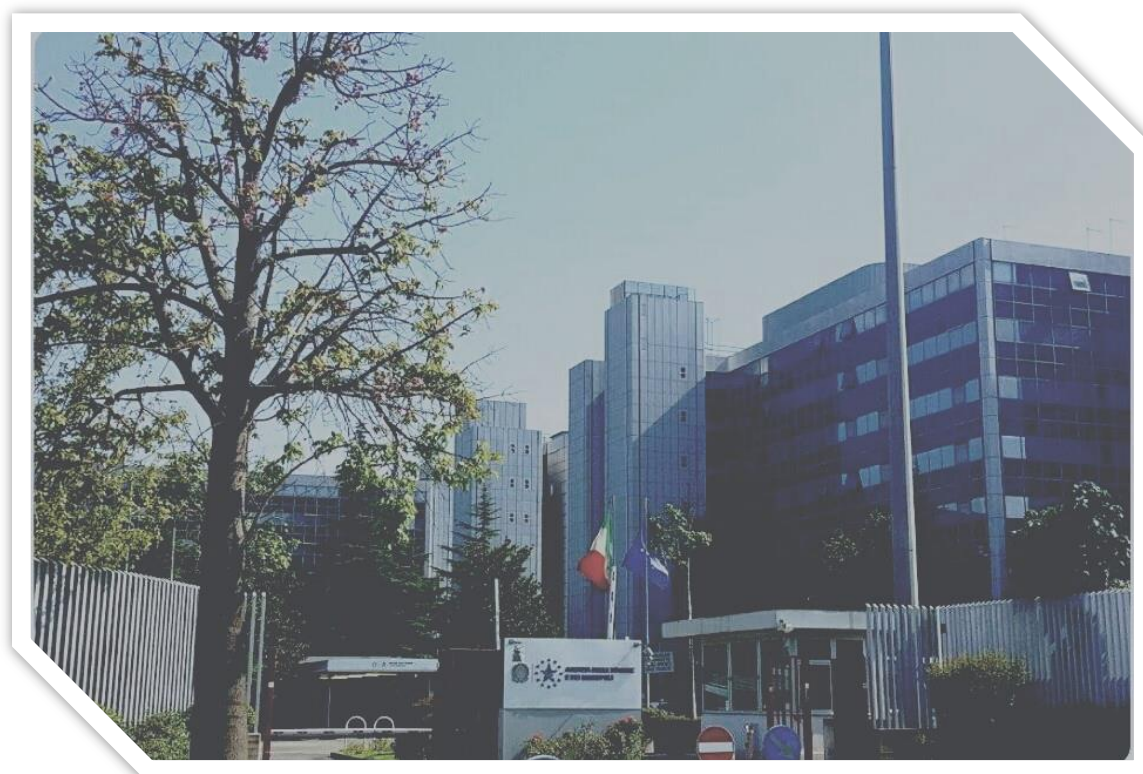




**AGENZIA  
DOGANE  
MONOPOLI**

# **Piano Triennale di prevenzione della corruzione**

**2018-2020**



## 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 .....	3
1.2.1 Missione .....	6
1.2.2 Funzioni .....	6
1.3 Il contesto di riferimento.....	8
1.3.1 Il contesto esterno .....	8
1.3.2 Il contesto interno.....	9
1.4 L'approccio dell'Agenzia alla prevenzione della corruzione.....	12
1.5 Il processo di definizione del Piano triennale di prevenzione della corruzione 2018-2020.....	16
<b>2. RUOLI E RESPONSABILITÀ.....</b>	<b>19</b>
2.1 Obblighi di informazione.....	20
<b>3. L'ANALISI, LA VALUTAZIONE E LA GESTIONE DEL RISCHIO.....</b>	<b>21</b>
3.1 La nozione di rischio.....	21
3.2 Identificazione, analisi e ponderazione del rischio .....	21
<b>4. LE MISURE GENERALI PER LA GESTIONE DEL RISCHIO .....</b>	<b>22</b>
4.1 Trasparenza.....	22
4.1.1 Il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.....	22
4.1.2 Accesso civico.....	24
4.2 Codice di comportamento .....	39
4.2.1 Presa d'atto del Codice di comportamento.....	41
4.3 Monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti.....	41
4.4 Rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio .....	42
4.4.1 La rotazione dei dirigenti .....	43
4.4.2 La rotazione del personale di qualifica non dirigenziale .....	45
4.5 Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi.....	46
4.6 Svolgimento di incarichi d'ufficio ed extraistituzionali.....	46
4.7 Conferimento di incarichi dirigenziali .....	47
4.8 Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento incarichi in caso di condanna per delitti contro la P.A. ....	48
4.9 Vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi ..	48
4.10 Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro ( <i>pantouflage - Revolving doors</i> ).....	50
4.11 Segnalazioni - Whistleblower .....	51
4.11.1 La procedura per la gestione delle segnalazioni .....	53
4.11.2 La tutela della riservatezza del segnalante nell'ambito del procedimento disciplinare .....	54
4.11.3 Le segnalazioni di eventuali discriminazioni nei confronti del whistleblower .....	55

4.11.4	Altre categorie di soggetti ai quali sono accordate misure di tutela analoghe a quelle previste per i dipendenti pubblici .....	55
4.12	Misure per la sicurezza degli accessi alle banche dati.....	56
4.13	Formazione.....	57
4.13.1	Destinatari.....	57
4.13.2	Le aree di formazione previste .....	57
4.13.3	Il Piano della Formazione 2018 e le procedure per l'individuazione dei destinatari .....	57
4.14	Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile .....	58
4.15	Monitoraggio termini procedurali .....	58
4.16	Informatizzazione dei processi.....	59
<b>5.</b>	<b>ULTERIORI MISURE PER LA GESTIONE DEL RISCHIO .....</b>	<b>59</b>
<b>6.</b>	<b>MONITORAGGIO E VIGILANZA .....</b>	<b>60</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 presente aggiornamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione (di seguito PTPC) dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli per il triennio 2018-2020 interviene a distanza di pochi mesi dal precedente (adottato con Determinazione del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli n. 2157-RI del 30 gennaio 2018) conseguentemente all'avvio del processo di complessiva razionalizzazione dell'assetto organizzativo dell'Agenzia che ha portato alla riscrittura dello Statuto e del Regolamento di amministrazione<sup>1</sup>.

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>2</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>3</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 2017 ai dirigenti delle strutture di terzo livello*)<sup>4</sup> l'integrazione degli obiettivi relativi a diverse posizioni dirigenziali, con obiettivi connessi alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza.

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

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

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

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

<sup>2</sup> 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>3</sup> Il rafforzamento del contrasto alla corruzione e all'illegalità nella Pubblica Amministrazione e nel settore degli appalti pubblici, anche avvalendosi di analisi di rischio mirate e della sinergia con l'ANAC, compare tra le azioni strategiche e le priorità individuate nell'allegato all'Atto di indirizzo del Ministro dell'Economia e delle Finanze per la definizione delle priorità politiche per l'anno 2018,

<sup>4</sup> cfr. prot. 11320 RU del 31.12.2017. Le posizioni interessate sono quelle dei Direttori delle Aree personale, formazione e organizzazione, procedure e controlli settore accise e settore dogane delle Direzioni territoriali; dei Direttori di Distretto; dei Direttori degli Uffici delle dogane; dei Dirigenti delle strutture centrali dell'Area dogane; dei Dirigenti dell'Area Monopoli e dei Dirigenti delle relative strutture centrali. A tali dirigenti sono stati assegnati, tra gli obiettivi per l'anno 2017: la diffusione della cultura di correttezza deontologica, la predisposizione di piani di avvicendamento del personale e di altre misure di presidio del rischio e la loro concreta attuazione, le attività connesse agli adempimenti di cui al d.lgs. n. 33/2013 in materia di trasparenza. **L'integrazione descritta riveste carattere di stabilità. Nelle more dell'assegnazione dei nuovi obiettivi per l'anno 2018, quelli attribuiti per il 2017 dovranno orientare anche le attività dell'anno in corso.**

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, cui sono affidati compiti consultivi e il Collegio dei revisori dei conti, responsabile dei controlli di tipo amministrativo-contabile.

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

Detto accorpamento ha comportato 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>5</sup>.

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

Le misure adottate comportano la riduzione (del 15% circa) delle posizioni dirigenziali di prima e seconda fascia in luogo delle quali saranno istituite - ai sensi dell'art. 1, comma 93, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 - nuove posizioni organizzative<sup>6</sup> da impiegare soprattutto negli uffici locali.

L'impegno assunto consiste nell'avvio delle nuove strutture, a regime, a partire dall'inizio del 2019.

Nella pagina seguente figura il nuovo organigramma.

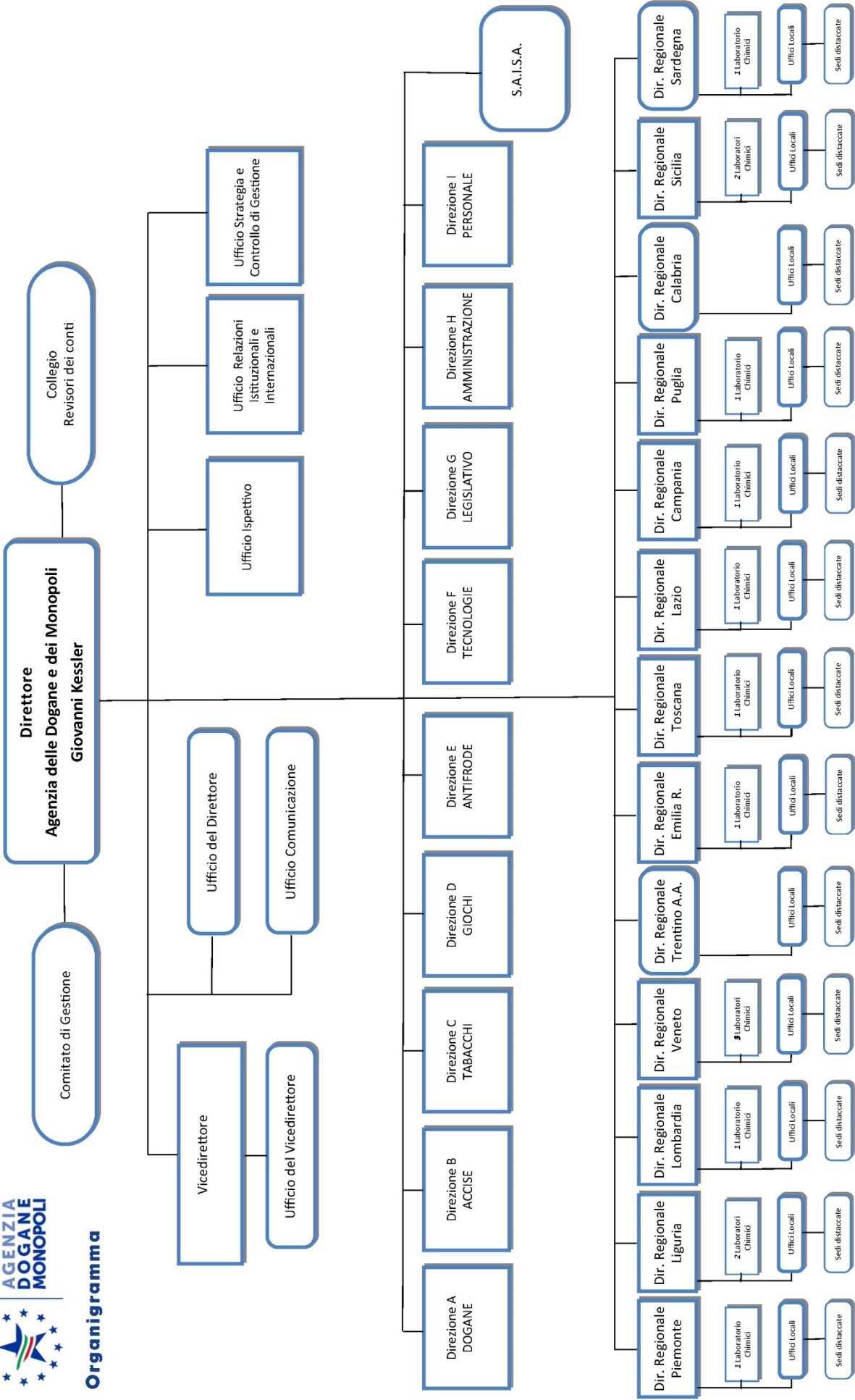
---

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

<sup>6</sup> Posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione



# Organigramma





### *1.2.1 Missione*

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

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

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

### *1.2.2 Funzioni*

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

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

f. gestione dei laboratori chimici, assicurando l'equilibrio fra costi e benefici, anche attraverso l'offerta di servizi specialistici ad altri enti, imprese e privati;

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

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



### 1.3 Il contesto di riferimento

#### 1.3.1 Il contesto esterno

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

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

Anche la tipologia di materie trattate (dogane, accise, giochi) comporta distinte categorie di interlocutori (*stakeholder*<sup>7</sup>).

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

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

In forza di tali premesse, ritenendo non particolarmente significativa un’eventuale analisi del contesto esterno sviluppata sulla base dei dati relativi all’andamento del fenomeno corruttivo a livello nazionale e alla sua percezione (si tratterebbe di un’analisi comune a tutte le Amministrazioni dello Stato), si è invece

	anno 2012**				anno 2013**				anno 2014**				anno 2015**				anno 2016**				anno 2017**				
	indagati	condannati definit.***	Prosciolti definit. con formula piena ****	Prosciolti per prescrizione	indagati	condannati definit.***	Prosciolti definit. con formula piena ****	Prosciolti per prescrizione	indagati	condannati definit.***	Prosciolti definit. con formula piena ****	Prosciolti per prescrizione	indagati	condannati definit.***	Prosciolti definit. con formula piena ****	Prosciolti per prescrizione	indagati	condannati definit.***	Prosciolti definit. con formula piena ****	Prosciolti per prescrizione	indagati	condannati definit.***	Prosciolti definit. con formula piena ****	Prosciolti per prescrizione	
<b>Numero complessivo</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>23</b>	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>18</b>		<b>1</b>		
<b>di cui:</b>																									
Concussione e corruzione (da 317 a 322 C.P.)	11	3		3		1		2	3	2	1	6	3		2	3	3					4		1	
Abuso d'ufficio (323 C.P.)			2		3										2		8								
Altri reati propri di dipendenti previsti nel C.P.	8	4	3	2	4	1	5	2	5	5	3	7	3	5	7		2				6		1		
Reati propri di appartenenti alla PA previsti da altre leggi					1				2				1												
Reati comuni non colposi	5	2	3	1	9	2	6	2	6	6	5	4	4	6	1		15				19		2		
<b>Misure disciplinari connesse a procedimenti penali adottate</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>					<b>15</b>				
<b>di cui:</b>																									
Risoluzione del rapporto di lavoro (licenziamento)	2	5		1	2	4			3	1					3						11				
Altre sanzioni disciplinari con mantenimento rapporto di lavoro	4	1	2	2	6		1		6	1		1	2		2						4				
Risoluzione del rapporto di lavoro per altre cause (dimissioni, ecc.)						1											1								

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

\*\*\*: incluso patteggiamento

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

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.

ritenuto utile esaminare i dati sui reati che hanno visto coinvolti dipendenti dell’Agenzia dal 2012. Dalla tabella di seguito riportata si può rilevare un *trend* abbastanza positivo, considerato che il numero di dipendenti sottoposti a indagini penali appare in leggera diminuzione, tenendo conto anche del fatto che, dal 1 dicembre 2012, l’Agenzia ha incorporato l’ex AAMS.

<sup>7</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 (*stakeholder*) 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. 212 unità) e quello dell’Aquila (n. 21 unità).

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

Tenuto conto che tale attività non può prescindere dalla rilevazione e dall’analisi dei processi organizzativi, si è ritenuto opportuno dare avvio alla mappatura dei processi svolti presso le singole unità organizzative secondo le modalità che saranno successivamente illustrate<sup>8</sup>.

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

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

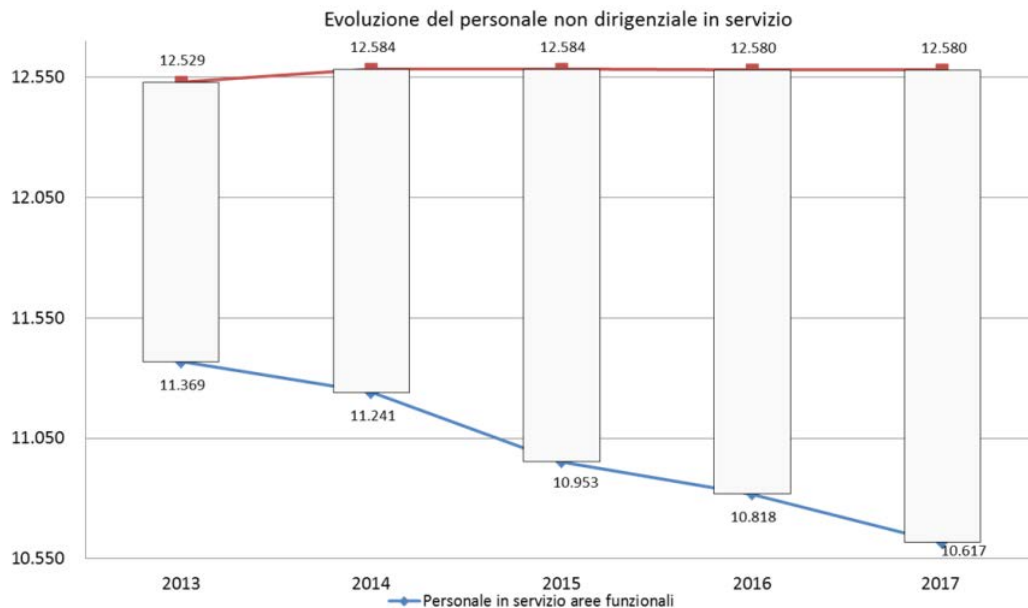
Il personale effettivamente in forza all’Agenzia non raggiunge, ormai da anni, il livello della dotazione organica (pur essendosi questa a più riprese ridimensionata). Le azioni straordinarie di reclutamento e un forte ricorso alla mobilità intercompartimentale, in presenza del modesto *turn over* consentito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

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

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

---

<sup>8</sup> Cfr. infra, paragrafo 1.5.



La competenza in materia di distribuzione del personale tra le strutture organizzative di vertice dell'Agencia è attribuita, in via esclusiva, alla Direzione Centrale Personale, che acquisisce dalle singole strutture informazioni utili a pianificare la mobilità del personale sul territorio<sup>9</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>10</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>11</sup>

<sup>9</sup> A tal fine è stato elaborato un modello matematico che tiene conto di oltre 60 indicatori sia di attività, sia di platea.

<sup>10</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 telelavoro e dallo straordinario.

<sup>11</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>12</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>13</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 (D.D. n. 25020/RI del 27.10.2016 e D.D. n. 29814 del 15.12.2016)				PERSONALE AL 31 DICEMBRE 2017* DISTRIBUITO PER SEDE DI ORGANICA APPARTENENZA				TASSO DI COPERTURA AL 31 DICEMBRE 2017			
	I area	II area	III area	Totale	I area	II area	III area	Totale	I area	II area	III area	Totale

<b>STRUTTURE CENTRALI</b>	<b>30</b>	<b>660</b>	<b>820</b>	<b>1510</b>	<b>19</b>	<b>529</b>	<b>776</b>	<b>1.324</b>	<b>63%</b>	<b>80%</b>	<b>95%</b>	<b>88%</b>
---------------------------	-----------	------------	------------	-------------	-----------	------------	------------	--------------	------------	------------	------------	------------

DID CAMPANIA E CALABRIA	5	318	509	<b>832</b>	4	261	475	<b>740</b>	80%	82%	93%	<b>89%</b>
DID EMILIA ROMAGNA E MARCHE	5	310	510	<b>825</b>	2	260	426	<b>688</b>	40%	84%	84%	<b>83%</b>
DID LAZIO E ABRUZZO	5	423	445	<b>873</b>	3	363	408	<b>774</b>	60%	86%	92%	<b>89%</b>
DID LIGURIA PIEMONTE VALLE D'AOSTA	9	540	852	<b>1.401</b>	7	504	709	<b>1220</b>	78%	93%	83%	<b>87%</b>
DID PUGLIA MOLISE E BASILICATA	2	262	342	<b>606</b>	2	238	302	<b>542</b>	100%	91%	88%	<b>89%</b>
DID TOSCANA SARDEGNA E UMBRIA	4	320	508	<b>832</b>	4	285	398	<b>687</b>	100%	89%	78%	<b>83%</b>
DID VENETO E FRIULI V.G.	5	446	791	<b>1.242</b>	2	352	665	<b>1019</b>	40%	79%	84%	<b>82%</b>
DIP BOLZANO TRENTO	2	87	156	<b>245</b>	0	62	113	<b>175</b>	0%	71%	72%	<b>71%</b>
DRD LOMBARDIA	10	553	1.050	<b>1.613</b>	9	468	881	<b>1358</b>	90%	85%	84%	<b>84%</b>
DRD SICILIA	3	221	387	<b>611</b>	2	185	330	<b>517</b>	67%	84%	85%	<b>85%</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>2.978</b>	<b>4.707</b>	<b>7.720</b>	<b>70%</b>	<b>86%</b>	<b>85%</b>	<b>85%</b>

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

<sup>12</sup> 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>13</sup> Attuata con direttiva n. 30967/R.I. del 28 dicembre 2016.

STRUTTURE DIRIGENZIALI***	DOTAZIONE ORGANICA* (D.D.n.25020/RI del 27.10.2016 e D.D. n.29814 del 15.12.2016)				PERSONALE AL 31 DICEMBRE 2017** DISTRIBUITO PER SEDE DI ORGANICA APPARTENENZA				TASSO DI COPERTURA AL 31 DICEMBRE 2017			
	I area	II area	III area	Totale	I area	II area	III area	Totale	I area	II area	III area	Totale
UFFICIO DEI MONOPOLI PER IL FRIULI VENEZIA GIULIA	7	26	15	48	6	24	14	44	86%	92%	93%	92%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER IL LAZIO	6	89	48	143	4	80	32	116	67%	90%	67%	81%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER IL PIEMONTE E LA VALLE D'AOSTA	8	75	52	135	7	52	33	92	88%	69%	63%	68%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER IL VENETO E IL TRENTINO ALTO ADIGE	5	60	37	102	4	47	20	71	80%	78%	54%	70%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER LA CALABRIA	8	35	27	70	6	33	17	56	75%	94%	63%	80%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER LA CAMPANIA	13	138	65	216	12	133	61	206	92%	96%	94%	95%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER LA LIGURIA	7	57	29	93	6	51	27	84	86%	89%	93%	90%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER LA LOMBARDIA	9	97	53	159	7	88	45	140	78%	91%	85%	88%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER LA PUGLIA LA BASILICATA E IL MOLISE	20	124	55	199	17	112	48	177	85%	90%	87%	89%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER LA SARDEGNA	7	67	22	96	7	63	19	89	100%	94%	86%	93%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER LA SICILIA	20	157	77	254	19	157	67	243	95%	100%	87%	96%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER LA TOSCANA	3	64	51	118	3	56	48	107	100%	88%	94%	91%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER L'ABRUZZO	2	46	17	65	2	31	16	49	100%	67%	94%	75%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER LE MARCHE	3	62	15	80	2	54	14	70	67%	87%	93%	88%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER L'EMILIA ROMAGNA	9	114	45	168	8	81	29	118	89%	71%	64%	70%
UFFICIO DEI MONOPOLI PER L'UMBRIA	3	29	12	44	3	29	10	42	100%	100%	83%	95%
<b>TOTALE UFFICI DEI MONOPOLI</b>	<b>130</b>	<b>1.240</b>	<b>620</b>	<b>1.990</b>	<b>113</b>	<b>1091</b>	<b>500</b>	<b>1704</b>	<b>87%</b>	<b>88%</b>	<b>81%</b>	<b>86%</b>
<b>TOTALE AGENZIA</b>	<b>210</b>	<b>5.380</b>	<b>6.990</b>	<b>12.580</b>	<b>167</b>	<b>4.598</b>	<b>5.983</b>	<b>10.748</b>	<b>80%</b>	<b>85%</b>	<b>86%</b>	<b>85%</b>

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

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

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

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

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

- sulla circolazione delle merci in ingresso e in uscita dal territorio dell'Unione Europea, per garantire la piena osservanza della normativa di natura tributaria - sia unionale che nazionale - e per contrastare gli

illeciti di natura extra-tributaria (quali i traffici di droga, di armi, di beni del patrimonio culturale, di prodotti contraffatti o non rispondenti alle normative in materia sanitaria o di sicurezza, nonché il commercio internazionale di esemplari di specie animali e vegetali minacciate di estinzione, protette dalla Convenzione di Washington);

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

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

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

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

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

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

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

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

significativamente il ruolo e la discrezionalità del singolo funzionario doganale, contenendo in misura considerevole il rischio corruzione.

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

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

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

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

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

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

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



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

In aggiunta all'anagrafica dei soggetti titolari degli esercizi commerciali in possesso dei necessari titoli abilitativi, rappresentata dalla "Anagrafe Unica Monopoli", nel SIC è stata inserita la funzionalità dedicata alla cosiddetta "rete illegale", nella quale figurano gli esercizi non appartenenti alla filiera dei soggetti che in concessione gestiscono giochi e tabacchi.

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

A far data dal 26 marzo 2015, infatti, all'indomani della pubblicazione della sentenza n. 37/2015 della Corte Costituzionale<sup>14</sup>, l'Agenzia si è trovata a dover sopperire alla vacanza di ben 126 posizioni dirigenziali non generali (sulle 254 complessive), che risultavano condotte da funzionari di terza area destinatari di incarichi dirigenziali a tempo determinato.

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

Attualmente risultano 144 posizioni dirigenziali dirette *ad interim*.

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

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

Al fine di rimediare, seppur parzialmente, a tale stato di cose e garantire il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa, con determinazione direttoriale n. 19920/RI del 24 novembre 2015, da ultimo

---

<sup>14</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).

modificata con determinazione n. 28395/RI del 4 dicembre 2017, sono state istituite 117 posizioni organizzative, denominate “*posizioni di funzionario delegato*”<sup>15</sup>.

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

## 1.5 Il processo di definizione del Piano triennale di prevenzione della corruzione 2018-2020

In occasione della predisposizione del primo PTPC (per il triennio 2014-2016), era stata condotta una complessiva, seppure 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>16</sup>, si è ritenuto opportuno, coerentemente con quanto già programmato<sup>17</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>18</sup>

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, dunque, 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

<sup>15</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>16</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>17</sup> Cfr. PTPC 2016-2018, paragrafo 15

<sup>18</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.*

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

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, che, in una prima fase, avevano riguardato 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), sono state portate a termine da tutte le restanti strutture territoriali dell'Agenzia nel mese di dicembre 2017.

Si è, infatti, ritenuto necessario che le attività di mappatura, analisi e trattamento del rischio fossero operate da ciascun Ufficio. Occorre, in proposito, 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 di: 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 attaglino al caso specifico, assicurandone, in tal modo, la loro sostenibilità e verificabilità, a seconda delle priorità rilevate e delle risorse a disposizione.

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

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

In questo caso, infatti, le risultanze delle analisi e delle valutazioni del rischio condotte a livello centrale, associate alle misure da adottare o adottabili in funzione di contenimento del rischio, costituiscono la base per la successiva attività di autovalutazione da parte di ciascun responsabile della singola unità organizzativa; costui, grazie alla conoscenza della specifica realtà dell’Ufficio, potrà individuare, oltre ad eventuali rischi ulteriori rispetto a quelli già identificati, anche la tipologia di misure di contenimento, nonché le relative modalità di attuazione più aderenti al contesto e, pertanto, più incisive e meglio attuabili.

Il controllo e il monitoraggio sull’attuazione delle misure, invece, coerentemente con le indicazioni della circolare n. 1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica, è affidato - secondo un processo “*top-down*” - ad un’attività di secondo livello (*compliance*), finalizzata ad accertare l’effettiva attuazione ed efficacia delle misure gestionali progettate, nonché il rispetto degli impegni assunti dai singoli responsabili di struttura; la stessa è svolta dal Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (di seguito RPCT) in collaborazione con i Dirigenti di vertice<sup>19</sup> (Referenti) e dai servizi di controllo (in primo luogo l’Ufficio centrale Audit Interno).

---

<sup>19</sup> Per il ruolo affidato ai dirigenti di uffici dirigenziali generali cfr. d.lgs. n. 165/2001, art. 16, comma 1, lettera 1 bis)

## 2. RUOLI E RESPONSABILITÀ

Con determinazione direttoriale *Prot. n. 2425/R.I.* del 31 gennaio 2013, il Direttore dell'Ufficio centrale Audit Interno è stato nominato Responsabile della prevenzione della corruzione per l'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Dal 1 gennaio 2016 Direttore del suddetto Ufficio e, in quanto tale, Responsabile della prevenzione della corruzione dell'Agenzia, è il dottor Gianfranco Brosco. Le competenze allo stesso attribuite dalla legge n. 190/2012 (di seguito '*Legge*') sono le seguenti:

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

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

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.

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

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

Referenti, Direttori centrali dell'Agenzia e Direttore del SAISA, in particolare, in ossequio al disposto di cui all'art. 16, comma 1, lettere 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>20</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>21</sup>.

## **2.1 Obblighi di informazione**

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

Allo scopo, il RPCT, servendosi dell’Ufficio centrale Audit Interno, cura la predisposizione di una reportistica dedicata da sottoporre 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 rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti.

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

- l’eventuale conoscenza di procedimenti penali avviati nei confronti del personale per uno dei reati previsti nel capo I del titolo II c.p. e gli eventuali conseguenti provvedimenti, anche ai sensi degli artt.

<sup>20</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>21</sup> cfr. infra par. 4.2



55 ter d.lgs. n. 165/2001 nonché degli artt. 68 e 70 del C.C.N.L. del personale relativo al comparto delle Agenzie fiscali in vigore;

- gli eventuali procedimenti disciplinari avviati ai sensi dell'art. 55 bis del d.lgs. n. 165/2001 aventi ad oggetto fattispecie sensibili ai fini dell'applicazione della Legge;
- le eventuali segnalazioni di condotte illecite e le iniziative intraprese a seguito delle stesse, anche se le segnalazioni siano pervenute da anonimi o comunque da persone non individuabili o non riconoscibili, purché siano adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari; siano tali - cioè - da far emergere fatti e situazioni riconducibili a contesti determinati (es. indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari).

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

#### 3.1 La nozione di rischio

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

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

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

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 PNA 2016) la mappatura di tutti i processi svolti presso le singole unità organizzative. I lavori, conclusi nel mese di dicembre 2017, hanno comportato l'identificazione e l'analisi degli eventuali rischi di corruzione insiti all'interno dei processi svolti presso gli uffici.

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

Categorie di rischio	
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 dell’esame dei dati forniti a fine 2017 da tutte le strutture dell’Agenzia impegnate nelle attività di mappatura, nel presente documento, come anticipato al paragrafo 1.5, sono dedicati specifici approfondimenti ad alcuni settori di attività dell’Agenzia (autorizzazioni e concessioni, procedimenti di controllo etc.) ritenuti particolarmente sensibili (cfr. allegato n.1).

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

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

### **4.1 Trasparenza**

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

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

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

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

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

La stretta correlazione tra normativa sulla trasparenza e normativa sulla prevenzione e il contrasto della corruzione emerge anche dall’indicazione contenuta all’articolo 43 del d.lgs. n. 33/2013 che pone, “*di norma*” (facendo quindi salva la facoltà dell’Amministrazione di assumere una diversa determinazione) in

capo al Responsabile della prevenzione della corruzione, individuato all'interno di ogni amministrazione, l'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.1.2 *Accesso civico*

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

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

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

#### Accesso civico

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

La prescrittività dell'impianto normativo disegnato in materia di obblighi giuridici di pubblicazione è sancita dal Capo VI del d.lgs. 33/2013 e, in particolare, dagli articoli 46 e 47, ove è previsto che l'inadempimento all'obbligo di pubblicazione costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'Amministrazione e criterio di valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato

alla performance individuale dei responsabili. A corollario del predetto sistema, il comma 5 dell'articolo 43 del citato decreto, prevede che il RPCT deve segnalare i casi di inadempimento, totale o parziale, agli obblighi di pubblicazione, in relazione alla loro gravità, all'ufficio di disciplina ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare, al vertice politico dell'Amministrazione e all'Organismo Indipendente di Valutazione, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

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

I soggetti istituzionali chiamati a governare il processo di attuazione della disciplina sull'accesso civico generalizzato, con competenze, funzioni e poteri diversi, sono:

- a) il Dipartimento della funzione pubblica (DFP);
- b) l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC);
- c) il Garante per la protezione dei dati personali.

L'attuazione della disciplina in materia di FOIA e il coordinamento delle relative iniziative poste in essere dalle pubbliche amministrazioni, rientrano nell'ambito dei compiti istituzionali di attuazione delle riforme amministrative e di promozione della trasparenza e della digitalizzazione, che l'ordinamento assegna al DFP.

A tal riguardo, il DFP ha avviato un'attività di monitoraggio trimestrale delle istanze FOIA pervenute ai Ministeri e ha favorito progetti pilota a livello territoriale; inoltre, è stato costituito un *Help Desk* FOIA con l'intento di assicurare un supporto alle amministrazioni, anche attraverso il coordinamento e la messa in rete dei diversi *Help Desk*, da istituire a livello locale.

Con la Circolare del 6 giugno 2017, n. 2 avente ad oggetto la «Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)», il DFP ha fornito alle amministrazioni indicazioni di carattere organizzativo e procedurale in merito alla gestione delle istanze di accesso generalizzato, specificando, nelle premesse, che la pratica applicativa, successiva all'adozione delle Linee Guida dell'ANAC<sup>22</sup>, «ha evidenziato la necessità di fornire alle amministrazioni ulteriori chiarimenti operativi, riguardanti il rapporto con i cittadini e la dimensione organizzativa e procedurale interna» e di «promuovere una coerente e uniforme attuazione della disciplina sull'accesso civico generalizzato».

Nel Comunicato del Presidente dell'ANAC del 27 aprile 2017 si specifica che le competenze dell'Autorità in materia di attuazione dell'accesso generalizzato si limiteranno essenzialmente all'aggiornamento delle Linee Guida, tenendo «anche conto delle prassi formatesi con le decisioni delle amministrazioni o di eventuali decisioni giurisdizionali» e che «eventuali richieste di parere potranno essere prese in considerazione da ANAC solo se attinenti a questioni di particolare rilevanza relative esclusivamente a chiarimenti sull'interpretazione delle suddette Linee guida».

Il Garante della *privacy* ha un potere di sostanziale «codecisione» sull'adozione delle Linee Guida dell'ANAC ed è chiamato a esprimere un parere obbligatorio, su richiesta delle amministrazioni, nell'ambito del procedimento di riesame dell'istanza di accesso.

---

<sup>22</sup> Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016 «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»

### ***Accesso civico generalizzato - Il procedimento***

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

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

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

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

Dalla lettura della norma (art. 5, co. 2 del d.lgs. 33/2013) emerge un dato testuale: l'esercizio dell'accesso civico generalizzato non comprende anche le 'informazioni', cioè il risultato dell'elaborazione di documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni. Al riguardo, si condivide l'orientamento dottrinale<sup>23</sup>, secondo il quale occorre superare l'approccio basato esclusivamente sulla logica dell'adempimento (per cui le istanze di accesso generalizzato andrebbero automaticamente respinte nella misura in cui abbiano a oggetto 'informazioni'). Infatti, se è vero che l'elaborazione di documenti non è imposta dalla legge, è altresì vero che la stessa non è preclusa e che potrebbe rispondere all'interesse dei cittadini e della stessa Pubblica Amministrazione che, nell'ottica del buon andamento, sia attenta a prevenire il carico di lavoro derivante dalla necessità di predisporre il riscontro alle istanze di accesso generalizzato, mediante la pubblicazione di quei dati, documenti e informazioni per i quali è stato manifestato un interesse da parte dei cittadini, seppur non sussista un obbligo giuridico di pubblicazione.

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

La richiesta può essere presentata alternativamente a:

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

L'istanza può essere trasmessa con le seguenti modalità:

---

<sup>23</sup> Corso Scuola Nazionale dell'Amministrazione "La disciplina dell'accesso generalizzato (c.d. FOIA): gli strumenti necessari per una corretta applicazione nelle pubbliche amministrazioni".

1. Tradizionale<sup>24</sup>:

- a) consegnata a mano con contestuale sottoscrizione in presenza del dipendente;
- b) se già sottoscritta:
  - consegnata a mano con allegata copia del documento di identità;
  - inviata a mezzo fax con allegata copia del documento di identità;
  - trasmessa mediante raccomandata a.r. con allegata copia del documento di identità.

2. Telematica

- a) mediante posta elettronica, con allegata copia del documento di identità;
- b) con le modalità previste dall'art. 65, comma 1, CAD, d.lgs. 217/2017:
  - sottoscritta mediante firma digitale o firma elettronica qualificata;
  - l'istante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), nonché carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi;
  - trasmessa dall'istante mediante la propria casella di posta elettronica certificata.

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

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

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

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

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

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

- Area Dogane:

---

<sup>24</sup> cfr. art. 38, commi 1 e 3, D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445

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

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

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

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

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

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



Acquisita l'istanza, l'ufficio competente svolge le relative attività istruttorie, articolate nelle seguenti fasi, nelle quali il comportamento dell'ufficio è ispirato a principi di dialogo collaborativo con l'utenza<sup>25</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nel caso in cui l'unità organizzativa rilevi, nel rispetto dei criteri che precedono, l'eccessiva e irragionevole onerosità dell'attività istruttoria richiesta, ne dà motivata comunicazione all'istante e, in contraddittorio con quest'ultimo, addiuvata, ove possibile, a una soluzione 'conciliativa' – "*fair solution*" - che consenta di contemperare le esigenze amministrative e quelle dell'istante (ad esempio: frazionando

---

<sup>25</sup> Per dialogo collaborativo si intende l'atteggiamento propositivo dell'amministrazione che si adopera per soddisfare l'interesse conoscitivo, evitando atteggiamenti ostruzionistici (Cfr. Circolare DFP 2/2017, paragrafo 8)

l'originaria istanza cumulativa in più istanze autonome, da proporsi a intervalli di tempo successivi, in modo da diluire nel tempo l'onerosità della connessa attività istruttoria; oppure concordando la presentazione di una nuova istanza con oggetto limitato rispetto all'originaria richiesta).

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

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

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

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

Quest'ultima ha ribadito che le Amministrazioni devono tener conto della riserva di legge prevista dall'articolo 10 della Convenzione Europea sui Diritti Umani<sup>26</sup>. Conseguentemente, le stesse *“non possono precisare la portata delle eccezioni legislative previste, né tantomeno aggiungerne altre, mediante atti giuridicamente vincolanti, ad esempio di natura regolamentare. La riserva di legge in questa materia, va intesa come assoluta.”* Ne deriva che le eccezioni devono essere interpretate e applicate restrittivamente, in modo da non comprimere il diritto all'informazione (v. Linee Guida ANAC, p. 6; Circ. DFP 2/17, p. 3), ricorrendo ai principi generali dell'azione amministrativa (principio di proporzionalità) e facendo riferimento ai vincoli imposti dal legislatore.

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

✓ Eccezioni assolute

Hanno la finalità di garantire un livello di protezione maggiore a determinati interessi (pubblici o privati) a causa della loro particolare rilevanza e postulano l'assenza di un potere discrezionale in capo all'Amministrazione. In questi casi l'ufficio deve verificare con attenzione che la fattispecie ricada in tale tipologia e, successivamente, applicare l'eccezione senza operare bilanciamenti. Occorre, altresì, motivare il

---

<sup>26</sup> Cfr. : art. 10 CEDU (Libertà di espressione):

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

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

rigetto, indicando l'iter logico giuridico percorso per ricondurre la fattispecie concreta a quella astratta prevista dalla norma.

➤ Segreto di Stato

La definizione di segreto di Stato è contenuta nell'art. 39 della legge 3 agosto 2007, n. 124, che ha abrogato la previgente legge 24 ottobre 1977, n. 801, secondo il quale *“sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato”*. Il potere di disporre il vincolo derivante dal segreto di Stato è attribuito in via esclusiva al Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 39, comma 4). Decorsi quindici anni dall'apposizione del segreto di Stato o, in mancanza di questa, dalla sua opposizione confermata, chiunque vi abbia interesse può richiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri di avere accesso alle informazioni, ai documenti, agli atti, alle attività, alle cose e ai luoghi coperti dal segreto di Stato (art. 39, comma 7). Il segreto in parola è opponibile anche all'autorità giudiziaria, eccetto alla Corte Costituzionale. Il segreto di Stato va tenuto distinto dalle classifiche di segretezza, disciplinate dall'art. 42 della legge n. 124/2007, che sono apposte dalle singole amministrazioni per circoscrivere la conoscenza delle informazioni per i soggetti che abbiano necessità di accedervi, o a ciò abilitati in ragione delle loro funzioni istituzionali.

➤ Altri casi di segreto espressamente previsti dalla legge

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

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

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

Il d.lgs. 33/2013 è fondato sul condivisibile presupposto che l'accesso documentale *ex lege* 241/1990 garantisce al cittadino un diritto più forte rispetto all'accesso civico generalizzato,

legittimato dalla posizione qualificata del soggetto (interesse diretto, concreto e attuale) con l'intento di evitare che, attraverso il FOIA, si possa accedere ad atti per cui, invece, l'accesso documentale è negato.

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

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

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

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

Anche in merito al rinvio al regolamento governativo di cui al comma 6 dell'art. 24 della legge 241/1990 e agli atti adottati dalle Amministrazioni (ai sensi del comma 2 della medesima disposizione) per definire le categorie di atti e documenti sottratti all'accesso, si condivide l'orientamento dottrinale citato, secondo il quale queste fattispecie sono incostituzionali per contrasto con la riserva di legge posta dall'articolo 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e, quindi, con l'articolo 117 della Costituzione<sup>27</sup>. Sulla base delle precedenti considerazioni risulta preclusa la possibilità di operare una automatica riconduzione dei casi previsti dal D.M. n. 603/1996 alle categorie indicate ai primi tre commi dell'art. 5 bis del D.Lgs. n. 33/2013.

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

Da ultimo, quanto all'applicazione concreta delle eccezioni assolute, si richiama l'attenzione sul fatto che il ricorrere di dette fattispecie non esime l'ufficio dalla necessità di valutare se è possibile operare un differimento (ad esempio al momento successivo al termine della vigenza del segreto o di conclusione del procedimento tributario). In pratica, sebbene il legislatore abbia identificato a priori un interesse giuridico prevalente rispetto a quello sotteso al FOIA, l'ufficio deve, comunque, contestualizzare l'applicabilità delle eccezioni al caso esaminato.

---

<sup>27</sup> Vedi Circolare DFP 2/2017, pagg. 4-12

✓ Eccezioni relative

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

➤ Interessi pubblici

1. Sicurezza pubblica e ordine pubblico

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

2. Sicurezza nazionale

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

3. Difesa e questioni militari

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

4. Relazioni internazionali

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

5. Politica e stabilità finanziaria ed economica dello Stato

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

6. Conduzione di indagini sui reati e loro perseguimento

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

#### 7. Regolare svolgimento di attività ispettive

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

##### ➤ Interessi privati

#### 1. Protezione dei dati personali

Ai sensi dell' art. 4, co. 1, lett. b, d.lgs. 196/2003, per dato personale si intende *“qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale”*.

#### 2. Libertà e segretezza della corrispondenza

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

#### 3. Interessi economici e commerciali

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

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

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

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

La mancata opposizione da parte dei controinteressati non esime l'ufficio dal formulare il proprio eventuale accoglimento dell'istanza in ossequio al principio di proporzionalità<sup>28</sup>, fermo restando il rispetto dei principi recati dal d.lgs. 196/2003.

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

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

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

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

Anzitutto l'Amministrazione deve chiedersi se il rilascio del dato o del documento possa arrecare pregiudizio a uno specifico interesse pubblico o privato protetto dalle eccezioni relative. Se la risposta è negativa, l'accesso viene accordato; se la risposta è positiva: l'Amministrazione deve procedere alla qualificazione del pregiudizio per negare l'accesso.

---

<sup>28</sup> In ragione di tale principio ogni provvedimento utilizzato dalla pubblica amministrazione, specialmente se sfavorevole al destinatario, deve essere allo stesso tempo necessario e commisurato al raggiungimento dello scopo prefissato dalla legge. Conseguentemente, ogniqualvolta sia possibile operare una scelta tra più mezzi alternativi, tutti ugualmente idonei al perseguimento dello scopo, andrebbe sempre preferito quello che determini un minor sacrificio per il destinatario, nel rispetto del giusto equilibrio tra vari interessi coinvolti nella fattispecie concreta.



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

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

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

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

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

Detta valutazione, come precisato dall'ANAC, *'proprio perché relativa all'identificazione di un pregiudizio in concreto, deve essere compiuta con riferimento al contesto temporale in cui è formulata la domanda di accesso: il pregiudizio concreto, in altri termini, deve essere valutato rispetto al momento ed al contesto in cui l'informazione è resa accessibile, e non in termini assoluti e 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.'*

- ✓ Test dell'interesse pubblico

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

L'ufficio deve valutare se:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nel sito istituzionale dell'Agenzia<sup>29</sup> sono stati pubblicati tre distinti modelli di istanza, uno per l'accesso documentale (ex artt. 22 e ss., L. n. 241/1990), uno per l'accesso civico (ex art. 5, comma 1, d.lgs. n. 33/2013) e uno per l'accesso generalizzato (ex art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33/2013).

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

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

### ***Richiesta di riesame***

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

La norma in esame prevede che, avverso la decisione espressa dall'Amministrazione o in caso di mancata risposta, l'interessato e i controinteressati possano presentare istanza di riesame al RPCT o al Giudice

---

<sup>29</sup> Sezione 'Amministrazione trasparente – Altri contenuti – Accesso civico'

amministrativo, ai sensi dell'articolo 116 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 c.d. 'Codice del processo amministrativo', ove è previsto il termine di trenta giorni decorrenti dalla conoscenza della determinazione o dalla formazione del silenzio; in merito al termine entro il quale può essere presentata istanza di riesame all'RPCT, dalla lettura del citato d.lgs. 33/2013, non emergono indicazioni espresse.

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

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

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

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

Avverso i provvedimenti adottati dal RPCT in qualità di detentore dei dati o dei documenti, è possibile presentare istanza di riesame al Direttore della Direzione Centrale Normativa e Affari Legali. Nella cura dell'istruttoria, il suddetto Direttore opera in analogia alle disposizioni che disciplinano l'iter del riesame svolto dal RPCT.

A breve sarà presente sul sito anche il modulo editabile per la proposta di riesame.

La tabella che segue sintetizza le attività programmate.

<b>Attività:</b> Realizzazione di un registro informatizzato delle istanze di accesso		
<i>Tempistica</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Indicatori</i>
31.12.2018	Direttore DCTI	Attivazione registro informatizzato

#### **4.2 Codice di comportamento**

L'art. 1, comma 44, della Legge ha conferito la delega al Governo per la definizione del Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni *“al fine di assicurare la qualità dei servizi,*

la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico”.

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

Il medesimo comma 44 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>30</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).

<sup>30</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.

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

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

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

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

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

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

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

Sulla base di talune esigenze riscontrate nel corso del monitoraggio è stato avviato l’*iter* per l’aggiornamento del Codice di comportamento.

La tabella che segue sintetizza le attività programmate.

<b>Attività:</b> Monitoraggio sui procedimenti disciplinari e sulle sanzioni irrogate		
<i>Tempistica</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Indicatori</i>
Semestrale	Dirigente Ufficio Deontologia	Pubblicazione risultati
<b>Attività:</b> Aggiornamento codice di comportamento		
<i>Tempistica</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Indicatori</i>
31.12.2018	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>31</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>
30.09.2018	Dirigente Ufficio acquisti – 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**

Nell'ambito del PNA 2016, la rotazione del personale è considerata *“quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione”*<sup>32</sup>.

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

<sup>31</sup> Cfr. nota a firma del Direttore centrale Pianificazione, Amministrazione e Sicurezza sul Lavoro, prot. n. 32696RU del 14 marzo 2016

<sup>32</sup> Cfr. PNA 2016, pag.26



#### 4.4.1 La rotazione dei dirigenti

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

Al riguardo, occorre premettere che l'Agenzia ha da tempo disciplinato – 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 contesto socio economico di riferimento, situazioni che potrebbero compromettere il livello di attenzione e di rigore morale indispensabile al corretto andamento delle strutture”*.

Nel PTPC 2017-2019 si prevedeva che i criteri e le modalità per la rotazione dei dirigenti di prima e di seconda fascia (recepiti, da ultimo, nella determinazione direttoriale prot. n. 82462 R.U. del 24.07.2017) sarebbero stati rivisti alla luce delle risultanze delle attività di mappatura dei processi da parte di tutte le strutture dell'Agenzia, conclusasi nel mese di dicembre 2017.

Considerate le esigenze di carattere organizzativo e funzionale connesse alla portata della riorganizzazione in corso<sup>33</sup>, che interessa la totalità delle strutture dirigenziali di prima e di seconda fascia (relativamente alle quali saranno bandite apposite procedure di interpello, che comporteranno l'interruzione anticipata di pressoché tutti i contratti dirigenziali in essere), si ritiene opportuno, tuttavia, prevedere i seguenti criteri di rotazione per la fase di avvio delle istituende strutture.

##### Dirigenti di prima fascia

1a) Per i dirigenti di prima fascia cui è affidata la responsabilità delle strutture di vertice centrali, è previsto l'avvicendamento, compiuti 7 anni continuativi<sup>34</sup> nel medesimo incarico, al termine della naturale scadenza del contratto dirigenziale in essere.

1b) Per i dirigenti di prima fascia cui è affidata la responsabilità delle strutture di vertice regionali, in considerazione della più elevata esposizione al rischio corruttivo derivante dalla maggiore contiguità con l'utenza, è previsto l'avvicendamento, compiuti 6 anni continuativi nel medesimo incarico, al termine della naturale scadenza del contratto dirigenziale in essere.

---

<sup>33</sup> Cfr. supra, pag. 4

<sup>34</sup> Ai fini del calcolo dei termini indicati ai punti 1a) e 1b), dovranno essere eventualmente cumulati i periodi in cui lo stesso soggetto abbia svolto funzioni dirigenziali, a qualunque titolo conferite (es. incarichi *ad interim*) presso la medesima struttura, anche se intervallati da interruzioni di durata inferiore a tre anni.

### Dirigenti di seconda fascia

2a) Per i dirigenti di seconda fascia cui è affidata la responsabilità di uffici centrali (fatta eccezione per quelli elencati al successivo punto 2c), è previsto l'avvicendamento, compiuti 7 anni continuativi<sup>35</sup> nel medesimo incarico, al termine della naturale scadenza del contratto dirigenziale in essere.

2b) Per i dirigenti di seconda fascia cui è affidata la responsabilità di uffici territoriali (regionali o locali), in considerazione della più elevata esposizione al rischio corruttivo derivante dalla maggiore contiguità con l'utenza, è previsto l'avvicendamento, compiuti 6 anni continuativi nel medesimo incarico, al termine della naturale scadenza del contratto dirigenziale in essere.

2c) Per i dirigenti di seconda fascia cui è affidata la responsabilità degli uffici elencati nella sottostante tabella, già riconosciuti particolarmente "sensibili" nell'ambito del precedente PTPC, è previsto l'avvicendamento, compiuti 5 anni continuativi nel medesimo incarico, al termine della naturale scadenza del contratto dirigenziale in essere.

Ufficio H3 - Contratti
Ufficio I2 - Reclutamento
Ufficio E4 - Analisi
Ufficio D1 – Apparecchi da intrattenimento
Ufficio D4 - Scommesse

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

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

<sup>35</sup> Ai fini del calcolo dei termini indicati ai punti 2a). 2b) e 2c), dovranno essere eventualmente cumulati i periodi in cui lo stesso soggetto abbia svolto funzioni dirigenziali, a qualunque titolo conferite (es. incarichi *ad interim*, reggenze, P.O.T.) presso la medesima struttura, anche se intervallati da interruzioni di durata inferiore a tre anni.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 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>
30.09.2018	RPCT – Dirigenti Uffici	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 Dipartimento Funzione Pubblica 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. 82462 R.U. del 24 luglio 2017 – 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, tenendo conto delle risultanze della mappatura e segmentazione dei processi e dell'identificazione e valutazione del rischio corruzione di cui al paragrafo 1.5. nonché delle previste modifiche agli assetti organizzativi dell'Agenzia.

#### **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>
31.12.2018	RPCT - Referenti	Report

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

I commi 49 e 50 della Legge dettano principi tesi a modificare la disciplina in materia di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle Pubbliche Amministrazioni e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico (che 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.

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 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>36</sup> con l'elencazione di tutti gli incarichi ricoperti nell'ultimo biennio nonché delle eventuali condanne subite per reati contro la pubblica amministrazione.

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

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

Il personale dipendente che venga a conoscenza di una causa di 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, 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>
31.12.2018	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.l.gs.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>36</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’Agenzia, è stata presa in considerazione la fattispecie relativa al conseguimento dell’abilitazione all’esercizio della professione di spedizioniere doganale che può essere rilasciata ai dipendenti che abbiano prestato servizio per almeno due anni nell’Amministrazione doganale con mansioni direttive, di concetto o esecutive (art. 51 D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 – T.U.L.D.) o agli impiegati dei ruoli delle carriere direttive e di concetto cessati dal rapporto di impiego dopo almeno venti anni di servizio nell’Amministrazione (per questi ultimi la patente di spedizioniere doganale può essere rilasciata anche in assenza del superamento del relativo esame (art. 49 D.P.R. cit.).

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

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

- inserimento, nei contratti di assunzione del personale, della clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l’apporto decisionale del dipendente;
- inserimento, nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, della condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi a ex dipendenti che abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti, nel triennio successivo alla cessazione del rapporto;
- esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;
- effettuazione di monitoraggi/controlli finalizzati a verificare l’effettiva osservanza del divieto in argomento da parte dei dipendenti cessati dal servizio nell’ultimo triennio;
- direttiva che preveda di agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell’art. 53, comma 16 ter, d.lgs. n. 165/2001.

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>
31.12.2018	RPCT - Referenti	Report

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

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

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

L'art. 54 *bis* del d.lgs. n. 165/2001, modificato con Legge n. 179 del 30 novembre 2017, accorda una speciale tutela al dipendente pubblico che, nell'interesse dell'integrità della Pubblica Amministrazione, segnala al R.P.C.T. o all'ANAC, o denuncia all'Autorità Giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, prevedendo espressamente che lo stesso non possa essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti sulle condizioni di lavoro, determinata dalla segnalazione.<sup>37</sup> Occorre richiamare l'attenzione sul fatto che, a seguito della recente modifica normativa, l'unico soggetto interno all'Amministrazione deputato a ricevere le segnalazioni è il R.P.C.T., non essendo più previsto che le segnalazioni possano essere inoltrate al superiore gerarchico.

Nel caso in cui le segnalazioni dovessero essere impropriamente ricevute da altri soggetti, in veste di superiori gerarchici del segnalante, questi ultimi sono tenuti ad inoltrarle senza ritardo al R.P.C.T., adottando le cautele necessarie a garantire la massima riservatezza.

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

Come osservato dall'ANAC, infatti,<sup>38</sup> “*il whistleblowing non è preordinato all'accertamento di un diritto denegato al segnalante (per questo esiste il giudice); l'autorità amministrativa interpellata da un whistleblower si fa carico, grazie alla segnalazione, di fronteggiare il rischio che quella situazione evidenziata possa ripetersi nel futuro, intervenendo dunque affinché l'Amministrazione interessata adotti misure di prevenzione del rischio di corruzione. Ciò significa dire, con un'espressione sintetica, che il whistleblower è tale quando si fa carico di un interesse pubblico, collettivo, e non del proprio, individuale.*”

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

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

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

---

<sup>37</sup> Per l'adozione di misure discriminatorie, fermi restando gli altri profili di responsabilità, è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro nei confronti del responsabile che ha adottato la misura. La sanzione è comminata dall'ANAC all'esito di un'apposita istruttoria (cfr. art. 54 *bis*, comma 6 d.lgs. n. 165/2001)

<sup>38</sup>Cfr. Documento ANAC del 22.06.2017 “Presentazione del secondo monitoraggio nazionale sull'applicazione del whistleblowing “

*dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo”.*

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

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

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

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

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

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

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

- le segnalazioni, il più possibile circostanziate (al fine di consentire di effettuare le dovute verifiche) dovranno essere inoltrate, preferibilmente in via telematica, al RPCT dell'Agenzia, utilizzando l'indirizzo di posta elettronica dedicato: [dogane.responsabile.anticorruzione@agenziadogane.it](mailto:dogane.responsabile.anticorruzione@agenziadogane.it);
- è opportuno che il segnalante precisi se ha già rivolto la stessa segnalazione ad altra Autorità legittimata a riceverla (Autorità giudiziaria, Corte dei conti o ANAC);
- eventuali segnalazioni riguardanti il RPCT, potranno essere inviate direttamente all'ANAC;
- qualunque sia il mezzo di trasmissione prescelto dall'autore della segnalazione devono in ogni caso essere assicurati la tutela dell'anonimato del segnalante, il divieto di discriminazione nei suoi confronti e la sottrazione della segnalazione al diritto di accesso;

- a garanzia della tutela dell'anonimato dell'autore della segnalazione, presso l'Ufficio centrale Audit interno è istituito un protocollo riservato al quale sono autorizzati ad accedere il RPCT e un ristretto numero di collaboratori da questi all'uopo delegati<sup>39</sup>;

- il RPCT valuterà adeguatamente la segnalazione ricevuta e, nel caso ravvisi elementi di non manifesta infondatezza del fatto, provvederà a curarne la relativa istruttoria, acquisendo le necessarie informazioni presso la struttura in cui si è verificato il fatto o presso altre strutture dell'Agenzia, con gli accorgimenti necessari a garantire la riservatezza del segnalante.<sup>40</sup> Si rammenta che l'art. 8 del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 (*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*) pone in capo a ciascun dipendente un espresso obbligo di collaborazione con il RPCT. Al riguardo, si sottolinea che, durante l'intera fase dell'istruttoria, anche il contenuto della segnalazione, per quanto possibile, deve essere mantenuto riservato e che, nel caso in cui sia necessario acquisire elementi conoscitivi da soggetti interni o esterni all'Amministrazione, potrà essere inoltrato il solo contenuto (o parte del contenuto) della segnalazione, espungendo qualsiasi riferimento dal quale sia possibile risalire, anche indirettamente, all'identità del segnalante.

Nel caso in cui, all'esito dell'istruttoria emergano elementi tali da prefigurare responsabilità di natura penale o contabile, in sede di trasmissione degli atti all'Autorità giudiziaria o alla Corte dei conti il RPCT dovrà evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto, cui l'ordinamento riconosce una tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001;

- le segnalazioni anonime (che in ogni caso esulano dal campo di applicazione della normativa sul *whistleblower*, non trovando applicazione nella relativa trattazione le esigenze di tutela della riservatezza che contraddistinguono le segnalazioni rese ai sensi dell'art. 54-bis d.lgs. 165/2001) saranno prese in considerazione qualora si presentino adeguatamente circostanziate e rese con sufficiente dovizia di particolari; siano tali cioè da far concretamente emergere fatti e situazioni in relazione a contesti determinati. Diversamente, alle segnalazioni anonime generiche e prive di riferimenti specifici e/o elementi riscontrabili, non sarà dato seguito.

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

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

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

<sup>39</sup> Si rammenta che, ai sensi dell' art. 1, co. 14, della legge 190/2012, la violazione da parte di dipendenti dell'Amministrazione delle misure di prevenzione della corruzione previste nel Piano di prevenzione della corruzione, ivi compresa la tutela del dipendente che segnala condotte illecite ai sensi dell'art. 54-bis, è sanzionabile sotto il profilo disciplinare

<sup>40</sup> Il mancato svolgimento delle attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, accertato dall'ANAC all'esito di apposita istruttoria, comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro nei confronti del responsabile dell'omissione (cfr. art. 54, comma 6 d.lgs. n. 165/2001)

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

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

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

Si osserva che la norma che non fornisce indicazioni circa i parametri generali da utilizzare ai fini della valutazione, sembra trovare applicazione solo a procedimento disciplinare avviato (e quindi dopo la notifica della contestazione disciplinare). E' comunque opportuno che il Responsabile dell'Ufficio procedimenti disciplinari venga a conoscenza del nominativo del segnalante solamente nel caso in cui quest'ultimo acconsenta a rendere nota la propria identità

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

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

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

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

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

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

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



Al riguardo, si osserva che, recependo un suggerimento contenuto nelle più volte richiamate Linee guida ANAC in materia di *whistleblower*, l’Agenzia aveva già provveduto ad estendere ai propri collaboratori e consulenti (con qualsiasi tipologia di contratto o incarico), ai componenti degli organi di amministrazione e gestione e ai collaboratori, a qualsiasi titolo, di imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore dell’Agenzia, le stesse garanzie di riservatezza previste per il pubblico dipendente che segnali un illecito.<sup>41</sup>

Pertanto, qualora taluno dei soggetti sopra indicati, (già destinatari degli obblighi di condotta previsti dal Codice di comportamento del personale dell’Agenzia - per quanto compatibili-<sup>42</sup>) segnali fatti illeciti di cui sia venuto a conoscenza in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative presso l’Agenzia, la segnalazione sarà trattata con le modalità descritte al paragrafo 4.11.1.

#### 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.

---

<sup>41</sup> Così come precisato dall’ANAC, l’estensione a dette categorie di soggetti delle tutele previste dall’art. 54-bis non implica l’estensione agli stessi anche delle forme di tutela contro le discriminazioni che il Dipartimento della funzione pubblica assicura ai pubblici dipendenti.

<sup>42</sup> Cfr. Codice di comportamento del personale dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli - Art. 1, comma 2.



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

### 4.13.3 Il Piano della Formazione 2018 e le procedure per l'individuazione dei destinatari

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

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

Anche per l'anno 2018 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>
31.12.2018	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>
30.09.2018	Dirigente Ufficio	Report

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

Come già illustrato<sup>43</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, di contenimento dei margini di discrezionalità da parte del singolo funzionario e di tracciabilità di tutte le attività.

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

### **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>44</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>45</sup> attraverso l'attività di analisi, valutazione e ponderazione del rischio associato ad alcuni settori di attività sono state individuate alcune misure 'trasversali' di trattamento del rischio.

Le suddette misure, dettagliatamente descritte all'allegato n. 1, dovranno essere attuate, nei termini ivi indicati, unitamente alle misure specifiche individuate dai singoli uffici all'esito dell'auto-analisi di cui al paragrafo 1.5. (cfr. allegato n. 2).

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

<sup>43</sup> cfr. paragrafo 1.4

<sup>44</sup> cfr. aggiornamento 2015 al PNA

<sup>45</sup> cfr. paragrafo 1.5

## 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.

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

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