“al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico”*.

Con D.P.R n. 62 del 16.04.2013 è stato adottato il 'Codice dei dipendenti pubblici'.

Il medesimo comma 44 aggiunge che *“ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica”* quello generale.

L’Agenzia ha adottato un proprio Codice di comportamento a integrazione e specificazione del Codice di comportamento di cui al D.P.R. n. 62/2013 (allegato n. 2 al PTPC 2014-2016).

In fase di stesura dello stesso, si è doverosamente tenuto conto del citato ‘Codice dei dipendenti pubblici’ e di quanto riportato nelle “*Linee guida*” contenute nella delibera CiVIT n. 75/2013 del 24 ottobre 2013, coniugandone i principi con le peculiarità delle attività di istituto che caratterizzano le funzioni proprie dei dipendenti dell’Agenzia, raccordando, altresì, le disposizioni in parola con quelle di natura contrattuale che regolano il rapporto di lavoro dei dipendenti delle Agenzie fiscali.

Le norme del Codice dell’Agenzia tendono, in generale, a dettare regole di condotta che impongono comportamenti precauzionali ritenuti idonei a costituire fattore di prevenzione della corruzione, ma anche regole di condotta che vietano comportamenti opportunistici. Inoltre, non mancano norme finalizzate a richiamare il ruolo del dipendente doganale quale garante di valori costituzionali.

Nel Codice sono stati inseriti riferimenti a:

- l’estensibilità del Codice, oltre che ai dipendenti dell’Agenzia, anche a tutti i collaboratori e consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico (art. 1);
- la tutela del dipendente che denuncia all’autorità giudiziaria, o riferisce al proprio superiore gerarchico, condotte illecite (art. 3);
- gli obblighi di comunicazione e di astensione in materia di incompatibilità e inconfiribilità di incarichi (artt. 6-7-13), tra i quali, in particolare, l’obbligo per tutti i dipendenti, all’atto del conferimento dell’incarico e, successivamente, con cadenza annuale, di rendere la dichiarazione prevista dall’articolo 6;
- la vigilanza, da parte del responsabile dell’ufficio, sul rispetto dell’orario di servizio, la corretta gestione dei permessi di astensione da parte dei propri dipendenti (art. 8);
- l’utilizzo corretto dei sistemi informatici nella salvaguardia della riservatezza dei dati e delle politiche di sicurezza dell’Agenzia (art. 9);
- la fissazione del termine di otto giorni lavorativi nel fornire risposta agli utenti per i quesiti più semplici e quindici giorni per quelli più complessi (art.10);
- le modalità di effettuazione delle verifiche fiscali, delle ispezioni e della restituzione dei campioni (art. 12), anche in ossequio ai criteri sanciti dalla legge n. 212/2000 (Statuto del contribuente);
- le attività di raccordo tra il RPCT e l’Ufficio per i procedimenti disciplinari (UPD) in materia di vigilanza, monitoraggio e attività formative (art. 17).

In relazione alla definizione del Codice con “*procedura aperta alla partecipazione*”, così come previsto dal comma 5 dell’art. 54 del d.lgs. n. 165/2001, si rappresenta che tale obbligo, conformemente a quanto indicato nella delibera CiVIT n. 75, è stato regolarmente assolto mediante preventiva pubblicazione del testo proposto sul sito istituzionale, con invito a far pervenire eventuali osservazioni.

#### **4.2.1 Presa d’atto del Codice di comportamento**

Il Codice di comportamento di cui al D.P.R. n. 62 del 16.04.2013 e il Codice di comportamento del personale dell’Agenzia devono essere portati a conoscenza dei dipendenti all’atto dell’assunzione mediante consegna, *brevi manu* e sottoscrizione per ricevuta.

In ogni caso, deve essere comunque assicurato l'inoltro a tutti i soggetti indicati all'art. 17 del D.P.R. n. 62/2013.

Gli stessi documenti, unitamente al PTPC, sono pubblicati nel sito internet istituzionale e nella rete intranet dell'Agenzia, dove sono pubblicati anche gli eventuali aggiornamenti. E' fatto obbligo a tutti i dipendenti di prenderne visione.

In conformità a quanto previsto all'art. 17 del suddetto Codice, l'Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.) costituito presso la struttura centrale dell'Agenzia (Ufficio Deontologia) cura, in raccordo con il RPCT, l'aggiornamento dello stesso, nonché la raccolta degli atti relativi alle condotte illecite accertate e sanzionate. Gli U.P.D., inoltre, sono tenuti a istituire appositi canali di ascolto (indirizzi e-mail) per raccogliere segnalazioni e suggerimenti da parte dell'utenza.

I risultati del monitoraggio sui procedimenti disciplinari e sulle sanzioni irrogate sono pubblicati nel sito *web* dell'Agenzia nell'apposita sezione '*Amministrazione trasparente*' con cadenza semestrale.

Sulla base di talune esigenze riscontrate nel corso del monitoraggio è stato avviato l'*iter* per l'aggiornamento del Codice di comportamento che avrebbe dovuto concludersi entro lo scorso anno.

Tuttavia, essendo stata preannunciata l'adozione (nei primi mesi del 2019) di nuove Linee Guida ANAC (di carattere generale e settoriale, per tipologia di amministrazioni) con le quali saranno fornite apposite istruzioni<sup>32</sup>, si è ravvisata l'opportunità di rimandare la revisione del suddetto Codice.

La tabella che segue sintetizza le attività programmate.

<b>Attività: Monitoraggio sui procedimenti disciplinari e sulle sanzioni irrogate</b>		
<i>Tempistica</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Indicatori</i>
Semestrale	Dirigente Ufficio Deontologia	Pubblicazione risultati
<b>Attività: Aggiornamento codice di comportamento</b>		
<i>Tempistica</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Indicatori</i>
31.12.2019	Dirigente Ufficio Deontologia e RPCT	Adozione Codice aggiornato e relativa pubblicazione

#### **4.3 Monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti**

Ai sensi dell'art. 1, comma 9, lettera e), della legge 190/2012, il Piano deve rispondere all'esigenza di monitorare i rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione.

L'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), inoltre, ha introdotto un'apposita disciplina relativamente ai potenziali conflitti d'interesse nell'ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

La disposizione richiamata impone alle stazioni appaltanti di prevedere misure adeguate per contrastare frodi e corruzione nonché per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di

<sup>32</sup> Cfr. Aggiornamento 2018 PNA, pag. 26

interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici. Funzione della norma è quella di evitare che l'amministrazione aggiudicatrice si lasci guidare, nella scelta del contraente, da considerazioni estranee all'appalto, accordando la preferenza a un concorrente unicamente in ragione di particolari interessi soggettivi.

La fattispecie si realizza quando il personale di una stazione appaltante o un prestatore di servizi che interviene nella procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni con possibilità di influenzarne in qualsiasi modo il risultato, abbia direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può minare la sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione del contratto. A titolo esemplificativo e quale contenuto minimo della nozione di conflitto di interesse, la norma indica le situazioni che determinano l'obbligo di astensione previste dall'articolo 7 del d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62. Si tratta delle decisioni o attività idonee a coinvolgere interessi propri del dipendente pubblico o del prestatore di servizi, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente e di ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

Il rimedio individuato dall'articolo in esame nel caso in cui si verifichi il rischio di un possibile conflitto di interessi consiste nell'obbligo di comunicazione alla stazione appaltante e nell'obbligo di astensione dal partecipare alla procedura, pena la responsabilità disciplinare del dipendente pubblico e fatte salve le ipotesi di responsabilità amministrativa e penale.

La disposizione in esame va coordinata con l'articolo 80, comma 5, lett. d) del codice dei contratti pubblici secondo cui l'operatore economico è escluso dalla gara quando la sua partecipazione determini una situazione di conflitto di interesse ai sensi dell'articolo 42, comma 2, dello stesso codice, che non sia diversamente risolvibile.

A tal proposito, sono state impartite disposizioni<sup>33</sup> affinché tutti coloro i quali siano coinvolti, a qualsiasi titolo, nella procedura (dalla fase di predisposizione della documentazione di gara, alla partecipazione alla commissione aggiudicatrice, fino al collaudo e alla verifica della regolare esecuzione del contratto) rendano apposita dichiarazione sostitutiva di certificazione ex art. 46 del D.P.R. n. 445/2000 con la quale attestino l'assenza di qualsiasi relazione di coniugio, convivenza, parentela o affinità entro il secondo grado con i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti di aziende potenzialmente interessate alla partecipazione alla gara (nelle prime fasi della procedura), concorrenti o aggiudicatari (nelle successive fasi) e di non aver concluso, relativamente all'ultimo biennio, alcun contratto a titolo privato con le stesse aziende, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'art. 1342 del codice civile.

Prima del perfezionamento del contratto, inoltre, dovrà essere richiesta la sottoscrizione di apposita dichiarazione sostitutiva di certificazione ex art. 46 del D.P.R. n. 445/2000 in cui il legale rappresentante dell'impresa aggiudicataria attesti:

---

<sup>33</sup> Cfr. nota a firma del Direttore centrale Pianificazione, Amministrazione e Sicurezza sul Lavoro, prot. n. 32696-RU del 14 marzo 2016

- di non avere, tra i propri dipendenti, consulenti o collaboratori a qualsiasi titolo, personale già dipendente dall’Agenzia delle dogane e dei monopoli che, cessato dal servizio da meno di tre anni, abbia esercitato poteri autoritativi o negoziali negli ultimi tre anni di servizio (ex art. 35 *ter* d.lgs. 165/2001);
- l’inesistenza di rapporti di coniugio, convivenza, parentela o affinità entro il secondo grado con dirigenti o con titolari di posizioni di responsabilità all’interno dell’Agenzia.

Sulla base di tali dichiarazioni, l’Agenzia provvederà a effettuare verifiche a campione, attraverso controlli incrociati con le banche dati disponibili.

Considerato che sono in corso di predisposizione apposite linee guida da parte dell’ANAC (di cui è stata pubblicata una prima bozza in consultazione<sup>34</sup>), si ritiene opportuno valutare la necessità di aggiornare o integrare le disposizioni già impartite alla luce delle indicazioni che saranno fornite dall’Autorità.

La tabella che segue sintetizza le attività programmate.

<b>Attività:</b> Monitoraggio sul rilascio delle dichiarazioni sostitutive		
<i>Tempistica</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Indicatori</i>
30.09.2019	Dirigente Ufficio acquisti – Direttori Distretto	Numero di verifiche svolte/eventuali irregolarità dovute a mancato rilascio delle dichiarazioni
<b>Attività:</b> Valutazione della necessità di aggiornare/ integrare le attuali disposizioni alla luce delle indicazioni fornite nelle Linee Guida ANAC di prossima adozione		
30.12.2019	Direttore centrale Pianificazione, Amministrazione e Sicurezza sul lavoro - RPCT	Revisione delle attuali disposizioni in materia

#### **4.4 Rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio**

Nell’ambito del PNA 2016, la rotazione del personale è considerata *“quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione”*<sup>35</sup>.

Come riconosciuto dall’ANAC, il ricorso alla rotazione *“deve essere considerato in una logica di necessaria complementarietà con le altre misure di prevenzione della corruzione, specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo”* e che *“tale misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell’amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti”*.

Nell’Aggiornamento PNA 2018 l’ANAC, pur ribadendo la possibilità di adattare la misura della rotazione ordinaria all’autonoma programmazione delle Amministrazioni in modo da poter tenere conto delle specificità dell’organizzazione, adottando altre misure di natura preventiva con effetti analoghi nel caso in cui non sia possibile applicare la misura (per carenza di personale, o per professionalità con elevato

<sup>34</sup> Cfr. documento in consultazione denominato “Linee Guida recanti “Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici” pubblicato nel sito ANAC in data 19.10.2018

<sup>35</sup> Cfr. PNA 2016, pag.26

contenuto tecnico), rinnova alle Amministrazioni la raccomandazione di prestare una maggiore attenzione sia nella programmazione della misura nel PTPC, sia nell'applicazione concreta della stessa<sup>36</sup>.

Con particolare riferimento alle Agenzie fiscali, inoltre, rilevando come molti poteri siano accentrati in capo ai direttori delle articolazioni territoriali, l'ANAC evidenzia l'importanza di un avvicendamento di tali incarichi dirigenziali quale saliente misura di prevenzione di fenomeni corruttivi, che potrebbero scaturire da un prolungato esercizio di attività discrezionali in un determinato contesto.<sup>37</sup>

In relazione, invece, alle difficoltà rappresentate dalle Agenzie in ordine all'attuazione della misura della rotazione per il personale di livello non dirigenziale, soprattutto in alcuni settori (dovute alla carenza di risorse in organico, all'elevata specializzazione dei funzionari, all'articolazione spesso capillare degli uffici sul territorio e ai limiti fissati nei contratti collettivi) l'ANAC, pur ribadendo l'importanza di attuare la misura sia per i dirigenti che per tutto il personale, richiama la necessità di introdurre misure alternative in caso di impossibilità di dare luogo alla rotazione, allo scopo di evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, con particolare riguardo a quelli considerati a maggior rischio corruttivo.

#### 4.4.1 La rotazione dei dirigenti

Con specifico riferimento alla rotazione dei dirigenti, nel PNA 2016 è evidenziata l'opportunità che la stessa sia programmata e prevista nell'ambito dell'atto generale contenente i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali (che, nell'ambito dell'Agenzia, è costituito da un'apposita determinazione direttoriale).

Al riguardo, occorre premettere che l'Agenzia ha da tempo disciplinato i criteri per il conferimento, il mutamento e la revoca degli incarichi dirigenziali di prima e di seconda fascia, prevedendo, tra l'altro, meccanismi di rotazione per *“il conferimento di incarichi relativi a uffici delle dogane nonché a strutture dell'Agenzia che adottano provvedimenti di autorizzazione/concessione/rimborso o che istituzionalmente intrattengono rapporti commerciali con soggetti terzi rispetto all'Amministrazione o provvedono all'acquisto di beni e servizi al fine di evitare situazioni di eccessivo radicamento nel contesto socio economico di riferimento, situazioni che potrebbero compromettere il livello di attenzione e di rigore morale indispensabile al corretto andamento delle strutture”*.

Conformemente all'impegno assunto<sup>38</sup>, i criteri e le modalità per la rotazione dei dirigenti di prima e di seconda fascia sono stati rivisti alla luce delle risultanze dell'analisi del rischio svolta in occasione dell'attività di mappatura dei processi da parte di tutti gli uffici dell'Agenzia.

Grazie a tale analisi, condotta con le modalità precedentemente illustrate<sup>39</sup>, sono state individuate le strutture nell'ambito delle quali sono gestiti processi connotati da livelli di rischio *“alto”*<sup>40</sup>.

Tali strutture (non di vertice) risultano riportate nella colonna a sinistra della sottostante tabella:

Denominazione struttura*	Direzione sovraordinata*
Ufficio acquisti (Ufficio acquisti e contratti)	Direzione centrale Amministrazione, Pianificazione e Sicurezza sul lavoro (Direzione Amministrazione e Finanza)

<sup>36</sup> Cfr. Aggiornamento 2018 PNA, pag. 34

<sup>37</sup> Cfr. Aggiornamento 2018 PNA, pag. 50

<sup>38</sup> Cfr. PTPC 2017-2019, adottato con determinazione del Direttore dell'Agenzia n. 3541-RI del 10 febbraio 2017, pag. 35

<sup>39</sup> Cfr. supra, par. 3.2

<sup>40</sup> Vedi All. 2

Ufficio reclutamento (Ufficio reclutamento)	Direzione centrale Personale (Direzione Personale)
Ufficio normativa e contenzioso del lavoro (Ufficio reclutamento)	Direzione centrale Personale (Direzione Personale)
Ufficio analisi dei rischi (Ufficio analisi dei rischi)	Direzione centrale Antifrode e Controlli (Direzione Antifrode e Controlli)
Ufficio cooperazione internazionale e assistenza tecnica (Ufficio cooperazione internazionale)	Direzione centrale relazioni internazionali (Direzione Relazioni e progetti internazionali)
Ufficio circolazione tabacchi (Ufficio circolazione tabacchi e prodotti da inalazione)	Direzione centrale accise e monopolio tabacchi (Direzione Tabacchi)
Ufficio apparecchi da intrattenimento (Ufficio apparecchi da intrattenimento)	Direzione centrale gestione tributi e monopolio giochi (Direzione Giochi)
Ufficio Bingo (Ufficio bingo)	Direzione centrale gestione tributi e monopolio giochi (Direzione Giochi)
Ufficio Enalotto (Ufficio giochi numerici e lotterie)	Direzione centrale gestione tributi e monopolio giochi (Direzione Giochi)
Ufficio gioco a distanza (Ufficio gioco a distanza)	Direzione centrale gestione tributi e monopolio giochi (Direzione Giochi)
Ufficio scommesse e giochi sportivi a totalizzatore (Ufficio scommesse)	Direzione centrale gestione tributi e monopolio giochi (Direzione Giochi)
Uffici delle Dogane e Uffici dei Monopoli (Uffici delle Dogane e Uffici dei Monopoli)	Direzioni regionali, interregionali, interprovinciale
Aree procedure e controlli settore dogane (Aree procedure) Direzioni regionali e interregionali	Direzioni regionali e interregionali
Area Antifrode (Area Antifrode)	Direzioni regionali e interregionali
Distretti (Area Risorse)	Direzioni regionali e interregionali
Area personale, formazione, organizzazione e servizi legali (Area risorse)	Direzione interprovinciale di Bolzano e Trento
Area dogane, accise, antifrode e servizi chimici (Area procedure e antifrode)	Direzione interprovinciale di Bolzano e Trento

\* tra parentesi è riportata la struttura cui compete la gestione del processo a rischio alto nel modello organizzativo transitorio

Considerata la necessità di individuare un contemperamento tra le esigenze di non disperdere preziose professionalità (acquisite attraverso anni di studio e di esperienza) e quelle di evitare l'eccessivo radicamento presso le singole strutture, si è giunti a definire i seguenti criteri di rotazione<sup>41</sup>:

- a) Per i dirigenti di seconda fascia cui è affidata la responsabilità delle strutture nell'ambito delle quali sono gestiti processi connotati da valori di rischio alto, è previsto l'avvicendamento, compiuti 5 anni continuativi nel medesimo incarico, al termine della naturale scadenza del contratto dirigenziale in essere;
- b) Per i direttori regionali, interregionali, interprovinciale, sovraordinati alle stesse strutture (vedi colonna di destra della precedente tabella), ma non direttamente responsabili dei suddetti processi, è invece previsto l'avvicendamento, compiuti 6 anni continuativi nel medesimo incarico, al termine della naturale scadenza del contratto dirigenziale in essere;<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Ai fini del calcolo dei termini indicati ai successivi punti a) b) c) e d), dovranno essere eventualmente cumulati i periodi in cui lo stesso soggetto abbia svolto funzioni dirigenziali, a qualunque titolo conferite (es. incarichi ad interim) presso la medesima struttura, anche se intervallati da interruzioni di durata inferiore a tre anni.

<sup>42</sup> La diversa tempistica di rotazione tra Direttori regionali, interregionali e interprovinciale e Direttori centrali è dovuta alla maggiore o minore contiguità con l'utenza

- c) Per i direttori centrali sovraordinati alle stesse strutture (vedi colonna di destra della precedente tabella), ma non direttamente responsabili dei suddetti processi, è invece previsto l'avvicendamento, compiuti 8 anni continuativi nel medesimo incarico, al termine della naturale scadenza del contratto dirigenziale in essere;
- d) Per i restanti dirigenti dell'Agenzia (sia di prima che di seconda fascia) è previsto, infine, l'avvicendamento, compiuti 9 anni continuativi nel medesimo incarico, al termine della naturale scadenza del contratto dirigenziale in essere.

Il meccanismo di salvaguardia dei contratti in essere previsto nell'ambito dei suddetti criteri non può comunque consentire l'attribuzione di incarichi dirigenziali la cui scadenza contrattuale porti a superare i sopra indicati limiti di permanenza presso la medesima struttura di oltre due anni.

I suddetti criteri di rotazione si applicano anche a tutti coloro che, a qualsiasi titolo, siano incaricati di funzioni dirigenziali.

Ai fini dell'applicazione dei suddetti criteri, in previsione dell'avvio delle procedure d'interpello per il conferimento degli incarichi dirigenziali presso le nuove strutture, si dovrà, quindi, tenere conto dei periodi in cui il dirigente abbia già svolto il proprio incarico nell'ufficio cui erano – in precedenza – attribuite le medesime funzioni; nel computo complessivo saranno compresi anche gli eventuali periodi in cui il soggetto abbia ivi svolto funzioni dirigenziali, a qualunque titolo conferite (reggenze, incarichi ad interim, posizioni organizzative temporanee).<sup>43</sup>

Al dirigente che abbia raggiunto i limiti di cui sopra non potrà essere nuovamente affidata la conduzione della medesima struttura, prima che siano trascorsi tre anni.

#### 4.4.2 *La rotazione del personale di qualifica non dirigenziale*

Il personale non dirigenziale è spesso detentore di professionalità specifiche non completamente fungibili ed è assai poco facilmente trasferibile sul territorio. La specializzazione professionale, del resto, rappresenta, a sua volta, di regola, un robusto argine dinanzi a possibili tentativi di corruzione, sicché misure di promozione della rotazione che non fossero assunte a parità di condizioni – ovvero a parità di consistenza professionale – non farebbero che avvicinare una tipologia di rischio con un'altra. I casi in cui la rotazione del personale non dirigenziale emerga come misura indispensabile al fine di meglio garantirsi dal rischio corruzione debbono quindi essere vagliati con attenzione.

Allo scopo, risulta quindi dirimente quanto l'Amministrazione è in grado di fare attraverso altri strumenti. Il primo contributo può essere dato – come si è visto – da un sistema di regole rigorose e articolate per gestire la rotazione del personale di qualifica dirigenziale; nella stessa direzione vanno alcune prassi operative già da tempo adottate dall'Agenzia, che contribuiscono a ridurre i casi in cui il singolo funzionario si trovi a detenere ampi poteri discrezionali e/o decisionali: al riguardo, basti porre mente al fatto che tutte le attività di verifica e di controllo tipiche di questa Amministrazione sono effettuate per lo più in *team* o, addirittura, tramite l'affiancamento di *task force*, che rispondono direttamente alle strutture centrali; mentre verrà rivalutato in futuro anche il ruolo più tradizionale dell'ispettore, chiamato ad affiancarsi a sorpresa, per un breve periodo, al funzionario incaricato. Meccanismi di rotazione “interna” sono peraltro previsti sia per

---

<sup>43</sup> Detta valutazione sarà effettuata dalla Direzione centrale del Personale che potrà eventualmente avvalersi, nei casi particolarmente complessi, dell'ausilio del Responsabile della Prevenzione della Corruzione

la composizione dei nuclei di verifica sia per l'assegnazione degli incarichi, al fine di garantire adeguata alternanza tra controllori e controllati. Siffatti meccanismi di rotazione, soggetti a verifica, hanno il vantaggio di non disperdere il patrimonio di conoscenze professionali dei funzionari.

In presenza di queste condizioni, lo strumento della rotazione del personale non dirigenziale può essere utilizzato, con maggiore precisione, per coprire una residua area di rischio e non semplicemente per 'trasformare' rischi di un tipo in rischi di altro tipo. Ciò significa che tale rotazione potrà tener conto del numero dei funzionari effettivamente impegnati nelle attività ad alto rischio e del numero di quelli non attualmente impegnati su quei versanti, ma che sono, con i primi, fungibili. Questo numero, a sua volta, non è fissato una volta per tutte, ma dipende in maniera palese, sia pure entro una certa misura, dall'investimento nell'azione formativa e dai suoi esiti.

Una prima analisi condotta al riguardo ha portato a definire, in via sperimentale, per il personale addetto alle attività a più elevato rischio, un criterio di rotazione volto a limitare a non più di sei anni su otto la permanenza dei singoli funzionari nei rispettivi incarichi.

La legge pone espressamente in capo al RPCT, d'intesa con il dirigente competente, la "*verifica dell'effettiva rotazione degli incarichi*" (art. 1, comma 10).

Conformemente a quanto disposto dal PNA, l'applicazione della misura della rotazione deve essere accompagnata da strumenti ed accorgimenti che assicurino continuità all'azione amministrativa.

Nei settori ad alto contenuto tecnico appare opportuno che il criterio della rotazione non sia applicato acriticamente, ovvero senza tener conto dell'esigenza di non disperdere il patrimonio di conoscenza ed esperienza accumulato (non sempre facilmente riproducibile in breve tempo o a mezzo di semplici corsi di formazione), essenziale per l'attività di affiancamento delle nuove leve.

Si rammenta, tuttavia, che, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, lettera l) quater, del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 1, comma 24, legge n. 135 del 2012, è comunque necessario disporre, con provvedimento motivato, la rotazione del personale addetto alle attività a più elevato rischio, nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

Al riguardo nell'Aggiornamento 2018 del PNA<sup>44</sup> è stato precisato che, al fine di stabilire l'applicabilità della rotazione straordinaria al singolo caso, l'Amministrazione è tenuta a verificare la sussistenza:

- a) dell'avvio di un procedimento penale o disciplinare nei confronti del dipendente, ivi inclusi i dirigenti;
- b) di una condotta, oggetto di tali procedimenti qualificabile come "corruttiva" ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001.

La valutazione della condotta del dipendente da parte dell'Amministrazione è obbligatoria ai fini dell'applicazione della misura.

Rispetto al momento del procedimento penale in cui deve essere effettuata la suddetta valutazione, l'ANAC ritiene che tale momento "*coincida con la conoscenza della richiesta di rinvio a giudizio (art. 405-406 e ss. Codice procedura penale) formulata dal Pubblico Ministero al termine delle indagini preliminari, ovvero di atto equipollente (ad esempio, nei procedimenti speciali, dell'atto che instaura il singolo*

---

<sup>44</sup> Cfr. Aggiornamento 2018 PNA, pag. 35

*procedimento come la richiesta di giudizio immediato, la richiesta di decreto penale di condanna, ovvero la richiesta di applicazione di misure cautelari).”*

Ciò non impedisce all’Amministrazione di operare l’assegnazione del dipendente ad altro incarico, a prescindere dalla conoscenza della richiesta di rinvio a giudizio, in presenza di gravi ragioni di opportunità.

L’Amministrazione è tenuta alla revoca dell’incarico dirigenziale ovvero al trasferimento del dipendente ad altro ufficio nel momento in cui, all’esito della valutazione effettuata, rilevi che la condotta del dipendente oggetto del procedimento penale o disciplinare sia di natura corruttiva (art. 16, co. 1, lett. l-quater, d.lgs. 165/2001). Poiché l’art. 16, co. 1, lett. l-quater, del d.lgs. 165/2001 non indica in presenza di quali reati si dia luogo alla rotazione straordinaria, l’Autorità ha preannunciato l’adozione di una propria specifica delibera.

L’ANAC ha, in ogni caso, sottolineato l’importanza di un’adeguata motivazione del provvedimento con cui viene disposto lo spostamento, precisando, inoltre, che, nel caso di personale non dirigenziale, la rotazione si traduce in un’assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio, mentre per il personale dirigente, o equiparato, comporta la revoca dell’incarico dirigenziale (motivo per cui la legge prevede una motivazione rafforzata) e, se del caso, l’attribuzione di altro incarico.

#### **4.5 Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi**

L’art. 1, comma 41, della Legge, aggiungendo l’art. 6 *bis* nella legge n. 241/1990, prevede che il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale debbano astenersi, in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

Tale segnalazione, in conformità alle prescrizioni di cui all’art. 6 e 7 del D.P.R. 62/2013, così come recepite dal Codice di comportamento dell’Agenzia, dovrà essere effettuata tempestivamente al Dirigente responsabile della struttura di appartenenza o, se il potenziale conflitto d’interessi riguarda un Dirigente, al Dirigente sovraordinato.

Qualora il conflitto riguardi il Dirigente sovraordinato le iniziative da assumere saranno valutate dal RPCT. Le presenti disposizioni superano ogni altra eventuale differente indicazione precedentemente impartita.

Si segnala che la violazione dell’art. 6-*bis* citato dà luogo alla figura sintomatica di sviamento di potere, che determina l’illegittimità del procedimento e, conseguentemente, del provvedimento conclusivo dello stesso.

La tabella che segue sintetizza le attività programmate.

<b>Attività:</b> Monitoraggio delle situazioni di conflitto di interesse		
<i>Tempistica</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Indicatori</i>
30.09.2019	RPCT – Dirigenti Uffici	Report

#### 4.6 Svolgimento di incarichi d'ufficio ed extraistituzionali

Nell'aggiornamento 2018 del PNA una particolare attenzione è dedicata al tema dello svolgimento di incarichi esterni da parte dei dipendenti delle Agenzie fiscali.<sup>45</sup> L'elevata specializzazione di alcune professionalità, infatti, può dar luogo a opportunità di incarichi in conflitto di interessi con l'esercizio delle funzioni istituzionali.

Per quanto concerne la possibilità di svolgere attività esterne, non comprese nei compiti d'ufficio, occorre, dunque, applicare in modo rigoroso la disciplina speciale e quella di cui all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, sul conferimento di incarichi ai dipendenti pubblici e sul relativo regime autorizzatorio. Il principio generale ad essa sotteso è il divieto per le pubbliche amministrazioni di conferire ai dipendenti incarichi, al di fuori dei compiti d'ufficio, che non siano previsti da una espressa previsione normativa o in assenza di una specifica autorizzazione. In considerazione delle modifiche apportate dalla l. 190/2012 all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, ad avviso dell'ANAC tale principio vale sia in caso di onerosità che di gratuità dell'incarico.

ANAC segnala la necessità di fissare criteri oggettivi e predeterminati per il conferimento o per l'autorizzazione di incarichi al fine sia di escludere casi di incompatibilità, sia di evitare situazioni di conflitto, anche potenziali, di interessi (cfr. art. 53, co.5, come modificato dalla l. 190/2012).

Ad avviso dell'Autorità, è opportuno che le Agenzie prestino una particolare attenzione a questa normativa in modo che risultino chiaramente stabilite le modalità procedurali relative alla richiesta di autorizzazione/comunicazione da parte del dipendente e alla valutazione/decisione da parte dell'Agenzia.

In considerazione di quanto emerso nel corso dei lavori del tavolo tecnico, si raccomanda di adottare atti o integrare/aggiornare quelli esistenti al fine di assicurare la trasparenza dell'iter procedurale relativo allo svolgimento di tutti gli incarichi, oltre quelli relativi ad attività esterne, quali la partecipazione a convegni e seminari, tipologia che risulta più frequentemente oggetto di regolamentazione da parte delle Agenzie.

Si ricorda, inoltre, che per tutti gli incarichi autorizzati o conferiti deve essere assicurata la trasparenza ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. 33/2013 e, per i dirigenti, anche ai sensi dell'art. 14.

Recependo le raccomandazioni formulate dall'ANAC, l'Agenzia ha costituito un apposito gruppo di lavoro incaricato di valutare l'attuale iter procedurale relativo allo svolgimento di incarichi esterni.

Nel frattempo si ritiene opportuno rammentare che l'art. 53, comma 5 del d.lgs. n. 165 del 2001, prevede che: *“In ogni caso, il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgono attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente”*.

Al personale dell'Agenzia sono comunque vietati gli incarichi che potrebbero pregiudicarne l'autonomia tecnica. In tale materia si applica il Decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 2002, n. 18

<sup>45</sup> Cfr. Aggiornamento 2018 PNA, pagg. 43-44

(‘Regolamento recante disposizioni per garantire l’autonomia tecnica del personale delle Agenzie fiscali, a norma dell’articolo 71, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300’).

Nell’autorizzare lo svolgimento di incarichi extra-istituzionali, ai sensi del d.lgs. n. 165 del 2001, art. 53, comma 7, l’Agenzia tiene conto non solo di tutti i profili di conflitto di interesse, anche potenziali, ma anche dei criteri di crescita professionale, culturale e scientifica nonché di valorizzazione di opportunità personali che potrebbero avere ricadute positive sullo svolgimento delle funzioni istituzionali ordinarie da parte del dipendente. Quest’ultimo è tenuto a comunicare formalmente all’Agenzia anche l’attribuzione di incarichi gratuiti (comma 12), ma solo quelli che il dipendente è chiamato a svolgere in considerazione della professionalità che lo caratterizza all’interno dell’Amministrazione; quest’ultima – pur non essendo necessario il rilascio di una formale autorizzazione – valuta, comunque, entro 5 giorni dalla comunicazione, salvo motivate esigenze istruttorie, l’eventuale sussistenza di situazioni di conflitto di interesse anche potenziale e, in tal caso, comunica al dipendente il diniego allo svolgimento dell’incarico, ancorché gratuito.

Resta estraneo al regime delle autorizzazioni e comunicazioni l’espletamento degli incarichi espressamente menzionati nelle lettere da a) ad f *bis*) del comma 6 dell’art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, per i quali il legislatore ha compiuto a priori una valutazione di non incompatibilità: essi, pertanto, non sono autorizzati, né comunicati all’Agenzia.

In base a quanto previsto dal comma 12 del predetto art. 53, gli incarichi autorizzati e quelli conferiti, anche a titolo gratuito, sono comunicati al Dipartimento Funzione Pubblica in via telematica entro 15 giorni.

Per quanto riguarda la partecipazione a convegni, seminari, congressi e manifestazioni organizzate da soggetti per i quali l’Agenzia è chiamata o potrebbe essere chiamata a interventi di natura istituzionale per azioni di presidio e controllo, continuano a trovare applicazione le disposizioni impartite con direttoriale n. 1984/UD del 20.12.2004. In particolare, detta direttiva impone un’attenta valutazione circa l’opportunità di partecipare alle iniziative caratterizzate da profili di interesse per le funzioni esercitate dall’Agenzia, prevedendo che tale partecipazione debba essere preventivamente concordate, con il Direttore dell’Agenzia per i Dirigenti di vertice, centrali e territoriali, con i Direttori territoriali e con il Direttore del S.A.I.S.A., rispettivamente, per il personale delle Direzioni territoriali e degli uffici delle dogane nonché per il personale del S.A.I.S.A., con il Direttore Centrale Personale per i dipendenti degli uffici centrali e per il Direttore del S.A.I.S.A. Il personale in servizio presso gli uffici dei monopoli è autorizzato dal Direttore della Direzione centrale Affari generali e coordinamento uffici dei monopoli.

Non si ritiene in ogni caso opportuno autorizzare la partecipazione a iniziative connotate da fini di lucro per gli organizzatori (ad esempio eventi per cui sia previsto il pagamento di un corrispettivo a titolo di iscrizione) ovvero a eventi organizzati da società private con le quali l’Agenzia potrebbe trovarsi in potenziale conflitto di interessi, anche alla luce dei principi desumibili all’art. 4 del D.P.R. 16 gennaio 2002 n. 18 e dal Codice di comportamento.

Ciò premesso, le Direzioni interessate avranno cura, per il futuro, di verificare l’eventuale carattere commerciale dell’iniziativa e le possibili incompatibilità con i soggetti organizzatori denegando fin da subito, di norma, il coinvolgimento dell’Agenzia ovvero rappresentando chiaramente nella richiesta di autorizzazione la natura del soggetto organizzatore e le modalità di realizzazione dell’evento.

Queste nuove prescrizioni si aggiungono a quelle contenute nella normativa già vigente e, in particolare, alla disposizione contenuta nella legge n. 662 del 1996, art. 1, comma 58 *bis*, che stabilisce che: “*Ferma restando la valutazione in concreto dei singoli casi di conflitto di interesse, le amministrazioni provvedono,*

*con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, ad indicare le attività che in ragione della interferenza con i compiti istituzionali, sono comunque non consentite ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno”.*

L’Agenzia assicura, con cadenza annuale, lo svolgimento di controlli finalizzati a verificare l’eventuale presenza di attività extra-istituzionali non autorizzate.

I dipendenti sottoposti a controllo sono individuati attraverso un’apposita procedura informatica che tiene conto di alcuni parametri di rischio (prestazione di lavoro turnato, qualifica, titolo di studio, possesso di eventuali abilitazioni professionali).

In occasione di tali controlli sono svolte alcune verifiche anche sulla compatibilità del tenore di vita con i redditi dichiarati.

#### **4.7 Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento incarichi in caso di condanna per delitti contro la P.A.**

Ai sensi dell’art. 35 bis del d.lgs. n.165/2001, introdotto dal comma 46, dell’art. 1 della Legge, coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del Titolo II del libro secondo del codice penale, non possono:

- essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all’acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all’erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
- fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l’affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l’erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché per l’attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

Si segnala che gli atti e i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni, sono nulli ai sensi dell’art. 17 del d.lgs. n. 39/2013.

Avuto riguardo alle specificità e al contesto delle competenze funzionali dell’Agenzia, considerato che il rilascio di un’autorizzazione o concessione sottende spesso rilevanti vantaggi economici (si pensi, ad esempio, al rilascio delle autorizzazioni o concessioni in materia di depositi fiscali, rivendite di tabacchi, concessioni per l’esercizio del gioco legale), si ritiene opportuno estendere l’incompatibilità prevista all’art. 35 bis d.lgs. n. 165/2001 anche al personale assegnato agli uffici addetti al rilascio delle autorizzazioni menzionate.

L’Agenzia assicura, con cadenza annuale, lo svolgimento di controlli finalizzati a verificare il rispetto dei divieti in parola.

La tabella che segue sintetizza le attività programmate.

<b>Attività: Monitoraggio sul rispetto dei divieti</b>		
<i>Tempistica</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Indicatori</i>
31.12.2019	RPCT - Referenti	Report

#### 4.8 Vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi

I commi 49 e 50 della Legge dettano principi tesi a modificare la disciplina in materia di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle Pubbliche Amministrazioni e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico (che esercitino funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle PP.AA. o di gestione di servizi pubblici), da conferire a soggetti interni o esterni alle pubbliche amministrazioni.

In linea generale, è sancita l'inconferibilità di incarichi dirigenziali:

- per coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato per i reati previsti dal Capo I, Titolo II, Libro II del codice penale. La Direzione centrale personale e organizzazione provvede a effettuare controlli a campione anche attraverso interrogazioni delle banche dati del sistema informativo del Casellario giudiziale (S.I.C.);
- per coloro che, per un tempo non inferiore a un anno antecedente al conferimento, abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato sottoposti a controllo o finanziati da parte dell'Amministrazione che conferisce l'incarico;
- per i soggetti estranei alle amministrazioni i quali, per un periodo non inferiore a un anno, antecedente al conferimento, abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive.

Sussiste, inoltre, incompatibilità tra una serie di incarichi dirigenziali – già conferiti – di vertice e non, attribuiti nelle pubbliche amministrazioni e negli enti pubblici, che comportino l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione, e lo svolgimento di attività, retribuite o no, presso enti di diritto privato sottoposti a regolazione, a controllo o finanziati da parte dell'Amministrazione che ha conferito l'incarico o lo svolgimento in proprio di attività professionali, se l'ente o l'attività professionale sono soggetti a regolazione o finanziati da parte dell'Amministrazione.

È prevista, infine, incompatibilità fra incarichi dirigenziali nelle PP.AA., incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, già conferiti, e l'esercizio di cariche negli organi di indirizzo politico.

Il decreto legislativo n. 39/2013, entrato in vigore il 19 aprile 2013, disciplina nel dettaglio tutti i casi di incompatibilità e di inconferibilità, inoltre, *ex art.* 15, individua nel RPCT di ciascuna Amministrazione il soggetto deputato alla vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Ai sensi del predetto art 15, il RPCT cura, anche attraverso le disposizioni del presente Piano, il rispetto delle disposizioni del d.lgs. n. 39/2013; a tal fine, contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità.

Il RPCT provvederà a segnalare i casi di possibile violazione delle suddette disposizioni all'ANAC, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonché alla Corte dei Conti per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative.

Ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 39/2013, i contratti stipulati in violazione delle norme sulle inconferibilità e incompatibilità sono sanzionati con la nullità.

L'art. 18 prevede che i componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono responsabili per le conseguenze economiche degli atti adottati e, per tre mesi, non possono conferire gli

incarichi di loro competenza. L'atto di accertamento delle violazioni alle norme in parola è pubblicato sul sito dell'Amministrazione che conferisce l'incarico.

Al fine di verificare l'assenza di situazioni di inconfiribilità o incompatibilità di incarichi ai sensi del d.lgs. n. 39/2013, la Direzione centrale personale procede annualmente a trasmettere un modello di dichiarazione a tutti coloro cui sono stati conferiti incarichi dirigenziali. Detto modello è stato integrato, secondo le indicazioni fornite dall'ANAC<sup>46</sup> con l'elencazione di tutti gli incarichi ricoperti nell'ultimo biennio nonché delle eventuali condanne subite per reati contro la pubblica amministrazione.

La Direzione centrale personale provvede quindi a trasmettere al RPCT le dichiarazioni acquisite al fine di consentire a quest'ultimo l'esercizio delle funzioni di vigilanza previste dall'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013.

Inoltre, i Referenti, i Direttori centrali e il Direttore del SAISA che vengano a conoscenza di fattispecie sensibili ai sensi del d.lgs. n. 39/2013 ne effettuano tempestiva comunicazione al RPCT.

Il personale dipendente che venga a conoscenza di una causa di inconfiribilità/incompatibilità ne informa il proprio superiore gerarchico, ovvero, qualora ne ravvisi la necessità, attiva direttamente il canale di comunicazione riservato, di cui al paragrafo 4.10.

Il RPCT, ricevuta una segnalazione in merito a incarichi conferiti in violazione delle norme sulle inconfiribilità/incompatibilità, sentita la Direzione centrale personale, notifica idonea contestazione al soggetto interessato e la trasmette all'Autorità nazionale anticorruzione.

Una volta intervenuto il provvedimento di revoca dell'incarico, il RPCT ne cura la pubblicazione nel sito istituzionale dell'Agenzia.

Qualora siano ravvisate responsabilità erariali connesse al conferimento di incarichi in violazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 39/2013, il RPCT provvede alla trasmissione della denuncia di danno alla competente Procura regionale della Corte dei Conti; egli provvede, altresì, alla notifica di idoneo atto di costituzione in mora al soggetto presunto responsabile del danno erariale arrecato all'Amministrazione.

La tabella che segue sintetizza le attività programmate.

<b>Attività:</b> Monitoraggio sulle dichiarazioni di insussistenza delle situazioni di inconfiribilità e incompatibilità		
<i>Tempistica</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Indicatori</i>
31.12.2019	RPCT	Report

#### **4.9 Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (*pantouflage - Revolving doors*)**

Ai sensi dell'art. 53, comma 16 *ter*, d.lgs. 165/2001, ai dipendenti<sup>47</sup> che abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Agenzia non è consentito – nei tre anni successivi alla cessazione dal servizio – svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'Amministrazione di appartenenza svolta attraverso i medesimi poteri.

<sup>46</sup> Cfr. Delibera ANAC n. 833 del 3 agosto 2016 'Linee guida in materia di accertamento delle inconfiribilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell'A.N.A.C. in caso di incarichi inconfiribili e incompatibili'.

<sup>47</sup> L'art. 21 del d.lgs. 39/2013 ha, precisato che, ai fini dell'applicazione della norma, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi considerati nel medesimo decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico e l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo.

Il rischio specifico consiste, in questo caso, nella circostanza che, durante il periodo di servizio, il dipendente possa preconstituirsì situazioni lavorative vantaggiose, sfruttando, per un fine privato, la propria posizione e il proprio potere all'interno dell'Amministrazione, al fine di ottenere un futuro impiego presso l'impresa o il soggetto privato con il quale entra in contatto in ragione del proprio servizio.

Conseguenze della violazione sono:

- la nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti all'ex dipendente pubblico dai soggetti privati indicati nella norma;
- il divieto, per i soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti, di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

Come chiarito nel PNA 2013 e nel bando-tipo n. 2 del 2 settembre 2014 adottato dall'Autorità, le pubbliche amministrazioni sono tenute a inserire nei bandi di gara o negli atti prodromici all'affidamento di appalti pubblici, tra i requisiti generali di partecipazione previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, la condizione che l'operatore economico non abbia stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici, in violazione dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001<sup>48</sup>.

L'obbligo di rendere la predetta dichiarazione è stato ribadito nei bandi-tipo emanati dall'Autorità in attuazione del d.lgs. 50/2016 (codice dei contratti pubblici). Si rammenta che i bandi tipo sono vincolanti per le stazioni appaltanti, ai sensi dell'art. 71 dello stesso codice (fatte salve le parti espressamente indicate come "facoltative" che non riguardano certamente il possesso dei requisiti generali)<sup>49</sup>.

L'ANAC ritiene opportuno che il RPCT, non appena venga a conoscenza della violazione del divieto di *pantouflage* da parte di un ex dipendente, segnali detta violazione all'ANAC e all'Amministrazione presso cui il dipendente prestava servizio ed, eventualmente, anche all'ente presso cui è stato assunto l'ex dipendente.

L'ANAC ha chiarito che i dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui si riferisce la disposizione, sono *"i soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della pubblica amministrazione, i poteri sopra accennati, attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente."*<sup>50</sup>

Rientrano in tale ambito, a titolo esemplificativo, i dirigenti, i funzionari che svolgono incarichi dirigenziali, ad esempio ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d.lgs. n. 165/2001 e coloro che esercitano funzioni apicali o cui sono conferite apposite deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente (cfr. orientamento ANAC n. 2 del 4 febbraio 2015).

ANAC ritiene, inoltre, che il rischio di preconstituirsì situazioni lavorative favorevoli possa configurarsi anche in capo al dipendente che ha comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla

<sup>48</sup> cfr. pareri ANAC AG/8/ del 18 febbraio 2015 e AG/2 del 2015

<sup>49</sup> In particolare, nel bando tipo n. 1, approvato con delibera del 22 novembre 2017, par. 6, è prevista l'esclusione dalla gara gli operatori economici per i quali sussistono cause di esclusione di cui all'art. 80 del Codice. Sono comunque esclusi gli operatori economici che abbiano affidato incarichi in violazione dell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. del 2001 n. 165». Il bando tipo specifica, pertanto, che il concorrente compila il documento di gara unico europeo-DGUE, di cui allo schema allegato al DM del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti del 18 luglio 2016 o successive modifiche, rendendo la dichiarazione di insussistenza delle cause ostative alla partecipazione, in conformità a quanto previsto all'art. 85 del codice. Il possesso del requisito generale relativo all'assenza di violazione del divieto di *pantouflage* è anche richiamato nella nota illustrativa del bando tipo, par. 3 e 9.

<sup>50</sup> Cfr. Aggiornamento 2018 PNA, pag. 30

decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria, ad esempio attraverso la elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione<sup>51</sup>.

Pertanto, il divieto di pantouflage si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento.

L'Autorità ha inoltre avuto modo di chiarire che nel novero dei poteri autoritativi e negoziali rientrano anche i provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari, quali autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere.<sup>52</sup>

Per quanto concerne i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i poteri negoziali e autoritativi, l'ANAC ha chiarito che, al di là della formulazione letterale della norma che sembrerebbe riguardare solo società, imprese, studi professionali, *“la nozione di soggetto privato debba essere la più ampia possibile. Sono pertanto da considerarsi anche i soggetti che, pur formalmente privati, sono partecipati o controllati da una pubblica amministrazione, in quanto la loro esclusione comporterebbe una ingiustificata limitazione dell'applicazione della norma e una situazione di disparità di trattamento”*.

Con specifico riferimento alla realtà operativa dell'Agenzia, è stata presa in considerazione la fattispecie relativa al conseguimento dell'abilitazione all'esercizio della professione di spedizioniere doganale che può essere rilasciata ai dipendenti che abbiano prestato servizio per almeno due anni nell'Amministrazione doganale con mansioni direttive, di concetto o esecutive (art. 51 D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 – T.U.L.D.) o agli impiegati dei ruoli delle carriere direttive e di concetto cessati dal rapporto di impiego dopo almeno venti anni di servizio nell'Amministrazione (per questi ultimi la patente di spedizioniere doganale può essere rilasciata anche in assenza del superamento del relativo esame (art. 49 D.P.R. cit.).

Per entrambe le fattispecie, l'Amministrazione ha proceduto ad inserire, in calce al provvedimento abilitativo, il disposto di cui all'art. 53 comma 16 ter, d.lgs. 165/2001, richiamando il destinatario al rispetto dell'obbligo di astenersi dall'esercizio della professione per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego.

In conformità alle indicazioni contenute nel PNA, l'Agenzia procede all'adozione delle misure previste ai fini dell'applicazione dell'art. 53, comma 16 ter:

- inserimento, nei contratti di assunzione del personale, della clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;
- inserimento, nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, della condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi a ex dipendenti che abbiano esercitato poteri autoritativi o

<sup>51</sup> cfr. parere ANAC sulla normativa AG 74 del 21 ottobre 2015 e orientamento n. 24/2015

<sup>52</sup> cfr. parere ANAC AG 2/2017 approvato con delibera n. 88 dell'8 febbraio 2017

negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti, nel triennio successivo alla cessazione del rapporto;

- esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;
- effettuazione di monitoraggi/controlli finalizzati a verificare l’effettiva osservanza del divieto in argomento da parte dei dipendenti cessati dal servizio nell’ultimo triennio;
- direttiva che preveda di agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell’art. 53, comma 16 ter, d.lgs. n. 165/2001.

Nell’Aggiornamento 2018 del PNA<sup>53</sup> l’ANAC constata ancora la criticità connessa alla lacuna normativa che non consente di stabilire quale sia l’organo deputato a svolgere il procedimento per l’applicazione delle sanzioni, rilevando che rimane problematico l’aspetto riguardante l’individuazione del soggetto cui spetta assumere la decisione finale sulla nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti e sulla preclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento di appalti pubblici, con conseguenti ripercussioni anche sulla la decorrenza certa degli effetti sanzionatori.

Al fine di implementare l’attuazione dell’istituto, l’Agenzia valuterà, in corso d’anno, la possibilità di introdurre nel PTPC l’obbligo per il dipendente, al momento della cessazione dal servizio, di sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma.

La tabella che segue sintetizza le attività programmate.

<b>Attività:</b> Monitoraggio dell’inserimento della clausola nei contratti di assunzione e nei bandi di gara		
<i>Tempistica</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Indicatori</i>
31.12.2019	RPCT - Referenti	Report

#### **4.10 Segnalazioni - Whistleblower**

Tra le misure di prevenzione della corruzione di carattere generale introdotte dal legislatore figura la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (*c.d. “whistleblower”*).

Le segnalazioni dei dipendenti possono, infatti, costituire un utile strumento di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi, consentendo di fare emergere tempestivamente condotte illecite che potrebbero provocare gravi danni alla collettività, oltre che all’immagine dell’Agenzia.

L’art. 54 *bis* del d.lgs. n. 165/2001, modificato con Legge n. 179 del 30 novembre 2017, accorda una speciale tutela al dipendente pubblico che, nell’interesse dell’integrità della Pubblica Amministrazione, segnala al R.P.C.T. o all’ANAC, o denuncia all’Autorità Giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, prevedendo espressamente che lo stesso non possa essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti sulle condizioni di lavoro, determinata dalla

<sup>53</sup> Cfr Aggiornamento 2018 PNA, pag. 32

segnalazione.<sup>54</sup> Occorre richiamare l'attenzione sul fatto che, a seguito della recente modifica normativa, l'unico soggetto interno all'Amministrazione deputato a ricevere le segnalazioni è il R.P.C.T., non essendo più previsto che le segnalazioni possano essere inoltrate al superiore gerarchico.

Nel caso in cui le segnalazioni dovessero essere impropriamente ricevute da altri soggetti (es. superiori gerarchici del segnalante), questi ultimi sono comunque tenuti ad adottare tutte le cautele necessarie a garantire la massima riservatezza e, previo consenso dell'autore della segnalazione, a inoltrarle senza ritardo al R.P.C.T.

E' necessario, così come espressamente precisato nella norma, che la segnalazione o la denuncia siano effettuate *“nell'interesse dell'integrità della Pubblica Amministrazione”* e non per esigenze o finalità di carattere personale.

Come osservato dall'ANAC, infatti,<sup>55</sup> *“il whistleblowing non è preordinato all'accertamento di un diritto denegato al segnalante (per questo esiste il giudice); l'autorità amministrativa interpellata da un whistleblower si fa carico, grazie alla segnalazione, di fronteggiare il rischio che quella situazione evidenziata possa ripetersi nel futuro, intervenendo dunque affinché l'Amministrazione interessata adotti misure di prevenzione del rischio di corruzione. Ciò significa dire, con un'espressione sintetica, che il whistleblower è tale quando si fa carico di un interesse pubblico, collettivo, e non del proprio, individuale.”*

Ai sensi del comma 9 del novellato art. 54 bis del d.lgs. n. 165/2001, le tutele cessano nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia, ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

Secondo l'ANAC la disposizione normativa in oggetto *“delinea esclusivamente una protezione generale ed astratta che deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente che evitino una sua esposizione a misure discriminatorie, al fine di consentire l'emersione di fenomeni di corruzione e “mala gestio”*”.

Riguardo all'ambito oggettivo della segnalazione, così come chiarito dall'ANAC, occorre precisare che la nozione di condotta illecita meritevole di tutela comprende *“ogni condotta materiale riconducibile all'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'Amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo”*.

Altro elemento che deve contraddistinguere la fattispecie concreta, al fine di rientrare nella tutela di cui all'art 54-bis, è costituito dalla circostanza che le condotte illecite segnalate riguardino situazioni di cui il pubblico dipendente sia venuto direttamente a conoscenza *“in ragione del rapporto di lavoro”*.

Sul punto, l'Autorità ha fornito un'interpretazione in senso ampio, facendovi rientrare non solo quanto appreso in virtù dell'ufficio rivestito, ma anche quelle notizie acquisite *“in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale”*.

---

<sup>54</sup> Per l'adozione di misure discriminatorie, fermi restando gli altri profili di responsabilità, è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro nei confronti del responsabile che ha adottato la misura. La sanzione è comminata dall'ANAC all'esito di un'apposita istruttoria (cfr. art. 54 bis, comma 6 d.lgs. n. 165/2001)

<sup>55</sup> Cfr. Documento ANAC del 22.06.2017 *“Presentazione del secondo monitoraggio nazionale sull'applicazione del whistleblowing”*

Si richiama l'attenzione sul fatto che l'art. 3 della Legge 30 novembre 2017, n. 179 *“Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”* prevede che il perseguimento dell'interesse all'integrità delle amministrazioni, pubbliche e private, costituisca giusta causa di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto di cui agli articoli 326, 622 e 623 del codice penale e all'articolo 2105 del codice civile, a condizione che la segnalazione o la denuncia siano effettuate nelle forme e nei limiti di cui all'articolo 54-bis del d.lgs. n. 165/2001.

Al comma 3 dello stesso articolo si precisa, inoltre, che costituisce violazione del relativo obbligo di segreto *“la rivelazione con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito e, in particolare, la rivelazione al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto a tal fine”*.

#### **4.10.1 La procedura per la gestione delle segnalazioni**

Nel novellato articolo 54 bis, comma 6 d.lgs. n. 165/2001 sono previste sanzioni amministrative pecuniarie da 10.000 a 50.000 euro nell'ipotesi in cui l'ANAC accerti l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione, da parte dell'Amministrazione, di procedure non conformi a quelle previste dalla legge.

Al riguardo, tenuto conto delle indicazioni contenute nelle richiamate Linee Guida ANAC, e in attesa dell'adozione delle nuove Linee Guida che la stessa Autorità dovrà emanare dopo aver sentito il Garante per la protezione dei dati personali, si precisa quanto segue:

- le segnalazioni, il più possibile circostanziate (al fine di consentire di effettuare le dovute verifiche) dovranno essere inoltrate, preferibilmente in via telematica, al RPCT dell'Agenzia, utilizzando l'indirizzo di posta elettronica dedicato: [dogane.responsabile.anticorruzione@adm.gov.it](mailto:dogane.responsabile.anticorruzione@adm.gov.it);
- è opportuno che il segnalante precisi se ha già rivolto la stessa segnalazione ad altra Autorità legittimata a riceverla (Autorità giudiziaria, Corte dei conti o ANAC);
- eventuali segnalazioni riguardanti il RPCT, potranno essere inviate direttamente all'ANAC;
- qualunque sia il mezzo di trasmissione prescelto dall'autore della segnalazione devono in ogni caso essere assicurati la tutela dell'anonimato del segnalante, il divieto di discriminazione nei suoi confronti e la sottrazione della segnalazione al diritto di accesso;
- a garanzia della tutela dell'anonimato dell'autore della segnalazione, presso l'Ufficio centrale Audit interno è istituito un protocollo riservato al quale sono autorizzati ad accedere il RPCT e un ristretto numero di collaboratori da questi all'uopo delegati<sup>56</sup>;
- il RPCT valuterà adeguatamente la segnalazione ricevuta e, nel caso ravvisi elementi di non manifesta infondatezza del fatto, provvederà a curarne la relativa istruttoria, acquisendo le necessarie informazioni presso la struttura in cui si è verificato il fatto o presso altre strutture dell'Agenzia, con gli accorgimenti necessari a garantire la riservatezza del segnalante.<sup>57</sup> Si rammenta che l'art. 8 del D.P.R. 16 aprile 2013,

<sup>56</sup> Si rammenta che, ai sensi dell' art. 1, co. 14, della legge 190/2012, la violazione da parte di dipendenti dell'Amministrazione delle misure di prevenzione della corruzione previste nel Piano di prevenzione della corruzione, ivi compresa la tutela del dipendente che segnala condotte illecite ai sensi dell'art. 54-bis, è sanzionabile sotto il profilo disciplinare

<sup>57</sup> Il mancato svolgimento delle attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, accertato dall'ANAC all'esito di apposita istruttoria, comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro nei confronti del responsabile dell'omissione (cfr. art. 54, comma 6 d.lgs. n. 165/2001)

- n. 62 (*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*) pone in capo a ciascun dipendente un espresso obbligo di collaborazione con il RPCT. Al riguardo, si sottolinea che, durante l'intera fase dell'istruttoria, anche il contenuto della segnalazione, per quanto possibile, deve essere mantenuto riservato e che, nel caso in cui sia necessario acquisire elementi conoscitivi da soggetti interni o esterni all'Amministrazione, potrà essere inoltrato il solo contenuto (o parte del contenuto) della segnalazione, espungendo qualsiasi riferimento dal quale sia possibile risalire, anche indirettamente, all'identità del segnalante.
- Nel caso in cui, all'esito dell'istruttoria emergano elementi tali da prefigurare responsabilità di natura penale o contabile, in sede di trasmissione degli atti all'Autorità giudiziaria o alla Corte dei conti il RPCT dovrà evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto, cui l'ordinamento riconosce una tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001;
  - le segnalazioni anonime (che in ogni caso esulano dal campo di applicazione della normativa sul *whistleblower*, non trovando applicazione nella relativa trattazione le esigenze di tutela della riservatezza che contraddistinguono le segnalazioni rese ai sensi dell'art. 54-bis d.lgs. 165/2001) saranno prese in considerazione qualora si presentino adeguatamente circostanziate e rese con sufficiente dovizia di particolari; siano tali cioè da far concretamente emergere fatti e situazioni in relazione a contesti determinati. Diversamente, alle segnalazioni anonime generiche e prive di riferimenti specifici e/o elementi riscontrabili, non sarà dato seguito.

#### **4.10.2 La tutela della riservatezza del segnalante nell'ambito del procedimento disciplinare**

Premesso che la segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n.241, e successive modificazioni (art. 54 bis, comma 4 d.lgs. n. 165/2001) si rammenta che, ai sensi del novellato art. 54-bis, comma 3 del d.lgs. 165/2001, l'Amministrazione è tenuta a garantire la riservatezza del segnalante anche nell'ambito dell'eventuale procedimento disciplinare avviato nei confronti del segnalato.

La regola dettata dalla norma è l'assoluto riserbo da parte dell'Amministrazione circa l'identità del segnalante.

In seguito alla recente modifica normativa, nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non potrà mai essere rivelata se la contestazione dell'addebito disciplinare si fonda su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa.

Nel caso in cui, invece, la contestazione si fonda, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione potrà essere utilizzata ai fini del procedimento disciplinare solo se il segnalante acconsenta espressamente a rivelare la propria identità.

Sul punto, sulla scorta delle indicazioni contenute nelle richiamate Linee Guida ANAC e in attesa di nuove istruzioni da parte della stessa Autorità, si ritiene che la valutazione in ordine all'assoluta indispensabilità della conoscenza del nominativo del segnalante ai fini della difesa dell'incolpato debba essere rimessa al prudente apprezzamento del Responsabile dell'Ufficio procedimenti disciplinari.

Si osserva che la norma che non fornisce indicazioni circa i parametri generali da utilizzare ai fini della valutazione, sembra trovare applicazione solo a procedimento disciplinare avviato (e quindi dopo la notifica della contestazione disciplinare). E' comunque opportuno che il Responsabile dell'Ufficio procedimenti

disciplinari venga a conoscenza del nominativo del segnalante solamente nel caso in cui quest'ultimo acconsenta a rendere nota la propria identità.

#### **4.10.3 Le segnalazioni di eventuali discriminazioni nei confronti del whistleblower**

Come previsto dal novellato primo comma dell'art. 54 bis d.lgs. n. 165/2001, l'eventuale adozione di misure ritenute ritorsive nei confronti del segnalante può essere comunicata all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. L'ANAC informa il Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

Inoltre, qualora nell'ambito della propria istruttoria, l'ANAC dovesse accertare l'adozione di misure discriminatorie, la suddetta Autorità, fermi restando gli altri profili di responsabilità, applica ai soggetti che hanno adottato tali misure una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro.

Gli eventuali atti discriminatori o ritorsivi sono nulli e il segnalante che sia stato licenziato a motivo della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23.

Si richiama l'attenzione sul fatto che la norma prevede ora un'inversione dell'onere della prova, facendo carico all'Amministrazione di dimostrare che le eventuali misure adottate nei confronti del segnalante non hanno natura ritorsiva o discriminatoria ma sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa (cfr. art. 54 bis, comma 7 d.lgs. n. 165/2001).

#### **4.10.4 Altre categorie di soggetti ai quali sono accordate misure di tutela analoghe a quelle previste per i dipendenti pubblici**

Il legislatore ha esteso anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzino opere in favore dell'Amministrazione le tutele previste per i dipendenti pubblici che segnalino o denunciino condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

Al riguardo, si osserva che, recependo un suggerimento contenuto nelle più volte richiamate Linee guida ANAC in materia di *whistleblower*, l'Agenzia aveva già provveduto ad estendere ai propri collaboratori e consulenti (con qualsiasi tipologia di contratto o incarico), ai componenti degli organi di amministrazione e gestione e ai collaboratori, a qualsiasi titolo, di imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore dell'Agenzia, le stesse garanzie di riservatezza previste per il pubblico dipendente che segnali un illecito.<sup>58</sup>

Pertanto, qualora taluno dei soggetti sopra indicati, (già destinatari degli obblighi di condotta previsti dal Codice di comportamento del personale dell'Agenzia - per quanto compatibili-<sup>59</sup>) segnali fatti illeciti di cui sia venuto a conoscenza in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative presso l'Agenzia, la segnalazione sarà trattata con le modalità descritte al paragrafo 4.10.1.

<sup>58</sup> Così come precisato dall'ANAC, l'estensione a dette categorie di soggetti delle tutele previste dall'art. 54-bis non implica l'estensione agli stessi anche delle forme di tutela contro le discriminazioni che il Dipartimento della funzione pubblica assicura ai pubblici dipendenti.

<sup>59</sup> Cfr. Codice di comportamento del personale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Art. 1, comma 2.

#### 4.11 Misure per la sicurezza degli accessi alle banche dati

Una delle criticità che possono essere strumentali a fenomeni corruttivi concerne l'utilizzo improprio dei sistemi informatici al di fuori delle prescritte autorizzazioni o per motivi non attinenti ai compiti d'ufficio o alle mansioni del dipendente. Il problema degli accessi indebiti al sistema informatico riguarda, in generale, la possibilità che i dipendenti, pur essendo abilitati, si inseriscano nel sistema per scopi o finalità estranee a quelle per le quali la facoltà di accesso è stata loro attribuita, al fine di carpire alcuni dati e portarli a conoscenza di terzi o per conseguire finalità illecite.

Il fenomeno, ritenuto particolarmente significativo per le Agenzie fiscali, ha indotto l'ANAC a richiedere l'inserimento nei PTPC di adeguate misure di prevenzione, riguardanti non solo il monitoraggio ma anche il controllo sull'uso improprio delle banche dati<sup>60</sup>.

Presso l'Agenzia l'attribuzione del '*profilo utente*' è lo strumento fondamentale per assicurare che ogni accesso al sistema informatico avvenga in ragione delle esigenze operative connesse alle funzioni svolte o agli incarichi attribuiti e che le informazioni siano trattate nel rispetto dei principi di pertinenza, completezza e non eccedenza.

A ogni applicazione, infatti, sono associati profili applicativi che definiscono :

- chi, in relazione alla funzione svolta, può accedere all'applicazione;
- le funzionalità dell'applicazione che possono essere utilizzate;
- i dati a cui si ha accesso.

L'insieme dei profili costituisce il sistema di profilazione, che attribuisce le regole per l'accesso a ogni singola applicazione in base sia all'attività lavorativa svolta, sia all'ufficio di organica appartenenza.

Per ogni profilo è previsto un iter di autorizzazione, la cui complessità è direttamente proporzionale alla sensibilità dei dati gestiti dall'applicazione.

Le richieste di autorizzazione e l'iter di validazione definito per ogni profilo sono gestiti da un'apposita applicazione. Per i profili ad alto rischio, è obbligatorio l'inserimento di una motivazione per la richiesta di autorizzazione.

Gli iter di autorizzazione implementati sono più di 400.

La richiesta di autorizzazione è effettuata dal dirigente della struttura o da un delegato, espressamente autorizzato. Ogni richiesta è automaticamente protocollata e il relativo protocollo scaricato al momento della conclusione dell'iter di autorizzazione.

In caso di movimentazione di un utente da un ufficio all'altro, il sistema automaticamente disabilita i profili assegnati all'utente. La disabilitazione automatica può essere inibita solo in casi eccezionali e su richiesta motivata.

I dirigenti delle strutture, inoltre, sono tenuti a richiedere la disabilitazione in tutti i casi in cui vengano a cessare le ragioni che hanno condotto all'abilitazione di un utente a un determinato profilo.

La richiesta di accesso a un'applicazione determina:

- la verifica (di autenticazione) del corretto inserimento delle credenziali (codice fiscale e password) inserite dall'utente;

---

<sup>60</sup> Cfr. Aggiornamento 2018 PNA, pag. 48

- il controllo (di autorizzazione) se l’utente è in possesso del profilo applicativo corrispondente alla richiesta di accesso.

Nel rispetto del principio di trattamento di dato pertinente e non eccedente rispetto alle finalità, nelle applicazioni a più alto rischio è introdotto un ulteriore livello di sicurezza per assicurare che un utente di un ufficio possa accedere solo ai dati di competenza. Il sistema, infatti, è in grado di verificare l’ambito territoriale di operatività dell’utente medesimo e, di conseguenza, di limitare l’accesso esclusivamente ai dati di competenza dell’ufficio di appartenenza.

Un’ulteriore misura di sicurezza, inoltre, è data dal fatto che il sistema non consente l’accesso alle applicazioni all’utente che, pur avendo inserito correttamente le credenziali e in possesso del profilo applicativo richiesto, accede da una sede diversa da quella lavorativa.

Al fine di monitorare eventuali indebiti accessi alle applicazioni sono inoltre stati programmati una serie di interventi mirati a :

- implementare procedure per l’attribuzione automatica dei profili per i ruoli chiave;
- introdurre dei limiti temporali per le autorizzazioni relative alle applicazioni a più elevato rischio;
- implementare un pannello di controllo per l’analisi degli eventi individuati come rischiosi, come riportato nella tabella che segue:

<b>EVENTO</b>	<b>ATTIVITA’</b>
Furti di credenziali	Si analizzano eventuali incongruenze tra le presenze del personale e gli accessi a sistema
Anomalie nell’attribuzione dei profili applicativi	Si analizza il numero di utenti abilitati a specifici profili applicativi e si confrontano i risultati tra uffici omogenei
Accessi anomali al sistema	Si valutano gli accessi al sistema per rilevare eventuali picchi
Anomalie nell’esecuzione delle operazioni doganali a rischio	Sono effettuati controlli a campione sui file di log e sulle attività svolte da determinati utenti

## **4.12 Formazione**

La Legge ha attribuito centrale importanza alla formazione del personale in funzione della prevenzione dei fenomeni di corruzione e illegalità nella pubblica amministrazione, facendo obbligo alle Amministrazioni di definire procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola Nazionale dell’Amministrazione, i dipendenti chiamati a operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi, la rotazione di dirigenti e funzionari (art.1, comma 5, lettera b).

### **4.12.1 Destinatari**

L’attività di formazione è rivolta, in generale, a dirigenti e funzionari dell’Agenzia, con particolare riferimento a coloro che ricoprono ruoli di responsabilità nella definizione e attuazione di politiche e sistemi di prevenzione e gestione del rischio di corruzione, siano essi da applicare a livello centrale o a livello locale, nonché ai funzionari addetti a operare nelle aree a elevato rischio.

Sono predisposti percorsi formativi differenziati per contenuti e livello di approfondimento (a livello generale e a livello specifico), in relazione alle mansioni che il dipendente è chiamato ad assumere nell'Agenzia.

#### 4.12.2 *Le aree di formazione previste*

Nell'ambito del Piano della formazione dell'Agenzia, elaborato dall'Ufficio formazione e pari opportunità di concerto - nello specifico - con il RPCT, sono svolte iniziative formative (sia in aula che con modalità *e-learning*) rivolte a tutti i dipendenti sui temi dell'etica e dell'anticorruzione. Sono inoltre erogate attività formative di tipo base e di tipo specialistico, finalizzate a facilitare l'avvicendamento del personale impiegato nei procedimenti a rischio, in coerenza con quanto previsto nell'ambito del Piano anticorruzione.

#### 4.12.3 *Il Piano della Formazione 2019 e le procedure per l'individuazione dei destinatari*

L'Agenzia predispone annualmente un Piano della formazione elaborato sulla base di indirizzi forniti dalle strutture tecniche centrali, tenendo conto dei fabbisogni formativi indicati dalle strutture territoriali.

In sede di attuazione del Piano, i responsabili di vertice delle strutture territoriali indicano il personale da coinvolgere in ognuna delle iniziative formative predefinite dal Piano.

Anche per l'anno 2019 saranno previsti corsi dedicati sia alla formazione di base, che alla formazione specialistica.

La formazione di base, con riferimento alle attività considerate "*a rischio*", rappresenta il primo, fondamentale passo di un *iter* destinato a completarsi con la formazione specialistica, la formazione sul campo e l'esperienza maturata nelle specifiche attività. Non si può prescindere da una formazione di base accurata e completa al fine di prevenire l'esposizione del personale al rischio di attività corruttive. Allo scopo di costituire contingenti di personale in grado di assicurare nel tempo l'avvicendamento dei colleghi impegnati nelle attività a rischio, l'Agenzia da sempre garantisce un'articolata offerta formativa.

Al fine di dare evidenza al contributo così fornito sul versante della maggiore intercambiabilità di contingenti di personale, i responsabili territoriali sono tenuti a motivare la partecipazione dei singoli segnalati per i vari corsi formativi, anche in relazione all'avvio e/o al completamento dei percorsi utili a favorire l'interscambio per le attività a rischio.

I responsabili delle strutture in cui sono ricomprese attività ad *alto rischio* non possono adibire a tali attività personale che non abbia seguito il percorso formativo minimo ritenuto adeguato, da completarsi anche con il contributo di affiancamento del personale prossimo al collocamento in quiescenza e, più in generale, come sempre avvenuto, con il contributo del personale comunque più esperto. In quest'ottica, si rileva l'importanza delle attività di *training on the job*.

Il RPCT, di concerto con il Direttore dell'Ufficio formazione e pari opportunità, provvederà – attraverso specifici e periodici confronti - a valutare l'efficacia dei percorsi formativi, anche in relazione all'obiettivo della rotazione.

La tabella che segue sintetizza le attività programmate.

<b>Attività:</b> Attivazione di corsi specifici dedicati alla prevenzione della corruzione o di percorsi formativi relativi a materie particolarmente collegate al rischio corruzione		
<i>Tempistica</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Indicatori</i>
31.12.2019	Direttore Ufficio formazione e pari opportunità - RPCT	Reportistica annuale

#### 4.13 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

L’Agenzia, nell’ambito dei tavoli di confronto permanente, ai quali già partecipano gli *stakeholders*, illustrerà le iniziative principali assunte in tema di prevenzione della corruzione, tenendo conto, ai fini delle successive evoluzioni, delle eventuali osservazioni pervenute che risultassero meritevoli di attenzione.

Nel sito web istituzionale sono state, inoltre, pubblicate le modalità attraverso le quali soggetti anche esterni all’Agenzia possono trasmettere al RPCT segnalazioni di comportamenti illeciti posti in essere da dipendenti dell’Agenzia. Sempre in materia di azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile, alcune Direzioni territoriali hanno istituito appositi canali di ascolto in chiave propositiva con i portatori di interesse e con i rappresentanti delle categorie di utenti, in modo da raccogliere eventuali segnalazioni di episodi di cattiva amministrazione, conflitti d’interessi e corruzione.

A tal fine, è stata trasmessa una comunicazione alle associazioni rappresentative di categoria operanti sul territorio di competenza, nella quale sono state indicate le modalità e la struttura e/o le strutture interne all’Ufficio, designate a operare come interfaccia comunicativa per la ricezione di dette segnalazioni.

E’ auspicabile che tale buona pratica sia adottata da tutte le Direzioni territoriali dell’Agenzia.

#### 4.14 Monitoraggio termini procedurali

Il monitoraggio del rispetto dei termini procedurali costituisce, per espressa previsione di legge, una misura anticorruzione, in quanto utile a far emergere eventuali omissioni o ritardi che potrebbero risultare sintomatici di fenomeni corruttivi, e che, in ogni caso, l’Amministrazione è tenuta a eliminare tempestivamente (art. 1, comma 28, legge n. 190/2012).

A tal fine dovranno essere svolte alcune verifiche a campione sul rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi.

La tabella che segue sintetizza le attività programmate.

<b>Attività:</b> Monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali		
<i>Tempistica</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Indicatori</i>
30.09.2019	Dirigente Ufficio	Report

#### 4.15 Informatizzazione dei processi

Come già illustrato<sup>61</sup>, uno tra i principali strumenti per il contrasto della corruzione all’interno dell’Agenzia è rappresentato dall’ampio ricorso all’informatizzazione dei processi, in ragione dei rilevanti

<sup>61</sup> cfr. paragrafo 1.4

vantaggi in termini di miglioramento e standardizzazione delle procedure, di contenimento dei margini di discrezionalità da parte del singolo funzionario e di tracciabilità di tutte le attività.

Uno degli ultimi interventi riguarda l'informatizzazione di un processo rivelatosi, sulla base dell'esperienza, particolarmente esposto al rischio di corruzione: il rimborso dell'IVA sugli acquisti effettuati da soggetti domiciliati o residenti fuori dell'Unione Europea (art. 38-quater del D.P.R. 633/1972). A tale processo è dedicato uno specifico approfondimento (cfr. all. 1 par. 5)

Recentemente è stato avviato uno studio per la digitalizzazione di un registro utilizzato nel processo relativo alla gestione dei beni sequestrati, confiscati e abbandonati, rivelatosi particolarmente sensibile ai fini anticorrittivi.<sup>62</sup>

Nella sezione dedicata alle Agenzie fiscali dell'Aggiornamento 2018 del PNA, l'ANAC ritiene rilevante, anche ai fini dei presidi anticorruzione, il potenziamento dell'interoperabilità tra le varie banche dati esistenti nelle Agenzie (sia nelle procedure interne a ciascun ente sia nei rapporti tra i diversi enti) e si auspica *“l'adozione di iniziative di ampio respiro, volte a favorire il dialogo dei sistemi operativi, nel rispetto dei principi di proporzionalità e non eccedenza dei dati accessibili, in coerenza con la disciplina sul trattamento di categorie particolari di dati personali.”*<sup>63</sup>

## 5. ULTERIORI MISURE PER LA GESTIONE DEL RISCHIO

Le misure descritte al capitolo precedente derivano, in gran parte, dal recepimento di obblighi di legge.

E' stato però giustamente rilevato<sup>64</sup> che *“le misure definite ‘obbligatorie’ non hanno una maggiore importanza o efficacia rispetto a quelle ‘ulteriori’. L'efficacia di una misura dipende, infatti, dalla capacità di quest'ultima di incidere sulle cause degli eventi rischiosi ed è, quindi, una valutazione correlata all'analisi del rischio”*.

Come già anticipato,<sup>65</sup> attraverso l'attività di analisi, valutazione e ponderazione del rischio associato ad alcuni settori di attività sono state individuate alcune misure 'trasversali' di trattamento del rischio.

Le suddette misure, dettagliatamente descritte all'allegato n. 1, dovranno essere attuate, nei termini ivi indicati, unitamente alle misure specifiche individuate dai singoli uffici all'esito dell'auto-analisi di cui al paragrafo 3.2. (cfr. allegato n. 2).

In occasione della predetta auto-analisi gli uffici sono stati invitati a rappresentare eventuali difficoltà di carattere oggettivo nel dare attuazione, in tutto o in parte, alle misure di carattere 'trasversale', proponendo, in tale evenienza, idonee misure di trattamento del rischio alternative a quelle indicate.

## 6. MONITORAGGIO E VIGILANZA

La verifica della corretta attuazione del PTPC necessita di una costante azione di monitoraggio.

Tale verifica deve articolarsi su più livelli, tenendo conto che, per tutte le misure di trattamento del rischio, sono stati individuati i dirigenti responsabili della relativa attuazione.

Grazie all'analisi delle informazioni raccolte in sede di monitoraggio, dovranno essere individuate eventuali criticità e predisposte le conseguenti misure correttive.

<sup>62</sup> Cfr. Allegato 1 al presente PTPC, cap. 9

<sup>63</sup> cfr. aggiornamento 2018 al PNA, pagg. 46-48

<sup>64</sup> cfr. aggiornamento 2015 al PNA

<sup>65</sup> cfr. paragrafo 3.2

Il RPCT, in particolare:

- predisporrà un piano di interventi, anche a campione, presso le strutture centrali e territoriali, da effettuare con metodologia di *internal auditing*;
- proporrà l'adozione delle eventuali azioni correttive, verificandone la successiva tempestiva attuazione;
- procederà prontamente a verificare tutti i contesti in cui si verificano fatti di rilievo.

Dovranno essere elaborati differenti livelli di controllo sulla base della valutazione del rischio, in modo da incrementare i controlli sulle attività e sulle strutture che presentano una maggiore esposizione e ridurli su quelle che risultano a bassa criticità.

Nella scelta degli Uffici da controllare si terrà quindi conto di alcuni parametri di rischio risultanti dall'analisi, nonché delle criticità riscontrate dal RPCT in occasione dei monitoraggi periodici.

Al fine di coadiuvare il RPCT è istituito uno specifico gruppo di lavoro, presieduto e coordinato dallo stesso, composto dal Direttore Centrale Personale, dal Direttore Centrale Antifrode e Controlli, dal Direttore Centrale Tecnologie e Innovazione, dal Direttore Centrale Legislazione e Procedure Doganali, dal Direttore Centrale Procedure Accise e altre imposte indirette e dal Direttore Centrale Affari generali e Coordinamento Uffici dei Monopoli, nonché da altri componenti di volta in volta convocati dal RPCT in ragione delle materie trattate e delle competenze.

Il risultato atteso è quello di pervenire ad una più approfondita attività d'identificazione e valutazione del rischio e ad un progressivo affinamento delle misure idonee ad assicurarne il contenimento.