

# **Piano Triennale di prevenzione della corruzione**

**2017-2019**



## INDICE

|                                                                                                         |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. L'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI E LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE.....</b>                  | <b>3</b>  |
| 1.1 Premessa.....                                                                                       | 3         |
| 1.2 L'Organizzazione e le funzioni dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli .....                       | 4         |
| 1.2.1 Area Dogane .....                                                                                 | 5         |
| 1.2.2 Area Monopoli .....                                                                               | 6         |
| 1.3 Il contesto di riferimento.....                                                                     | 7         |
| 1.3.1 Il contesto esterno .....                                                                         | 7         |
| 1.3.2 Il contesto interno .....                                                                         | 8         |
| 1.4 L'approccio dell'Agenzia alla prevenzione della corruzione.....                                     | 11        |
| 1.5 Il processo di definizione del Piano triennale di prevenzione della corruzione 2017-2019.....       | 14        |
| <b>2. RUOLI E RESPONSABILITÀ .....</b>                                                                  | <b>17</b> |
| 2.1 Obblighi di informazione .....                                                                      | 19        |
| <b>3. L'ANALISI, LA VALUTAZIONE E LA GESTIONE DEL RISCHIO.....</b>                                      | <b>19</b> |
| 3.1 La nozione di rischio.....                                                                          | 19        |
| 3.2 Identificazione, analisi e ponderazione del rischio .....                                           | 20        |
| <b>4. LE MISURE GENERALI PER LA GESTIONE DEL RISCHIO.....</b>                                           | <b>22</b> |
| 4.1 Trasparenza .....                                                                                   | 22        |
| 4.1.1 Il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.....                                                               | 22        |
| 4.1.2 Accesso civico .....                                                                              | 24        |
| 4.1.3 Presentazione dell'istanza .....                                                                  | 24        |
| 4.1.4 Il procedimento .....                                                                             | 26        |
| 4.1.5 Esclusioni e limiti all'accesso generalizzato.....                                                | 27        |
| 4.2 Codice di comportamento .....                                                                       | 31        |
| 4.2.1 Presa d'atto del Codice di comportamento .....                                                    | 33        |
| 4.3 Monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti ..... | 33        |
| 4.4 Rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio .....                               | 34        |
| 4.4.1 La rotazione dei dirigenti .....                                                                  | 34        |
| 4.4.2 La rotazione del personale di qualifica non dirigenziale .....                                    | 35        |
| 4.5 Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi.....                                        | 37        |
| 4.6 Svolgimento di incarichi d'ufficio ed extraistituzionali.....                                       | 37        |
| 4.7 Conferimento di incarichi dirigenziali .....                                                        | 38        |

|           |                                                                                                                                |           |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.8       | Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento incarichi in caso di condanna per delitti contro la P.A..... | 39        |
| 4.9       | Vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi.....                    | 39        |
| 4.10      | Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage - Revolving doors).....                                | 41        |
| 4.11      | Segnalazioni - Whistleblower .....                                                                                             | 42        |
| 4.12      | Misure per la sicurezza degli accessi alle banche dati .....                                                                   | 44        |
| 4.13      | Formazione .....                                                                                                               | 45        |
| 4.13.1    | Destinatari.....                                                                                                               | 45        |
| 4.13.2    | Le aree di formazione previste.....                                                                                            | 45        |
| 4.13.3    | Il Piano della Formazione 2017 e le procedure per l'individuazione dei destinatari.....                                        | 45        |
| 4.14      | Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile.....                                                              | 46        |
| 4.15      | Monitoraggio termini procedurali .....                                                                                         | 47        |
| 4.16      | Informatizzazione dei processi.....                                                                                            | 47        |
| <b>5.</b> | <b>ULTERIORI MISURE PER LA GESTIONE DEL RISCHIO.....</b>                                                                       | <b>48</b> |
| <b>6.</b> | <b>MONITORAGGIO E VIGILANZA.....</b>                                                                                           | <b>48</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 Premessa

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (di seguito PTPC) dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli per il triennio 2017-2019 tiene conto di recenti importanti novità nel quadro normativo.

Si fa riferimento, in particolare, al decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, che ha operato una revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza e al nuovo Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), approvato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) in data 4 agosto 2016 che, per espressa previsione di legge<sup>1</sup>, *'costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni (...) ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione'*.

Altra importante innovazione, in ragione delle significative ricadute sulle attività dell'Agenzia, riguarda l'entrata in vigore, dal 1 maggio 2016, delle principali disposizioni e semplificazioni contenute nel nuovo Codice Doganale dell'Unione (CDU)<sup>2</sup> e nelle relative disposizioni attuative, integrative e transitorie, tese a facilitare i traffici leciti e a ridurre gli ostacoli al commercio tra l'Unione Europea e il resto del mondo mediante l'adozione di regimi e procedure doganali semplici, rapidi e uniformi.

Nel redigere il presente documento sono state considerate, inoltre, le ultime modifiche agli assetti organizzativi dell'Agenzia e le risultanze del monitoraggio condotto dal R.P.C. sull'effettiva attuazione delle misure previste nel precedente PTPC (2016-2018).

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>3</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>4</sup>.

In funzione di tale esigenza l'Agenzia ha previsto, all'interno di un proprio documento di programmazione strategico-gestionale (*'Linee guida per l'assegnazione degli obiettivi relativi all'anno 2016 ai dirigenti delle strutture di terzo livello'*)<sup>5</sup> l'integrazione degli obiettivi relativi a diverse posizioni dirigenziali, con obiettivi connessi alla prevenzione della corruzione.

<sup>1</sup> cfr. art. 1, comma 2 bis Legge n. 190/2012

<sup>2</sup> Reg. (UE) n. 952/2013

<sup>3</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>4</sup> cfr. Premessa PTPC 2016 – 2018 MEF

<sup>5</sup> cfr. prot. 74579 RU del 5.08.2016. 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 Direttori delle strutture centrali dell'Area dogane; dei Dirigenti dell'Area Monopoli e dei direttori delle relative strutture centrali. A tali dirigenti sono stati assegnati, come ulteriori obiettivi per l'anno 2016, la diffusione della cultura di correttezza deontologica, la pianificazione dell'avvicendamento del personale e i controlli sulla correttezza del comportamento del personale. **L'integrazione descritta riveste carattere di stabilità. Nelle more dell'assegnazione dei nuovi obiettivi per l'anno 2017, quelli attribuiti per il 2016 dovranno orientare anche le attività dell'anno in corso.**

## 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.

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 e il Collegio dei revisori dei conti, responsabile dei controlli di tipo amministrativo-contabile.

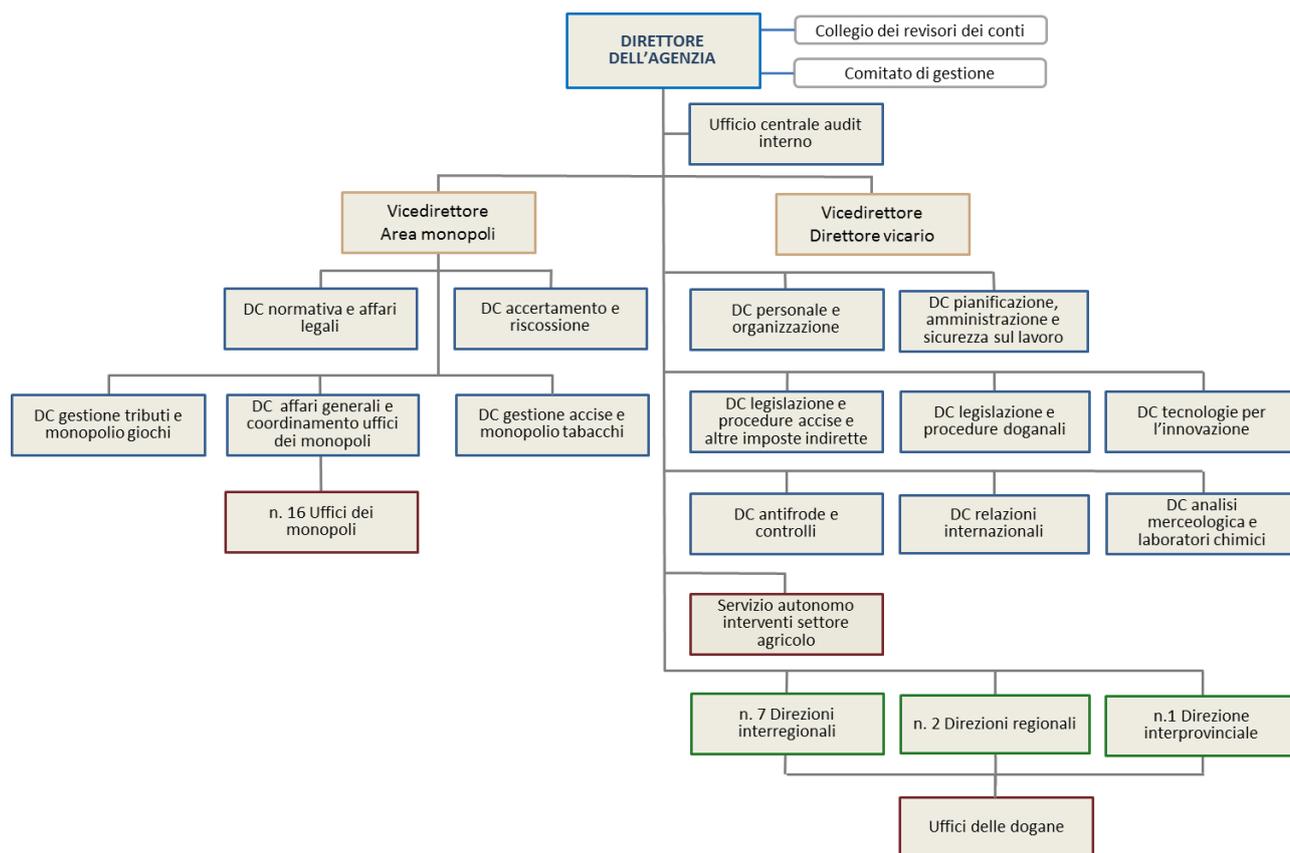
In applicazione del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito con legge n. 135 del 7 agosto 2012, dal 1° dicembre 2012 l'Agenzia ha incorporato l'ex Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, assumendo la nuova denominazione di '*Agenzia delle dogane e dei monopoli*'.

Detto accorpamento ha comportato una profonda revisione dell'assetto organizzativo, finalizzata a realizzare l'integrazione tra le due strutture preesistenti. Il processo di aggregazione, particolarmente complesso, in quanto ha coinvolto due amministrazioni con caratteristiche peculiari, sia dal punto di vista tecnico sia organizzativo, è stato completato nel 2015, nel rispetto dei tempi previsti<sup>6</sup>.

L'attuale assetto organizzativo, articolato nelle due aree '*Dogane*' e '*Monopoli*', è illustrato nell'organigramma riportato nella pagina seguente .

---

<sup>6</sup> Cfr. Delibera del Comitato di gestione n. 284 del 5 novembre 2015.



### 1.2.1 Area Dogane

L’Agenzia – Area Dogane – esercita attività di controllo, accertamento e verifica relative alla circolazione delle merci e agli scambi internazionali, anche a garanzia della piena osservanza della normativa dell’Unione Europea. Verifica e controlla, altresì, scambi, produzione e consumo dei prodotti e delle risorse naturali soggetti ad accisa. Contrasta, inoltre, gli illeciti di natura extra-tributaria, quali i traffici illegali di droga, armi, beni del patrimonio culturale, 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. Provvede anche alla raccolta dei dati statistici per la redazione della bilancia commerciale.

L’Area Dogane si articola, attualmente, in un Ufficio e otto Direzioni centrali, corrispondenti a unità dirigenziali di prima fascia e in nove Direzioni, tra regionali e interregionali, anch’esse corrispondenti a unità dirigenziali di prima fascia<sup>7</sup>, più una Direzione interprovinciale (di Bolzano e Trento) - quest’ultima di secondo livello dirigenziale - con funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo sulle strutture dipendenti incidenti in ambito territoriale con funzioni operative, quali gli Uffici delle Dogane, le Sezioni operative territoriali (SOT) e i Laboratori chimici.

Nell’ambito dell’Agenzia opera anche il Servizio Autonomo Interventi Settore Agricolo (SAISA), che cura, fra l’altro, gli adempimenti relativi agli aiuti connessi alle esportazioni dei prodotti agricoli.

<sup>7</sup>Determinazione direttoriale n. 23720/RI del 7 agosto 2009 - *Riorganizzazione delle strutture centrali* - e sue successive determinazioni di modifica.

### *1.2.2 Area Monopoli*

L’Agenzia – Area Monopoli – svolge l’attività amministrativa diretta alla regolazione e al controllo dell’intero comparto dei giochi ed esercita ancora alcune delle tradizionali competenze sui prodotti derivanti dalla lavorazione del tabacco. La sua missione istituzionale si definisce nel conciliare il gettito erariale con la tutela di altri interessi pubblici rilevanti: la tutela dei consumatori e il contrasto all’illegalità.

Nel comparto dei giochi l’Agenzia contribuisce alla regolazione e alla definizione delle linee guida del settore e controlla la regolarità del comportamento degli operatori.

In materia di tabacchi, l’Agenzia gestisce tutte le procedure connesse alla riscossione delle accise, contrasta le irregolarità e l’evasione delle imposte; gestisce poi la tariffa di vendita al pubblico e l’articolazione delle rivendite dei prodotti da fumo. Realizza, inoltre, le verifiche tecniche utili ad assicurare la conformità di tali prodotti alla normativa nazionale e dell’U.E.

L’Area Monopoli si articola in cinque Direzioni centrali, corrispondenti a unità dirigenziali di prima fascia, nonché in sedici Uffici regionali con funzioni operative, corrispondenti a unità dirigenziali di secondo livello, dalle quali dipendono Sezioni operative territoriali (SOT).

### 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 del contesto nazionale e svolgendo attività molto diverse tra loro sia per tipologia, sia per quanto attiene 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 (‘*stakeholders*’<sup>8</sup>).

Ciò rende particolarmente complessa sia l’individuazione degli *stakeholders*, 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 attualmente in fase 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 2011.

Dalla tabella di seguito riportata si può rilevare un *trend* abbastanza positivo, considerato che il numero di dipendenti sottoposti a indagini penali appare in progressiva diminuzione, tenendo conto anche del fatto che, dal 1 dicembre 2012, l’Agenzia ha incorporato l’ex Aams.

|                                                                       | Dipendenti dell’Agenzia coinvolti in procedimenti penali (non colposi) - conseguenze |                          |                                             |                             |             |                          |                                             |                             |             |                          |                                             |                             |             |                          |                                             |                             |             |                          |                                             |                             |             |                          |                                             |                             |
|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------|-------------|--------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------|-------------|--------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------|-------------|--------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------|-------------|--------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------|-------------|--------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------|
|                                                                       | anno 2011**                                                                          |                          |                                             |                             | anno 2012** |                          |                                             |                             | anno 2013** |                          |                                             |                             | anno 2014** |                          |                                             |                             | anno 2015** |                          |                                             |                             | anno 2016** |                          |                                             |                             |
|                                                                       | indagini                                                                             | condannati definitivi*** | Prosciolti definitivi con formula piena**** | Prosciolti per prescrizione | indagini    | condannati definitivi*** | Prosciolti definitivi con formula piena**** | Prosciolti per prescrizione | indagini    | condannati definitivi*** | Prosciolti definitivi con formula piena**** | Prosciolti per prescrizione | indagini    | condannati definitivi*** | Prosciolti definitivi con formula piena**** | Prosciolti per prescrizione | indagini    | condannati definitivi*** | Prosciolti definitivi con formula piena**** | Prosciolti per prescrizione | indagini    | condannati definitivi*** | Prosciolti definitivi con formula piena**** | Prosciolti per prescrizione |
| <b>Numero complessivo, di cui:</b>                                    | <b>23</b>                                                                            | <b>2</b>                 | <b>12</b>                                   | <b>1</b>                    | <b>23</b>   | <b>7</b>                 | <b>7</b>                                    | <b>7</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>11</b>   | <b>1</b>                 | <b>1</b>                                    |                             |
| Corruzione e concussione (da 317 a 322 C.P.)                          | 7                                                                                    | 1                        | 2                                           | 1                           | 11          | 3                        |                                             | 3                           |             | 1                        |                                             | 2                           | 3           | 2                        | 1                                           | 6                           | 3           |                          | 2                                           | 3                           | 3           |                          |                                             |                             |
| Abuso d’ufficio (323 C.P.)                                            | 2                                                                                    |                          |                                             |                             |             |                          | 2                                           |                             | 3           |                          |                                             |                             |             |                          |                                             |                             |             |                          | 2                                           |                             | 8           |                          |                                             |                             |
| Altri reati propri di dipendenti previsti nel C.P.                    | 3                                                                                    |                          | 5                                           |                             | 8           | 4                        | 3                                           | 2                           | 4           | 1                        | 5                                           | 2                           | 5           | 5                        | 3                                           | 7                           | 3           | 5                        | 7                                           |                             | 2           |                          |                                             |                             |
| Reati propri di appartenenti alla PA previsti da altre leggi          |                                                                                      |                          |                                             |                             |             |                          |                                             |                             | 1           |                          |                                             |                             | 2           |                          |                                             |                             | 1           |                          |                                             |                             |             |                          |                                             |                             |
| Reati comuni non colposi                                              | 11                                                                                   | 1                        | 5                                           |                             | 5           | 2                        | 3                                           | 1                           | 9           | 2                        | 6                                           | 2                           | 6           | 6                        | 5                                           | 4                           | 4           | 6                        | 1                                           |                             | 3           |                          |                                             |                             |
| Misure disciplinari connesse a procedimenti penali adottate, di cui:  | <b>15</b>                                                                            | <b>2</b>                 |                                             |                             | <b>6</b>    | <b>6</b>                 | <b>2</b>                                    | <b>3</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>                    |             |                          |                                             |                             |
| Risoluzione del rapporto di lavoro (licenziamento)                    | 3                                                                                    | 1                        |                                             |                             | 2           | 5                        |                                             | 1                           | 2           | 4                        |                                             |                             | 3           | 1                        |                                             |                             |             |                          |                                             | 3                           |             |                          |                                             |                             |
| Altre sanzioni disciplinari con mantenimento rapporto di lavoro       | 12                                                                                   | 1                        |                                             |                             | 4           | 1                        | 2                                           | 2                           | 6           | 1                        |                                             |                             | 6           | 1                        |                                             | 1                           | 2           |                          |                                             | 2                           |             |                          |                                             |                             |
| Risoluzione del rapporto di lavoro per altre cause (dimissioni, ecc.) | 1                                                                                    |                          |                                             |                             |             |                          |                                             |                             | 1           |                          |                                             |                             |             |                          |                                             |                             |             |                          |                                             |                             | 1           |                          |                                             |                             |

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

\*\*\* : incluso patteggiamento

\*\*\*\* : il fatto non sussiste; il fatto non costituisce reato; l’imputato non lo ha commesso.

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

<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

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 (*stakeholders*) con i quali l’Agenzia si relaziona con maggiore frequenza (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. 227 unità) e quello dell’Aquila (n. 22 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 dare avvio alla mappatura dei 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 adeguatamente, ma anche ragionevolmente, con attenzione a non disperdere professionalità costruite negli anni, il personale).

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.

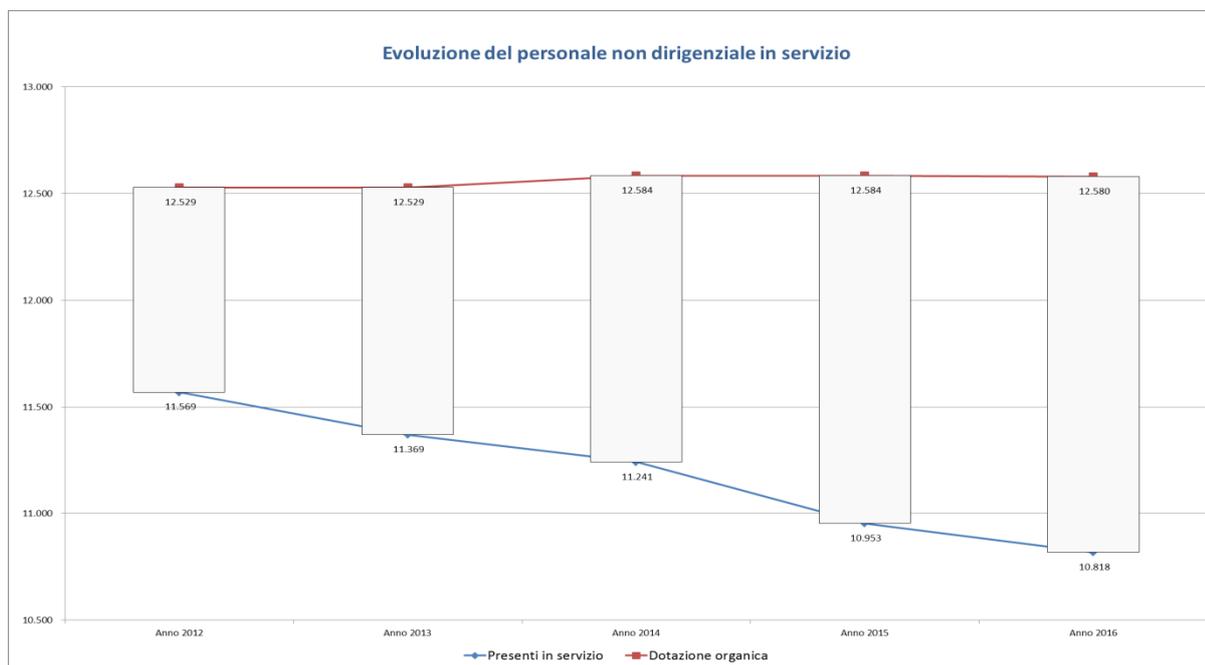
Il personale effettivamente in forza all’Agenzia non raggiunge, ormai da anni, il livello della dotazione organica (pur essendosi questa a più riprese ridimensionata). Le azioni straordinarie di reclutamento e un forte ricorso alla mobilità intercompartimentale, in presenza del modesto *turn over* consentito 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.

---

<sup>9</sup> Cfr. infra, paragrafo 1.5.

Nella seguente tabella è riportata l'evoluzione degli effettivi dell'Agenzia.



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 e organizzazione, 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), 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>

<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 sì 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 lavoro a distanza (sperimentate presso le Direzioni interregionali delle dogane per la Campania e la Calabria, per la Puglia, il Molise e la Basilicata e per la Liguria, il Piemonte e la Valle d'Aosta), e dallo straordinario.

<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.

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 recente 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.

| STRUTTURE DIRIGENZIALI                      | DOTAZIONE ORGANICA<br>(D.D. n. 25020/RI del 27.10.2016 e<br>D.D. n. 29814 del 15.12.2016)* |              |              |              | PERSONALE AL 1° DICEMBRE 2016<br>PER SEDE DI ORGANICA<br>APPARTENENZA |              |              |              | TASSO DI COPERTURA AL 1° DICEMBRE<br>2016 |              |              |              |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|-------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
|                                             | 1^<br>area                                                                                 | 2^<br>area   | 3^<br>area   | TOTALE       | 1^<br>area                                                            | 2^<br>area   | 3^<br>area   | TOTALE       | 1^<br>area                                | 2^<br>area   | 3^<br>area   | TOTALE       |
| <b>STRUTTURE CENTRALI</b>                   | <b>30</b>                                                                                  | <b>660</b>   | <b>820</b>   | <b>1.510</b> | <b>18</b>                                                             | <b>589</b>   | <b>744</b>   | <b>1.351</b> | <b>60,0%</b>                              | <b>89,2%</b> | <b>90,7%</b> | <b>89,5%</b> |
| <b>DID CAMPANIA E CALABRIA</b>              | 5                                                                                          | 318          | 509          | <b>832</b>   | 4                                                                     | 297          | 447          | <b>748</b>   | 80,0%                                     | 93,4%        | 87,8%        | <b>89,9%</b> |
| <b>DID EMILIA ROMAGNA E MARCHE</b>          | 5                                                                                          | 310          | 510          | <b>825</b>   | 2                                                                     | 282          | 434          | <b>718</b>   | 40,0%                                     | 91,0%        | 85,1%        | <b>87,0%</b> |
| <b>DID LAZIO E ABRUZZO</b>                  | 5                                                                                          | 423          | 445          | <b>873</b>   | 3                                                                     | 417          | 362          | <b>782</b>   | 60,0%                                     | 98,6%        | 81,3%        | <b>89,6%</b> |
| <b>DID LIGURIA PIEMONTE E VALLE D'AOSTA</b> | 9                                                                                          | 540          | 852          | <b>1.401</b> | 7                                                                     | 505          | 705          | <b>1.217</b> | 77,8%                                     | 93,5%        | 82,7%        | <b>86,9%</b> |
| <b>DRD LOMBARDIA</b>                        | 10                                                                                         | 553          | 1.050        | <b>1.613</b> | 9                                                                     | 482          | 889          | <b>1.380</b> | 90,0%                                     | 87,2%        | 84,7%        | <b>85,6%</b> |
| <b>DID PUGLIA MOLISE E BASILICATA</b>       | 2                                                                                          | 262          | 342          | <b>606</b>   | 2                                                                     | 251          | 308          | <b>561</b>   | 100,0%                                    | 95,8%        | 90,1%        | <b>92,6%</b> |
| <b>DRD SICILIA</b>                          | 3                                                                                          | 221          | 387          | <b>611</b>   | 2                                                                     | 187          | 310          | <b>499</b>   | 66,7%                                     | 84,6%        | 80,1%        | <b>81,7%</b> |
| <b>DID TOSCANA SARDEGNA E UMBRIA</b>        | 4                                                                                          | 320          | 508          | <b>832</b>   | 4                                                                     | 287          | 397          | <b>688</b>   | 100,0%                                    | 89,7%        | 78,1%        | <b>82,7%</b> |
| <b>DID VENETO E FRIULI V.G.</b>             | 5                                                                                          | 446          | 791          | <b>1.242</b> | 2                                                                     | 383          | 669          | <b>1.054</b> | 40,0%                                     | 85,9%        | 84,6%        | <b>84,9%</b> |
| <b>DIP BOLZANO E TRENTO (**)</b>            | 2                                                                                          | 87           | 156          | <b>245</b>   | 0                                                                     | 69           | 123          | <b>192</b>   | 0,0%                                      | 79,3%        | 78,8%        | <b>78,4%</b> |
| <b>TOTALE DRD/DID/DIP</b>                   | <b>50</b>                                                                                  | <b>3.480</b> | <b>5.550</b> | <b>9.080</b> | <b>35</b>                                                             | <b>3.160</b> | <b>4.644</b> | <b>7.839</b> | <b>70,0%</b>                              | <b>90,8%</b> | <b>83,7%</b> | <b>86,3%</b> |

<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<br>(D.D. n. 25020/RI del 27.10.2016 e<br>D.D. n. 29814 del 15.12.2016)* |            |            |        | PERSONALE AL 1° DICEMBRE 2016<br>PER SEDE DI ORGANICA<br>APPARTENENZA |            |            |        | TASSO DI COPERTURA AL 1° DICEMBRE<br>2016 |            |            |        |
|------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|--------|-----------------------------------------------------------------------|------------|------------|--------|-------------------------------------------|------------|------------|--------|
|                        | 1^<br>area                                                                                 | 2^<br>area | 3^<br>area | TOTALE | 1^<br>area                                                            | 2^<br>area | 3^<br>area | TOTALE | 1^<br>area                                | 2^<br>area | 3^<br>area | TOTALE |

|                                        |            |              |            |              |            |              |            |              |              |              |              |              |
|----------------------------------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| UM ABRUZZO (**)                        | 2          | 46           | 17         | 65           | 2          | 33           | 17         | 52           | 100,0%       | 71,7%        | 100,0%       | 80,0%        |
| UM CALABRIA (**)                       | 8          | 35           | 27         | 70           | 7          | 35           | 17         | 59           | 87,5%        | 100,0%       | 63,0%        | 84,3%        |
| UM CAMPANIA (**)                       | 13         | 138          | 65         | 216          | 13         | 136          | 65         | 214          | 100,0%       | 98,6%        | 100,0%       | 99,1%        |
| UM EMILIA ROMAGNA (**)                 | 9          | 114          | 45         | 168          | 10         | 86           | 33         | 129          | 111,1%       | 75,4%        | 73,3%        | 76,8%        |
| UM FRIULI VENEZIA GIULIA<br>(**)       | 7          | 26           | 15         | 48           | 7          | 26           | 15         | 48           | 100,0%       | 100,0%       | 100,0%       | 100,0%       |
| UM LAZIO (**)                          | 6          | 89           | 48         | 143          | 4          | 86           | 31         | 121          | 66,7%        | 96,6%        | 64,6%        | 84,6%        |
| UM LIGURIA (**)                        | 7          | 57           | 29         | 93           | 6          | 57           | 29         | 92           | 85,7%        | 100,0%       | 100,0%       | 98,9%        |
| UM LOMBARDIA (**)                      | 9          | 97           | 53         | 159          | 9          | 97           | 47         | 153          | 100,0%       | 100,0%       | 88,7%        | 96,2%        |
| UM MARCHE (**)                         | 3          | 62           | 15         | 80           | 3          | 58           | 14         | 75           | 100,0%       | 93,5%        | 93,3%        | 93,8%        |
| UM PIEMONTE E VALLE<br>D'AOSTA (**)    | 8          | 75           | 52         | 135          | 7          | 55           | 32         | 94           | 87,5%        | 73,3%        | 61,5%        | 69,6%        |
| UM PUGLIA BASILICATA<br>MOLISE (**)    | 20         | 124          | 55         | 199          | 18         | 117          | 50         | 185          | 90,0%        | 94,4%        | 90,9%        | 93,0%        |
| UM SARDEGNA (**)                       | 7          | 67           | 22         | 96           | 7          | 67           | 21         | 95           | 100,0%       | 100,0%       | 95,5%        | 99,0%        |
| UM SICILIA (**)                        | 20         | 157          | 77         | 254          | 20         | 162          | 71         | 253          | 100,0%       | 103,2%       | 92,2%        | 99,6%        |
| UM TOSCANA (**)                        | 3          | 64           | 51         | 118          | 3          | 60           | 51         | 114          | 100,0%       | 93,8%        | 100,0%       | 96,6%        |
| UM UMBRIA (**)                         | 3          | 29           | 12         | 44           | 3          | 29           | 8          | 40           | 100,0%       | 100,0%       | 66,7%        | 90,9%        |
| UM VENETO E TRENINO<br>ALTO ADIGE (**) | 5          | 60           | 37         | 102          | 5          | 52           | 19         | 76           | 100,0%       | 86,7%        | 51,4%        | 74,5%        |
| <b>TOTALE UFFICI DEI<br/>MONOPOLI</b>  | <b>130</b> | <b>1.240</b> | <b>620</b> | <b>1.990</b> | <b>124</b> | <b>1.156</b> | <b>520</b> | <b>1.800</b> | <b>95,4%</b> | <b>93,2%</b> | <b>83,9%</b> | <b>90,5%</b> |

|                       |            |              |              |               |            |              |              |               |              |              |              |              |
|-----------------------|------------|--------------|--------------|---------------|------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>TOTALE AGENZIA</b> | <b>210</b> | <b>5.380</b> | <b>6.990</b> | <b>12.580</b> | <b>177</b> | <b>4.905</b> | <b>5.908</b> | <b>10.990</b> | <b>84,3%</b> | <b>91,2%</b> | <b>84,5%</b> | <b>87,4%</b> |
|-----------------------|------------|--------------|--------------|---------------|------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|

\* La ripartizione territoriale della D.O. per gli Uffici dei monopoli (UM) è in fase di verifica. All'attualità viene utilizzata per orientare la mobilità del personale.

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

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

Al fine di rispondere all'esigenza di effettuare controlli sui traffici commerciali in tempo reale, in conformità alle finalità istituzionali delineate nelle norme unionali e nazionali, l'Agenzia si è dotata di strumenti gestionali avanzati sviluppando, ad esempio, un sistema di controlli basato sulle più evolute

tecniche di analisi dei rischi invece che su controlli massivi tendenzialmente pregiudizievoli per la competitività delle imprese. 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 sulle operazioni di importazione ed esportazione (circa 14 milioni l'anno) centralizzato e informatizzato, che gestisce circa 7.000 profili di rischio. Tale applicazione, come detto, ha semplificato 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. Ha inoltre contribuito a ridurre un eccesso di discrezionalità concentrato presso il 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).

Più di recente, l'Ufficio analisi statistica della Direzione centrale antifrode e controlli, con particolare riguardo al procedimento di *'revisione dell'accertamento d'ufficio'*, ha sviluppato un sistema che, attraverso valutazioni di natura statistica, consente l'individuazione automatica delle dichiarazioni doganali anomale (SIDDA). Le risorse deputate ai controlli si concentrano così sulle anomalie più significative. Anche in questo caso, sono evidenti le ricadute positive sul processo di progressivo riassorbimento della discrezionalità ridondante in capo al singolo funzionario.

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. La progressiva informatizzazione delle procedure rende possibile anche il monitoraggio complessivo dei tempi di trattazione delle singole pratiche. I dati relativi, opportunamente elaborati, contribuiscono all'individuazione di tempi medi e tempi standard anche ai fini degli impegni assunti dall'Amministrazione con il regolamento *ex lege* 241/1990 e con la Carta dei Servizi.

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.

Per regolamentare l'attività di controllo *a posteriori* nei settori dogane e accise – e quindi limitare la discrezionalità dei funzionari impegnati in tali attività – sono poi stati emanati puntuali protocolli procedurali diretti a procedimentalizzare le fasi del controllo presso il contribuente, favorendo la trasparenza e l'omogeneità dell'azione su tutto il territorio nazionale.

In ambito doganale, peraltro, l'esigenza di prevenire e contrastare i fenomeni corruttivi, è da tempo un impegno assunto dall'Agenzia anche in sede internazionale attraverso l'adesione in qualità di membro all'Organizzazione Mondiale delle Dogane, presso la quale è assicurato l'intervento di propri rappresentanti anche alle Sessioni del Comitato per l'etica doganale e le politiche anticorruzione.

Il *World Customs Organization*, sin dal 1993, con la Dichiarazione di Arusha, Tanzania, del 7 luglio (81st/82nd Council Sessions) 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 antiggiuridiche da parte del personale dipendente nell'esercizio delle delicate funzioni esercitate.

Benché la Dichiarazione 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 practices* di integrità.

Altri interventi, prevalentemente di natura organizzativa, sono nati, invece, direttamente sul piano della prevenzione di comportamenti non corretti. Su questo versante possono essere menzionati:

- a) il decentramento delle funzioni di amministrazione attiva e di molte funzioni autorizzative dopo anni di concentrazione presso i medesimi uffici centrali (realizzato in sede di ridefinizione del Regolamento applicativo della legge n. 241/1990);
- b) l'invio di *task force* specialistiche di supporto e di affiancamento nell'attività di controllo presso gli uffici dove sono state riscontrate significative 'anomalie' nella gestione dei controlli;
- c) l'attività di audit volta sia a migliorare i processi connessi allo svolgimento delle attività d'istituto, sia a effettuare vere e proprie attività ispettive;
- d) l'attività di pianificazione e controllo gestionale per programmare lo svolgimento delle attività e per verificarne i risultati per ciascun centro di costo;
- e) l'attività di monitoraggio delle strutture centrali su quelle territoriali.

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 e, da ultimo, n. 9678 del 23 novembre 2015, 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.

---

<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).

Attualmente risultano 138 posizioni dirigenziali di seconda fascia 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, chiaramente 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, sono state istituite 117 posizioni organizzative, denominate '*posizioni di funzionario delegato*'<sup>16</sup>.

Dette criticità dovrebbero trovare parziale risoluzione con il completamento di una procedura concorsuale per il reclutamento di 68 dirigenti, ancora sospesa a causa di un contenzioso.

## 1.5 Il processo di definizione del Piano triennale di prevenzione della corruzione 2017-2019

In occasione della predisposizione del primo PTPC (per il triennio 2014-2016), era stata condotta una complessiva, seppur sommaria, ricognizione delle attività svolte all'interno dell'Agenzia, prendendo in considerazione innanzitutto quelle riconducibili a procedimenti amministrativi, già mappati ai sensi della legge n. 241/1990, e individuando, in collaborazione con i Direttori centrali e con i Referenti territoriali del RPCT, quelle ritenute maggiormente esposte a potenziali rischi di comportamenti contrari al principio di imparzialità.

Ultimata la suddetta ricognizione, le singole attività erano state suddivise per area e tipologia, ossia per complessi settoriali di processi/ procedimenti (autorizzazioni e concessioni, procedimenti di controllo etc.).

Per la redazione del presente PTPC, al fine di migliorare l'analisi relativa al contesto interno<sup>17</sup>, si è ritenuto opportuno, coerentemente con quanto già programmato<sup>18</sup>, estendere e approfondire la suddetta ricognizione, alla luce delle indicazioni di carattere metodologico contenute nell'*Aggiornamento 2015 al PNA*'.

Si è ritenuto, per maggior completezza e analiticità, di mappare e valutare non soltanto le attività inerenti alle aree di rischio generali, come individuate nell'*Aggiornamento 2015 al PNA*, bensì tutte le attività poste in essere dai vari Uffici dell'Agenzia, così come risultanti dalla mappa dei processi di produzione e dal connesso '*Glossario delle attività e dei prodotti*'.<sup>19</sup>

<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.

<sup>17</sup> L'analisi del contesto (interno ed esterno), come precisato nell'*Aggiornamento 2015 al PNA*, costituisce la prima delle tre macro fasi nelle quali si articola il processo di gestione del rischio corruzione: 1. analisi del contesto (interno ed esterno); 2. valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio); 3. trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione)

<sup>18</sup> Cfr. PTPC 2016-2018, paragrafo 15

<sup>19</sup> Come sottolineato dall'ANAC in occasione del già citato '*Aggiornamento 2015 al PNA*' *L'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell'analisi complessiva.(...) Essa può essere effettuata con diversi livelli di approfondimento. Dal livello di approfondimento scelto dipende la precisione e, soprattutto, la completezza con la quale è possibile identificare i punti più vulnerabili del processo e, dunque, i rischi di corruzione che insistono sull'amministrazione o sull'ente: una mappatura superficiale può condurre a escludere dall'analisi e trattamento del rischio ambiti di attività che invece sarebbe opportuno includere.*

I predetti documenti, infatti, sebbene concepiti per altri fini (nel caso di specie la misurazione dei risultati), forniscono informazioni utili alla ricognizione del complesso dei processi lavorativi svolti nell'ambito dell'Agenzia, delle relative fasi e delle strutture coinvolte, offrendo anche maggiori garanzie rispetto alla possibilità che nell'analisi possano essere tralasciate alcune attività. Il loro utilizzo, oltretutto, consente di valorizzare elementi di conoscenza già rilevati ad altri fini con la conseguente possibilità di attivare sinergie interne in una logica di coerente integrazione fra diversi strumenti di pianificazione e, conseguentemente, di maggiore sostenibilità organizzativa.

L'individuazione dei processi primari ivi richiamati non è, inoltre, il risultato di un'osservazione c.d. 'top-down', ma è il frutto di una lunga, complessa e analitica mappatura di tutte le singole attività svolte presso gli uffici, cui hanno partecipato gli stessi responsabili delle strutture interessate. I processi individuati sono raggruppati, per l'area dogane, in 21 macro-processi di riferimento (c.d. 'famiglie gestionali').

A ciascun processo è associato un numero variabile di fasi e, all'interno di ciascuna fase, un numero variabile di attività.

Sono inoltre individuati gli uffici dell'Agenzia interessati dai singoli processi.

Le informazioni già disponibili sono state quindi riportate all'interno di una matrice in formato *excel* (una per ogni ufficio), chiedendo ai responsabili degli Uffici di integrarle con i seguenti gruppi di informazioni:

- la descrizione del soggetto responsabile di ogni processo, fase e attività (dirigente, dirigente ispettivo, funzionario, o responsabilità congiunta dirigente/funzionario);
- l'indicazione se trattasi di attività vincolata o discrezionale e se tale attività risulti disciplinata da una fonte normativa o da una fonte regolamentare dell'Agenzia, ovvero da una disposizione interna dell'ufficio, o, infine, da una prassi dell'ufficio stesso;
- la descrizione di possibili comportamenti a rischio corruzione in corrispondenza di ogni singola attività;
- la valutazione del rischio, in termini di probabilità e di impatto, secondo la seguente matrice di calcolo del rischio.

| IMPATTO<br>PROBABILITA' | IMPATTO     |             |           |           |           |
|-------------------------|-------------|-------------|-----------|-----------|-----------|
|                         | 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     |

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 condotte hanno riguardato, in questa prima fase, tutte le strutture centrali e un campione di strutture territoriali (gli Uffici della Direzione interregionale per il Lazio e l'Abruzzo, l'Ufficio delle dogane di Taranto e l'Ufficio dei Monopoli del Lazio).

Entro la fine del 2017, in linea con le indicazioni fornite dall'ANAC<sup>20</sup>, la mappatura sarà estesa a tutte le restanti strutture territoriali che potranno utilizzare, come utile strumento di confronto, i documenti già predisposti.

Si ritiene necessario, infatti, sebbene possa sovente trattarsi degli stessi processi, che le attività di mappatura, analisi e trattamento del rischio siano condotte presso ciascun Ufficio. 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.

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, è necessario 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: identificazione, valutazione e trattamento.

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

In attesa che i lavori siano completati da tutte le singole strutture dell'Agenzia, il presente documento contiene una ricognizione dei principali processi aggregati per tipologia di procedimenti (autorizzazioni e concessioni, procedimenti di controllo etc.) e l'analisi dei relativi rischi, condotta, in occasione della redazione del precedente PTPC, sulla base di caratteristiche oggettive e su valutazioni di contesto di carattere generale (cfr. allegato n. 1).

Relativamente ai suddetti processi sono indicate alcune misure di trattamento del rischio di carattere '*trasversale*', applicabili, in quanto tali, a tutti gli uffici. Tali misure 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.

---

<sup>20</sup> Cfr. 'Aggiornamento 2015 al PNA'

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, il quale, 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', a un'attività di secondo livello, ('*compliance*'), svolta dal Responsabile per la prevenzione della corruzione (di seguito RPCT) in collaborazione con i Dirigenti di vertice<sup>21</sup> (Referenti) e i servizi di controllo (in primo luogo l'Ufficio centrale Audit Interno), finalizzata ad accertare l'effettiva attuazione ed efficacia delle misure gestionali progettate e il rispetto degli impegni assunti dai singoli responsabili di struttura.

## 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 Brocco. 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.

Tali controlli, poi, possono avere ad oggetto:

- singoli atti, operazioni o categorie di atti di competenza di soggetti determinati;
- intere procedure o processi che vedono coinvolti più soggetti.

Per lo svolgimento dell'attività di controllo, il RPCT si avvale dell'Ufficio centrale Audit Interno utilizzando metodologie di tipo ispettivo tradizionale e di *internal auditing*. Può avere accesso, in modalità consultazione, a tutte le banche dati in dotazione all'Amministrazione.

---

<sup>21</sup> Per il ruolo affidato ai dirigenti di uffici dirigenziali generali cfr. d.lgs. n. 165/2001, art. 16, comma 1, lettera l bis)

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 snodo di raccordo, attesa la complessità organizzativa dell'Amministrazione, 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 1 *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>.

---

<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

## 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, servendosi dell'Ufficio centrale Audit Interno, cura la predisposizione di una reportistica dedicata da somministrare, con cadenza annuale, alle strutture centrali e periferiche 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;
- alla rotazione del personale addetto alle aree a maggior rischio di corruzione o alle eventuali motivazioni degli impedimenti;
- al numero di dipendenti già avviati a formazione nei programmi di formazione sull'etica e sulla legalità, nonché alla formazione tecnica ai sensi del comma 11 della Legge;
- 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 richieste 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 pervenute dai dipendenti con le necessarie forme di tutela del segnalante (cfr. infra par. 4.11);
- le eventuali segnalazioni di condotte illecite pervenute da anonimi o comunque da persone non individuabili o non riconoscibili, nel caso in cui le suddette segnalazioni si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (es. indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari) e le iniziative intraprese a seguito delle stesse.

## 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

Come già illustrato al paragrafo 1.5, la scelta operata dall'Agenzia in funzione della redazione del presente PTPC è stata quella di avviare (in conformità alle indicazioni fornite dall'ANAC in occasione dell'aggiornamento 2015 del PNA ribadite anche nel nuovo PNA) la mappatura di tutti i processi svolti presso le singole unità organizzative. I lavori, che sono tuttora in corso e che dovrebbero concludersi entro la fine del 2017, comportano l'identificazione e l'analisi degli eventuali rischi di corruzione insiti all'interno dei processi, dei sub-processi o delle attività svolte dagli uffici.

Le attività fin qui svolte hanno consentito di evidenziare una serie di rischi più ricorrenti, riconducibili alle categorie di rischio riepilogate nello schema sottostante.

| <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 business*' dei controlli e delle verifiche in materia doganale, di accise e di autorizzazioni e concessioni per l'esercizio del gioco legale.

Rimandando una più compiuta valutazione all'esito del completamento delle attività da parte di tutte le strutture dell'Agenzia, si è valutata l'opportunità di tenere ancora conto dei risultati dell'analisi condotta per la redazione del precedente PTPC<sup>24</sup>, ritenendo che la suddetta analisi e le misure di gestione del rischio dalla stessa scaturite, benché svolta sulla base delle caratteristiche comuni a procedimenti/processi aggregati per aree tematiche (autorizzazioni e concessioni, verifiche e controlli etc.) contenga elementi utili ad orientare l'attività degli uffici che non hanno ancora proceduto alla mappatura dei rispettivi processi.

I risultati ottenuti dall'analisi svolta nel 2013 erano stati valutati e comparati per determinare le priorità di trattamento.

Una volta individuati i processi connotati da valori di rischio più elevati e constatato che la maggior parte di essi riguardava processi svolti dagli uffici operativi di terzo livello, si era ritenuto opportuno prediligere un approccio progressivo e graduale (in quanto tale maggiormente sostenibile) che coinvolgesse però tutti i responsabili di strutture o unità organizzative. Al fine di definire le priorità di trattamento, erano state quindi

<sup>24</sup> Per informazioni sulla metodologia utilizzata (conforme alle indicazioni contenute agli allegati 1 e 5 del PNA 2013) si veda il PTPC 2013-2016 dell'Agenzia e i successivi aggiornamenti

stilate delle classifiche di rischio ‘relativo’ individuando, per ciascuna delle strutture dell’Agenzia (centrali o territoriali) che gestiscono processi a rischio, quei processi contraddistinti da valori di rischio più elevati rispetto alla media espressa dalla struttura.<sup>25</sup>

Ne consegue che alcuni processi erano stati considerati a rischio alto o medio (pur esprimendo, in termini assoluti, valori inferiori a taluni processi trattati presso uffici diversi) in ragione del fatto che gli stessi risultavano connotati da valori di rischio più elevati rispetto alla media dei processi trattati all’interno della struttura presa in considerazione ai fini della ponderazione.

La metodologia adottata era stata ritenuta adeguata al processo di *risk assessment* in quanto appropriata alla situazione dell’organizzazione e capace di garantire risultati tracciabili, ripetibili e verificabili.

In tal modo erano state individuate priorità di trattamento in considerazione innanzitutto del livello di rischio espresso dall’area, della natura della misura e dell’impatto organizzativo e finanziario connesso alla sua attuazione.

Il modello statistico adottato, applicato ai processi afferenti alle singole strutture esaminate, aveva portato all’attribuzione di profili di rischio elevato per almeno uno dei processi analizzati, a prescindere dal valore assoluto di rischio ricavato attraverso la metodologia dell’allegato 5 al P.N.A. Per tale motivo era stato ritenuto opportuno introdurre un correttivo mediante l’adozione di un valore soglia (pari a 3), al di sotto del quale i processi non sono stati considerati ad elevato rischio.

Come già anticipato sono quindi previste misure di contenimento di carattere ‘*trasversale*’ relative a procedimenti aggregati per area e tipologia, tenuto conto della diversa priorità di trattamento espressa dal correlato diverso grado di esposizione al rischio (cfr. allegato n. 1).

Tali misure, rispetto alle quali sono indicati responsabili, tempistiche di attuazione e indicatori, dovranno essere affiancate dalle ulteriori misure ‘*specifiche*’, che incidono su particolari e contestualizzate criticità individuate attraverso l’analisi descritta al paragrafo 1.5 da parte dei singoli Uffici (cfr. allegato n. 2).

---

<sup>25</sup> Nello specifico, per i processi/procedimenti/aggregati di processi riconducibili a ognuna delle strutture funzionalmente competenti, sono stati determinati il valore medio ( $\langle x \rangle$ ) e la deviazione standard ( $\sigma$ ) della distribuzione dei valori complessivi di rischiosità espressi.

Effettuando considerazioni di natura probabilistica sui risultati della rilevazione condotta, elaborando un diagramma della frequenza con cui i valori determinati ricadono all’interno di intervalli discreti – individuati nel range dei valori minimo (0,9) e massimo (25) definiti dalla combinazione dei valori assumibili dagli indici esaminati (cfr. all.5 PNA) – si ottiene una distribuzione gaussiana per la quale, l’84,15% dei campioni risulta inferiore alla somma tra la media e la deviazione standard ( $\langle x \rangle + \sigma$ ).

Alla luce di tali risultanze è stato possibile quindi considerare:

- ad ‘alto rischio’ i procedimenti per i quali il valore calcolato risulta essere maggiore del valore  $\langle x \rangle + \sigma$ , pari al 15,85% del campione;
- a ‘medio rischio’ gli indici che ricadono nel range  $[\langle x \rangle - \sigma ; \langle x \rangle + \sigma]$ , pari al 68,3% del campione;
- a ‘basso rischio’ quelli con valore calcolato minore di  $\langle x \rangle - \sigma$ , pari al 15,85% del campione.

L’esito dell’elaborazione è consultabile all’appendice (Allegato 3 al PTPC 2014-2016) nella quale le risultanze sono state riportate anche in forma diagrammata

## **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 dirigenti 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, nei casi 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 comportano responsabilità dirigenziali, disciplinari, sanzioni amministrative pecuniarie per casi specifici (art. 47) e possono 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 se ne richiede la pubblicazione con il relativo percorso.

Per quanto riguarda 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 – lo stesso provvede direttamente, attraverso i propri Uffici, ad aggiornare la partizione del sito di propria competenza informando contestualmente di ogni aggiornamento 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 a 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 prendere visione di documenti, informazioni o dati per i quali la legge stabilisce un preciso obbligo di pubblicazione;
- il secondo, definito '*accesso civico generalizzato*' e disciplinato dall'articolo 5, commi 2 e 3 del decreto legislativo n. 33/2013, consiste nel diritto di accedere - anche in assenza di un interesse diretto - a dati e documenti ulteriori rispetto a quelli sottoposti a obbligo di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5-bis.

Al fine di definire esclusioni e limiti all'accesso civico generalizzato, il legislatore ha affidato all'ANAC, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali, il compito di adottare apposite linee guida recanti indicazioni operative.

Il 28 dicembre 2016 l'ANAC ha pubblicato sul proprio sito istituzionale la determinazione n. 1309 del 28/12/2016 recante '*Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013*'.

Sulla base delle richiamate Linee guida, di cui era stata pubblicata una prima versione per la consultazione, il RPCT dell'Agenzia ha diramato alcune indicazioni sulla concreta applicazione del nuovo istituto<sup>26</sup>.

Tali indicazioni sono riportate, per organicità e maggior praticità, anche nel presente PTPC.

#### 4.1.3 Presentazione dell'istanza

L'istanza, che non richiede motivazione e sulla quale l'Amministrazione deve provvedere entro trenta giorni, può essere trasmessa all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti ovvero all'U.R.P. o ad altro ufficio eventualmente indicato nella sezione '*Amministrazione trasparente*' del sito istituzionale.

Ove l'istanza riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, essa può essere presentata al RPCT.

L'istanza può essere trasmessa per via telematica, secondo le modalità previste dal decreto legislativo n. 82/2005 e successive modificazioni. Le istanze presentate per via telematica sono quindi valide se, ai sensi dell'art. 65 del CAD:

- a) sono sottoscritte mediante firma digitale o firma elettronica qualificata;

<sup>26</sup> cfr. nota prot. n. 140670 -RU del 14.12.2016

b) l'istante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), nonché carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi;

c) sono sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità;

d) sono trasmesse dall'istante mediante la propria casella di posta elettronica certificata.

Resta fermo che l'istanza può essere presentata anche a mezzo posta, fax o direttamente presso gli uffici indicati dall'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 33/2013, e che, laddove la richiesta di accesso civico non sia sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto, la stessa debba essere sottoscritta e presentata unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore, da inserire nel fascicolo<sup>27</sup>.

L'autore dell'istanza è tenuto a indicare *'i dati o i documenti'* cui chiede di avere accesso.

E' opportuno evidenziare che l'accesso generalizzato può riguardare non soltanto 'documenti', ma anche 'dati'. Questi ultimi, come osserva l'ANAC, *'esprimono un concetto informativo più ampio, da riferire al dato conoscitivo come tale, indipendentemente dal supporto fisico sui 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.

Conseguentemente dovranno essere considerate ricevibili le istanze che contengano l'indicazione dei documenti o dei dati richiesti (anche se gli stessi non siano identificati con precisione assoluta) sempre che gli elementi forniti dall'istante consentano di individuare agevolmente l'oggetto della richiesta. Non potranno invece essere accolte le istanze aventi un contenuto talmente vago da non permettere di identificare i dati o la documentazione richiesta.

Resta comunque ferma la possibilità per l'Amministrazione destinataria dell'istanza, di chiedere di precisare la richiesta di accesso civico fornendo elementi adeguati a identificare i dati o i documenti richiesti.

Si sottolinea che il nuovo accesso generalizzato non riguarda le informazioni (che possono essere invece oggetto di accesso civico nel caso di violazione degli obblighi di pubblicazione).

Le informazioni, secondo le precisazioni fornite dall'ANAC, consistono *'nella rielaborazione di dati detenuti dalle amministrazioni effettuate per propri fini contenuti in distinti documenti.'* Poiché la richiesta di accesso civico generalizzato riguarda i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (art. 5, co. 2 d.lgs. n. 33/2013), resta escluso che – per rispondere a tale richiesta – l'Amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso.

Pertanto, *'l'amministrazione non ha l'obbligo di rielaborare i dati ai fini dell'accesso generalizzato, ma solo a consentire l'accesso ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute e gestite dall'amministrazione stessa'*.

L'ANAC ha altresì precisato che non è ammissibile una richiesta meramente esplorativa, volta semplicemente a 'scoprire' di quali informazioni l'Amministrazione dispone.

---

<sup>27</sup> cfr. art. 38, commi 1 e 3, D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445

Ha precisato, infine, che, *‘nei casi particolari in cui venga presentata una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, imponendo così un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo molto sostanziale, il buon funzionamento dell’amministrazione, la stessa può ponderare, da un lato, l’interesse dell’accesso del pubblico ai documenti e, dall’altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, al fine di salvaguardare, in questi casi particolari e di stretta interpretazione, l’interesse ad un buon andamento dell’amministrazione’*.

Al riguardo si fa presente che, in conformità a un consolidato orientamento giurisprudenziale europeo, cui peraltro le stesse Linee guida espressamente rinviano, l’unità organizzativa destinataria di un’istanza di accesso civico generalizzato dovrà 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.

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, addivene 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).

#### **4.1.4 Il procedimento**

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.

Fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, l’Amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, ai sensi dell’articolo 5 bis, comma 2, è tenuta a darne comunicazione agli stessi, mediante invio di copia 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 decorrere dalla comunicazione ai controinteressati, il termine per la conclusione del procedimento (30 giorni) è sospeso fino all'eventuale opposizione. Accertata la ricezione della comunicazione da parte dei controinteressati e decorso il termine per la loro eventuale opposizione, l'Amministrazione provvede sulla richiesta.

Il procedimento deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di 30 giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati. In caso di accoglimento, l'Amministrazione provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti. In caso di accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato, salvi i casi di comprovata indifferibilità, l'Amministrazione ne dà a questi comunicazione e provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti non prima di 15 giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'articolo 5 bis. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può chiedere informazioni sull'esito delle istanze.

Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta nei termini, il richiedente può presentare richiesta di riesame al RPCT, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni.

Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5 bis, comma 2, lettera a), il suddetto RPCT provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, che si pronuncia entro il termine di 10 giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per l'adozione del provvedimento da parte del RPCT è sospeso, fino alla ricezione del parere e comunque per un periodo non superiore ai predetti 10 giorni. Avverso la decisione dell'Amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del RPCT, il richiedente può proporre ricorso al TAR ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo, di cui al d.lgs. n. 104/2010.

Nei casi di accoglimento della richiesta di accesso, il controinteressato può presentare richiesta di riesame ai sensi del comma 7.

Nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, il RPCT ha l'obbligo di effettuare la segnalazione di cui all'articolo 43, co. 5.

Il comma 4 dell'articolo 5 precisa che il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'Amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.

#### ***4.1.5 Esclusioni e limiti all'accesso generalizzato***

La regola della generale accessibilità è temperata dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi pubblici e privati che possono subire un pregiudizio dalla diffusione generalizzata di talune informazioni.

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 o relative.

L'accesso generalizzato è, infatti, escluso nei casi indicati al co. 3 dell'art. 5 bis, nei casi, cioè, in cui una norma di legge, sulla base di una valutazione preventiva e generale, per tutelare interessi prioritari e fondamentali, dispone la non ostensibilità di dati, documenti e informazioni.

Dette esclusioni ('eccezioni assolute') ricorrono in caso di:

a) segreto di Stato;

b) negli altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

Secondo le indicazioni fornite dall'ANAC, però, *'il rinvio della disciplina dell'accesso generalizzato a quella delle esclusioni della legge 241/1990 non può che essere letto alla luce delle finalità di ampia disclosure sottesa alla nuova normativa'*.

A questo proposito, con particolare riferimento alle specifiche norme che regolano il segreto di ufficio in materia di accertamenti tributari, l'ANAC ha precisato che gli atti definitivi di tali accertamenti *'sono accessibili anche ai fini dell'accesso generalizzato e che, di conseguenza, l'Amministrazione deve, semmai, usare il potere di differimento dell'accesso come previsto al co. 5 dell'art. 5 bis; d'altra parte, l'ostensione di tali atti, data la loro peculiare natura, è opportuno avvenga nei limiti derivanti dall'applicazione della normativa in materia di tutela della riservatezza, eventualmente anche con un accesso parziale ai sensi del co. 4 dell'art. 5 bis. Una volta divenuti accessibili, anche i dati ed documenti dei procedimenti tributari saranno poi soggetti all'applicazione dei limiti di cui all'art. 5 bis, co. 1 e 2.'*

Anche gli atti prodromici all'emanazione di provvedimenti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione (di norma non accessibili per legge) potrebbero divenire ostensibili una volta adottato il provvedimento finale. In caso di istanza di accesso presentata durante la fase di preparazione dell'atto, dovrà quindi essere utilizzato il potere di differimento.

Per quanto riguarda le categorie di documenti sottratti al diritto di accesso documentale in attuazione del D.P.R. n. 352/1992, l'ANAC ritiene che i regolamenti adottati dalle singole amministrazioni non siano *'utilizzabili ai fini dell'attuazione del comma 1 del nuovo art. 24 e quindi ai fini dell'individuazione delle eccezioni assolute all'accesso generalizzato. Una diversa interpretazione, oltre ad essere contraria – per le ragioni già illustrate – al dato normativo testuale, finirebbe per comportare un'applicazione molto limitata e contraddittoria del sistema dell'accesso generalizzato. Se si ammettesse l'automatica applicabilità, ai fini della identificazione delle eccezioni assolute dell'accesso generalizzato, dei regolamenti delle amministrazioni adottati in attuazione della versione originaria dell'art.24 c. 2 e del d.P.R. 352/1992 si determinerebbe, proprio per la coincidenza degli interessi tutelati, una sostanziale erosione dell'accesso generalizzato ai sensi di quanto previsto dai co. 1 e 2 dell'art. 5 bis del decreto trasparenza. Lo stesso meccanismo di tutela degli interessi previsto dall'accesso generalizzato, basato sul bilanciamento degli interessi nel caso concreto, verrebbe vanificato'*.

Nel prendere atto, tuttavia, della condizione di oggettiva incertezza in cui si possono trovare le amministrazioni in sede di prima applicazione del nuovo istituto, l'ANAC, dopo aver suggerito a tutti i soggetti tenuti all'attuazione del decreto trasparenza, di adottare una disciplina organica in materia di accesso in merito ad esclusioni per l'accesso documentale ed esclusioni per l'accesso generalizzato, consente, *'nelle*

*more dell'adozione di tale nuova disciplina e ferma restando l'attivazione immediata dell'esercizio dell'accesso generalizzato a partire dal 23 dicembre 2016', (...) alle sole amministrazioni che abbiano adottato regolamenti in attuazione del d.P.R. 352/1992, contenenti esclusioni ai fini dell'accesso 241, di applicare, ove necessario, tali esclusioni anche ai fini dell'accesso generalizzato. In ogni caso, decorso il termine del 23 giugno 2017, le esclusioni previste nei regolamenti adottati in attuazione del d.P.R. 352/1992 non sono più applicabili con riferimento all'accesso generalizzato'.*

Ove ritenuto necessario, pertanto, fino alla data sopra indicata, fatta salva la possibilità di diverse valutazioni rispetto al caso concreto, si potrà ancora fare riferimento alle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso documentale individuate con D.M. 29.10.1996, n. 603.

Al di fuori delle ipotesi sopra indicate, possono poi ricorrere limiti posti a tutela di interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico (elencati ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis del d.lgs. n. 33/2013), che ANAC definisce *'eccezioni relative o qualificate'*.

In questi casi, diversamente dalle eccezioni assolute, le esclusioni all'accesso generalizzato non sono individuate in via generale e preventiva. Occorre quindi effettuare una valutazione caso per caso, operando il bilanciamento tra l'interesse pubblico alla *'disclosure'* generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento.

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 *disclosure* dell'informazione richiesta;
- c) dimostrare che il pregiudizio conseguente alla *disclosure* 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 atemporalmente. 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<sup>28</sup>.*

L'articolo 5-bis contempla le esclusioni e i limiti all'accesso civico, cioè i casi in cui il diniego è necessario per la tutela di interessi pubblici attinenti a:

- sicurezza pubblica ed ordine pubblico;
- sicurezza nazionale;
- difesa e questioni militari;
- relazioni internazionali;
- politica e stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- conduzioni di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- regolare svolgimento di attività ispettive.

Il diniego è previsto altresì per la tutela di interessi privati quali:

- protezione di dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
- libertà e segretezza della corrispondenza;
- interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

L'ANAC, nel definire l'ambito oggettivo dell'accesso civico generalizzato, con le più volte richiamate linee guida ha fornito una serie di indicazioni finalizzate a definire limiti e casi di esclusione. Nel far rimando ai paragrafi 4 e seguenti delle suddette Linee guida, considerata la delicatezza della tematica, sembra utile richiamare - e specificare - alcune indicazioni applicative relative ai limiti da rispettare per la protezione dei dati personali<sup>29</sup>.

Nel caso in cui l'istanza di accesso generalizzato abbia a oggetto documenti o dati personali (o documenti contenenti anche dati personali) si dovrà:

- negare l'accesso nel caso in cui i dati personali in questione siano qualificabili come sensibili o giudiziari ovvero riferibili a minorenni;
- valutare se sia possibile provvedere, ai fini della relativa ostensione, all'utile oscuramento dei dati personali;
- qualora non sia possibile oscurare i dati personali, acquisire il parere del controinteressato, operando successivamente il bilanciamento tra l'interesse alla trasparenza dell'attività amministrativa e la tutela della riservatezza.

---

<sup>28</sup> cfr. sul punto la giurisprudenza comunitaria, Corte di Giustizia 15 maggio 1986, causa C- 222/84; Tribunale Prima Sezione ampliata 13 aprile 2005 causa T 2/03

<sup>29</sup> cfr. paragrafo 8.1 delle Linee guida

Nel condurre tale valutazione l'unità organizzativa destinataria dell'istanza di accesso civico generalizzato dovrà tener conto sia delle motivazioni addotte dal soggetto controinteressato, sia dei principi generali sul trattamento dei dati personali, con particolare riferimento a quelli di necessità, proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, in conformità al nuovo quadro normativo in materia di protezione dei dati risultante dal Regolamento UE n. 679/2016 nonché alla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea e del Consiglio di Stato.

Nel dare applicazione all'articolo 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013 si dovrà pertanto fare riferimento sia alle più volte richiamate Linee guida dell'ANAC, sia agli orientamenti del Garante per la protezione dei dati personali, essendo quest'ultimo interprete autentico della disciplina legislativa in materia di tutela della riservatezza<sup>30</sup>.

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 (di prossima istituzione) 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.

La tabella che segue sintetizza le attività programmate.

|                                                                                                                                                                           |                           |                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------------------------------|
| <b>Attività:</b> Adozione di una disciplina organica in materia di accesso contenente le esclusioni per l'accesso documentale e le esclusioni per l'accesso generalizzato |                           |                                     |
| <i>Tempistica</i>                                                                                                                                                         | <i>Responsabile</i>       | <i>Indicatori</i>                   |
| 31.12.2017                                                                                                                                                                | Direttori centrali e RPCT | Adozione provvedimento              |
| <b>Attività:</b> Realizzazione di un registro informatizzato delle istanze di accesso                                                                                     |                           |                                     |
| <i>Tempistica</i>                                                                                                                                                         | <i>Responsabile</i>       | <i>Indicatori</i>                   |
| 31.12.2017                                                                                                                                                                | 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*'.

<sup>30</sup> cfr. tra l'altro il parere del 3 marzo 2016, reso in ordine allo schema di decreto legislativo correttivo del d.lgs. n. 33/2013

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

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

Il medesimo comma 44 soggiunge 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)<sup>32</sup>;
- 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

---

<sup>32</sup> L’Agenzia ha fatto un ricorso assai modesto – anche in termini di impegno di spesa – alla consulenza esterna, azzerata a partire dall’anno 2011.

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 previsto un intervento di aggiornamento del Codice di comportamento da completare entro il 31.12.2017.

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>                                   |
| 31.12.2017                                                                            | 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'.

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 aggiudicatarie (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:

- 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.

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>                                                                                |
| 30.09.2017                                                                 | Dirigente Ufficio acquisti –<br>Direttori Distretto | Numero di verifiche svolte/ eventuali irregolarità dovute a mancato rilascio delle dichiarazioni |

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

##### *4.4.1 La rotazione dei dirigenti*

Questa Agenzia già da tempo aveva definito – dapprima con determinazione direttoriale n. 31026 del 10 novembre 2011, quindi con determinazione direttoriale n. 26217 del 7 novembre 2013 – 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*

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

*contesto socio economico di riferimento, situazioni che potrebbero compromettere il livello di attenzione e di rigore morale indispensabile al corretto andamento delle strutture.*'.

Le analisi condotte ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della Legge, di cui si è dato conto nelle pagine precedenti, hanno consentito di riconsiderare i meccanismi di rotazione già definiti in passato, muovendo dalla distinzione tra le strutture dirigenziali cui siano affidate esclusivamente – o prevalentemente – attività ad alto rischio e strutture dirigenziali cui fanno capo solo circoscritte aree di attività ad alto rischio.

La distinzione così operata ha permesso di definire, con l'ultima determinazione direttoriale del 23 novembre 2015 (prot. n. 9678/RI), criteri di rotazione puntuali e diversificati per i dirigenti chiamati a condurre dette strutture.

I suddetti criteri dovranno essere rivisti all'esito delle attività di mappatura e analisi dei processi avviata presso le singole strutture dell'Agenzia e in corso di svolgimento<sup>34</sup>, nel corso della quale sono già emerse alcune indicazioni relativamente alla necessità di apportare alcuni aggiornamenti<sup>35</sup>.

La conduzione delle strutture cui sono affidate in via esclusiva o prevalente le attività delle **'aree/procedimenti con rilevanza alta'** ovvero delle attività caratterizzate da un *'più elevato rischio di corruzione'* – non può protrarsi, di norma, oltre i tre anni, fatte salve alcune eccezioni motivate da specifiche esigenze funzionali e amministrative, ivi incluse quelle connesse al reperimento delle più idonee professionalità. Gli incarichi dirigenziali corrispondenti a tali strutture<sup>36</sup> non sono, quindi, di norma, rinnovabili.

Diversamente, la conduzione delle strutture le cui attività non presentano tutte un *'più elevato rischio di corruzione'* – e non sono, quindi, tutte censite nell'elenco delle **'aree/procedimenti con rilevanza alta'** – non può protrarsi, di norma, oltre i sei anni, fatte salve eccezionali e motivate esigenze funzionali e amministrative, ivi incluse quelle connesse al reperimento delle più idonee professionalità. Gli incarichi dirigenziali corrispondenti a tali strutture restano quindi, di norma, rinnovabili, salva sempre la valutazione dell'operato del dirigente anche sul versante che qui interessa.

Al dirigente che abbia raggiunto il limite di tre/sei anni non potrà essere nuovamente affidata la conduzione del medesimo ufficio prima che siano trascorsi tre anni.

Nel caso in cui non sia possibile, a causa di motivati fattori organizzativi, applicare i meccanismi di rotazione sopra descritti per il personale dirigenziale, in ossequio alle prescrizioni del PNA, soccorrono le misure indicate nel seguente paragrafo per il personale non dirigenziale che rivesta il ruolo di responsabile del procedimento (ad esempio: capo area verifiche e controlli, responsabile servizio acquisti e contratti).

#### **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 corruttela, sicché misure di

---

<sup>34</sup> cfr. paragrafo 1.5.

<sup>35</sup> Si fa riferimento, in particolare, alle posizioni all'interno del SAISA, Servizio che da tempo non eroga alcuna restituzione (essendo le relative aliquote sospese dall'UE per tutti i settori merceologici)

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 limitati e delimitati con attenzione.

Allo scopo, risulta quindi dirimente quanto l'Amministrazione è capace di fare con altri strumenti, la cui funzione, quando sono assenti, è rimessa sinteticamente e all'ingrosso al criterio della rotazione. Il primo contributo viene – come abbiamo 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 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 porta 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, 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.

La tabella che segue sintetizza le attività programmate.

| <b>Attività:</b> Revisione dei criteri di rotazione nei settori a maggior rischio corruzione sulla base delle risultanze delle attività di mappatura e analisi dei processi (cfr. paragrafo 1.5) |                           |                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Tempistica</i>                                                                                                                                                                                | <i>Responsabile</i>       | <i>Indicatori</i>                                                                  |
| 31.03.2018                                                                                                                                                                                       | Direttore D.C.P.O. e RPCT | Adozione e pubblicazione del provvedimento contenente i nuovi criteri di rotazione |

#### 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> |
| 30.09.2017                                                               | RPCT - Dirigente    | Report            |

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

I dipendenti dell'Agenzia dovranno attenersi a quanto disposto dal d.lgs. n. 165 del 2001, art. 53, co. 5, come modificato dalla Legge. Tale norma 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 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 (‘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 D.F.P. in via telematica entro 15 giorni.

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 Conferimento di incarichi dirigenziali**

L’Agenzia, in funzione del conseguimento delle proprie finalità istituzionali, in ragione delle specificità curriculari e nel contemperamento della necessità di assicurare efficacia, efficienza e continuità dell’azione amministrativa, adotta criteri per il conferimento degli incarichi dirigenziali di prima e di seconda fascia.

Come già detto nel paragrafo 4.4.1, riguardante ‘*La rotazione dei dirigenti*’, questa Agenzia ha ridefinito – da ultimo con determinazione direttoriale prot. n. 9678/RI del 23 novembre 2015 – i criteri per il conferimento, il mutamento e la revoca degli incarichi dirigenziali di prima e di seconda fascia.

L’attualità e l’adeguatezza di detti criteri è verificata periodicamente e i criteri stessi saranno aggiornati, ove necessario, tenendo conto anche delle risultanze della mappatura e segmentazione dei processi e dell’identificazione e valutazione del rischio corruzione di cui al paragrafo 1.5.

#### **4.8 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> |
| 31.12.2017                                             | RPCT - Referenti    | Report            |

#### **4.9 Vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconfiribilità 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 esercitano 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, che comportano funzioni di amministrazione e gestione.

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 inconferibilità o incompatibilità di incarichi ai sensi del d.lgs. n. 39/2013, la Direzione centrale personale e organizzazione 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>37</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 e organizzazione 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 inconferibilità/incompatibilità ne informa il proprio superiore gerarchico, ovvero, qualora ne ravvisi la necessità, attiva direttamente il canale di comunicazione riservato, di cui al paragrafo 4.11.

Il RPCT, ricevuta una segnalazione in merito a incarichi conferiti in violazione delle norme sulle inconferibilità/incompatibilità, sentita la Direzione centrale personale e organizzazione, 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 inconferibilità e incompatibilità |                     |                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------------|
| <i>Tempistica</i>                                                                                                        | <i>Responsabile</i> | <i>Indicatori</i> |
| 31.12.2017                                                                                                               | RPCT                | Report            |

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

Il rischio specifico consiste, in questo caso, nella circostanza che, durante il periodo di servizio, il dipendente possa precostituirsi 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.

Ai sensi del citato art 53, comma 16 *ter*, d.lgs.165/2001, ai dipendenti che abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Agenzia, non è pertanto 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>37</sup> Cfr. Delibera ANAC n. 833 del 3 agosto 2016 'Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità 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 inconferibili e incompatibili'.

Con specifico riferimento alla realtà operativa dell'Area Dogane, 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 hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il 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.

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> |
| 31.12.2017                                                                                                    | RPCT - Referenti    | Report            |

#### **4.11 Segnalazioni - Whistleblower**

La legge introduce una speciale tutela nei confronti del dipendente che segnali all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti, all'ANAC, al RPCT o al proprio superiore gerarchico, condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. La tutela, peraltro, deve essere concepita in modo tale da non

incoraggiare un utilizzo opportunistico e strumentale dell'istituto, utilizzo di cui, invero, sulla base dell'esperienza sin qui maturata, si ha ragione di intravedere il rischio.

Nei casi in cui la segnalazione pervenga da un dipendente, previa verifica in ordine alla veridicità dei fatti a tutela del denunciato, dovrà essere posta in essere ogni cautela consentita dalla legge per la tutela del segnalante (c.d. *whistleblower*), ai sensi dell'art. 54 *bis* del d.lgs. n. 165/2001.

Valgono al riguardo le seguenti prescrizioni di carattere generale:

- qualora la segnalazione non dia esito, o il dipendente ritenga di aver motivo per non rivolgersi al Dirigente per la presentazione della segnalazione, la stessa potrà essere immediatamente inoltrata al RPCT;
- le segnalazioni dirette al RPCT, preferibilmente in via telematica, potranno essere inoltrate, all'indirizzo di posta elettronica dedicato: [dogane.responsabile.anticorruzione@agenziadogane.it](mailto:dogane.responsabile.anticorruzione@agenziadogane.it);
- il Dirigente, o il RPCT, nel caso in cui la segnalazione pervenga direttamente a quest'ultimo, valuta le segnalazioni ricevute e compie le attività istruttorie necessarie per verificarne la fondatezza;
- sono in ogni caso assicurati: la tutela dell'anonimato del segnalante, fatti salvi gli obblighi di legge; il divieto di discriminazione nei suoi confronti; la sottrazione della denuncia al diritto di accesso, salve le ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54 *bis* d.lgs. n. 165 del 2001 in caso di necessità di disvelare l'identità del denunciante;
- a garanzia della predetta tutela dell'anonimato, presso l'Ufficio centrale Audit Interno è istituito un protocollo riservato al quale ha autorizzazione d'accesso il RPCT e un ristretto numero di addetti da questi all'uopo delegati.

Per quanto riguarda lo specifico contesto del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'incolpato solo nei seguenti casi:

- consenso del segnalante;
- la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità ed è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.

La disciplina di cui al citato art. 54 *bis* del d.lgs. n. 165 del 2001 non contiene una tutela generalizzata di tutte le segnalazioni che vengono indirizzate al RPCT tramite la casella di posta elettronica dedicata.

Anzitutto, la disposizione normativa esclude dalla tutela di legge i casi in cui la condotta del mittente, in relazione ai contenuti della segnalazione, integri gli estremi dei reati di calunnia o di diffamazione ovvero determini un danno ingiusto a terzi, risarcibile ex art. 2043 del codice civile.

In altre parole, deve sussistere, in colui che effettua la segnalazione, l'elemento imprescindibile della buona fede; la consapevolezza, cioè, di agire nell'interesse pubblico, e, in particolare, per il buon andamento dell'Amministrazione di cui fa parte, contribuendo a far emergere comportamenti illeciti occulti che possono determinare un danno erariale, ledere l'immagine dell'Amministrazione stessa, erodere gravemente la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

È esclusa, quindi, la possibilità che l'istituto sia utilizzato, senza conseguenze sanzionatorie, al puro scopo di attaccare persone sgradite per motivi di inimicizia personale.

In secondo luogo, non possono ritenersi ricevibili segnalazioni generiche o non sufficientemente circostanziate, prive cioè di qualsiasi riferimento concreto a situazioni, attività, persone, fatti, che siano individuati o agevolmente individuabili.

Il dipendente che ritenga di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al RPCT, il quale valuta la sussistenza degli elementi per segnalare quanto accaduto:

- al dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; in tal caso, il dirigente valuta tempestivamente l'opportunità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;
- all'U.P.D., che, per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;
- all'Ufficio preposto al contenzioso, che valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per il danno d'immagine subito dall'Agenzia;
- all'Ispettorato della funzione pubblica, che valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni.

Le segnalazioni anonime sono prese in considerazione solo 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.

#### **4.12 Misure per la sicurezza degli accessi alle banche dati**

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. Con nota prot. n. 65198 del 4 luglio 2014 della Direzione centrale tecnologie per l'innovazione, sono state diramate le istruzioni operative per l'estensione del sistema di 'Auditing e reporting'.

L'applicazione, già in esercizio presso le strutture centrali, consente di dotare l'Agenzia di uno strumento atto a prevenire e ad accertare comportamenti degli utenti del sistema informatico doganale non conformi alle *policy* di sicurezza adottate dall'Amministrazione. In particolare, l'applicazione, in relazione agli adempimenti previsti dal d.lgs. n. 196 del 2003 'Codice in materia di protezione dei dati personali', consente di monitorare puntualmente la gestione del sistema di profilazione, nonché delle utenze e delle relative credenziali attraverso l'accesso alle informazioni precedentemente disponibili solo in modalità differita.

Ad integrazione delle attività descritte sono, inoltre, eseguite azioni a campione per il monitoraggio del corretto utilizzo delle applicazioni e delle apparecchiature informatiche da parte degli utenti interni ed esterni.

Nel prossimo triennio è previsto il completamento delle attività, già avviate, volte a scongiurare ogni utilizzo indebito delle applicazioni del sistema informatico e delle attrezzature informatiche delle strutture quali, ad esempio:

- aggiornamento del Manuale di gestione dei flussi documentali;
- provvedimento ricognitivo (*'disciplinare'*) sull'utilizzo delle applicazioni e delle attrezzature;
- aggiornamento del sistema di profilazione;
- pannello di monitoraggio degli accessi per utenti interni;
- estensione dell'applicazione *'Radames'* per disciplinare l'accesso degli utenti esterni;
- controllo degli accessi mediante riscontro della presenza in servizio.

#### **4.13 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).

##### **4.13.1 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.

##### **4.13.2 Le aree di formazione previste**

Nell'ambito del Piano della formazione dell'Agenzia, elaborato dall'Ufficio formazione e pari opportunità, di concerto 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.

##### **4.13.3 Il Piano della Formazione 2017 e le procedure per l'individuazione dei destinatari**

L'Agenzia predispose 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.

Per il 2017 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>    |
| 31.12.2017                                                                                                                                                                            | Direttore Ufficio formazione e pari opportunità - RPCT | Reportistica annuale |

#### 4.14 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.

#### **4.15 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, nel corso delle attività di audit, 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: Monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali</b> |                     |                   |
|--------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------------|
| <i>Tempistica</i>                                                  | <i>Responsabile</i> | <i>Indicatori</i> |
| 30.09.2017                                                         | Dirigente Ufficio   | Report            |

#### **4.16 Informatizzazione dei processi**

Come già illustrato<sup>38</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 vantaggi in termini di miglioramento e standardizzazione delle procedure e di conseguente contenimento dei margini di discrezionalità da parte del singolo funzionario e di tracciabilità di tutte le attività.

Uno degli ultimi interventi riguarda l' informatizzazione del processo di rimborso dell'IVA ai sensi dell'art. 38-quater del D.P.R. 633/1972 mediante un apposito applicativo (denominato OTELLO: 'On line Tax refund at Exit: Light Lane Optimization'), che consente la consultazione *on-line* di tutte le fatture presentate in dogana ai fini dei relativi controlli di regolarità. Attualmente, la procedura informatica è in fase di sperimentazione presso i principali aeroporti internazionali.

Grazie a tale applicativo informatico le strutture centrali e territoriali dell'Agenzia deputate allo svolgimento delle attività di controllo in funzione di prevenzione della corruzione potranno attivare interventi di controllo mirati.

---

<sup>38</sup> cfr. paragrafo 1.4

## 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>39</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>40</sup> attraverso l'attività di analisi, valutazione e ponderazione del rischio associato ai principali procedimenti/processi aggregati per tipologia, sono state individuate ulteriori 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 1.5.

In occasione della predetta auto-analisi dovranno essere rappresentate eventuali difficoltà di carattere oggettivo che comportino l'impossibilità di attuare, in tutto o in parte, le misure di carattere 'trasversale' proponendo, in tale evenienza, idonee misure di trattamento del rischio alternative a quelle indicate.

Per le strutture dell'Agenzia che hanno già portato a termine le attività in argomento, le misure specifiche sono riportate, per ciascun ufficio, nelle apposite colonne delle matrici *excel* (allegato n. 2) unitamente al relativo stato di attuazione e ai connessi indicatori.

## 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.

Il RPCT, in particolare:

- predisporrà un piano di interventi, anche a campione, presso le strutture centrali e territoriali, da effettuare sia con metodologia di *internal auditing*, sia di carattere ispettivo;
- 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 .

---

<sup>39</sup> cfr. aggiornamento 2015 al PNA

<sup>40</sup> cfr. paragrafo 1.5

Al fine di coadiuvare il RPCT è istituito uno specifico gruppo di lavoro, presieduto e coordinato dallo stesso, composto dal Direttore Centrale Personale e Organizzazione, 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 a una più approfondita attività d'identificazione e valutazione del rischio e ad un progressivo affinamento delle misure idonee ad assicurarne il contenimento.