

Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza

2021-2023

INDICE

1. L'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI E LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	3
1.1 Premesse.....	3
1.2 L'Organizzazione e le funzioni dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.....	4
1.2.1 Missione	6
1.2.2 Funzioni	7
1.3 Il contesto di riferimento.....	9
1.3.1 Il contesto esterno	9
1.3.2 Il contesto interno	10
1.4 L'approccio dell'Agenzia alla prevenzione della corruzione.....	14
1.5 Il processo di definizione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza 2021-2023	17
2. RUOLI E RESPONSABILITÀ	19
2.1 Obblighi di informazione	22
3. L'ANALISI, LA VALUTAZIONE E LA GESTIONE DEL RISCHIO	23
3.1 La nozione di rischio.....	23
3.2 Identificazione, analisi e ponderazione del rischio.....	23
4. LE MISURE GENERALI PER LA GESTIONE DEL RISCHIO	26
4.1 Trasparenza.....	26
4.1.1 Il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.....	26
4.1.2 Accesso civico	28
4.2 Codice di comportamento.....	41
4.3 Monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti.....	42
4.4 Rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio	44
4.4.1 La rotazione dei dirigenti.....	45
4.4.2 La rotazione del personale di qualifica non dirigenziale.....	47
4.5 La rotazione del personale per manifestarsi di indicatori di rischio	48
4.6 La rotazione straordinaria.....	49
4.7 Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi	54
4.8 Svolgimento di incarichi d'ufficio ed extraistituzionali.....	55
4.9 Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento incarichi in caso di condanna per delitti contro la P.A.	59
4.10 Vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi	60
4.11 Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (<i>pantouflage - Revolving doors</i>)	61
4.12 Segnalazioni - Whistleblower	64
4.12.1 La procedura per la gestione delle segnalazioni	66
4.12.2 La tutela della riservatezza del segnalante nell'ambito del procedimento disciplinare	67
4.12.3 Le segnalazioni di eventuali discriminazioni nei confronti del whistleblower	68
4.12.4 Altre categorie di soggetti ai quali sono accordate misure di tutela analoghe a quelle previste per i dipendenti pubblici	68

4.13	Misure per la sicurezza degli accessi alle banche dati.....	69
4.14	Formazione.....	70
4.14.1	Destinatari.....	70
4.14.2	Le aree di formazione previste.....	70
4.14.3	Il Piano della Formazione 2021 e le procedure per l'individuazione dei destinatari.....	71
4.15	Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile	72
4.16	Monitoraggio termini procedurali.....	72
4.17	Informatizzazione dei processi.....	73
5.	ULTERIORI MISURE PER LA GESTIONE DEL RISCHIO	75
6.	MONITORAGGIO E VIGILANZA.....	75

ALLEGATI

ALLEGATO N. 1

ALLEGATO N. 2

ALLEGATO N. 3

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

1.1 Premesse

La predisposizione e l'approvazione di un aggiornamento annuale del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (di seguito PTPCT) in ossequio alle vigenti disposizioni di legge⁽¹⁾, costituisce l'occasione per un riesame periodico dell'efficacia complessiva del sistema di prevenzione dei fenomeni corruttivi⁽²⁾ dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (di seguito Agenzia o ADM).

Principale obiettivo del PTPCT, infatti, è definire, all'interno della singola amministrazione, una specifica strategia di prevenzione dei fenomeni di illegalità, sulla base di una preliminare analisi delle caratteristiche dell'organizzazione, delle regole e delle prassi di funzionamento della stessa e di una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio corruttivo.

Il PTPCT deve soddisfare le seguenti esigenze:

- a) individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione e le relative misure di contrasto, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16, comma 1, lettera l-bis), del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;
- b) prevedere, per tali attività, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) prevedere, con particolare riguardo alle medesime attività, obblighi di informazione nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (di seguito RPCT), chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;
- d) definire le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e) definire le modalità di monitoraggio dei 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;
- f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

In funzione dell'esigenza di perseguire l'obiettivo di prevenire e contrastare la corruzione e ogni forma di illegalità mediante l'attuazione delle disposizioni contenute nel PTPCT, l'Agenzia prevede sistematicamente,

⁽¹⁾ cfr. art. 1, comma 8, Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione): *“L'organo di indirizzo adotta il Piano triennale per la prevenzione della corruzione su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza entro il 31 gennaio di ogni anno e ne cura la trasmissione all'Autorità nazionale anticorruzione”*.

⁽²⁾ Come precisato già nella circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, n. 1/2013, “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’* e 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’*”.

nell'ambito dei documenti di programmazione strategico-gestionale per la valutazione dei dirigenti, l'integrazione degli obiettivi relativi a diverse posizioni dirigenziali con specifici riferimenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza.

La violazione, da parte dei dipendenti dell'Amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal PTPCT costituisce, inoltre, illecito disciplinare⁽³⁾.

L'adozione del presente PTPCT interviene in una fase particolarmente complessa, a causa dell'emergenza sanitaria tuttora in atto, che ha visto l'Agenzia impegnata in prima linea, dapprima - durante la prima fase della pandemia - per assicurare l'approvvigionamento delle merci, soprattutto quelle destinate a contrastare la diffusione del contagio e, successivamente, per garantire i servizi amministrativi necessari alla ripresa delle attività economiche secondo il programma stabilito dal Governo e con modalità compatibili con la tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro.

L'emergenza sanitaria, oltre a produrre pesanti ripercussioni sul tessuto sociale ed economico, ha avuto un impatto rilevante anche sui servizi e sull'organizzazione dell'Agenzia, inducendo a rivedere consolidate metodologie di lavoro per adeguarle alla necessità di garantire la continuità operativa, tutelando nel contempo la salute dei lavoratori.

Tra le più rilevanti misure di carattere tecnico-organizzativo a tal fine adottate, basti citare il ricorso allo "smart-working" e la rimodulazione del sistema dei controlli allo sdoganamento, attraverso la riduzione, ove possibile, delle verifiche doganali "in linea" e il contestuale incremento delle verifiche a posteriori, oltre che mediante l'esecuzione da remoto dei controlli documentali.

Tali repentini e importanti cambiamenti, accompagnati da rilevanti interventi normativi "emergenziali" che hanno inciso nel quadro complessivo delle competenze delle pubbliche amministrazioni, intervenendo significativamente sia sul contesto esterno che su quello interno riferibili all'Agenzia, hanno comportato la necessità di riconsiderare anche la mappa dei processi e dei rischi agli stessi correlati, per valutarne l'attualità e per individuare misure di prevenzione proporzionate e adeguate al mutato contesto.

Nella surriferita operazione di adeguamento, tenuto conto della portata generale delle modifiche subite dal contesto socio-economico, si è ritenuto opportuno, conformemente alle indicazioni contenute nell'ultimo Piano Nazionale Anticorruzione⁽⁴⁾, individuare le aree di rischio da esaminare prioritariamente per identificare eventuali nuovi eventi rischiosi, criticità e fattori abilitanti ed elaborare le conseguenti misure di prevenzione.

Tali aree di rischio sono state identificate nelle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture e nell'area delle verifiche e dei controlli.

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.

⁽³⁾ cfr. art. 1, comma 14, della Legge n. 190/2012.

⁽⁴⁾ PNA 2019 approvato dall'ANAC con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019.

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*.

L'incorporazione dell'AAMS è stata attuata, in una prima fase, prevedendo un'articolazione dell'Agenzia in due aree, denominate "Dogane" e "Monopoli", la prima delle quali ha assunto, oltre alla gestione delle preesistenti competenze dell'Agenzia delle dogane, quelle dell'AAMS a contenuto non strettamente specialistico: organizzazione, risorse umane, audit, pianificazione strategica, amministrazione e finanze.

Successivamente, la progressiva integrazione dei servizi e dei ruoli organici del personale ha consentito di superare tale dualità e di concentrare le funzioni "no core" sotto una gestione unitaria.

Nel 2019, l'Agenzia ha implementato un nuovo modello organizzativo che pone le basi per la progressiva integrazione funzionale, operativa e tecnologica del settore Dogane con quello dei Monopoli, da attuare entro il 2021.

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 generale, 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.

La Direzione generale vede operare, al fianco del Direttore generale, il Vicedirettore e le rispettive strutture di segreteria e supporto amministrativo: Segreteria tecnica e Ufficio del vicedirettore; parte integrante degli Organi di governance, assieme alla Conferenza dei direttori (CdD), al Comitato di coordinamento centrale (CCC), al Comitato di coordinamento territoriale (CCT) e al Comitato tecnico (CT).

Le dinamiche operative definite per gli Organi di governance dalla determinazione direttoriale n. 126777 del 26 aprile 2020 consentono la valorizzazione di stili gestionali orientati al conseguimento dei risultati e l'adozione responsabile e condivisa delle decisioni, poiché permettono la disamina collegiale delle questioni di importanza strategica e promuovono la consapevolezza della dimensione economica e sociale delle scelte gestionali.

L'Agenzia si compone di strutture centrali, decentrate (di ampiezza regionale o interregionale) e periferiche, la cui articolazione tende a favorire la prossimità delle responsabilità operative e la semplificazione dei rapporti con l'utenza.

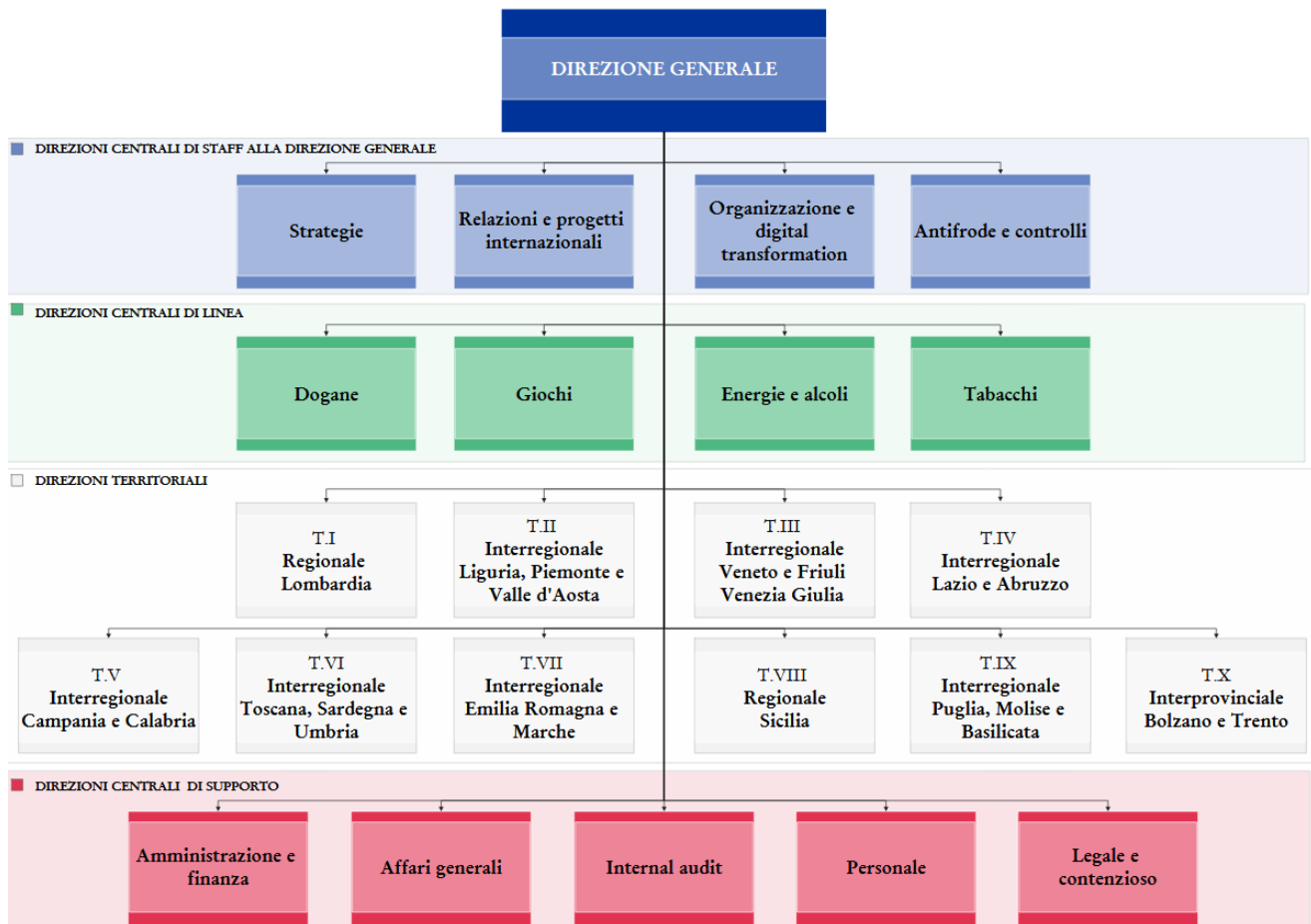
Le strutture dell'Agenzia esercitano sia funzioni esclusive, sia funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo sulle strutture periferiche, corrispondenti, a propria volta, agli Uffici delle dogane e agli Uffici dei monopoli e laboratori chimici; dagli Uffici delle dogane dipendono poi ulteriori articolazioni, denominate Sezioni operative territoriali, con funzioni di prossimità geografica ed economica alle specifiche realtà di significativa importanza strategica (varchi doganali, raffinerie, depositi fiscali, zone industriali).

La legge istitutiva prevede, inoltre, che l'Agenzia possa gestire i Laboratori chimici con criteri imprenditoriali, ampliando di conseguenza le tipologie e la modalità di erogazione dei servizi dalla stessa svolti.

Nell'esercizio dei propri compiti, i dipendenti dell'Agenzia ricoprono la qualifica di funzionari o agenti di polizia tributaria e giudiziaria in tutti i settori di attività dell'Agenzia e curano gli adempimenti conseguenti, quali

l'inoltro delle notizie di reato all'Autorità giudiziaria, il compimento delle attività e degli accertamenti irripetibili e urgenti, lo svolgimento di eventuali indagini delegate.

Di seguito è riportata la rappresentazione grafica dell'attuale organizzazione.



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. L'Agenzia concorre, inoltre, alla sicurezza e alla tutela dei cittadini, controllando le merci in ingresso nell'Unione europea e contrastando fenomeni criminali come il contrabbando, la contraffazione, il riciclaggio e il 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.

Per quanto riguarda l'ambito doganale, quindi, l'Agenzia costituisce un'articolazione dell'unica Unione doganale europea (UDUE), nell'ambito della quale opera unitamente alle amministrazioni doganali degli altri stati membri dell'UE. Tale cooperazione si traduce anche in una competizione virtuosa con le amministrazioni doganali degli altri Stati, non solo unionali, nell'ottica di attrarre verso il mercato nazionale ricchezze e investimenti indirettamente correlati al proprio agire tributario e doganale. Occorre precisare, infatti, che i traffici connessi alle attività doganali sono solo in parte condizionati dalle politiche attuate dalle singole autorità nazionali, in quanto la dogana scelta dagli operatori economici per l'importazione delle merci all'interno della UE è individuata dall'operatore stesso secondo diversi fattori di convenienza.

Nel comparto dei giochi e dei tabacchi, invece, la missione dell'Agenzia è di assicurare entrate erariali a un livello compatibile con la tutela degli altri interessi pubblici rilevanti: la tutela dei consumatori, in particolare dei minori, delle fasce deboli e il contrasto all'illegalità.

L'Agenzia regola il comparto del gioco pubblico, verificando costantemente gli adempimenti cui sono tenuti i concessionari e tutti gli operatori ed esercitando una mirata azione di contrasto alle pratiche illegali.

Svolge inoltre attività di controllo sulla produzione, distribuzione e vendita dei tabacchi lavorati e altri prodotti da fumo, assicurando il regolare afflusso delle relative imposte, gestendo tutte le procedure connesse alla riscossione delle accise e dell'IVA.

Non meno rilevante è il ruolo volto a favorire lo sviluppo di attività economiche, di produzione e distribuzione, che sono ormai significative in termini di creazione di ricchezza e di occupazione.

In particolare, nel comparto dei giochi, l'Agenzia disegna le linee guida per una dinamica e razionale evoluzione del settore, verificando costantemente la regolarità del comportamento degli operatori con l'obiettivo primario di assicurare un ambiente di gioco legale e responsabile, in un contesto ampiamente monitorato e tecnologicamente avanzato. Inoltre, interviene, unitamente alla SIAE e alle altre autorità di Polizia giudiziaria (Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di finanza), ai fini di un incisivo contrasto a ogni fenomeno illegale legato al gioco.

Con riferimento ai tabacchi lavorati, l'Agenzia attua controlli diretti a contrastare le irregolarità e l'evasione delle imposte, regola la tariffa di vendita al pubblico e l'articolazione delle rivendite dei prodotti da fumo. Realizza, inoltre, con i propri laboratori, le verifiche tecniche utili ad assicurare la conformità di tali prodotti alla normativa nazionale e comunitaria.

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.

Nel corso del 2020 si è assistito a un considerevole ampliamento di talune funzioni strategiche attribuite all'Agenzia.

In particolare sono state affidate all'Agenzia le seguenti funzioni e responsabilità:

- (1) coordinamento dei vertici delle Forze di Polizia all'interno del Comitato di alta vigilanza per la prevenzione e il contrasto del gioco illegale e la tutela dei minori (COPREGI)^[5], presieduto dal Direttore generale dell'Agenzia;
- (2) perimetrazione delle Zone Doganali Franche Intercluse (all'interno delle Zone Economiche Speciali - Z.E.S.), da stabilirsi con determinazione direttoriale;
- (3) estensione a tutto il personale dell'Agenzia delle funzioni di polizia giudiziaria, ai sensi dell'art. 31 del D.L. 8/04/2020, n. 23, convertito dalla L. 5/06/2020, n. 40;
- (4) designazione dell'Agenzia quale organo tecnico specialistico a supporto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per lo sviluppo del progetto "autostrade del mare";
- (5) previsione della possibilità di costituire^[6], una società *in-house*, denominata Qualitalia s.p.a., per l'offerta di servizi di certificazione, con efficacia di fede pubblica, della qualità e l'origine dei prodotti e rilascio del bollino di qualità in *export* ed *import*;

^[5] in data 2/7/2020 è stato sottoscritto il Regolamento disciplinante l'organizzazione e conduzione di attività operative mirate sul territorio nell'ambito del Comitato, già previsto dall'art. 15-ter del DL 1/07/2009, n. 78, convertito dalla legge 3/08/2009, n. 102.

- (6) attribuzione all’Agenzia del potere di ordinare ai fornitori di connettività alla rete internet di rimuovere iniziative di offerta o pubblicizzazione di prodotti o servizi secondo modalità non conformi a quelle definite dalle norme vigenti, nonchè di rimuovere la messa a disposizione di *software* relativi a procedure tecniche atte ad eludere i provvedimenti disposti da ADM medesima^[7];
- (7) regolamentazione e vigilanza ispettiva e sanzionatoria degli operatori del settore *tax refund* mediante l’istituzione di un Registro speciale degli intermediari di pagamento di cui all’art. 114-septies del Testo Unico Bancario;
- (8) gestione e confisca delle merci non unionali in custodia temporanea (c.d. *res derelictae*),^[8] con particolare riferimento alla gestione dei natanti giacenti presso Lampedusa e provenienti dai flussi migratori;
- (9) emanazione di tutta la regolamentazione secondaria in materia di circolazione dei prodotti soggetti ad accisa, di seguito al Reg. (CE) 15/12/2017, n. 2018/574/UE, nonchè agli artt. 5, 6, 7, 10, 11 e 12 del DL 26/10/2019, n. 124;
- (10) riconoscimento, da parte della Commissione europea, dell’Agenzia quale unica Autorità europea dotata di laboratori certificatori, con efficacia di fede pubblica, per la rispondenza delle mascherine generiche, di quelle chirurgiche e dei DPI (dispositivi di protezione individuale) agli standard unionali di sicurezza e filtraggio prescritti, anche a tutela della salute dei cittadini, con la possibilità che i laboratori stessi offrano ad altri Stati membri (che ne sono sostanzialmente privi), a fronte di un rimborso, tali servizi di analisi;
- (11) promozione di una prossima operatività doganale congiunta (J.C.O), patrocinata dall’OLAF, sulla intercettazione della merce COVID-19 nociva, con particolare riferimento alle mascherine.

1.3 Il contesto di riferimento

1.3.1 Il contesto esterno

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

Nell’anno appena trascorso è stata effettuata una ricognizione aggiornata dei vari *stakeholder* con i quali l’Agenzia è solita relazionarsi, per il tramite di un’apposita procedura informatica attraverso la quale le varie associazioni di categoria, nazionali e territoriali, possono accreditarsi.

L’elenco delle associazioni accreditate è consultabile sul sito istituzionale.

In ragione dell’estrema diversificazione delle attività e degli interlocutori, il contesto esterno di riferimento può 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 da infiltrazioni di criminalità.

Ciò rende particolarmente complessa 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 di

^[6] ai sensi dell’art. 103 del D.L. 14/08/2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla L. 13/10/2020, n. 126.

^[7] ai sensi dell’art. 102 del D.L. 14/08/2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla L. 13/10/2020, n. 126.

^[8] ai sensi del combinato disposto degli articoli 149 e 198 del Codice Doganale dell’Unione (CDU) – Reg. (CE) 9/10/2013, n. 952/2013.

sviluppare un'autonoma analisi sullo specifico contesto di riferimento. Le informazioni rilevate attraverso la suddetta analisi sono oggetto di valutazione da parte del RPCT.

Come accennato nelle premesse, non possono tuttavia ignorarsi le conseguenze indotte dalla pandemia sull'attuale contesto esterno.

A tal proposito, con specifico riferimento ai possibili risvolti sulle attività dell'Agenzia, di particolare interesse risultano:

- uno studio dell'Europol⁽⁹⁾, che ha evidenziato i rischi di infiltrazioni della criminalità nell'economia legale approfittando della crisi innescata dall'emergenza sanitaria e dal *lockdown*, e ha individuato, in particolare, il rischio di incremento di talune tipologie di reati, quali la contraffazione di merce, vari tipi di frode (vendite di falsi *kit* per test o trattamenti anti COVID-19), l'offerta di prodotti farmaceutici e presidi sanitari contraffatti, il traffico di stupefacenti, la commercializzazione di beni contraffatti e scadenti, la frode in commercio;
- la Relazione della DIA sul primo semestre 2020⁽¹⁰⁾, trasmessa alla Camera dei deputati dal Ministro dell'interno in data 24/02/2021, nella quale si registra un incremento (rispetto allo stesso periodo del 2019) di taluni reati (spaccio di stupefacenti, contrabbando, induzione indebita a dare o promettere utilità, traffico di influenze illecite e frodi nelle pubbliche forniture) e si sottolinea l'importanza di armonizzare le legislazioni degli Stati membri dell'Unione e di migliorare la cooperazione e il flusso delle informazioni tra le autorità competenti, sia a livello nazionale che transfrontaliero, per un efficace contrasto ai fenomeni criminali (in particolare in materia di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo).

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. 189 unità) e quello dell'Aquila (n. 22 unità).

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

Tenuto conto che tale attività non può prescindere dalla rilevazione e dall'analisi dei processi organizzativi, si è ritenuto opportuno mappare i processi svolti presso le singole unità organizzative secondo le modalità che saranno successivamente illustrate⁽¹¹⁾.

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 operatore, di prevedere unità di verifica formate da più verificatori o di ruotare adeguatamente gli incarichi del personale).

L'insufficienza di personale rispetto ai volumi di attività è, purtroppo, una condizione che connota l'Agenzia nel suo insieme. Nel corso degli anni, infatti, la definizione delle politiche di acquisizione del personale è

⁽⁹⁾ “*Beyond the pandemic how COVID-19 will shape the serious and organized crime landscape in the EU*” del 30 aprile 2020”.

⁽¹⁰⁾ cfr. XVIII Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti – Doc. LXXIV N. 6.

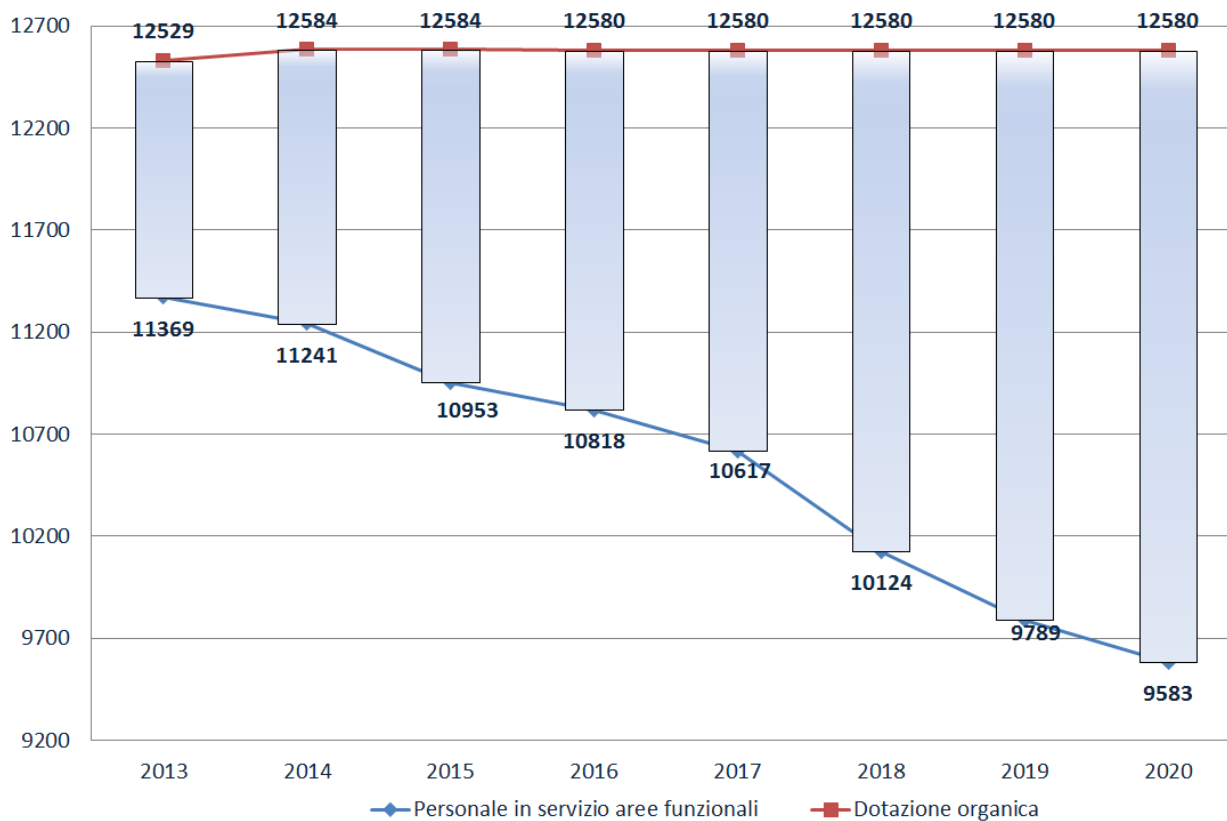
⁽¹¹⁾ cfr. infra, paragrafo 3.2.

diventata sempre più complessa a causa dei ripetuti interventi normativi finalizzati, per lo più, al contenimento della spesa.

Il personale effettivamente in forza all'Agencia 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 tabella seguente è documentato il costante decremento del personale in servizio registrato negli ultimi anni, che si conta di poter riassorbire attraverso apposite procedure di reclutamento di funzionari di seconda e terza area, già avviate.



N.B.: i dati si riferiscono al personale in servizio effettivo presso l'Agencia, con esclusione, dunque, dei dipendenti in distacco/comando out o in fuori ruolo.

La competenza in materia di distribuzione del personale tra le strutture organizzative di vertice dell'Agencia è attribuita, in via esclusiva, alla Direzione personale, che acquisisce dalle singole strutture informazioni utili a pianificare la mobilità del personale sul territorio^[12].

[12] A tal fine è stato elaborato un modello matematico che tiene conto di oltre 60 indicatori sia di attività, sia di platea.

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).^[13]

Tutta la gestione del personale nazionale (azioni di reclutamento e mobilità dall'esterno, interPELLI specifici 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.^[14]

Non può quindi escludersi che si possano determinare fenomeni di scarsità congiunturali, a causa del variare dei traffici^[15], dell'agire indipendente dei fattori che muovono il personale sul territorio e del tempo necessario agli stessi processi di aggiustamento avviati dalla Direzione del personale. Nei casi in cui questi fenomeni siano segnalati dal dirigente responsabile, una volta opportunamente vagliati sotto il profilo tecnico, sono adottati conseguenti rimedi (invio di *'task force'*, distacchi temporanei di personale, missioni).

Grazie, peraltro, alla soppressione delle distinte sezioni (Dogane e Monopoli) all'interno del ruolo unico del personale non dirigenziale dell'Agenzia^[16] e alla recente estensione a tutto il personale dell'Agenzia delle funzioni di polizia giudiziaria^[17], sono state poste le basi per una maggiore flessibilità nell'impiego delle risorse umane.

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

^[13] 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.

^[14] 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.

^[15] 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.

^[16] Attuata con direttiva n. 30967/R.I. del 28 dicembre 2016.

^[17] ai sensi dell'art. 31 del D.L. 8/04/2020, n. 23, convertito dalla L. 5/06/2020, n. 40.

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 2020* DISTRIBUITO PER SEDE DI ORGANICA APPARTENENZA				TASSO DI COPERTURA AL 31 DICEMBRE 2020			
	I area	II area	III area	Totale	I area	II area	III area	Totale	I area	II area	III area	Totale
STRUTTURE CENTRALI	30	660	820	1.510	5	486	713	1.204	17%	74%	87%	80%
DT I - LOMBARDIA	19	650	1.103	1.772	8	527	885	1.420	42%	81%	80%	80%
DT II - LIGURIA PIEMONTE VALLE D'AOSTA	24	672	933	1.629	7	523	713	1.243	29%	78%	76%	76%
DT III - VENETO E FRIULI V.G.	17	532	843	1.392	4	389	636	1.029	24%	73%	75%	74%
DT IV - LAZIO E ABRUZZO	13	558	510	1.081	3	428	445	876	23%	77%	87%	81%
DT V - CAMPANIA E CALABRIA	26	491	601	1.118	11	338	496	845	42%	69%	83%	76%
DT VI - TOSCANA SARDEGNA E UMBRIA	17	480	593	1.090	4	384	441	829	24%	80%	74%	76%
DT VII - EMILIA ROMAGNA E MARCHE	17	486	570	1.073	4	336	455	795	24%	69%	80%	74%
DT VIII - SICILIA	23	378	464	865	5	292	368	665	22%	77%	79%	77%
DT IX - PUGLIA MOLISE E BASILICATA	22	386	397	805	3	314	330	647	14%	81%	83%	80%
DT X - BOLZANO TRENTO	2	87	156	245	0	61	97	158	0%	70%	62%	64%
TOTALE DT**	180	4.720	6.170	11.070	49	3.592	4.866	8.507	27%	76%	79%	77%
TOTALE AGENZIA	210	5.380	6.990	12.580	54	4.078	5.579	9.711	26%	76%	80%	77%

* 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.

** I dati della dotazione organica delle strutture territoriali sono stati integrati con l'ipotesi di ripartizione della dotazione organica degli uffici dei monopoli, formulata con nota del Vicedirettore dei monopoli n.116513 del 25.11.2016.

Come si è accennato nelle premesse, l'emergenza sanitaria in corso ha fortemente condizionato anche il contesto interno, inducendo a modificare assetti organizzativi degli uffici e modalità di lavoro.

Durante la prima fase della pandemia, in particolare, l'Agenzia ha svolto un ruolo fondamentale per garantire il regolare e celere approvvigionamento del materiale necessario a fronteggiare l'emergenza (mascherine, ventilatori, guanti, ospedali da campo) e per evitare sia la circolazione di materiale scadente (garantendo la qualità dei dispositivi importati) sia manovre speculative, che avrebbero potuto portare a rincari dei prezzi fortemente sproporzionati.

Di fondamentale importanza si sono rivelati gli investimenti effettuati nella digitalizzazione dei processi e dei servizi dell'Agenzia.

La pandemia ha dimostrato l'utilità di tali misure e la necessità di proseguire con ancora maggiore convinzione e celerità in questa direzione.

La pandemia ha spinto anche a ricercare nuove soluzioni per semplificare, snellire e velocizzare il processo di importazione e sdoganamento delle merci necessarie a fronteggiare l'emergenza, che, eccezionalmente, sono state esentate da dazi e IVA.

A tal fine:

- a. è stato rinnovato il sito istituzionale per consentire agli operatori di ottenere tutte le informazioni necessarie per il celere sdoganamento del materiale sanitario;

- b. sono state realizzate nuove applicazioni *online* a supporto del processo di importazione, sia per attivare l'iscrizione all'Albo dei beneficiari delle agevolazioni, sia per gestire le prenotazioni delle merci importate in regime di esenzione;
- c. è stata implementata una piattaforma digitale per consentire agli operatori di tracciare con immediatezza la merce e verificarne in tempo reale lo *status* doganale;
- d. è stata creata una pagina *web* per documentare l'incessante lavoro di sdoganamento del materiale sanitario;
- e. è stato potenziato il servizio di assistenza a supporto degli *stakeholder* e dei dipendenti impegnati nelle operazioni di cui sopra;
- f. sono state revisionate le procedure di sdoganamento per ridurre i tempi connessi al controllo ed efficientare le varie attività;
- g. sono state virtualizzate le postazioni di lavoro del personale doganale, con un incremento delle dotazioni informatiche;
- h. è stato pianificato e programmato l'acquisto di numerosi macchinari *scanner* di ultima generazione che permettono il controllo della merce anche da remoto.

Molte delle soluzioni adottate, che sono destinate a divenire parte del *modus operandi* dell'Agenzia anche nel futuro, sono volte ad accentuare la trasparenza dei processi dell'Agenzia e a dedicare una particolare attenzione alle esigenze degli *stakeholder* in termini di semplificazione e di velocizzazione delle operazioni.

Il mutato contesto ha indotto a rivedere anche le misure a presidio del rischio corruttivo, alcune delle quali (tra cui la rotazione) sono risultate non completamente attuabili nell'attuale fase emergenziale.

Lo sforzo profuso è stato quello di implementare misure alternative di mitigazione del rischio, consistenti in ulteriori interventi di digitalizzazione dei processi e in iniziative finalizzate a migliorare la trasparenza e l'uniformità delle procedure. E' stata, inoltre, avviata l'analisi dei rischi emergenti, associati alle nuove modalità operative, al fine di individuare misure idonee a contrastare i nuovi fattori di rischio nelle aree più sensibili (affidamenti e verifiche e controlli).

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 l. 190/2012, aveva adottato misure finalizzate al contenimento dello stesso.

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

Sin dal 1993, infatti, il World Customs Organization - WCO - (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), il WCO ha intrapreso uno specifico percorso di contrasto alla 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 costituisca 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. Con riferimento alla citata Guida, si segnala il contributo fornito lo scorso anno – durante il *lockdown* - dalla Direzione internal audit nell'ambito del Tavolo di lavoro istituito presso il WCO ai fini dell'aggiornamento della stessa.

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, tenuto conto 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 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.

L'amministrazione doganale italiana ha iniziato a 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 di corruzione.

Lo strumento principe, al riguardo, è costituito dal 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 20 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. In tale contesto si inserisce anche l'introduzione del c.d. "fascicolo elettronico", utilizzabile per la gran parte delle dichiarazioni doganali, che, oltre che a semplificare ed economicizzare il processo di sdoganamento, ne favorisce la completa tracciabilità e trasparenza.

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 parimenti emanati puntuali protocolli procedurali diretti a proceduralizzare le fasi del controllo favorendo la trasparenza e l'omogeneità dell'azione su tutto il territorio nazionale.

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

Con riferimento ai controlli svolti nei settori dei giochi e dei tabacchi lavorati, l'Agenzia si avvale del "Sistema Integrato dei Controlli"(SIC), un'applicazione informatica realizzata allo 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 tutte le informazioni d'interesse per consentire ai direttori degli Uffici dei monopoli e dei competenti Uffici delle direzioni territoriali e centrali il monitoraggio dei dati afferenti alle attività di verifica e di controllo poste in essere nel settore dei tabacchi lavorati e del gioco pubblico. Il SIC consente, infatti, 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 antifrode e controlli e le Direzioni territoriali possono effettuare interrogazioni volte a monitorare l'andamento delle attività.

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

Per l'accesso alla suddetta applicazione informatica, sono previsti diversi profili di abilitazione in funzione della natura delle operazioni di competenza del dipendente e della struttura presso la quale lo stesso è assegnato.

Oltre all'anagrafica dei soggetti titolari degli esercizi commerciali in possesso dei necessari titoli abilitativi, rappresentata dalla "Anagrafe Unica Monopoli", nel SIC è presente una 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, n. 82462 R.U. del 24 luglio 2017 e, da ultimo, n. 9632 del 6 febbraio 2019, 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^[18], 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.

Alla data del 31.12.2020 risultano 80 posizioni dirigenziali condotte *ad interim* (su un totale complessivo di 215)^[19].

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 talora 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. 136786/RU del 17 dicembre 2018 sono state istituite (in virtù della facoltà accordata dall'art. 1, comma 93, lett. a), l. 27 dicembre 2017, n. 205)^[20] n. 218 posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, distribuite tra le varie articolazioni centrali e territoriali.

Tali posizioni organizzative sono operative a far data dal 1° luglio 2019.

1.5 Il processo di definizione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza 2021-2023

Come si è anticipato, l'Agenzia ha avviato un processo di complessiva revisione del proprio assetto organizzativo, il cui primo *step* ha condotto all'approvazione dell'attuale modello organizzativo transitorio, in vigore dal 1° maggio 2019. I radicali mutamenti intervenuti hanno comportato, sul fronte della prevenzione del rischio corruttivo, la necessità di effettuare, già in sede di predisposizione del PTPCT dello scorso anno, una revisione della mappatura dei processi delle strutture che hanno subito rilevanti modifiche nelle proprie attività di competenza, a seguito del citato riassetto organizzativo.

[18] 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).

[19] Il numero indicato è riferito sia alle posizioni dirigenziali di livello generale che a quelle dirigenziali di livello non generale.

[20] L'art. 1, comma 93, lett. a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 ha previsto, per l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, la facoltà di istituire posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, ivi compresa la responsabilità di uffici operativi di livello non dirigenziale, nei limiti del risparmio di spesa conseguente alla riduzione di posizioni dirigenziali.

Analoga revisione si è resa necessaria anche in occasione della predisposizione del presente Piano, per effetto delle sostanziali novità intervenute sia sul piano normativo che su quello organizzativo - cui si è fatto cenno nei precedenti paragrafi - conseguenti al mutato contesto esterno e interno, fortemente condizionato dall'emergenza sanitaria.

La revisione e l'aggiornamento delle mappature di tutti i processi svolti presso gli Uffici dell'Agenzia (cfr. all. 2) sono state condotte attraverso il coinvolgimento dei responsabili delle singole strutture, coordinati dagli Uffici di supporto al RPCT^[21].

I responsabili delle singole strutture detengono, infatti, una profonda conoscenza di come si configurano i processi decisionali e di quali profili e fattori di rischio possano presentarsi nel contesto di riferimento e sono, dunque, i soggetti più qualificati a identificare le misure di prevenzione che meglio si attagliano alla fisionomia dei rispettivi processi.

La revisione dell'assetto organizzativo va di pari passo con un complessivo programma di "messa in qualità" dei processi e dei servizi dell'Agenzia, tra i cui obiettivi figurano quello di mappare e reingegnerizzare i processi in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione, l'introduzione di soluzioni di carattere informatico e organizzativo al fine di accrescere ulteriormente gli *standard* operativi, l'integrazione e la cooperazione applicativa tra i sistemi interni ed esterni all'Agenzia.

Come è stato anticipato in premessa, la predisposizione e l'approvazione di un aggiornamento annuale del PTPCT costituisce l'occasione per procedere a un riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione del rischio corruttivo. Tale riesame, svolto dal RPCT in collaborazione con il vertice dell'Agenzia e con i referenti, ha l'obiettivo di individuare eventuali nuovi rischi emergenti, di identificare processi organizzativi tralasciati nella fase di mappatura, di potenziare gli strumenti in atto e, eventualmente, promuoverne di nuovi. L'importanza di mantenere alta l'attenzione e costante l'impegno finalizzato al continuo progressivo miglioramento delle misure di prevenzione del rischio corruttivo nasce dalla rilevanza e delicatezza delle attività svolte dall'Agenzia che, come rilevato dalla stessa Autorità nazionale anticorruzione nello specifico approfondimento dedicato alle Agenzie fiscali in occasione dell'aggiornamento 2018 del PNA, *"si prestano ad essere particolarmente esposte a pressioni indebite e a fenomeni corruttivi o di maladministration per diversi motivi legati alla tipologia e eterogeneità di funzioni di estrema importanza che l'ordinamento attribuisce loro, alla diffusa articolazione delle strutture sul territorio, alla gran quantità di interessi sia pubblici che privati incisi dalle decisioni che le Agenzie assumono, all'estesa platea di portatori di interesse cui esse si rivolgono e alla, conseguente, gestione di una quantità assai elevata di dati e informazioni"* (22).

In occasione del suddetto approfondimento l'ANAC ha riconosciuto che *"i PTCPT elaborati da ciascuna Agenzia ed esaminati dall'Autorità costituiscono il portato di una lunga esperienza maturata nelle strategie di contrasto di fenomeni corruttivi ed evidenziano lo sforzo già compiuto dalle Agenzie nella mappatura dettagliata di diversi processi interni. Ciò ha consentito sia un'accurata formulazione dei possibili rischi ad essi attinenti, sia l'adozione di misure di prevenzione."* (23)

La stessa ANAC ha, tuttavia, esortato le Agenzie ad adoperarsi affinché i rischi corruttivi, talora assimilati alle sole violazioni di regole e norme specifiche relative all'ordinaria attività amministrativa, vengano *meglio focalizzati su quei fenomeni che possono indurre condizionamenti dell'agire amministrativo per finalità improprie.* (24)

[21] Ufficio Trasparenza, accesso e anticorruzione e Ufficio Valutazione dei rischi interni.

(22) cfr. Aggiornamento 2018 PNA, pag. 37.

(23) cfr. Aggiornamento 2018 PNA, pag. 38.

(24) cfr. Aggiornamento 2018 PNA, pag. 38 (enfasi aggiunta)

Tale concetto è stato ripreso e sviluppato dall’Autorità nell’Allegato 1 al PNA 2019⁽²⁵⁾, laddove si introduce l’espressione “fattori abilitanti” degli eventi corruttivi, ossia quei fattori di contesto che possono agevolare il verificarsi di comportamenti o di fatti di corruzione. Esempi di tali fattori, che possono essere molteplici e combinarsi tra loro, sono:

- la mancanza di misure di trattamento del rischio e/o controlli;
- la mancanza di trasparenza;
- l’eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- l’esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- la scarsa responsabilizzazione interna;
- l’inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- l’inadeguata diffusione della cultura della legalità.

E’ pertanto necessario che in sede di analisi del rischio, svolta anche dai responsabili delle singole strutture mediante *self-assessment*, si presti particolare attenzione all’individuazione di tali fattori ai fini di adottare le conseguenti misure.

Alla luce dei fenomeni corruttivi emersi, è opportuno, inoltre, affiancare l’attuale approccio basato sull’analisi dei processi con quello che più propriamente attiene alla valutazione del “*modus operandi*” del personale, che, in modo trasversale nelle diverse aree di attività, può essere sintomatico di un evento corruttivo⁽²⁶⁾. Ciò risulta più agevole nei settori di attività in cui i processi risultano maggiormente digitalizzati, tenuto conto che l’informatizzazione consente di tenere traccia delle attività compiute in ogni fase del processo e di chi le ha poste in essere e di evidenziare, attraverso appropriate analisi e l’attivazione di appositi *alert*, eventuali anomalie, potenzialmente sintomatiche di eventi corruttivi.

Per la redazione del presente documento, il cui obiettivo è quello di migliorare l’analisi del rischio e affinare le misure di prevenzione, anche in conformità alle indicazioni e alle raccomandazioni fornite dall’ANAC, si è tenuto conto, inoltre, delle risultanze del monitoraggio condotto dal RPCT sull’effettiva attuazione delle misure previste nel precedente Piano (2020-2022) e di alcuni approfondimenti sugli eventi corruttivi emersi in quest’ultimo anno.

Preliminarmente alla sua adozione, il Piano è stato presentato in occasione di un “*open hearing*” aperto a tutte le associazioni di categoria, agli operatori dei settori di interesse dell’Agenzia, ai concessionari e ai rappresentanti sindacali, dando modo agli *stakeholder* di presentare eventuali osservazioni sulla bozza resa disponibile in consultazione.

2. RUOLI E RESPONSABILITÀ

Nell’attuale assetto organizzativo il direttore della Direzione internal audit è nominato Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per l’Agenzia delle dogane e dei monopoli⁽²⁷⁾. Dal 1° maggio 2019 titolare dell’incarico è il dottor Salvatore Roberto Micciché.

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

⁽²⁵⁾ cfr. PNA 2019, Allegato 1, pag. 31.

⁽²⁶⁾ cfr. Aggiornamento 2018 PNA, pag. 49.

⁽²⁷⁾ cfr. art. 3 del Regolamento di amministrazione adottato con delibera del Comitato di gestione n. 371 del 27.11.2018.

- predisposizione e proposta del PTPCT;
- verifica dell'efficace attuazione dello stesso e della sua idoneità;
- proposte di modifica del PTPCT 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 PTPCT, pertanto, possono investire tutte le strutture dell'Agencia e le attività svolte nel loro ambito.

L'ANAC, attraverso un'apposita deliberazione⁽²⁸⁾, ha fornito alcune indicazioni interpretative e operative in merito ai poteri di verifica, controllo e istruttori del RPCT nel caso rilevi o siano segnalati casi di presunta corruzione, chiarendo che detti poteri sono funzionali al principale ruolo attribuito al RPCT, consistente nel proporre e predisporre adeguati strumenti interni all'Amministrazione per contrastare l'insorgenza di fenomeni corruttivi (PTPCT).

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

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

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

In una prospettiva evolutiva di rafforzamento del sistema dei controlli interni si inquadrano anche le modifiche dell'attuale assetto organizzativo dell'Agencia che hanno previsto, oltre al rafforzamento delle attività di pianificazione strategica e di presidio sull'organizzazione e sui processi, il potenziamento della funzione di controllo interno mediante l'istituzione di una nuova Direzione centrale “internal audit”, con maggiori competenze rispetto al passato. All'attualità la nuova Direzione dispone di 44 unità di personale (compresi i dirigenti), di cui 15 dislocate presso le strutture territoriali.

In particolare, nell'ambito della nuova Direzione, affidata a un direttore con incarico dirigenziale di livello generale che ricopre anche il ruolo di RPCT, è previsto un ufficio dirigenziale appositamente dedicato a

⁽²⁸⁾ delibera n. 840 del 2 ottobre 2018 (allegato 1 all'Aggiornamento PNA 2018).

supportare il RPCT nello svolgimento delle proprie funzioni in materia di trasparenza, accesso e anticorruzione, affiancato da altri tre uffici dirigenziali che si occupano, rispettivamente, di audit e indagini interne, di valutazione dei rischi aziendali e di protezione dei dati personali.

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

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

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

Nell'assetto organizzativo dell'Agenzia, Referenti del RPCT sono i direttori territoriali e il direttore del SAISA.

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

Tutti i dipendenti sono, in ogni caso, tenuti a prestare la loro collaborazione al RPCT⁽²⁹⁾ e a rispettare le misure di prevenzione previste dal PTPCT. La violazione delle predette misure costituisce illecito disciplinare, ai sensi dell'art. 1, comma 14, l. 190/2012. A tal proposito si rammenta l'obbligo previsto all'art. 55 sexies, comma 3, d.lgs. n. 165/2001 di avviare nei termini gli eventuali procedimenti disciplinari. Si rammenta, inoltre, che, ai sensi dell'art. 8 d.P.R. 62/2013⁽³⁰⁾, tutti i dipendenti, fermo restando l'obbligo di denuncia all'Autorità giudiziaria, sono tenuti a segnalare al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui siano venuti a conoscenza (norma che va coniugata con l'attuale formulazione recata dall'art. 54-*bis* d.lgs. n. 165/2001 che indica nel RPCT l'organo cui indirizzare le segnalazioni di illeciti che si siano realizzati nell'ente).

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* l. 241/1990 (così come novellato dall'art. 1, comma 41, l. 190/2012), in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale, al dirigente responsabile della struttura presso la quale operano.

⁽²⁹⁾ cfr. art. 8 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.

⁽³⁰⁾ Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

I dirigenti destinatari delle segnalazioni di cui sopra provvedono senza indugio ad adottare le misure ritenute idonee a prevenire e/o rimuovere la situazione di conflitto evidenziata (qualora effettivamente sussistente) e a informare tempestivamente il direttore eventualmente sovraordinato per la successiva comunicazione al RPCT.

Tale informativa deve 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⁽³¹⁾ e le disposizioni per garantire l'autonomia tecnica del personale delle Agenzie fiscali contenute nel d.P.R. 16 gennaio 2002, n. 18.

2.1 Obblighi di informazione

La l. 190/2012 prevede che il RPCT provveda alla verifica dell'efficace attuazione del PTPCT e della sua idoneità a soddisfare le esigenze di prevenzione della corruzione.

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

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

- ai rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con la stessa 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 direttori centrali e il direttore del SAISA, inoltre, sono tenuti a informare tempestivamente il RPCT in ordine a:

- l'eventuale conoscenza di procedimenti penali avviati nei confronti del personale per uno dei reati previsti nel capo I del titolo II c.p. e gli eventuali conseguenti provvedimenti, anche ai sensi degli artt. 55 ter d.lgs. n. 165/2001 nonché degli artt. 64 e 65 del C.C.N.L. del personale relativo al comparto Funzioni centrali 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 l. n. 190/2012;
- 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).

⁽³¹⁾ cfr. infra par. 4.2.

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

3.1 La nozione di rischio

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

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

3.2 Identificazione, analisi e ponderazione del rischio

In occasione del citato approfondimento svolto nell'ambito dell'aggiornamento 2018 del PNA, la stessa ANAC ha riconosciuto che *“la molteplicità della tipologia di materie di competenza dell'Agenzia (dogane, accise, tabacchi e giochi) rende molto variegato sia il contesto esterno degli stakeholders sia il contesto interno dei vari Uffici preposti”*⁽³²⁾.

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

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

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

Ciò ha comportato la necessità, già descritta nei precedenti PTPCT, di procedere alla ricognizione dei vari processi di attività svolti presso i singoli uffici (non soltanto quelli attinenti alle aree di rischio generali), elaborando distinte mappature per ciascun ufficio dell'Agenzia (cfr. allegato 2).

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

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

⁽³²⁾ cfr. Aggiornamento 2018 PNA, pag 76.

esclusivamente da condotte poste in essere da soggetti esterni all'amministrazione e quelli dovuti a errori o negligenze.

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

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

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

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

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

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

Per tali settori di attività, sono state previste alcune misure di trattamento del rischio di carattere "trasversale", applicabili, in quanto tali, a tutti gli uffici (cfr. allegato n. 1). Tali misure, individuate sulla base di caratteristiche oggettive e valutazioni di contesto di carattere generale, dovranno, se del caso, essere affiancate dalle misure specifiche indicate nelle apposite schede (cfr. allegato n. 2), destinate a 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 a eventuali rischi, o fattori abilitanti, 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, - secondo un processo "*top-down*", è riconducibile a 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 RPCT in collaborazione con i Referenti e i Responsabili delle strutture di vertice.

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 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, così come modificato dall'art. 2, comma 1, 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 legislativo, 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 d.lgs. 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.

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 comporti responsabilità dirigenziali, disciplinari, sanzioni amministrative pecuniarie per casi specifici (art. 47) e possano essere causa di responsabilità per danno all'immagine dell'Amministrazione.

Nel Piano nazionale anticorruzione 2019 l'ANAC ha ribadito quanto già disposto nella delibera 28 dicembre 2016 n. 1310 in merito alla necessità di disciplinare nella presente sezione del PTPCT, dedicata alla trasparenza, il

regime dei “flussi informativi necessari a garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati”.

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.

Al riguardo si precisa che 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.¹³³¹

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 (categorie particolari di dati personali³⁴) o dati 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, d.lgs. n. 33/2013, nella tabella allegata (allegato n. 3 del presente PTPCT), per ciascuno degli obblighi riferiti all'Agenzia, sono indicati i responsabili della trasmissione dei documenti, delle informazioni e dei dati da pubblicare e i relativi tempi di aggiornamento.

Nell'attuale assetto organizzativo transitorio l'Agenzia si è dotata, in coerenza con l'art. 43 d.lgs. n. 33/2013, di un Ufficio trasparenza accesso e anticorruzione, collocato all'interno della Direzione internal audit. Il suddetto Ufficio svolge, tra l'altro, i monitoraggi a campione in corso d'anno e una ricognizione semestrale circa il corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione, occupandosi di istruire le eventuali segnalazioni in caso di inadempienze che potrebbero sfociare nei procedimenti sanzionatori previsti agli artt. 46 e 47 del citato decreto legislativo.

¹³³¹ Per quanto concerne la gestione dell'anagrafica del singolo procedimento si richiama l'attenzione sul fatto che taluni campi possono essere aggiornati unicamente dai referenti delle Direzioni centrali abilitati alla gestione dell'anagrafica e, pertanto, la responsabilità del predetto aggiornamento risiede in capo alle strutture centrali.

³⁴ cfr. art. 9 Regolamento UE 2016/679.

4.1.2 *Accesso civico*

Il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 ha introdotto una ulteriore modalità di accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni che si affianca al diritto di accesso civico (c.d. semplice) previsto all'articolo 5, comma 1 d.lgs. 33/2013 e al diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui alla l. 241/1990.

In base alla normativa vigente esistono, oggi e per effetto della novella del 2016, due distinte tipologie di accesso civico che si sono affiancate all'accesso documentale con finalità e caratteristiche giuridiche peculiari e differenti da quest'ultimo:

- il primo, disciplinato dall'articolo 5, comma 1, d.lgs. 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'art. 5, comma 2, d.lgs. 33/2013, consiste nel diritto di chiunque - anche in assenza di un interesse diretto - di acquisire dati e documenti ulteriori rispetto a quelli soggetti all'obbligo di pubblicazione, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali, sull'utilizzo delle risorse pubbliche ed al fine 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 semplice

A norma della lettera d) del comma 3 del citato articolo 5, il RPCT è l'organo competente, in via esclusiva, alla trattazione delle istanze di accesso civico semplice, di cui al citato art. 5, comma 1, relative agli atti, alle informazioni e ai documenti per i quali sussista un obbligo giuridico di pubblicazione. Pertanto, ove l'istanza che segnali la mancata pubblicazione 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 ne registri al protocollo l'ingresso.

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. Il comma 5 dell'art. 43 del citato decreto legislativo, prevede che il RPCT debba segnalare i casi di inadempimento, totale o parziale, agli obblighi di pubblicazione, in relazione alla loro gravità, all'ufficio di disciplina ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare, al vertice politico dell'amministrazione e all'Organismo indipendente di valutazione, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

Accesso civico generalizzato (FOIA)

Il procedimento

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

compatibile con il carattere fondamentale del diritto; ne consegue che, per l'esercizio del FOIA, non può essere previsto alcun obbligo di motivare la pretesa conoscitiva nei confronti della Pubblica amministrazione.

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

Come ha osservato l'ANAC (anche nella fondamentale delibera 28 dicembre 2016 n. 1309), 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, comma 2, 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⁽³⁵⁾, 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 (e ciò anche in aderenza al più recente orientamento giurisprudenziale del quale è espressione la sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 2 aprile 2020 n. 10).

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.

Ai sensi dell'art. 5, comma 3, d.lgs. 33/2013 la richiesta può essere presentata alternativamente a:

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

L'istanza può essere trasmessa con le seguenti modalità:

1. tradizionale⁽³⁶⁾:
 - 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;

⁽³⁵⁾ Corso Scuola nazionale dell'amministrazione *“La disciplina dell'accesso generalizzato (c.d. FOIA): gli strumenti necessari per una corretta applicazione nelle pubbliche amministrazioni”*.

⁽³⁶⁾ cfr. art. 38, commi 1 e 3, d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445

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

2. telematica:

- a) mediante posta elettronica, con allegata copia del documento di identità;
- b) con le modalità previste dall'art. 65, comma 1, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (recante il Codice dell'amministrazione digitale – CAD), così come modificato dal d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217 ed ancora, in epoca più recente dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120.

In ossequio a quanto disposto nel paragrafo 3.4 della 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 nel predisporre le norme in esame, 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, sempre che non contenga elementi utili al fine di consentire all'ufficio competente di ritenerla alla stregua di una richiesta ostensiva ai sensi della l. 241/1990, stante il maggior spazio conoscitivo assegnato all'accesso documentale dal legislatore (sulla scorta delle indicazioni emergenti dalla citata sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 10/2020).

L'accesso è sempre gratuito. La Pubblica amministrazione può chiedere solo il rimborso dei costi documentati, sostenuti per la riproduzione su supporti materiali se tale tipologia di riproduzione è richiesta dall'accedente.

Con circolare n.1/2019 recante *“attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato”*, il Ministero per la pubblica amministrazione ha – tra l'altro – fornito alcuni chiarimenti in relazione al regime dei costi relativi all'esercizio del diritto di accesso civico generalizzato.

Il predetto Dicastero, dopo aver richiamato testualmente l'art. 5, comma 4 d.lgs. 33/2013, ha sottolineato che *“La natura fondamentale del diritto di accesso civico generalizzato esclude che il rimborso (dei costi sostenuti dalle amministrazioni per l'ostensione degli atti/ documenti richiesti) possa costituire una barriera economica in grado di ostacolare l'esercizio del diritto”*.

Alla luce di tale principio, il costo rimborsabile all'amministrazione *“corrisponde a quello effettivamente sostenuto e documentato (...) per la riproduzione, restando escluso il costo per il personale impiegato nella trattazione delle richieste di accesso che grava invece sulla collettività”*.

Le voci del predetto costo sono costituite da:

- costo per fotoreproduzione su supporto cartaceo;
- costo per la copia o la riproduzione su supporti materiali (ad es CD-rom);
- costo per la scansione di documenti disponibili esclusivamente in formato cartaceo;
- costo di spedizione dei documenti, qualora espressamente richiesta in luogo dell'invio tramite posta elettronica o posta certificata e sempre che ciò non determini un onere eccessivo per l'Amministrazione.

Sono altresì addebitabili all'utenza, in assenza di discipline specifiche di settore, gli oneri in materia di bollo e di diritti di ricerca e visura, laddove espressamente previsti da fonte legislativa o regolamentare.

Nell'evidenziare la necessità di prospettare al richiedente gli eventuali costi da rimborsare prima delle attività di riproduzione, la circolare precisa infine che *“le tariffe possono coincidere con quelle già adottate per l'accesso procedimentale, ferma restando la proporzionalità e la corrispondenza delle stesse al costo effettivamente sostenuto e documentato dalla pubblica amministrazione”*.

Con particolare riferimento alla liquidazione del *quantum* dovuto, si precisa che, ai sensi dell'art. 3 del Regolamento di amministrazione di questa Agenzia, fino all'emanazione dei regolamenti in materia di termini e responsabili dei procedimenti e di disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi, si applicano le disposizioni contenute nei regolamenti di attuazione della l. 241/1990 in vigore per il Ministero dell'economia e delle finanze.

Pertanto, in relazione all'accesso documentale proposto ai sensi della l. 241/1990, il tariffario vigente - da estendere in coerenza con quanto suggerito dalla Funzione pubblica anche alle altre tipologie di accesso - è rinvenibile nell'allegato 2 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 2571 del 5 gennaio 2012.

Il procedimento che si instaura a seguito della presentazione della richiesta di accesso civico ricalca, sostanzialmente, quello previsto dalla l. 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 garantire l'uniformità nella trattazione delle istanze e un adeguato livello di specializzazione, nella sezione *“Amministrazione trasparente”* del sito istituzionale dell'Agenzia sono pubblicate le seguenti avvertenze, relative alla ripartizione della competenza alla trattazione delle istanze:

- le direzioni territoriali trattano le istanze che riguardano dati o documenti attinenti ai rispettivi ambiti territoriali: nell'ambito delle direzioni territoriali sono incaricati della trattazione delle istanze FOIA le POER Anticorruzione che, in qualità di responsabili del procedimento, predispongono il provvedimento conclusivo di competenza del dirigente dell'Ufficio di supporto, previa istruttoria presso gli uffici che detengono i dati/ documenti richiesti.
- le direzioni centrali competenti per materia, trattano le istanze aventi ad oggetto dati o documenti dalle stesse detenuti e le istanze attinenti all'ambito nazionale oppure a più di una struttura territoriale; nell'ambito delle direzioni centrali, il dirigente di seconda fascia titolare dell'ufficio competente per materia, individua, per la trattazione delle istanze FOIA, il funzionario titolare di posizione organizzativa o incarico di responsabilità che, in qualità di responsabile del procedimento, predisponde il provvedimento finale previo espletamento della fase istruttoria.
- il S.A.I.S.A., tratta le istanze aventi a oggetto i dati o i documenti di competenza attinenti a più di una struttura territoriale. Il direttore del Servizio individua, fra le posizioni organizzative a disposizione, il funzionario responsabile del procedimento che predisponde, previa istruttoria, il provvedimento conclusivo a firma del direttore del Servizio.

Per una più efficiente organizzazione del processo concernente la gestione dell'accesso civico generalizzato, le sopraelencate strutture (centrali e territoriali) potranno individuare, con propri atti organizzativi interni, il personale incaricato di supportare i funzionari titolari di incarichi di responsabilità nella cura delle istanze di competenza, al fine di realizzare una rete di collaborazione con il RPCT, anche in previsione dell'entrata in esercizio del registro informatizzato degli accessi.

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 secondo le prescrizioni del presente Piano.

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 decorrerà dal momento della ricezione dell'istanza (così trasferita) da parte dell'amministrazione che effettivamente li detiene.

Nel caso in cui l'ufficio che riceve l'istanza sia competente, nei sensi sopra indicati, acquisita l'istanza, detto ufficio svolgerà le relative attività istruttorie, articolate nelle fasi qui di seguito illustrate, nel corso delle quali il comportamento dell'ufficio sarà ispirato a principi di dialogo collaborativo con l'utenza¹³⁷¹.

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 (che quindi procede ad identificare il richiedente e trascrivere i relativi dati in calce alla richiesta, ivi compreso il domicilio digitale eletto o, in alternativa, l'indirizzo al quale si dovrà fare riferimento per le successive comunicazioni), o, se già sottoscritta, rechi in allegato copia del documento di identità dell'istante. Anche nel caso di trasmissione in modalità telematica, a mezzo fax o mediante raccomandata a.r., all'istanza deve essere allegata copia del documento di identità.

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.

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, addivene, ove possibile, a una soluzione 'conciliativa' – "*fair solution*" – che consenta di contemperare le esigenze amministrative e quelle dell'istante (ad esempio: frazionando l'originaria istanza cumulativa in più istanze autonome, da proporsi a intervalli di tempo successivi, in modo da diluire nel tempo l'onerosità della connessa attività istruttoria; oppure concordando la presentazione di una nuova istanza con oggetto limitato rispetto all'originaria richiesta).

Analoga valutazione deve essere condotta nei casi in cui alla stessa unità organizzativa pervengano, più o meno contestualmente, varie istanze di accesso civico generalizzato che, per numerosità e/o ampiezza dell'oggetto, risultino tali da paralizzare o altrimenti pregiudicare il buon funzionamento dell'amministrazione. La

¹³⁷¹ 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).

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 d.lgs. 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 citata 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⁽³⁸⁾. 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⁽³⁹⁾.

Secondo l'ANAC, dalla lettura dell'art. 5 bis, commi 1, 2 e 3 d.lgs. 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. Tra le eccezioni assolute figurano il Segreto di Stato^[40] e gli altri casi di segreto espressamente previsti dalla legge, tra i quali il segreto statistico; il segreto militare; le classifiche di segretezza di atti e documenti di cui all'art. 42 l. 124/2007; il segreto bancario; il segreto scientifico e il segreto industriale di cui all'art. 623 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 d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3; 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

⁽³⁸⁾ 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.”

⁽³⁹⁾ cfr. linee guida ANAC, p. 6; Circ. DFP 2/17, p. 3.

^[40] Il Segreto di Stato (art. 39 l. 124/2007) va tenuto distinto dalle classifiche di segretezza, disciplinate dall'art. 42 l. 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.

dei dati, alcuni divieti di divulgazione sono poi quelli previsti dalla normativa vigente in materia di tutela della riservatezza.⁽⁴¹⁾

Tra le eccezioni assolute sono annoverati anche i casi in cui l'accesso è subordinato al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, l. 241/90.

Il d.lgs. 33/2013 è fondato sul condivisibile presupposto che l'accesso documentale *ex lege* 241/1990 garantisce al cittadino un diritto più penetrante 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 d.lgs. 33/2013 all'articolo 24 l. 241/1990, che merita alcune riflessioni propedeutiche alla sua applicazione a causa del possibile depotenziamento della portata applicativa del FOIA. Se tale rinvio, infatti, non sembra presentare criticità 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, altrettanto non può dirsi a proposito dei documenti coperti da segreto di Stato e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, posto che in questi casi la tutela è già approntata dal citato comma 3 dell'articolo 5 bis. Così come, nel caso di procedimenti tributari, le ipotesi di esclusione sono già disciplinate da specifiche norme primarie.

Il richiamo relativo all'attività diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, invece, non può essere automaticamente ricondotto tra le eccezioni assolute al FOIA, in quanto ciò contrasterebbe con la stessa finalità dell'accesso civico generalizzato. In tali casi si potrà, pertanto, fare ricorso all'istituto del differimento.

Ne consegue che, nei casi precedentemente richiamati si dovranno porre a fondamento della motivazione degli eventuali provvedimenti di differimento, parziale accoglimento o rigetto le specifiche norme di settore e non la l. 241/1990.

Anche in merito al rinvio al regolamento governativo di cui al comma 6 dell'art. 24 l. 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 rammenta che, sulla base dei citati chiarimenti forniti dall'ANAC e dalla Funzione pubblica, risulta comunque preclusa la possibilità di operare un'automatica riconduzione dei casi previsti dal D.M. n. 603/1996 alle categorie indicate ai primi tre commi dell'art. 5-bis d.lgs. 33/2013. Il ricorrere di dette fattispecie, infatti, non esime l'ufficio dalla necessità di valutare se sia possibile operare un differimento (ad esempio al momento successivo al termine della vigenza del segreto o di conclusione del procedimento tributario). In pratica, sebbene il legislatore abbia identificato a priori un interesse giuridico prevalente rispetto a quello sotteso al FOIA, l'ufficio deve, comunque, contestualizzare l'applicabilità delle eccezioni al caso esaminato.

Eccezioni relative

Le eccezioni relative consentono di opporre un diniego all'accesso nei casi in cui sia necessario evitare un pregiudizio concreto (ed in questo è la "relatività" delle eccezioni, definite anche "interessi limite" dalla più

⁽⁴¹⁾ cfr. delibera ANAC n. 1309/2016, paragrafo 6.2

recente giurisprudenza amministrativa) alla tutela di uno degli interessi, pubblici o privati, elencati dall'articolo 5-bis, commi 1 e 2:

Tra gli interessi pubblici da tutelare figurano:

- la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico, volte alla prevenzione dei crimini, alla tutela dell'interesse generale all'incolumità e alla ordinata e pacifica convivenza delle persone (ad esempio in caso di richieste volte a conoscere i luoghi in cui sono custodite particolari merci sotto sequestro);
- la sicurezza nazionale (ad esempio in caso di richieste di accesso alla 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);
- la difesa e le questioni militari (ad esempio in caso di richieste di dati sull'acquisizione di attrezzature militari);
- le relazioni internazionali (ad esempio in caso di richieste di accesso a documenti inerenti alle procedure relative alla negoziazione e alla stipula di accordi internazionali o ai lavori preparatori in vista di incontri bilaterali);
- la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato, che impone di tutelare la riservatezza degli atti relativi ai processi di formazione e determinazione della politica monetaria e valutaria dello Stato nonché di 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);
- la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento (ad esempio le richieste inerenti alla documentazione relativa ad attività di indagine in materie di competenza dell'Agenzia);
- il regolare svolgimento di attività ispettive (ad esempio le richieste di documentazione relativa a verifiche ispettive d'iniziativa dell'Agenzia o conseguenti a segnalazioni);

Tra gli interessi privati da tutelare figurano:

- la protezione dei dati personali;^[42]
- la libertà e segretezza della corrispondenza (art. 15 Cost.) intesa in senso estensivo (a prescindere dal mezzo di trasmissione, stante la diffusione delle nuove tecnologie, ad esempio in caso di richieste 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);
- gli interessi economici e commerciali (ad esempio in caso di richieste di accesso a documenti contenenti progetti tecnici o studi presentati da concorrenti nel corso di procedure di acquisizione di beni o servizi).

^[42] Ai sensi dell'art. 4 del Regolamento (UE) 2016/679, per dato personale si intende "qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile («interessato»); si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale".

Analogamente a quanto è previsto per il procedimento di accesso agli atti disciplinato dalla l. 241/1990, anche nel procedimento di accesso civico generalizzato è necessario individuare 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.

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^[43], il margine temporale residuo potrebbe risultare insufficiente per un'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.

Anche in caso di mancata opposizione da parte dei controinteressati l'ufficio è comunque tenuto a effettuare un'attenta valutazione in merito all'accogliibilità dell'istanza in ossequio al principio di proporzionalità^[44] tenendo debitamente conto della normativa in materia di tutela dei dati personali.

Analogamente, 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 alla 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.

La fase più delicata dell'istruttoria attiene al bilanciamento degli interessi in gioco. In presenza di un'eccezione relativa occorre, infatti, operare una valutazione per contemperare i diversi interessi. A tal fine è utile ricorrere al *test* del bilanciamento che si svolge in due fasi: il *test* del danno e il *test* dell'interesse pubblico, seguendo i criteri di seguito esposti. Scopo del bilanciamento è capire se risulta maggiore il danno arrecato all'interesse protetto dalla diffusione dell'informazione contenuta nel documento o quello arrecato dal diniego all'interesse alla conoscenza.

^[43] Si rammenta che la sospensione del procedimento per il termine utile a presentare le osservazioni da parte del controinteressato (dieci giorni) opera solo in caso di procedimenti volti a rispondere ad istanza di accesso civico generalizzato e non anche in caso di accesso documentale ai sensi della l. 241/1990, poiché il legislatore non ha previsto detto caso di sospensione dei termini procedurali in tale ultima ipotesi di accesso,

^[44] 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.

✓ *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.

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, comma 1 e 2, d.lgs. 33/2013 – 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 dovrà valutare dapprima 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.).

Dovrà quindi valutare se 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, commi 4 e 5, d.lgs. 33/2013, 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^[45] sono stati pubblicati tre distinti modelli di istanza, uno per l'accesso documentale (ex art. 22 e ss., l. 241/1990), uno per l'accesso civico (ex art. 5, comma 1, d.lgs. 33/2013) e uno per l'accesso generalizzato (ex art. 5, comma 2, d.lgs. 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 delle istanze di accesso, consultabile anche quale ausilio per la corretta conduzione della connessa attività istruttoria e per conoscere l'orientamento assunto dagli uffici sulle precedenti istanze^[46]. Al riguardo, si fa presente che a breve sarà reso disponibile un registro informatizzato (attualmente in fase di sperimentazione) che sarà popolato con documentazione inserita da personale dedicato all'interno dell'ufficio competente alla trattazione del FOIA, secondo le attribuzioni indicate nel paragrafo del presente Piano dedicato al procedimento FOIA.

In attesa di poter disporre del suddetto registro informatizzato, al fine di monitorare eventuali comportamenti non omogenei, tutti gli uffici dell'Agenzia cui pervengano le varie istanze di accesso (ex lege 241/1990 o ex d.lgs. 33/2013) sono tenuti a trasmettere per conoscenza al RPCT copia dell'istanza e del relativo provvedimento finale, come disposto con nota prot. n.140670/RU del 14 dicembre 2016.

Richiesta di riesame

Il comma 7 dell'articolo 5 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 possa presentare istanza di riesame al RPCT ovvero ricorso al giudice amministrativo, ai sensi dell'articolo 116 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 c.d. 'Codice del processo amministrativo', ove è previsto il termine di trenta giorni decorrenti dalla conoscenza della determinazione o dalla formazione del silenzio per proporre ricorso giurisdizionale. Le disposizioni normative dedicate all'istituto del riesame non forniscono indicazioni sulle modalità di partecipazione dei controinteressati, né sul termine entro il quale può essere presentata l'istanza al RPCT.

Sul punto soccorre la Circolare n. 1/2019 del Ministro per la pubblica amministrazione con la quale, rilevata la lacuna normativa, sono state fornite indicazioni finalizzate a salvaguardare l'esercizio dei diritti degli eventuali controinteressati. In particolare, nel caso in cui il RPCT accerti che non sia stata garantita la partecipazione dei

^[45] Sezione ‘ *Amministrazione trasparente – Altri contenuti – Accesso civico.*’

^[46] Circa la qualificazione dell'istituto giuridico azionato dal cittadino, l'onere di ricondurre un'istanza di accesso al decreto trasparenza o alla legge 241 del 1990 grava sull'amministrazione, come precisato dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 2020, secondo la quale la pubblica amministrazione ha il potere-dovere di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo generico o cumulativo dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, anche alla stregua della disciplina dell'accesso civico generalizzato, a meno che l'interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell'accesso documentale, nel qual caso essa dovrà esaminare l'istanza solo con specifico riferimento ai profili della l. n. 241 del 1990, senza che il giudice amministrativo, adito ai sensi dell'art. 116 c.p.a., possa mutare il titolo dell'accesso, definito dall'originaria istanza e dal conseguente diniego adottato dalla pubblica amministrazione all'esito del procedimento.

controinteressati in prima istanza a causa di un'erronea valutazione circa la sussistenza del pregiudizio degli interessi privati di cui all'art. 5-bis, comma 2 d.lgs. 33/2013, il suddetto responsabile ha l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento anche al controinteressato pretermesso, in applicazione dell'art 7, comma 1, l. 241/1990.

Attraverso un'applicazione analogica dell'art. 5, comma 5, d.lgs. 33/2013, inoltre, viene riconosciuta ai controinteressati la facoltà di presentare una motivata opposizione entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione e il termine di conclusione del procedimento può essere sospeso, ove necessario, fino all'eventuale opposizione dei controinteressati e, comunque, non oltre 10 giorni.

Circa la problematica della mancata individuazione del termine entro il quale proporre la domanda di riesame, la citata Circolare evidenzia che consentire di proporre riesame *sine termine* determinerebbe una situazione di incertezza e il sostanziale aggiramento del termine di decadenza previsto per impugnare la decisione dell'amministrazione dinanzi al giudice amministrativo, laddove, invece, il termine decadenziale è posto al fine di consentire il consolidarsi degli effetti dell'atto non impugnato tempestivamente, in ossequio al principio di certezza del diritto.

E' quindi ritenuto ragionevole far coincidere il termine per la proposizione dell'istanza di riesame con quello previsto dalla norma per il ricorso al giudice amministrativo. Pur non essendo tale termine indicato espressamente dall'art. 5 del decreto trasparenza, lo si può rinvenire nella disciplina generale dei ricorsi amministrativi, alla quale è riconducibile anche l'istituto del riesame⁽⁴⁷⁾.

Decorso dunque il termine di 30 giorni, il RPCT potrà dichiarare "irricevibile" l'istanza di riesame, "*fatti salvi i casi in cui la tardività appaia incolpevole o comunque giustificata alla luce delle specifiche motivazioni addotte dall'istante*"⁽⁴⁸⁾.

Quanto ai casi di riesame, il citato articolo 5 prevede le seguenti fattispecie:

- richiesta di riesame proposta da parte dell'istante a fronte del diniego, totale o parziale o della mancata risposta entro il termine di trenta giorni dalla presentazione dell'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), d.lgs. 33/2013 in materia di protezione dei dati personali;
- richiesta di riesame presentata dal controinteressato a fronte dell'accoglimento della richiesta di accesso civico generalizzato.

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), d.lgs. 33/2013, 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 Legale e Contenzioso. Nella cura dell'istruttoria, il suddetto direttore opera in analogia alle disposizioni che disciplinano l'*iter* del riesame svolto dal RPCT.

Nel sito istituzionale è disponibile un modulo editabile per la proposta di riesame.

La tabella che segue sintetizza le attività programmate in materia di trasparenza ed accesso.

⁽⁴⁷⁾ Art. 2, comma 1 del D.P.R. n. 1199/1971.

⁽⁴⁸⁾ cfr. Circolare n. 1/2019 del Ministro per la pubblica amministrazione, par.7.

Attività: Azioni formative in materia di trasparenza e accesso		
31.12.2021	RPCT – Dirigente Ufficio Sviluppo, formazione e valutazione	Numero di discenti coinvolti nelle azioni formative

4.2 Codice di comportamento

In occasione dell'ultimo PNA⁽⁴⁹⁾, è stato nuovamente rimarcato l'obbligo, per le singole amministrazioni, di dotarsi, ai sensi dell'art. 54, co. 5, del d.lgs. 165/2001, di propri codici di comportamento, definiti con «*procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio dell'OIV*».

La funzione di detti codici è quella di integrare e specificare le norme di comportamento previste nel codice nazionale⁽⁵⁰⁾, al fine di calarle nel concreto contesto organizzativo e operativo delle singole amministrazioni.

Come è stato sottolineato dall'ANAC, il codice di comportamento costituisce uno strumento complementare del PTPCT di ogni amministrazione, giacché l'adozione dello stesso rappresenta una delle azioni e delle misure principali di attuazione della strategia di prevenzione della corruzione a livello decentrato, perseguita attraverso la previsione di doveri soggettivi di comportamento dei dipendenti da parte dell'amministrazione che lo adotta.

L'Agenzia, che ha adottato un proprio Codice di comportamento, ad integrazione e specificazione del Codice di comportamento di cui al d.P.R. 62/2013 (allegato n. 2 al PTPCT 2014-2016), ha avviato l'*iter* per il suo aggiornamento, tenendo conto delle nuove linee guida, adottate dall'ANAC con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020 nonché delle esigenze emerse e delle riflessioni maturate sulla base dell'esperienza degli ultimi anni.

In conformità con quanto previsto dal comma 5 dell'art. 54 d.lgs. 165/2001, il percorso avviato prevede che, in analogia a quanto accaduto in occasione dell'adozione della redazione del precedente Codice, gli *stakeholder*, in forma singola o associata, possano esprimere proprie considerazioni e proposte di modificazione e integrazione e che sia acquisito il parere obbligatorio dell'OIV.

Presa d'atto del Codice di comportamento

Il Codice di comportamento di cui al d.P.R. 62/2013 e il Codice di comportamento del personale dell'Agenzia sono portati a conoscenza dei dipendenti all'atto dell'assunzione di ciascuno di loro mediante consegna *brevi manu* e sottoscrizione per ricevuta.

In ogni caso deve esserne comunque assicurato l'inoltro a tutti i soggetti indicati all'art. 17 d.P.R. 62/2013.

Gli stessi documenti, unitamente al PTPCT, 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 politiche del personale deontologia e diversity) cura, in raccordo con il RPCT, l'aggiornamento dello stesso, nonché la raccolta degli atti relativi alle condotte illecite accertate e sanzionate.

⁽⁴⁹⁾ Piano Nazionale Anticorruzione, adottato dall'Autorità nazionale anticorruzione con delibera n. 1064 del 13/11/2019

⁽⁵⁰⁾ 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.*

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.

La tabella che segue sintetizza le attività programmate.

Attività: Monitoraggio sui procedimenti disciplinari e sulle sanzioni irrogate		
<i>Tempistica</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Indicatori</i>
Semestrale	Dirigente Ufficio politiche del personale, deontologia e diversity	Pubblicazione risultati
Attività: Aggiornamento codice di comportamento		
<i>Tempistica</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Indicatori</i>
15.07.2021	RPCT e Dirigente Ufficio politiche del personale, deontologia e diversity	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, lett. e), l. 190/2012, il Piano deve rispondere (anche) all’esigenza di monitorare i rapporti tra l’amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell’amministrazione.

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

La disposizione richiamata impone alle stazioni appaltanti di prevedere misure adeguate per contrastare frodi e corruzione nonché per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici. Funzione della norma è quella di evitare che l’amministrazione aggiudicatrice si lasci guidare, nella scelta del contraente, da considerazioni estranee all’appalto, accordando la preferenza a un concorrente unicamente in ragione di particolari interessi soggettivi.

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

associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente e di ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

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

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

A tal proposito, sono state impartite disposizioni⁽⁵¹⁾ 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 d.P.R. 445/2000 con la quale attestino l'assenza di qualsiasi relazione di coniugio, convivenza, parentela o affinità entro il secondo grado con i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti di aziende potenzialmente interessate alla partecipazione alla gara (nelle prime fasi della procedura), concorrenti o aggiudicatari (nelle successive fasi) e di non aver concluso, relativamente all'ultimo biennio, alcun contratto a titolo privato con le stesse aziende, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'art. 1342 del codice civile.

Tali dichiarazioni sono rese attraverso un'apposita applicazione informatica raggiungibile dal sito *intranet* dell'Agenzia.⁽⁵²⁾

Prima del perfezionamento del contratto, inoltre, dovrà essere richiesta la sottoscrizione di apposita dichiarazione sostitutiva di certificazione ex art. 46 d.P.R. 445/2000, utilizzando l'apposito modulo allegato alla nota prot. n. 32696/RU del 14/03/2016 (all. 2), 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 effettua verifiche a campione, attraverso controlli incrociati con le banche dati disponibili.

La tabella che segue sintetizza le attività programmate.

Attività: Monitoraggio sul rilascio delle dichiarazioni sostitutive		
<i>Tempistica</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Indicatori</i>
30.09.2021	dirigente Ufficio acquisti e contratti – direttori Uffici di supporto	Numero di verifiche svolte/eventuali irregolarità dovute a mancato rilascio delle dichiarazioni

⁽⁵¹⁾ cfr. nota a firma del direttore dell'allora Direzione pianificazione, amministrazione e sicurezza sul lavoro, prot. n. 32696-RU del 14 marzo 2016 e Linea di indirizzo per l'uniformità dell'azione amministrativa [LIUA-IAU] Prevenzione dei conflitti d'interesse (PCdI) prot. n. 175450/RU del 10/06/2020.

⁽⁵²⁾ Applicazioni – Servizi per i dipendenti – Self Service (Conflitto d'interessi).

4.4 Rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio

La rotazione del personale è considerata “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. L’alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi e procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate e l’assunzione di decisioni non imparziali”⁽⁵³⁾.

Come viene riconosciuto dall’ANAC, il ricorso alla rotazione “deve essere considerato in una logica di necessaria complementarità 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”.

L’ANAC, pur ribadendo la possibilità di adattare la misura della rotazione ordinaria all’autonoma programmazione delle amministrazioni in modo da poter tenere conto delle specificità dell’organizzazione, adottando altre misure di natura preventiva con effetti analoghi nel caso in cui non sia possibile applicare la misura (per carenza di personale, o per professionalità con elevato contenuto tecnico), ha rinnovato alle Amministrazioni la raccomandazione di prestare una maggiore attenzione sia nella programmazione della misura nel PTPCT, sia nell’attuazione della stessa⁽⁵⁴⁾.

Con particolare riferimento alle Agenzie fiscali, inoltre, rilevando come molti poteri siano accentrati in capo ai direttori delle articolazioni territoriali, l’ANAC ha evidenziato l’importanza di un avvicendamento di tali incarichi dirigenziali quale saliente misura di prevenzione di fenomeni corruttivi, che potrebbero scaturire da un prolungato esercizio di attività discrezionali in un determinato contesto.⁽⁵⁵⁾

Come si è già anticipato, tuttavia, la rotazione ordinaria nello specifico contesto attuale è risultata misura di difficile attuazione, sia a causa della carenza di personale del ruolo dirigenziale non generale, sia in relazione alle criticità connesse all’emergenza epidemiologica in corso e all’esigenza di garantire il regolare svolgimento delle funzioni strategiche svolte dall’Agenzia e recentemente ampliate dal legislatore⁽⁵⁶⁾.

Si è pertanto ritenuto, nelle more della definizione dell’assetto organizzativo attualmente in corso, di poter procedere eccezionalmente a un rinnovo degli incarichi in scadenza, in attesa del completamento dei processi riorganizzativi in atto, al termine dei quali gli incarichi saranno attribuiti secondo l’iter ordinario.

Tale scelta è stata bilanciata dalla previsione di appositi interventi audit, con cadenza annuale, sugli uffici diretti dai titolari degli incarichi così rinnovati. Nello stesso tempo è previsto per l’anno 2021 l’avvio di una programmazione volta a realizzare in tempi brevi, progressivamente e proporzionalmente con le esigenze, anche organizzative, dell’ente, una rotazione efficace di tutti gli incarichi dirigenziali assegnati dall’Agenzia, sia al fine di ottemperare alle indicazioni recate nel PNA 2019 sia al fine di efficientare e rendere più performante il ricambio professionale ai vertici delle strutture e delle unità, garantendo in tal modo l’acquisizione di professionalità ed esperienze aggiuntive con riferimento a tutti coloro che sono destinatari di incarichi dirigenziali. La rotazione avverrà tenendo conto dei criteri già predisposti dall’Agenzia e illustrati al punto successivo (4.4.1.), sempreché

⁽⁵³⁾ cfr. PNA 2019, pag.75.

⁽⁵⁴⁾ cfr. PNA 2019, pag. 76.

⁽⁵⁵⁾ cfr. Aggiornamento PNA 2018, pag. 50.

⁽⁵⁶⁾ cfr. *supra* par. Funzioni dell’Agenzia.

non si renda necessario procedere a modifiche di detti criteri in ragione delle esigenze di efficientamento dell'Agenzia rese non rinviabili dal protrarsi dell'emergenza sanitaria nonché dall'accentuarsi della crisi economica che, per effetto della prima, investe il sistema Italia e la rete di relazioni eurounitarie e internazionali nei settori di competenza dell'Agenzia, determinando esigenze di ricollocazione geografica delle professionalità corrispondenti alle tipologie di incarico dirigenziale presenti nell'organigramma dell'ente..

Analoghe difficoltà sono state riscontrate anche in sede di attuazione della misura della rotazione per il personale di livello non dirigenziale. A fronte di tali difficoltà sono state introdotte misure alternative allo scopo di evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, con particolare riguardo a quelli considerati a maggior rischio corruttivo. Qualora, infatti, non sia possibile, utilizzare la rotazione "ordinaria" del personale addetto alle aree a più elevato rischio come misura di prevenzione della corruzione, i responsabili delle strutture interessate sono tenuti a programmare e assicurare (fornendone adeguata evidenza nelle schede riportate nell'allegato n. 2 al presente documento) l'adozione di altre misure di carattere organizzativo in grado di sortire effetti analoghi sul piano della prevenzione della corruzione⁽⁵⁷⁾. Anche in questo caso nel corso del 2021 è intendimento dell'Agenzia di avviare una efficace programmazione per disciplinare i criteri di rotazione del personale non dirigenziale che svolge attività a forte rischio di esposizione corruttiva nei settori operativi più delicati. L'operazione sarà caratterizzata dalla predisposizione di un metodo di rilevazione, anche automatizzata, dei coinvolgimenti del personale "a rischio" e di pianificazione di un sistema informatico di assegnazione di detto personale alle singole funzioni, anche attraverso la predisposizione di elenchi digitali che raccolgano detto personale in settori professionali in ragione delle abilità operative evidenziabili per ciascun dipendente coinvolto nel *curriculum vitae* in possesso dell'Agenzia, che sarà con l'occasione aggiornato, ovvero negli ulteriori atti presenti nel fascicolo personale del dipendente.

4.4.1 *La rotazione dei dirigenti*

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

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

I criteri e le modalità per la rotazione dei dirigenti con incarichi di livello generale e non generale sono stati rivisti alla luce delle risultanze dell'analisi del rischio svolta in occasione dell'attività di mappatura dei processi da parte di tutti gli uffici dell'Agenzia.

Grazie a tale analisi, condotta con le modalità precedentemente illustrate⁽⁵⁸⁾, sono state individuate le strutture nell'ambito delle quali sono gestiti processi connotati da livelli di rischio "alto".

⁽⁵⁷⁾ cfr. PNA 2019, pag. 75

⁽⁵⁸⁾ cfr. supra, par. 3.2.

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

Denominazione struttura	Direzione sovraordinata
Ufficio acquisti e contratti	Direzione Amministrazione e Finanza
Ufficio reclutamento	Direzione Personale
Ufficio analisi e ricerca	Direzione Antifrode e Controlli
Ufficio cooperazione internazionale	Direzione Relazioni e progetti internazionali
Ufficio circolazione tabacchi e prodotti da inalazione	Direzione Tabacchi
Ufficio apparecchi da intrattenimento	Direzione Giochi
Ufficio bingo	Direzione Giochi
Ufficio giochi numerici e lotterie	Direzione Giochi
Ufficio gioco a distanza	Direzione Giochi
Ufficio scommesse	Direzione Giochi
Uffici delle Dogane e Uffici dei Monopoli	Direzioni regionali, interregionali, interprovinciale
Uffici di linea delle Direzioni regionali e interregionali	Direzioni regionali e interregionali
Uffici Antifrode e Controlli delle Direzioni regionali e interregionali	Direzioni regionali e interregionali
Uffici di supporto delle Direzioni territoriali	Direzioni regionali, interregionali e interprovinciale di Bolzano e Trento
Ufficio di Linea e Antifrode e Controlli	Direzione interprovinciale di Bolzano e Trento

Considerata la necessità di individuare un contemperamento tra le esigenze di non disperdere preziose professionalità (acquisite attraverso anni di studio e di esperienza) e quelle di evitare l'eccessivo radicamento presso le singole strutture, si è giunti a definire i seguenti criteri di rotazione^[59]:

- a) per i dirigenti di seconda fascia cui è affidata la responsabilità delle strutture nell'ambito delle quali sono gestiti processi connotati da valori di rischio alto, è previsto l'avvicendamento, compiuti 5 anni continuativi nel medesimo incarico, al termine della naturale scadenza del contratto dirigenziale in essere;
- b) per i direttori regionali, interregionali, interprovinciale, sovraordinati alle stesse strutture (vedi colonna di destra della precedente tabella), ma non direttamente responsabili dei suddetti processi, è invece previsto l'avvicendamento, compiuti 6 anni continuativi nel medesimo incarico, al termine della naturale scadenza del contratto dirigenziale in essere;^[60]
- c) per i direttori centrali sovraordinati alle stesse strutture (vedi colonna di destra della precedente tabella), ma non direttamente responsabili dei suddetti processi, è invece previsto l'avvicendamento, compiuti 8 anni continuativi nel medesimo incarico, al termine della naturale scadenza del contratto dirigenziale in essere;

^[59] Ai fini del calcolo dei termini indicati ai successivi punti a) b) c) e d), dovranno essere eventualmente cumulati i periodi in cui lo stesso soggetto abbia svolto funzioni dirigenziali, a qualunque titolo conferite (es. incarichi *ad interim*) presso la medesima struttura, anche se intervallati da interruzioni di durata inferiore a tre anni.

^[60] La diversa tempistica di rotazione tra Direttori regionali, interregionali e interprovinciale e Direttori centrali è dovuta alla maggiore o minore contiguità con l'utenza.

d) per i restanti dirigenti dell'Agenzia (sia di prima che di seconda fascia) è previsto, infine, l'avvicendamento, compiuti 9 anni continuativi nel medesimo incarico, al termine della naturale scadenza del contratto dirigenziale in essere.

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

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

In occasione delle procedure d'interpello per il conferimento degli incarichi dirigenziali presso le nuove strutture, si è quindi, tenuto conto dei periodi in cui il dirigente aveva già svolto il proprio incarico nell'ufficio cui erano – in precedenza – attribuite le medesime funzioni; nel computo complessivo sono stati considerati anche gli eventuali periodi in cui il soggetto aveva ivi svolto funzioni dirigenziali, a qualunque titolo conferite (reggenze, incarichi *ad interim*, posizioni organizzative temporanee).^[61]

Al dirigente che abbia raggiunto i limiti di cui sopra non può essere nuovamente affidata la conduzione della medesima struttura, prima che siano trascorsi tre anni (c.d. periodo di raffreddamento).

4.4.2 *La rotazione del personale di qualifica non dirigenziale*

Il personale non dirigenziale è spesso detentore di professionalità specifiche non completamente fungibili ed è assai poco facilmente trasferibile sul territorio. La specializzazione professionale, del resto, rappresenta, a sua volta, di regola, un robusto argine dinanzi a possibili tentativi di corruzione (come dimostra il fatto che la stessa ANAC considera tra i fattori abilitanti del rischio corruttivo, oltre all'esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto, anche l'inadeguatezza o l'assenza di competenze del personale addetto ai processi)⁽⁶²⁾, 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. Conformemente a quanto disposto dal PNA, quindi, l'applicazione della misura della rotazione deve essere accompagnata da strumenti e accorgimenti che assicurino continuità all'azione amministrativa.

Nei settori ad alto contenuto tecnico appare quindi 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.

Allo scopo, risulta 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

^[61] Detta valutazione sarà effettuata dalla Direzione del Personale che potrà eventualmente avvalersi, nei casi particolarmente complessi, dell'ausilio del RPCT.

⁽⁶²⁾ cfr. PNA 2019, Allegato 1, pag. 31.

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, nel programmare le misure di rotazione del personale, si dovrà 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 fungibili⁶³. Ulteriore elemento da valutare attiene ai risultati conseguiti dai funzionari, prestando particolare attenzione, per quanto riguarda lo specifico settore dei controlli, ad eventuali significativi scostamenti sugli esiti degli stessi qualora le verifiche siano effettuate sulla base di criteri di selezione pressoché identici.

Fatte salve le considerazioni sopra esposte, l'analisi condotta sulla base dell'esperienza acquisita in questi anni ha portato a definire, per il personale addetto alle attività a più elevato rischio, un criterio di rotazione volto a limitare, di norma, a non più di sei anni su otto la permanenza dei singoli funzionari nei rispettivi incarichi.

Nei casi in cui non si ritenga possibile assicurare il rispetto del suddetto criterio di rotazione, i responsabili delle strutture interessate devono programmare e assicurare (fornendone adeguata evidenza nelle schede riportate nell'allegato n. 2) l'adozione di altre misure di carattere organizzativo in grado di sortire effetti analoghi sul piano della prevenzione della corruzione quali, ad esempio, la previsione da parte del dirigente, di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, la trasparenza interna delle attività, l'articolazione delle competenze (c.d. “segregazione delle funzioni”).

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). Per la rotazione del personale non dirigenziale vale quanto indicato nel paragrafo precedente con riferimento alla programmazione degli interventi di automazione dell'assegnazione degli incarichi da realizzarsi nel corso del 2021.

4.5 La rotazione del personale per manifestarsi di indicatori di rischio

Al di fuori dei casi contemplati nel paragrafo precedente e in quello successivo al presente, nel caso in cui si manifestino specifici indicatori di rischio, consistenti in comportamenti o atti lesivi di norme o procedure in tema di conflitto di interessi o anche in condotte amministrative anomale, irregolari omissive o negligenti, o nell'adozione di atti comunque volti a determinare una posizione di vantaggio illegittima o ingiustificata in favore dei destinatari degli stessi, in ossequio al principio di precauzione, e fatta salva ogni ulteriore ed eventuale azione disciplinare, si potrà comunque far luogo a rotazione del personale anche non svolgente funzioni dirigenziali o direttive, prima della scadenza dei termini prima descritti.

⁶³ 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.

La rotazione del personale dirigente in tal caso costituisce motivata esigenza organizzativa necessaria al fine di garantire la massima funzionalità dell'azione amministrativa e potrà avvenire secondo le modalità previste dalla legge.

4.6 La rotazione straordinaria

L'articolo 16, comma 1, lettera l) quater, d.lgs. 165/2001, introdotto dall'art. 1, comma 24, l. 135/2012, introduce l'obbligo di valutare se disporre o meno, 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.

Con delibera n. 215/2019⁽⁶⁴⁾ l'ANAC, alla luce di un'accurata analisi delle varie disposizioni normative in materia, ha fornito alcuni chiarimenti sull'istituto, precisando e rivedendo alcuni propri precedenti orientamenti⁽⁶⁵⁾.

Le linee guida contenute nella suddetta delibera dell'ANAC forniscono importanti indicazioni utili a dirimere le incertezze interpretative dovute a un testo normativo che, a dire della stessa Autorità, si presenta *“in alcuni punti lacunoso”*, *“sia con riferimento alle fattispecie di illecito che l'amministrazione è chiamata a tenere in conto ai fini della decisione di ricorrere o meno all'applicazione della misura, sia con riferimento al momento del procedimento penale in cui l'amministrazione deve provvedere”*.

Al fine di meglio comprendere le conclusioni cui è pervenuta l'Autorità, si ritiene opportuno richiamare brevemente le disposizioni di maggior rilievo, oggetto dell'analisi svolta dall'ANAC.

L'art. 3, comma 1, l. 27 marzo 2001, n. 97 ⁽⁶⁶⁾ (Trasferimento a seguito di rinvio a giudizio), così come modificato dall'art. 1, comma 83, l. 190/2012, stabilisce che: *“quando nei confronti di un dipendente di amministrazioni o di enti pubblici (...) è disposto il giudizio per alcuni dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater e 320 del codice penale e dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383 ⁽⁶⁷⁾, l'amministrazione di appartenenza lo trasferisce ad un ufficio diverso da quello in cui prestava servizio al momento del fatto, con attribuzione di funzioni corrispondenti, per inquadramento, mansioni e prospettive di carriera, a quelle svolte in precedenza”*. In proposito vale la pena di osservare che tra la disposizione surriprodotta e l'art. 32-quater c.p. (per come modificato dalla l. 9 gennaio 2018, n. 3, c.d. legge spazzacorrotti) recante le ipotesi in cui la condanna per alcuni reati comporta l'interdizione dai pubblici uffici e il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, si denota una significativa corrispondenza. Da ciò deriva che in sede di individuazione delle misure di prevenzione della corruzione il RPCT e i referenti, anche nel futuro, dovranno tenere conto di tale ultima disposizione normativa e ciò anche nella verifica del possesso dei requisiti per i soggetti che partecipano a procedure selettive di ogni tipo, che costituiscano percorsi prodromici alla stipula di contratti con l'Agenzia.

Ciò che rileva, quindi, ai fini dell'applicazione della norma, è il rinvio a giudizio per uno dei delitti specificamente indicati: peculato (art. 314 c.p.), concussione (art. 317 c.p.), corruzione per l'esercizio della

⁽⁶⁴⁾ Delibera n. 215 del 26 marzo 2019 “Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l quater, del d.lgs. n. 165/2001 (pubblicata nel sito ANAC in data 8 aprile 2019).

⁽⁶⁵⁾ Al riguardo il RPCT ha diramato ai Direttori delle Direzioni territoriali e centrali un'apposita informativa, prot. n. 7016-RU del 13.05.2019.

⁽⁶⁶⁾ Legge 27 marzo 2001, n. 97 recante *“Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni”*.

⁽⁶⁷⁾ Quest'ultima disposizione riguarda esclusivamente il personale militare della G.d.F.

funzione (art. 318 c.p.), corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.), corruzione in atti giudiziari (art. 319 ter c.p.), induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.), corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 c.p.).

Il trasferimento, in tali casi, è obbligatorio, salva la scelta, lasciata all'amministrazione, *“in relazione alla propria organizzazione”, tra il “trasferimento di sede” e “l’attribuzione di un incarico differente da quello già svolto dal dipendente, in presenza di evidenti motivi di opportunità circa la permanenza del dipendente nell’ufficio in considerazione del discredito che l’amministrazione stessa può ricevere da tale permanenza”* (art. 3, comma 1).

“Qualora, in ragione della qualifica rivestita, ovvero per obiettivi motivi organizzativi, non sia possibile attuare il trasferimento di ufficio, il dipendente è posto in posizione di aspettativa o di disponibilità, con diritto al trattamento economico in godimento salvo che per gli emolumenti strettamente connessi alle presenze in servizio, in base alle disposizioni dell’ordinamento dell’amministrazione di appartenenza” (art. 3, comma 2).

Il trasferimento perde efficacia se interviene sentenza di proscioglimento o di assoluzione, ancorché non definitiva, “e in ogni caso, decorsi cinque anni” dalla sua adozione (art. 3, comma 3). Ma l’amministrazione, “in presenza di obiettive e motivate ragioni per le quali la riassegnazione all’ufficio originariamente coperto sia di pregiudizio alla funzionalità di quest’ultimo”, “può non dare corso al rientro” (art. 3, c. 4).

In caso di condanna, per gli stessi reati di cui all’art. 3, comma 1, anche non definitiva, i dipendenti *“sono sospesi dal servizio”* (art. 4).

Art. 35-bis d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 ^[68] (“Prevenzione della corruzione nella formazione di commissioni e delle assegnazioni agli uffici”).

Per effetto della disposizione normativa sopra richiamata, la condanna, anche non definitiva, per i reati previsti nel Titolo II Capo I del Libro secondo del Codice penale (reati contro la p.a.), comporta una serie di inconferibilità di incarichi (partecipazione a commissioni di reclutamento del personale, incarichi di carattere operativo con gestione di risorse finanziarie, commissioni di gara nei contratti pubblici).

Ciò che rileva, per l’applicazione di questa norma, è la condanna, anche se non definitiva, per i reati previsti nel Titolo II Capo I del Libro secondo del Codice penale.

L’art.3 d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, recante “Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190” prevede conseguenze per condanne, anche non definitive, per i reati previsti nel Titolo II Capo I del Libro secondo del Codice penale, comportando una serie di inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Le inconferibilità hanno durata determinata (a differenza delle inconferibilità di cui al precedentemente citato art. 35-bis d.lgs. 165/2001) e graduata: più lunga se la condanna è intervenuta per i reati previsti dall’art. 3, comma 1, l. 97/2001, meno lunga se è intervenuta per tutti gli altri reati contro la p.a.

A proposito di questa disposizione normativa, l’ANAC osserva che *“l’intervento di una condanna, anche se non definitiva, e la limitazione a figure dirigenziali sembrano giustificare l’ampiezza dei reati presupposto”*.

L’ANAC, a completamento dell’analisi della normativa rilevante in materia, richiama anche il nuovo periodo aggiunto all’art. 129, comma 3, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura

^[68] L’articolo è stato introdotto dall’art.1, comma 46, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

penale⁽⁶⁹⁾, dall'art. 7 l. 7 maggio 2015, n. 69, recante “*Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*”. La suddetta novella legislativa, infatti, ha stabilito che il Presidente dell'ANAC sia destinatario delle informative del pubblico ministero quando quest'ultimo esercita l'azione penale per i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale⁷⁰.

Grazie a dette informative l'Autorità anticorruzione, messa a conoscenza dell'esistenza di fatti corruttivi, può esercitare i poteri a lei attribuiti dall'art. 1, comma 3, l. 190/2012, chiedendo all'amministrazione pubblica interessata l'attuazione della misura della rotazione.

La disposizione in esame, inserita nelle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale dall'art. 7 l. 7 maggio 2015, n. 69, risulta particolarmente utile, come si dirà in seguito, per definire i reati che l'amministrazione è chiamata a tenere in conto ai fini della decisione di applicare o meno la misura della rotazione straordinaria.

All'esito dell'analisi della normativa richiamata, l'ANAC osserva che l'ordinamento ha predisposto, “*con ritmo crescente, tutele, di tipo preventivo e non sanzionatorio, volte ad impedire l'accesso o la permanenza nelle cariche pubbliche di persone coinvolte in procedimenti penali, nelle diverse fasi di tali procedimenti*”. Osserva anche “*che le discipline non appaiono sempre ben coordinate tra loro sotto diversi profili. In primo luogo quanto alla individuazione delle amministrazioni interessate. In secondo luogo quanto ai soggetti interni alle amministrazioni interessati dalle diverse norme. In terzo luogo quanto ai reati che impongono l'adozione di queste misure. E, infine, vi è diversità di disciplina quanto alle conseguenze del procedimento penale, in particolare sulla durata e sull'ampiezza delle misure interdittive.*”

Per ciò che concerne i reati presupposto, l'Autorità anticorruzione rileva “*la tendenza, condivisibile, a circoscrivere il numero dei reati allorché si prevede l'adozione di misure nelle fasi del tutto iniziali del procedimento penale, mentre le fattispecie rilevanti aumentano di numero per le fasi successive, fino ad assumere un'ampiezza notevole in presenza di una sentenza definitiva*”.

Tornando a focalizzare l'attenzione sull'istituto della rotazione straordinaria previsto dall'articolo 16, comma 1, lett. l-quater), d.lgs. 165/2001, l'ANAC precisa che si tratta di una “*misura di natura non sanzionatoria dal carattere eventuale e cautelare, tesa a garantire che nell'area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo al fine di tutelare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione.*”

Le linee guida dell'ANAC impongono alle singole amministrazioni di prevedere, nei propri PTPC adeguate indicazioni operative e procedurali che possano consentire la migliore applicazione della rotazione straordinaria (l'ANAC vigilerà sull'introduzione di tali indicazioni e sull'attuazione della misura).

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto, l'Autorità è dell'avviso che lo stesso “*trovi applicazione con riferimento a tutti coloro che hanno un rapporto di lavoro con l'amministrazione: dipendenti e dirigenti, interni ed esterni, in servizio a tempo indeterminato ovvero con contratti a tempo determinato.*”

Per ciò che concerne, invece, l'ambito oggettivo di applicazione, con riferimento ai reati presupposto e alla connessione o meno con l'ufficio ricoperto, l'Autorità ritiene, rivedendo la posizione precedentemente

⁽⁶⁹⁾ d.lgs. n. 271/1989.

⁷⁰ l'elencazione dei reati considerata dall'articolo in esame, ai fini dell'informazione al Presidente dell'ANAC, non corrisponde a quella indicata dall'art. 3, co. 1, della legge n. 97/2001. In particolare nel citato art. 7 **non è presente il riferimento al reato di peculato (314 c.p., primo comma), mentre sono aggiunti i reati di istigazione alla corruzione (322 c.p.), traffico di influenze illecite (346-bis c.p.), turbata libertà degli incanti (353 c.p.) e turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (353-bis c.p.)**. Si rileva che i reati previsti sono tutti compresi tra i reati contro la p.a. (ad eccezione dei reati di cui agli art. 353 e 353-bis) ma non esauriscono il novero di tali reati.

assunta⁽⁷¹⁾, che l'elencazione dei reati di cui al già citato art. 7 l. 69/2015, per “fatti di corruzione” offra maggiori garanzie di tutela dei diritti dei soggetti coinvolti e possa, di conseguenza, essere adottata anche ai fini della individuazione delle “condotte di natura corruttiva” che impongono la misura della rotazione straordinaria ai sensi dell'art.16, comma 1, lettera l-quater), d.lgs.165/2001.

Conseguentemente, in ossequio alle indicazioni da ultimo fornite dall'ANAC, l'istituto della rotazione straordinaria di cui all'articolo 16, comma 1, lettera l-quater), d.lgs.165/2001 trova applicazione esclusivamente per i delitti previsti dagli articoli del codice penale di seguito elencati: 317 (concussione), 318 (corruzione per l'esercizio della funzione), 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319-bis (circostanze aggravanti), 319-ter (corruzione in atti giudiziari), 319-quater (induzione indebita a dare o promettere utilità), 320 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio), 321 (pene per il corruttore), 322 (istigazione alla corruzione), 322-bis (peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri), 346-bis (traffico di influenze illecite), 353 (turbata libertà degli incanti) e 353-bis (turbata libertà del procedimento di scelta del contraente).

Per tali reati è da ritenersi, quindi, obbligatoria l'adozione di un provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta “corruttiva” del dipendente e ne è eventualmente disposta la rotazione straordinaria.

L'adozione del provvedimento di cui sopra, invece, è solo facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per gli altri reati contro la p.a. (di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale, rilevanti ai fini delle inconferibilità ai sensi dell'art. 3 d.lgs. 39/2013, dell'art. 35-bis d.lgs. 165/2001 e del d.lgs. 235/2012).

Sono, comunque, fatte salve le ipotesi di applicazione delle misure disciplinari previste dai CCNL.

Per quanto riguarda, inoltre, la possibilità di applicare la misura della rotazione straordinaria come conseguenza dell'avvio di un procedimento disciplinare (ipotesi espressamente prevista dalla citata lettera l-quater) dell'art. 16, comma 1, sempre che si tratti di “condotte di natura corruttiva”), l'Autorità, tenuto conto che, anche in questo caso la norma non specifica quali comportamenti, perseguiti non in sede penale ma disciplinare, comportino l'applicazione della misura, considerata la delicatezza della materia, che ha consigliato un forte restrizione dei reati presupposto, ritiene che il procedimento disciplinare rilevante sia quello avviato dall'amministrazione per comportamenti che possono integrare fattispecie di natura corruttiva riconducibili agli stessi reati elencati al più volte citato art. 7 l. 69/2015. Nelle more dell'accertamento in sede disciplinare, tali fatti rilevano per la loro attitudine a compromettere l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e possono, quindi, giustificare il trasferimento temporaneo ad altro ufficio. Anche in questo caso la misura resta di natura preventiva e non sanzionatoria (diversamente dalla sanzione disciplinare in sé).

Poiché la norma sulla rotazione straordinaria non specifica se l'istituto trovi applicazione solo con riferimento all'ufficio in cui il dipendente sottoposto a procedimento penale o disciplinare prestava servizio al momento della condotta corruttiva o se si debba applicare anche per fatti compiuti in altri uffici della stessa amministrazione o in altra amministrazione, le linee guida precisano che, data la finalità di tutela dell'immagine di imparzialità dell'amministrazione, si deve ritenere che l'istituto sia applicabile anche nell'ipotesi di condotte corruttive tenute in altri uffici dell'amministrazione o in una diversa amministrazione.

⁽⁷¹⁾ PNA 2016 e Aggiornamento 2018 al PNA.

L'Autorità passa poi a occuparsi della questione relativa al momento del procedimento penale rilevante ai fini dell'applicazione dell'istituto in parola, sul quale, in occasione dell'aggiornamento 2018 al PNA, erano state fornite le indicazioni recepite nel precedente aggiornamento del PTPCT⁽⁷²⁾.

L'art.16, co. 1, lettera l-quater), d.lgs.165/2001, infatti, prevede che l'istituto trovi applicazione in caso di *“avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva”*, senza ulteriori specificazioni.

Sul punto l'Autorità osserva che quest'ultima espressione *“appare non particolarmente chiara né tecnicamente precisa perché l'“avvio del procedimento” non coincide con alcuna fase specifica del rito penale, come regolato dal relativo codice. Tuttavia, la parola “procedimento” nel codice penale viene intesa con un significato più ampio rispetto a quella di “processo”, perché comprensiva anche della fase delle indagini preliminari, laddove la fase “processuale”, invece, inizia con l'esercizio dell'azione penale.”*

Per quanto sopra, l'Autorità ritiene, rivedendo le indicazioni fornite nell'aggiornamento 2018 al PNA, che *“l'espressione “avvio del procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva” di cui all'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001, non può che intendersi riferita al momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p.”*.

L'ANAC precisa che la ricorrenza di detti presupposti, nonché l'avvio di un procedimento disciplinare per condotte di tipo corruttivo, impongono soltanto l'adozione di un provvedimento, adeguatamente motivato, con il quale si dispone sull'applicazione dell'istituto. Si ribadisce che l'elemento di particolare rilevanza da considerare ai fini dell'applicazione della norma, è quello della motivazione adeguata del provvedimento con cui si valuta la condotta del dipendente e se ne dispone l'eventuale spostamento. Nelle linee guida si precisa che *“il provvedimento potrebbe anche non disporre la rotazione, ma l'ordinamento raggiunge lo scopo di indurre l'amministrazione ad una valutazione trasparente, collegata all'esigenza di tutelare la propria immagine di imparzialità.”*

In analogia con quanto previsto al citato art. 3 l. 97/2001, l'ANAC ritiene che lo spostamento del dipendente possa essere attuato con un trasferimento di sede o, in alternativa con l'attribuzione di un diverso incarico nella medesima sede.

L'amministrazione è comunque tenuta ad adottare il provvedimento^[73] non appena venga a conoscenza dell'avvio del procedimento penale nei confronti di un proprio dipendente per uno dei reati di cui all'art. 7 della legge n. 69 del 2015”. Questa conoscenza, come si osserva nelle linee guida, *“riguardando un momento del procedimento che non ha evidenza pubblica (in quanto l'accesso al registro di cui all'art. 335 c.p.p. è concesso ai soli soggetti legittimati), potrà avvenire in qualsiasi modo, attraverso ad esempio fonti aperte (notizie rese pubbliche dai media) o anche dalla comunicazione del dipendente che ne abbia avuto cognizione o per avere richiesto informazioni sulla iscrizione ex art. 335 c.p.p. o per essere stato destinatario di provvedimenti che contengono la notizia medesima (ad esempio, notifica di un'informazione di garanzia, di un decreto di perquisizione, di una richiesta di proroga delle indagini, di una richiesta di incidente probatorio, etc.)”*.

A tal fine l'ANAC giudica opportuno *“che le amministrazioni introducano, nel proprio codice di comportamento, il dovere in capo ai dipendenti interessati da procedimenti penali, di segnalare immediatamente all'amministrazione l'avvio di tali procedimenti”*.

Nei casi di rotazione facoltativa (ovvero per reati contro la p.a. diversi da quelli di cui all'art. 7 l. 69/2015) il provvedimento eventualmente adottato deve esplicitare le ragioni che hanno indotto l'amministrazione ad adottare la misura, con particolare riguardo alle esigenze di tutela dell'immagine di imparzialità dell'ente.

⁽⁷²⁾ cfr. PTPC 2019-2021, pagg. 47-48

⁽⁷³⁾ Pur non trattandosi di un procedimento sanzionatorio di carattere disciplinare, è necessario che venga data all'interessato la possibilità di contraddittorio, senza, però, che questo comporti un pregiudizio alle finalità di immediata adozione di una misura dal carattere cautelare.

Considerato che l'amministrazione può venire a conoscenza dello svolgimento del procedimento penale anche relativamente alle sue diverse fasi, l'ANAC ritiene che il provvedimento debba essere adottato (con esito positivo o negativo, a seconda delle valutazioni compiute dall'amministrazione) sia in presenza del solo avvio del procedimento, sia in presenza di una richiesta di rinvio a giudizio. Il legislatore chiede che l'amministrazione ripeta la sua valutazione sulla permanenza in ufficio di un dipendente coinvolto in un procedimento penale, a seconda della gravità delle imputazioni e dello stato degli accertamenti compiuti dall'autorità giudiziaria. Un provvedimento con esito negativo in caso di mero avvio del procedimento, potrebbe, quindi, avere diverso contenuto in caso di richiesta di rinvio a giudizio.

Come si è detto, la rotazione straordinaria "anticipa" alla fase di avvio del procedimento penale la conseguenza consistente nel trasferimento ad altro ufficio. In caso di rinvio a giudizio, per lo stesso fatto, trova applicazione l'istituto del trasferimento disposto dalla l. 97/2001. Nell'ipotesi in cui il trasferimento fosse già stato disposto in sede di rotazione straordinaria, l'amministrazione avrebbe la possibilità di disporre nuovamente il trasferimento (ad esempio a un ufficio ancora diverso), ma potrebbe anche limitarsi a confermare il trasferimento già disposto.

Tra i vari temi trattati, le linee guida ANAC si soffermano anche sull'informazione ex art. 129 disp. att. c.p.p.¹⁷⁴ e sul ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

Poiché l'istituto della rotazione straordinaria costituisce una misura di prevenzione della corruzione, l'Autorità ritiene che il vigente assetto normativo imponga agli organi delle pubbliche amministrazioni che ricevano dal pubblico ministero la comunicazione dell'esercizio dell'azione penale nei confronti di un dipendente, di trasmetterla con immediatezza al RPCT *"perché vigili sulla disciplina (contenuta nel PTPC o in sede di autonoma regolamentazione) e sulla effettiva adozione dei provvedimenti con i quali la misura può essere disposta"*.

L'Autorità, dal canto suo, riferisce di avere *"già instaurato la prassi di trasmettere la notizia (che le pervenga ai sensi del comma 3 del medesimo art. 129) al RPCT dell'amministrazione o ente interessato, chiedendo di avere notizie sull'adozione del provvedimento di rotazione straordinaria"*.

Le indicazioni fornite dall'ANAC, riportate nel presente documento, sono da intendersi recepite dall'Agenzia e, come tali, vincolanti.

4.7 Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi

L'art. 1, comma 41, l. 190/2012, aggiungendo l'art. 6-*bis* nella l. 241/1990, ha previsto 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 d.P.R. 62/2013, così come recepite dal Codice di comportamento dell'Agenzia, deve 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 sono valutate dal RPCT. Le presenti disposizioni superano ogni altra eventuale differente indicazione precedentemente impartita.

¹⁷⁴ L'art. 129, co. 1, del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271 disp. att. c.p.p. stabilisce che «Quando esercita l'azione penale nei confronti di un impiegato dello Stato o di altro ente pubblico, il pubblico ministero informa l'autorità da cui l'impiegato dipende, dando notizia dell'imputazione».

Si rammenta 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.

In materia di conflitto d'interesse occorre rammentare anche quanto disposto dagli articoli 6 e 7 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (d.P.R. 62/2013) e dagli stessi articoli del Codice di comportamento del personale dell'Agenzia.

In forza delle predette disposizioni i dipendenti sono tenuti, all'atto della loro assegnazione all'ufficio, a comunicare al loro dirigente qualsiasi situazione di potenziale conflitto con interessi personali (patrimoniali o non patrimoniali) del coniuge, di conviventi, di parenti o affini entro il secondo grado, ivi incluse quelle individuate dal d.P.R. 16 gennaio 2002, n. 18, nonché tutti i rapporti intercorsi negli ultimi tre anni con soggetti privati in qualunque modo retribuiti, precisando se, in prima persona o tramite parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente, abbiano ancora rapporti finanziari con detti soggetti privati e se i medesimi soggetti abbiano interessi in attività o decisioni inerenti alle pratiche d'ufficio.

Tali dichiarazioni, rinnovate con cadenza annuale, sono rese mediante l'utilizzo di un'apposita applicazione informatica accessibile dal sito *intranet* dell'Agenzia.⁽⁷⁵⁾

4.8 Svolgimento di incarichi d'ufficio ed extraistituzionali

Come è noto, in forza di quanto stabilito agli articoli 60 e seguenti d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3,⁽⁷⁶⁾ i dipendenti pubblici con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato non possono, in via generale, intrattenere altri rapporti di lavoro dipendente o autonomo o svolgere attività che presentano i caratteri dell'abitudine e professionalità o esercitare attività imprenditoriali.

Nell'approfondimento dedicato alle Agenzie fiscali, in occasione dell'aggiornamento 2018 del PNA, è stata dedicata una particolare attenzione al tema dello svolgimento di incarichi extraistituzionali da parte dei dipendenti.⁽⁷⁷⁾ L'elevata specializzazione di alcune professionalità, infatti, può dar luogo a opportunità di incarichi in conflitto di interessi con l'esercizio delle funzioni istituzionali.

Occorre, pertanto, applicare in modo rigoroso le disposizioni dell'art. 53 d.lgs. 165/2001 in tema di conferimento di incarichi ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 che vietano lo svolgimento di incarichi e prestazioni non compresi nei doveri d'ufficio, salvo che non siano previsti da un'espressa previsione normativa o che non siano oggetto di specifica autorizzazione.

La norma⁽⁷⁸⁾ impone anche di definire criteri oggettivi e predeterminati per il conferimento o per l'autorizzazione di detti incarichi, 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

⁽⁷⁵⁾ Applicazioni – Servizi per i dipendenti – Self Service (Conflitto d'interessi).

⁽⁷⁶⁾ Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato.

⁽⁷⁷⁾ cfr. Aggiornamento 2018 PNA, pagg. 43-44.

⁽⁷⁸⁾ art. 53, comma 5 d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dalla l. n. 190/2012: "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".

attribuite al dipendente. Occorre tenere a mente che situazioni di potenziale conflitto d'interessi potrebbero determinarsi anche nelle ipotesi di svolgimento di incarichi extraistituzionali a titolo gratuito, tant'è che, a presidio di tale rischio, anche tale tipologia di incarichi è oggetto di comunicazione telematica ai sensi dell'art. 53, comma 12, d.lgs. 165/2001 e di pubblicazione ai sensi dell'art. 18 d.lgs. 33/2013.

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

Nell'autorizzare lo svolgimento di incarichi extra-istituzionali occorre tenere conto sia di tutti i profili di conflitto di interesse, anche potenziali, sia delle opportunità di crescita e valorizzazione professionale, culturale e scientifica che possono avere ricadute positive sullo svolgimento delle funzioni istituzionali ordinarie da parte del dipendente. Ciò premesso, si descrivono di seguito i criteri da utilizzare per valutare le richieste e/o le comunicazioni dei dipendenti al riguardo:

1. le autorizzazioni in parola, salvo che non sia diversamente disposto hanno, di norma, durata biennale⁽⁷⁹⁾; le stesse sono rilasciate dal Direttore dell'Agenzia, sentita la direzione del personale, per i direttori di vertice, dal direttore del personale per i dirigenti e i funzionari degli Uffici centrali e dai direttori territoriali per i dirigenti e il personale amministrati;
2. il dipendente è tenuto a comunicare formalmente anche l'attribuzione di incarichi gratuiti (art. 53, comma 12 d.lgs. 165/2001), ma solo quelli che egli è chiamato a svolgere in considerazione della professionalità che lo caratterizza all'interno dell'amministrazione⁽⁸⁰⁾. Quest'ultima, - pur non essendo necessario il rilascio di una formale autorizzazione, valuta comunque 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.
3. ai dipendenti a tempo pieno o con percentuale di tempo parziale superiore al 50% non possono essere conferiti o autorizzati incarichi extraistituzionali (anche se a titolo gratuito) che presentino le caratteristiche dell'abitudine e professionalità^[81], sicché i dipendenti in parola non possono essere autorizzati a *“esercitare attività commerciali, industriali, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro”*.

Sono esclusi dal divieto di cui sopra, ferma restando la necessità del rilascio dell'autorizzazione (previa verifica della non sussistenza di situazioni di potenziale conflitto d'interessi e sempre che l'impegno richiesto non sia incompatibile con il debito orario e/o con l'assolvimento degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro) gli incarichi autorizzabili in forza di espresse previsioni di legge (quali, ad esempio, l'assunzione di cariche nelle società cooperative^[82]) e le particolari fattispecie oggetto di valutazione nell'ambito di atti interpretativi/di indirizzo generale (quali, ad esempio, la circolare n. 6 del 1997 del Dipartimento della Funzione pubblica, in materia di attività di amministratore di condominio per la cura dei propri interessi e il parere 11 gennaio 2002, n. 123/11 in materia di attività agricola).

⁽⁷⁹⁾ cfr. nota Area centrale Personale e Organizzazione prot. n. 700-08 del 4/04/2008.

⁽⁸⁰⁾ cfr. nota prot. 121085/RU del 17/10/2013.

^[81] L'incarico presenta i caratteri della professionalità laddove si svolga con i caratteri della abitudine, sistematicità/non occasionalità e continuità, senza necessariamente comportare che tale attività sia svolta in modo permanente ed esclusivo (art. 5 d.P.R. n. 633/1972; art. 53 d.P.R. n. 917/1986; Cass. civ., sez. V, n. 27221 del 2006; Cass. civ., sez. I, n. 9102 del 2003).

^[82] in base a quanto previsto dall'art. 61 del d.P.R. n. 3/1957.

Non sono autorizzabili, inoltre, gli incarichi che, sebbene considerati singolarmente e isolatamente non diano luogo ad una situazione di incompatibilità, considerati complessivamente nell'ambito dell'anno solare, configurino, invece, un impegno continuativo con le caratteristiche dell'abitudine e professionalità, tenendo conto della natura degli incarichi e della remunerazione previsti. La valutazione finalizzata ad escludere le caratteristiche dell'abitudine e della professionalità deve essere condotta in modo rigoroso, specie nell'ipotesi in cui il dipendente sia ammesso a svolgere la propria prestazione lavorativa in modalità "lavoro agile".

2. A tutti i dipendenti – in disparte dal regime orario - non possono essere conferiti o autorizzati gli incarichi (anche se a titolo gratuito) che possano determinare situazioni di potenziale conflitto di interessi, quali:
- a) gli incarichi che si svolgono a favore di soggetti nei confronti dei quali la struttura di assegnazione del dipendente ha funzioni relative al rilascio di concessioni o autorizzazioni o nulla-osta o atti di assenso comunque denominati, anche in forma tacita;
 - b) gli incarichi che si svolgono a favore di soggetti fornitori di beni o servizi per l'amministrazione, relativamente a quei dipendenti delle strutture che partecipano a qualunque titolo all'individuazione del fornitore;
 - c) gli incarichi che si svolgono a favore di soggetti privati che intrattengono rapporti di natura economica o contrattuale con l'Agenzia, in relazione alle competenze della struttura di assegnazione del dipendente, salve le ipotesi espressamente autorizzate dalla legge;
 - d) gli incarichi che si svolgono a favore di soggetti privati che abbiano, o abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza;
 - e) gli incarichi che si svolgono nei confronti di soggetti verso cui la struttura di assegnazione del dipendente svolga funzioni di controllo, di vigilanza o sanzionatorie, salve le ipotesi espressamente autorizzate dalla legge;
 - f) gli incarichi che, per il tipo di attività o per l'oggetto, possono creare nocumeto all'immagine dell'amministrazione, anche in relazione al rischio di utilizzo o diffusione illeciti di informazioni di cui il dipendente è a conoscenza per ragioni di ufficio;
 - g) gli incarichi e le attività per i quali l'incompatibilità è prevista dal d.lgs. 39/2013, dal d.P.R. 18/2002⁽⁸³⁾ o da altre disposizioni di legge;
 - h) gli incarichi che, pur rientrando nelle ipotesi di deroga dall'autorizzazione di cui all'art. 53, comma 6, d.lgs. 165/2001, possano dare luogo a situazioni di potenziale conflitto di interesse;
 - i) in generale, tutti gli incarichi che possano dare luogo a situazioni di potenziale conflitto di interesse per la natura o l'oggetto dell'incarico o che possano pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente (la valutazione circa la situazione di conflitto di interessi va svolta tenendo presente la qualifica, il ruolo e la posizione professionale del dipendente, la competenza della struttura di assegnazione e di quella gerarchicamente superiore, le funzioni attribuite o svolte nel biennio precedente).

Sono infine preclusi a tutti i dipendenti gli incarichi - ivi compresi quelli rientranti nelle ipotesi di deroga dall'autorizzazione di cui all'art. 53, comma 6, d.lgs. 165/2001 - che:

⁽⁸³⁾ Regolamento recante disposizioni per garantire l'autonomia tecnica del personale delle Agenzie fiscali, a norma dell'articolo 71, comma 2, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

- interferiscano con l'attività ordinaria in relazione al tempo, alla durata, all'impegno richiesto, tenendo presenti gli istituti del rapporto di impiego o di lavoro concretamente fruibili per lo svolgimento dell'attività (la valutazione va svolta considerando la qualifica, il ruolo e la posizione professionale del dipendente, le funzioni attribuite e l'orario di lavoro);
- si svolgano durante l'orario di ufficio o possano far presumere un impegno o una disponibilità in ragione dell'incarico assunto anche durante l'orario di servizio, salvo che il dipendente fruisca di permessi, ferie o altri istituti di astensione dal rapporto di lavoro o di impiego;
- aggiungendosi a quelli già conferiti o autorizzati, possano compromettere il regolare svolgimento dell'attività di servizio;
- si svolgano utilizzando mezzi, beni e attrezzature di proprietà dell'amministrazione e di cui il dipendente dispone per ragioni di ufficio o si svolgano nei locali dell'ufficio, salvo che l'utilizzo non sia espressamente autorizzato dalle norme o richiesto dalla natura dell'incarico conferito d'ufficio dall'amministrazione.

Con specifico riferimento agli incarichi riguardanti la partecipazione di dipendenti, in veste di relatori, a convegni e seminari, l'Agenzia ha recentemente adottato un'apposita direttiva⁽⁸⁴⁾ con la quale è stato precisato che:

- le attività svolte dai dipendenti, a qualunque titolo, al di fuori dell'orario di servizio non devono interferire con gli impegni istituzionali, né comprimerli;
- i dipendenti possono utilizzare il nome e i simboli dell'Agenzia (logo, acronimo, etc.) ed esprimere opinioni a nome dell'amministrazione, ovvero menzionare l'Agenzia e le sue funzioni, soltanto se siano stati a ciò preventivamente ed espressamente autorizzati, nella forma stabilita dalle disposizioni normative o regolamentari applicabili a ciascuna fattispecie;
- le autorizzazioni di cui sopra sono rilasciate dal Direttore dell'Agenzia, per i direttori di vertice e da questi ultimi per i dirigenti e il restante personale;
- in ogni caso le considerazioni formulate, in qualsiasi circostanza, non devono ledere in alcun modo, nemmeno implicitamente, l'immagine dell'Agenzia;
- a margine dei documenti prodotti e/o degli atti di presentazione degli eventi dovrà essere inserito il seguente *disclaimer*: *"Le opinioni espresse sono strettamente personali"*.

Per quanto riguarda la partecipazione a convegni, seminari, congressi e manifestazioni organizzate da soggetti per i quali l'Agenzia è chiamata o potrebbe essere chiamata a interventi di natura istituzionale per azioni di presidio e controllo, continuano a trovare applicazione anche le disposizioni impartite con direttoriale n. 1984/UD del 20 dicembre 2004. In particolare, detta direttiva impone un'attenta valutazione circa l'opportunità di partecipare alle iniziative caratterizzate da profili di interesse per le funzioni esercitate dall'Agenzia, prevedendo che tale partecipazione debba essere preventivamente concordata con il Direttore dell'Agenzia per i dirigenti di vertice, centrali e territoriali, con i direttori territoriali e con il Direttore del S.A.I.S.A., rispettivamente, per il personale delle direzioni territoriali e degli uffici periferici nonché per il personale del S.A.I.S.A., con il direttore centrale del personale per i dipendenti degli uffici centrali e per il Direttore del S.A.I.S.A.

⁽⁸⁴⁾ Prot. n. 106908/RU dell'8/04/2020.

Non si ritiene in ogni caso autorizzabile la partecipazione dei dipendenti - in veste di relatori e in rappresentanza dell'Agenzia - a iniziative connotate da fini di lucro per gli organizzatori (ad esempio eventi per cui sia previsto il pagamento di un corrispettivo a titolo di iscrizione). Inoltre, non può essere autorizzata la partecipazione a titolo personale dei dipendenti - sempre in veste di relatori - agli eventi organizzati da società private con le quali l'Agenzia potrebbe trovarsi in potenziale conflitto di interessi, anche alla luce dei principi desumibili dall'art. 4 d.P.R. 16 gennaio 2002, n. 18 e dal Codice di comportamento.

In base a quanto previsto dal comma 12 del più volte citato art. 53 d.lgs. 165/2001, gli incarichi autorizzati e quelli conferiti, anche a titolo gratuito, sono comunicati al Dipartimento della Funzione Pubblica in via telematica entro 15 giorni.

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).

Nell'ambito di tali verifiche è valutata anche la compatibilità del tenore di vita con i redditi dichiarati.

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

Ai sensi dell'art. 35-bis d.lgs. 165/2001, introdotto dal comma 46, dell'art. 1 l. 190/2012, 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 d.lgs. 39/2013.

Avuto riguardo alle specificità e al contesto delle competenze funzionali dell'Agenzia, considerato che al rilascio di un'autorizzazione o di una concessione sottendono 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. 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.

Attività: Monitoraggio sul rispetto dei divieti		
<i>Tempistica</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Indicatori</i>
31.12.2021	RPCT - Referenti	Report

4.10 Vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi

I commi 49 e 50 l. 190/2012 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'inconfiribilità 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 del personale provvede ad 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 d.lgs. 39/2013, entrato in vigore il 19 aprile 2013, disciplina nel dettaglio tutti i casi di incompatibilità e di inconfiribilità, inoltre, *ex art.* 15, individua nel RPCT di ciascuna amministrazione il soggetto deputato alla vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconfiribilità 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 previsioni del d.lgs. 39/2013; a tal fine, contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconfiribilità o incompatibilità.

Il RPCT provvede 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 d.lgs. 39/2013, i contratti stipulati in violazione delle norme sulle inconfiribilità 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. 39/2013, tutti coloro cui sono stati conferiti incarichi dirigenziali sono tenuti, all'atto del conferimento dell'incarico e, successivamente, entro il 31 gennaio di ogni anno, a rendere, attraverso un apposito applicativo informatico, una dichiarazione attestante l'assenza di situazioni di inconferibilità/incompatibilità. Dette dichiarazioni, secondo le indicazioni fornite dall'ANAC⁽⁸⁵⁾ contengono anche l'elencazione di tutti gli incarichi ricoperti nell'ultimo biennio nonché delle eventuali condanne subite per reati contro la pubblica amministrazione.

La direzione del personale, dopo aver verificato le suddette dichiarazioni, provvede a trasmetterle al RPCT al fine di consentire a quest'ultimo l'esercizio delle funzioni di vigilanza previste dall'art. 15 d.lgs. 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. 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, ferma restando la possibilità di attivare il canale di comunicazione riservato, di cui al paragrafo 4.12.

Il RPCT, ricevuta una segnalazione in merito a incarichi conferiti in violazione delle norme sulle inconferibilità/incompatibilità, sentita la direzione del 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. 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.

Attività: Monitoraggio sulle dichiarazioni di insussistenza delle situazioni di inconferibilità e incompatibilità		
<i>Tempistica</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Indicatori</i>
31.12.2021	RPCT	Relazione RPCT

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

Ai sensi dell'art 53, comma 16-ter, d.lgs.165/2001, ai dipendenti^[86] che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Agenzia non è consentito – nei tre anni successivi

⁽⁸⁵⁾ 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.AC. in caso di incarichi inconferibili e incompatibili'.

^[86] L'art. 21 del d.lgs. 39/2013 ha, precisato che, ai fini dell'applicazione della norma, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi considerati nel medesimo decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico e l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo.

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.

L'ANAC ha precisato che tra i destinatari del divieto siano da ricomprendere anche i soggetti legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di lavoro a tempo determinato o autonomo, in quanto una limitazione ai soli dipendenti a tempo indeterminato risulterebbe in contrasto con la *ratio* della norma.

L'ANAC ha evidenziato, inoltre, che il divieto per il dipendente cessato dal servizio di svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dei poteri negoziali e autoritativi esercitati, “è da intendersi riferito a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale che possa instaurarsi con i medesimi soggetti privati, mediante l'assunzione a tempo determinato o indeterminato o l'affidamento di incarico o consulenza da prestare in favore degli stessi”.⁽⁸⁷⁾

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

Conseguenze della violazione sono:

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

Come è chiarito nel bando-tipo n. 2 del 2 settembre 2014 adottato dall'Autorità, le pubbliche amministrazioni sono tenute a inserire nei bandi di gara o negli atti prodromici all'affidamento di appalti pubblici, tra i requisiti generali di partecipazione previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, la condizione che l'operatore economico non abbia stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici, in violazione dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001⁽⁸⁸⁾.

L'obbligo di rendere la predetta dichiarazione è stato ribadito nei bandi-tipo emanati dall'Autorità in attuazione del d.lgs. 50/2016 (codice dei contratti pubblici). Si rammenta che i bandi tipo sono vincolanti per le stazioni appaltanti, ai sensi dell'art. 71 dello stesso codice (fatte salve le parti espressamente indicate come “facoltative” che non riguardano certamente il possesso dei requisiti generali)⁽⁸⁹⁾.

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

⁽⁸⁷⁾ cfr. PNA 2019, pag. 65.

⁽⁸⁸⁾ cfr. pareri ANAC AG/8/ del 18 febbraio 2015 e AG/2 del 2015.

⁽⁸⁹⁾ In particolare, nel bando tipo n. 1, approvato con delibera del 22 novembre 2017, par. 6, è prevista l'esclusione dalla gara gli operatori economici per i quali sussistono cause di esclusione di cui all'art. 80 del Codice. Sono comunque esclusi gli operatori economici che abbiano affidato incarichi in violazione dell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. del 2001 n. 165». Il bando tipo specifica, pertanto, che il concorrente compila il documento di gara unico europeo-DGUE, di cui allo schema allegato al DM del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti del 18 luglio 2016 o successive modifiche, rendendo la dichiarazione di insussistenza delle cause ostative alla partecipazione, in conformità a quanto previsto all'art. 85 del codice. Il possesso del requisito generale relativo all'assenza di violazione del divieto di *pantouflage* è anche richiamato nella nota illustrativa del bando tipo, par. 3 e 9.

L'ANAC ha chiarito che i dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui si riferisce la disposizione, sono “*i soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della pubblica amministrazione, i poteri sopra accennati, attraverso l’emanazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell’ente.*”⁽⁹⁰⁾

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

ANAC ritiene, inoltre, che il rischio di preconstituirsì situazioni lavorative favorevoli possa configurarsi anche in capo al dipendente che ha comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all’istruttoria, ad esempio attraverso la elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione⁽⁹¹⁾.

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

L’Autorità ha inoltre avuto modo di chiarire che nel novero dei poteri autoritativi e negoziali rientrano anche quelli che si risolvono nell’adozione di provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari, quali autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere.⁽⁹²⁾

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

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

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

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

⁽⁹⁰⁾ cfr. Aggiornamento 2018 PNA, pag. 30.

⁽⁹¹⁾ cfr. PNA 2019, pagg. 66, 67.

⁽⁹²⁾ cfr. parere ANAC AG 2/2017 approvato con delibera n. 88 dell’8 febbraio 2017.

- 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;
- adozione di una specifica 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. 165/2001.

Nell’aggiornamento 2018 del PNA⁽⁹³⁾ l’ANAC aveva constatato la criticità connessa alla lacuna normativa che non consente di stabilire quale sia l’organo deputato a svolgere il procedimento per l’applicazione delle sanzioni, rilevando che rimane problematico l’aspetto riguardante l’individuazione del soggetto cui spetta assumere la decisione finale sulla nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti e sulla preclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento di appalti pubblici, con conseguenti ripercussioni anche sulla decorrenza certa degli effetti sanzionatori.

Al riguardo, nel PNA 2019, viene dato conto di una recente pronuncia del Consiglio di Stato⁽⁹⁴⁾ che ha riconosciuto la competenza dell’ANAC in materia di vigilanza e accertamento delle fattispecie di “incompatibilità successiva” di cui all’articolo 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001, espressamente richiamato all’art. 21 d.lgs. 39/2013.⁽⁹⁵⁾ La tabella che segue sintetizza le attività programmate.

Attività: Monitoraggio dell’inserimento della clausola nei contratti di assunzione e nei bandi di gara		
<i>Tempistica</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Indicatori</i>
31.12.2021	Referenti	Report

4.12 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”*).

⁽⁹³⁾ cfr Aggiornamento 2018 PNA, pag. 32.

⁽⁹⁴⁾ Consiglio di Stato, Sezione V, del 29 ottobre 2019, n. 7411.

⁽⁹⁵⁾ cfr. PNA 2019, pag. 69.

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* d.lgs. 165/2001, modificato con l. n. 179 del 30 novembre 2017, accorda una speciale tutela al dipendente pubblico che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al RPCT o all'ANAC, o denuncia all'Autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui sia 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.¹⁹⁶ 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 RPCT, non essendo più previsto che le segnalazioni possano essere inoltrate al superiore gerarchico.

Nel caso in cui le segnalazioni dovessero essere impropriamente ricevute da altri soggetti (es. superiori gerarchici del segnalante), questi ultimi sono comunque tenuti ad adottare tutte le cautele necessarie a garantire la massima riservatezza e, previo consenso dell'autore della segnalazione, a inoltrarle senza ritardo al RPCT.

E' necessario, così come è 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 è stato osservato dall'ANAC, infatti,¹⁹⁷ *“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* d.lgs. 165/2001, le tutele cessano nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia, ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

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

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

¹⁹⁶ 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).

¹⁹⁷ cfr. documento ANAC del 22.06.2017 *“Presentazione del secondo monitoraggio nazionale sull'applicazione del whistleblowing”*.

Altro elemento che deve contraddistinguere la fattispecie concreta, al fine di rientrare nella tutela di cui al citato 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 l. 179/2017 (recante *“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* d.lgs. 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”*.

4.12.1 La procedura per la gestione delle segnalazioni

Nel novellato articolo 54-*bis*, comma 6, d.lgs. 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 avere acquisito l’avviso del Garante per la protezione dei dati personali e il richiesto parere del Consiglio di Stato) 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: adm.responsabile.anticorruzione@adm.gov.it;
- è opportuno che il segnalante precisi se ha già rivolto la stessa segnalazione ad altra Autorità legittimata a riceverla (Autorità giudiziaria, Corte dei conti o ANAC);
- eventuali segnalazioni riguardanti il RPCT, potranno essere inviate direttamente all’ANAC;
- qualunque sia il mezzo di trasmissione prescelto dall’autore della segnalazione devono in ogni caso essere assicurati la tutela dell’anonimato del segnalante, il divieto di discriminazione nei suoi confronti e la sottrazione della segnalazione al diritto di accesso;
- a garanzia della tutela dell’anonimato dell’autore della segnalazione, presso la Direzione Internal Audit è istituito un protocollo riservato al quale sono autorizzati ad accedere il RPCT e un ristretto numero di collaboratori da questi all’uopo delegati^[98];

^[98] 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.

- 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.¹⁹⁹¹ Si rammenta che l’art. 8 d.P.R. 62/2013 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* 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.

4.12.2 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 l. 241/1990, e successive modificazioni (art. 54-*bis*, comma 4, d.lgs. 165/2001) si rammenta che, ai sensi del novellato art. 54-*bis*, comma 3 d.lgs. 165/2001, l’amministrazione è tenuta a garantire la riservatezza del segnalante anche nell’ambito dell’eventuale procedimento disciplinare avviato nei confronti del segnalato.

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

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

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

Sul punto, sulla scorta delle indicazioni contenute nelle richiamate linee guida ANAC e in attesa di nuove istruzioni da parte della stessa Autorità, si ritiene che la valutazione in ordine all’assoluta indispensabilità della

¹⁹⁹¹ 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).

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 surrichiamata, 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.

4.12.3 Le segnalazioni di eventuali discriminazioni nei confronti del whistleblower

Come è previsto dal novellato primo comma dell'art. 54-*bis* d.lgs. 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 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 abbiano natura ritorsiva o discriminatoria ma siano motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa (cfr. art. 54-*bis*, comma 7 d.lgs. 165/2001).

4.12.4 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.^[100]

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⁽¹⁰¹⁾) segnali fatti illeciti di cui sia

^[100] 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.

⁽¹⁰¹⁾ cfr. Codice di comportamento del personale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Art. 1, comma 2.

venuto a conoscenza in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative presso l’Agenzia, la segnalazione sarà trattata con le modalità descritte al paragrafo 4.10.1.

4.13 Misure per la sicurezza degli accessi alle banche dati

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

Il fenomeno, ritenuto particolarmente significativo per le Agenzie fiscali, ha indotto l’ANAC a richiedere l’inserimento nei PTPCT di adeguate misure di prevenzione, riguardanti non solo il monitoraggio ma anche il controllo sull’uso improprio delle banche dati⁽¹⁰²⁾.

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

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

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

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

Per ogni “profilo utente” è previsto un *iter* di autorizzazione, la cui complessità è direttamente proporzionale alla sensibilità dei dati gestiti dall’applicazione.

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

Gli *iter* di autorizzazione implementati sono più di 400.

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

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

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

La richiesta di accesso a un’applicazione determina:

⁽¹⁰²⁾ cfr. Aggiornamento 2018 PNA, pag. 48.

- la verifica (di autenticazione) del corretto inserimento delle credenziali (codice fiscale e *password*) inserite dall'utente;
- il controllo (di autorizzazione) se l'utente è in possesso del profilo applicativo corrispondente alla richiesta di accesso.

Nel rispetto del principio di trattamento dei dati con modalità pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità proprie dell'attività in svolgimento, nelle applicazioni a più alto rischio di fenomeno corruttivo è introdotto un ulteriore livello di sicurezza per assicurare che un utente di un ufficio possa accedere solo ai dati di competenza. Il sistema, infatti, è in grado di verificare l'ambito territoriale di operatività dell'utente medesimo e, di conseguenza, di limitare l'accesso esclusivamente ai dati di competenza dell'ufficio di appartenenza.

Un'ulteriore misura di sicurezza, inoltre, è costituita dalla circostanza che il sistema (AIDA) non consente l'accesso alle applicazioni a quell'utente che, pur avendo inserito correttamente le credenziali e pur essendo in possesso del profilo applicativo richiesto, acceda da una sede diversa da quella lavorativa.

4.14 Formazione

La l. 190/2012 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, per costoro, la rotazione (di dirigenti e funzionari) accompagnata da adeguati percorsi di formazione e di riqualificazione, anche specifica (art.1, comma 5, lettera b, l. 190/2012).

4.14.1 Destinatari

L'attività di formazione è rivolta, in generale, oltre che a tutto il personale con riguardo ai principi dell'anticorruzione e alle disposizioni più rilevanti contenute nel Codice di comportamento adottato dall'Agenzia, ai dirigenti ed ai 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.

4.14.2 Le aree di formazione previste

Nell'ambito del Piano della formazione dell'Agenzia, elaborato dall'Ufficio Sviluppo, formazione e valutazione, di concerto - nello specifico - con il RPCT, sono intraprese iniziative formative (sia in modalità "in presenza", laddove possibile in ragione delle prescrizioni sanitarie connesse all'emergenza da COVID-19, che in modalità *e-learning* ^[103]) 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

[103] Le lezioni in aula sono state sospese a causa dell'emergenza sanitaria sicché la modalità ordinaria attualmente utilizzata è quella della didattica a distanza.

impiegato nei procedimenti a rischio, in coerenza con quanto previsto nell'ambito del Piano anticorruzione. A queste tipologie di iniziative si aggiunge la formazione specifica resa necessaria da modifiche normative che incidono significativamente sulle misure di prevenzione della corruzione messe in campo dall'Agenzia nei settori maggiormente sensibili ai rischi corruttivi.

4.14.3 Il Piano della Formazione 2021 e le procedure per l'individuazione dei destinatari

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

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

Anche per l'anno 2021 saranno previsti corsi dedicati sia alla formazione di base che alla formazione specialistica, nel senso più sopra espresso.

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 di formazione, 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 Sviluppo, formazione e valutazione, provvede – attraverso specifici e periodici confronti - a valutare l'efficacia dei percorsi formativi, anche in relazione all'obiettivo della rotazione.

I compiti di svolgimento delle iniziative formative possono essere anche assegnati ai dirigenti delle strutture competenti a svolgere le attività a più accentuato rischio di fenomeno corruttivo, onde privilegiare la formazione *on the job* e rendere più immediato il rapporto operativo tra i dirigenti e il personale delle strutture presso le quali sono assegnati.

La tabella che segue sintetizza le attività programmate.

Attività: 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>
31.12.2021	direttore	Ufficio Sviluppo, formazione e valutazione - RPCT	Reportistica annuale

4.15 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

Nel corso del 2020 l’Agenzia ha avviato un’importante iniziativa consistente nell’organizzazione di incontri tematici con gli *stakeholder* (c.d. “*open hearing*”) in modalità video conferenza. L’obiettivo dei predetti incontri è, principalmente, quello di condividere le informazioni e verificare le azioni da porre in essere, anche per una migliore strategia di prevenzione e di contrasto all’illegalità. Fra gli incontri in questione, il cui elenco è consultabile sul sito istituzionale,⁽¹⁰⁴⁾ si ricordano quelli concernenti l’importazione delle merci Covid-19, la Brexit, il rilancio del commercio estero, il contrasto all’illegalità nel settore dei tabacchi e dei prodotti liquidi da inalazione, il documento e-DAS per il monitoraggio e il controllo della distribuzione dei prodotti energetici, le nuove regole tecniche per il settore *amusement* e la c.d. dogana a chilometri zero, per consentire agli operatori di adempiere le formalità doganali presso l’ufficio più vicino o addirittura presso i propri stabilimenti produttivi.

Gli *open hearing*, oltre che costituire un utile momento di confronto e condivisione con gli operatori, hanno prodotto concreti risultati in termini di provvedimenti normativi o amministrativi, contribuendo a incrementare la trasparenza dell’azione amministrativa e ad attivare canali di ascolto utili anche a raccogliere eventuali segnalazioni di episodi di cattiva amministrazione o di potenziali conflitti d’interessi.

4.16 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, l. 190/2012).

La misura in questione presuppone logicamente una mappatura attuale dei procedimenti amministrativi.

Il recente d.l. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni), peraltro, ha richiesto alle amministrazioni e agli enti pubblici statali, oltre che di verificare e di rideterminare in riduzione i termini di durata dei procedimenti di loro competenza, anche di misurare la durata effettiva dei procedimenti di maggior impatto sui cittadini e sulle imprese, procedendo a pubblicare tali dati.

In attesa che vengano definite (ad opera di un apposito DPCM cui la norma fa rinvio) modalità e criteri di misurazione dei tempi effettivi dei procedimenti, l’Agenzia ha avviato le attività necessarie ad aggiornare i regolamenti nei quali sono definiti i termini e i responsabili dei procedimenti amministrativi di propria competenza, ai sensi degli artt. 2 e 4 l. 241/1990.

Tali procedimenti, infatti, sono contenuti in diverse fonti normative (risalenti al periodo precedente l’incorporazione tra l’Agenzia delle dogane e l’Aams)^[105] e necessitano di essere revisionati alla luce dell’evoluzione normativa.

⁽¹⁰⁴⁾ <https://www.adm.gov.it/portale/it/open-hearing>.

^[105] L’Agenzia delle dogane, in forza della facoltà concessa dall’art. 2, comma 3, legge n. 241/1990 aveva adottato in data 1/07/2010 un proprio regolamento per l’individuazione dei termini e dei responsabili dei procedimenti amministrativi di durata non superiore a 90 giorni. I procedimenti in materia doganale e delle accise di durata compresa tra 90 e 180 giorni (i cui termini non sono fissati da normative specifiche), sono invece previsti dal DPCM n. 109 del 5 maggio 2011. Per quanto riguarda le materie gestite dall’ex Aams, occorre fare riferimento a due distinti DPCM:
- il DPCM n. 147 del 30 giugno 2011, che definisce i procedimenti amministrativi i cui termini di conclusione sono compresi tra trenta e novanta giorni;
- il già citato DPCM n. 109 del 5 maggio 2011 che definisce i procedimenti la cui durata è superiore a 90 giorni ma inferiore a 180 giorni.

La revisione dei suddetti regolamenti, unitamente alla progressiva digitalizzazione delle procedure contribuiscono a rendere più agevole il monitoraggio dei tempi di trattazione delle pratiche, anche da parte del singolo operatore. I relativi dati, opportunamente elaborati, consentono, inoltre, di individuare tempi medi e tempi *standard* per la conclusione dei procedimenti e di evidenziare ogni anomalo scostamento, che può dimostrarsi rilevante anche sotto l'aspetto della prevenzione del rischio corruttivo.

Tale complesso progetto, tuttavia, richiede una programmazione delle attività articolata su più annualità.

Nell'attesa degli strumenti regolamentari previsti dalla norma, i dirigenti responsabili delle singole strutture dovranno assicurare lo svolgimento di verifiche a campione sul rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi.

La tabella che segue sintetizza le attività programmate.

Attività: Monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali		
<i>Tempistica</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Indicatori</i>
30.09.2021	dirigente Ufficio	Report

4.17 Informatizzazione dei processi

L'Agenzia ha una lunga e importante tradizione in tema di digitalizzazione e ingegnerizzazione dei processi e dei servizi.

Questa propensione alla digitalizzazione si è formata anche sulla spinta di decisioni e norme adottate dall'UE, che, fin dal 2008, prescrive la creazione di ambienti privi di supporti cartacei per le dogane e il commercio. In particolare, il Codice doganale dell'Unione dispone che tutti gli scambi di informazioni richiesti dalla normativa doganale debbano essere effettuati mediante procedimenti informatici.

La relazione tra digitalizzazione e prevenzione della corruzione è stata approfondita e valorizzata negli ultimi anni.^[106]

E' peraltro evidente come digitalizzazione e trasparenza di una pubblica amministrazione siano direttamente proporzionali in quanto un'amministrazione digitale è, indiscutibilmente, un'amministrazione più aperta e trasparente.

Ulteriori vantaggi della digitalizzazione in termini di prevenzione del rischio corruttivo sono:

- maggiore garanzia di uniformità delle procedure;
- riduzione dei possibili rischi correlati al contatto diretto tra i funzionari e gli operatori economici;
- contenimento dei margini di discrezionalità da parte del singolo funzionario;
- operazioni tracciate con conseguente possibilità di evidenziare anche eventuali anomalie attraverso l'analisi dei dati e la possibile attivazione di controlli automatici (*data mining*).

Come si è già anticipato⁽¹⁰⁷⁾, l'Agenzia, al fine di corrispondere all'esigenza di effettuare controlli sui traffici commerciali in tempo reale, ha da tempo investito sulla progressiva informatizzazione dei processi, dotandosi, nel corso degli anni, di strumenti gestionali particolarmente sofisticati.

^[106] Alcuni studi (cfr. Luca Attias, Direttore Generale Sistemi Informativi della Corte dei conti) hanno evidenziato una possibile correlazione tra il *Digital Economy and Society Index* (DESI, fonte UE) e la classifica dei Paesi meno corrotti (fonte *Transparency International*), che risulta essere superiore a 0,9.

⁽¹⁰⁷⁾ cfr. paragrafo 1.4.

Significativo, al riguardo, è il sistema di controlli informatizzato allo sdoganamento, basato sulle più evolute tecniche di analisi dei rischi piuttosto che su controlli massivi tendenzialmente pregiudizievoli per la competitività delle imprese. Controlli che, soprattutto nell'attuale fase di emergenza sanitaria ed economica si traducono, piuttosto che in controlli in linea, in controlli mirati, sovente “*a posteriori*”, caratterizzati da una preventiva e sofisticata analisi dei rischi.

Si tratta di strumenti che, come vi è stata occasione più volte di sottolineare, non presentano il solo vantaggio di contribuire ad agevolare le operazioni doganali da parte di soggetti che agiscono nel rispetto delle norme, ma consentono anche una tracciatura delle attività svolte e una significativa riduzione della discrezionalità del singolo funzionario, contribuendo, quindi, a contenere in misura considerevole il rischio corruzione.

All'interno dell'Agenzia il sistema della digitalizzazione costituisce un processo in continuo divenire, teso al progressivo miglioramento delle funzionalità in uso e all'ampliamento dei processi da digitalizzare.

Lo dimostrano i vari tavoli permanenti che da tempo lavorano nell'ambito di AIDA, il sistema informativo dell'Agenzia (Automazione Integrata Dogane Accise).

AIDA è un sistema che mette in rete le informazioni desunte dai processi doganali e le rende disponibili agli enti interessati o competenti, per una diffusione strutturata della conoscenza e la riduzione dei costi dell'incertezza. Un sistema che progressivamente ha integrato diverse aree funzionali e sottosistemi esistenti per diventare il fulcro attorno al quale si realizza la digitalizzazione del rapporto con utenti e amministrazioni.

La strategia adottata per lo sviluppo di AIDA annovera vari punti di forza. Uno di questi profili rilevanti è costituito dalla digitalizzazione e dalla contestuale reingegnerizzazione dei processi e delle attività correlate: si sfruttano le opportunità di semplificazione offerte dall'ICT per intervenire sulla organizzazione e la normativa settoriali, tenuto conto che la reingegnerizzazione si realizza anche attraverso l'integrazione dei processi e l'unificazione dei controlli tra più amministrazioni (approccio *single-window/one-stop-shop*); ciò che, comunemente, viene definito “interoperabilità” tra amministrazioni.

L'Agenzia ha avviato un processo di reingegnerizzazione del sistema AIDA finalizzato a realizzare un'architettura moderna che consentirà agli operatori di trasmettere con un'unica dichiarazione doganale fino a 999 articoli (in luogo degli attuali 40) e di effettuare lo svincolo delle merci per articolo.

Sono inoltre previste nuove modalità di colloquio con i dichiaranti, basate sugli *standard* internazionali (riconoscimento CA per firma digitale nazionali e unionali e utenti tramite SPID o CNS).

Fra i cantieri di maggiore importanza, aperti nell'ambito del sistema AIDA, meritano di esserne richiamati almeno due:

- il progetto speciale per la digitalizzazione dei porti e della catena logistica
- il Tavolo tecnico permanente “e-customs”.

Il primo “cantiere” ha come obiettivo l'automatizzazione di tutte le operazioni di entrata e di uscita dai porti così come di imbarco e di sbarco connesse all'*import-export* di merci aventi rilevanza doganale, nonché del pagamento delle tasse portuali e del tracciamento dello stato doganale della merce attraverso la razionalizzazione e l'interoperabilità tra i sistemi informativi.

L'Agenzia ha intrapreso così il cammino verso la completa automazione delle procedure doganali e delle operazioni logistiche connesse ai flussi di merce: l'automazione consentirà nel lungo periodo di razionalizzare anche l'uso dei vari spazi portuali (banchine, varchi container, varchi ferroviari etc.).

Molti ambiti territoriali costituiscono già parte integrante del “cantiere nazionale digitalizzazione” dei porti, attraverso il quale l'Agenzia intende conseguire una maggiore standardizzazione dei processi doganali,

reingegnerizzandoli, rendendoli più semplici e omogenei sul territorio: il cantiere vede già coinvolti 17 porti nazionali e rappresenta un importante programma di sviluppo non solo per la Dogana, ma per il Paese tutto, essendo fortemente caratterizzato dalla cooperazione digitale tra soggetti pubblici.

Il secondo “cantiere” (il Tavolo tecnico permanente “*e-customs*”) è stato istituito per affrontare le tematiche relative alla semplificazione e alla completa digitalizzazione delle procedure doganali e per condividere con gli *stakeholder* la strategia di innovazione dell’Agenzia. Al Tavolo partecipano le confederazioni/associazioni che raccolgono i principali operatori economici attivi nel settore produttivo, delle spedizioni internazionali, della logistica, dell’offerta di servizi allo sdoganamento e dello sviluppo di *software* ad uso doganale accreditate presso l’Agenzia.

Altrettanto importanti sono i progressi registrati anche nel corso dell’anno 2020 sul fronte della digitalizzazione dei processi nel settore delle accise nell’ambito del quale, al fine di contrastare l’evasione fiscale, prevenire i fenomeni fraudolenti, rendere più efficace la lotta all’illegalità nel settore dei prodotti energetici e potenziare i controlli dei relativi obblighi fiscali, è stato digitalizzato il Documento di Accompagnamento Semplificato (DAS) per la movimentazione, nel territorio nazionale dello Stato, della benzina e del gasolio usato come carburante assoggettati ad accisa.

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⁽¹⁰⁸⁾ 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 è stato già anticipato,⁽¹⁰⁹⁾ attraverso l’attività di analisi, valutazione e ponderazione del rischio associato ad alcuni settori di attività sono state individuate alcune misure “trasversali” di trattamento del rischio.

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

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

6. MONITORAGGIO E VIGILANZA

La verifica della corretta attuazione del PTPCT 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:

⁽¹⁰⁸⁾ cfr. aggiornamento 2015 al PNA.

⁽¹⁰⁹⁾ cfr. paragrafo 3.2.

- predisporrà un piano di interventi, anche a campione, presso le strutture centrali e territoriali per valutare l'attuazione delle misure previste nel PTPCT e nei relativi allegati e la loro efficacia;
- 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.

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.