Legge 6 novembre 2012, n. 190

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

2017 - 2019

Versione 1.0

INDICE

1. L'Agenzia delle Entrate e la prevenzione della corruzione 4

1.1. Premessa 4

1.2. L'Agenzia delle Entrate: assetto organizzativo e contesti di riferimento 8

a) L'assetto organizzativo 8

b) Le risorse dell'Agenzia 12

c) Analisi del contesto esterno 12

d) Analisi del contesto interno 20

1.3. Fattori di esposizione dell'Agenzia al rischio corruzione 24

2. Prevenzione della corruzione: ruoli, responsabilità e strutture 26

2.1. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza 26

2.2. I referenti centrali e regionali 27

2.3. I dirigenti preposti a unità organizzative 28

2.4. Obblighi di informazione nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione: primi esiti della rilevazione 2016 29

2.5. Attività anticorruzione: le strutture di riferimento 30

3. Individuazione, valutazione e gestione del rischio corruzione 32

3.1. Metodologie e strumenti operativi: analisi del rischio e sistema di autovalutazione del rischio (SAR) 32

3.2. I presidi anticorruzione 35

3.3. Monitoraggio della presenza ed efficacia dei presidi 36

4. Misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi 37

4.1. Il Codice di comportamento 37

4.2. 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 40

4.3. Svolgimento di incarichi d'ufficio-Attività ed incarichi extra-istituzionali 42

4.4. Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni. Obblighi di vigilanza. 43

4.5. Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro 46
4.6. Misure di rotazione di dirigenti e funzionari 47
4.7. Procedura Whistleblowing 52
4.8. Vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del Piano 55
4.9. Ulteriori misure 57
a) Patti di integrità negli affidamenti 57
b) Vigilanza collaborativa preventiva con l'ANAC nel settore dei contratti pubblici 58
c) Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile 59
4.10. Segnalazioni per l'avvio del procedimento disciplinare 59
5. Formazione per i dipendenti operanti in settori esposti alla corruzione 60
5.1. Formazione specifica periodica per i dirigenti, i neo incaricati di funzioni dirigenziali e per tutti i neo assunti sui temi di prevenzione della corruzione in Agenzia 62
6. Misure organizzative per la Trasparenza 63
6.1. Nuovo quadro giuridico 63
6.2. Linee strategiche per la trasparenza 64
6.3. Obblighi di pubblicazione 65
6.4. Accesso Civico 65
6.5. Accesso Civico Generalizzato 66
6.6. Ulteriori misure organizzative 67
6.7. La Carta dei servizi 68
6.8. Iniziative di comunicazione 68

1. L'Agenzia delle Entrate e la prevenzione della corruzione

1.1. Premessa

Con legge 6 novembre 2012, n. 190 (di seguito denominata "Legge anticorruzione") sono state *adottate disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, in attuazione della Convenzione ONU contro la corruzione adottata il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, nonché della Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo del 27 gennaio 1999, ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n.110.

Tale normativa richiede alle Pubbliche Amministrazioni di adottare un idoneo sistema di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi, introducendo specifiche forme di responsabilità a carico dei dirigenti e funzionari pubblici e conseguenti sanzioni in caso di inadempienze.

Diverse normative attribuiscono, inoltre, alla dirigenza pubblica ulteriori responsabilità nel contrasto dei fenomeni corruttivi, richiedendo l'adozione di misure di prevenzione di elevato livello qualitativo e maggiore concretezza. Si evidenzia, a riguardo, che il D.L. 6 luglio 2012, n. 95 *(c.d.* "s*pending review*") ha modificato l'art. 16 del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, introducendo specifici doveri a carico dei dirigenti di uffici dirigenziali generali, i quali sono chiamati a concorrere alla definizione delle misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni corruttivi, a controllarne il rispetto, nonché a monitorare le attività maggiormente esposte a detto fenomeno.

Da ultimo, il D.lgs. n. 97 del 25 maggio 2016 (G.U. n. 132 del 8 giugno 2016) ha sancito una profonda "*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza*", apportando modifiche alla legge n. 190/2012 e al D.lgs. n. 33/2013.

a) Il Piano di prevenzione della corruzione

L'art. 1, comma 5, della "Legge anticorruzione", stabilisce che le Pubbliche Amministrazioni devono definire un Piano triennale di prevenzione della corruzione che fornisca una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indichi gli interventi organizzativi volti a prevenire il rischio medesimo.

Detto piano deve rispondere a precise esigenze:

- individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, formulate nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16, comma 1, lettera a-bis), del D.lgs. n.165/2001;
- prevedere, per le attività a maggior rischio, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;

- prevedere obblighi di informazione nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano;
- monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- 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 dipendenti dell'amministrazione.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione è adottato dall'Amministrazione su proposta del *Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza* (RPCT) individuato ai sensi dell'art.1, comma 7, della Legge anticorruzione.

La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare (Art. 1, comma 14).

Da ultimo, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha emanato, con Determinazione n. 831 del 3 agosto 2016, il Piano Nazionale Anticorruzione, il primo predisposto e adottato dall'Autorità, ai sensi dell'art. 19 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, che ha trasferito interamente all'Autorità le competenze in materia di prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

Il RPCT svolge le attività indicate nell'articolo 1, commi 8, 10 e 14, della legge 6 novembre 2012, n. 190, con le responsabilità di cui al medesimo articolo e si avvale, quali referenti, dei Direttori Centrali e Regionali dell'Agenzia delle Entrate. L'individuazione dei referenti è coerente con quanto previsto dall'art. 16, comma 1, lettere da l-bis a l-quater, del D.lgs. n.165/2001, in precedenza richiamato, nonché con quanto precisato nella circolare n. 1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica.

I Direttori Centrali e Regionali, a loro volta, possono avvalersi di collaboratori per meglio eseguire il proprio ruolo di Referenti anticorruzione; tuttavia, a prescindere da eventuali deleghe conferite, mantengono la responsabilità complessiva di promuovere, coordinare e monitorare, nell'ambito di competenza, l'attuazione delle misure previste dal Piano triennale di prevenzione della corruzione.

Per le specifiche responsabilità dei referenti, nonché per le "modalità di raccordo e di coordinamento tra il responsabile della prevenzione e i referenti", si rinvia al paragrafo 2.2. del presente Piano.

Le azioni intraprese ai fini dell'individuazione e analisi delle attività a rischio e della definizione dei presidi di controllo interno sono descritte nei successivi paragrafi. 3.1. e 3.2..

Il presente documento costituisce la versione 1.0 del Piano triennale di prevenzione della corruzione dell'Agenzia delle Entrate per il triennio 2017 – 2019. Il Piano, pubblicato sul sito istituzionale dell'Agenzia delle Entrate, ha carattere dinamico e programmatico e verrà modificato, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, con periodicità almeno annuale.

b) Il Piano di prevenzione 2017 - 2019. Criticità di contesto

Il Piano, che recepisce in buona parte le indicazioni fornite dall'ANAC nel Piano Nazionale Anticorruzione, illustra le iniziative di tipo organizzativo che l'Agenzia ha posto in essere per il potenziamento dell'azione di contrasto ai fenomeni corruttivi sviluppata dal RPCT e include due paragrafi dedicati all'analisi del contesto ambientale, esterno ed interno, chiave di volta per migliorare l'efficacia delle iniziative programmate, ottimizzando le risorse disponibili.

Va, tuttavia, premesso che il presente Piano triennale – come verrà più diffusamente descritto nei paragrafi seguenti – si innesta in un quadro di evoluzione organizzativa dell'Agenzia, che ancora risente degli effetti della ben nota sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2015 sugli incaricati di funzioni dirigenziali.

Sotto il profilo della metodologia di contrasto ai fenomeni corruttivi, si sottolinea che l'Agenzia è impegnata in un processo più ampio di affinamento e "riassetto" dell'attività di controllo interno, che, peraltro, ha portato alla riorganizzazione dell'intero comparto Audit (v. ultra). Tale processo implica una rivisitazione degli strumenti metodologici attualmente in uso, nell'ottica dello snellimento delle procedure e degli strumenti di lavoro, nonché un orientamento del *focus* di analisi sui rischi di corruzione e sulla definizione dei presidi più idonei per il loro contenimento.

Riguardo agli aspetti organizzativi, si ritiene opportuno fare riferimento alla Direttoriale n. 2015/135772 - *Disposizioni in materia di organizzazione interna* -, con cui sono stati istituiti, a decorrere dal 1 dicembre 2015: l'Ufficio Supporto anti corruzione e l'Ufficio Sviluppo strategie di contrasto (*cfr*. paragrafo 2.5.). Il primo deputato a coadiuvare il RPCT nelle molteplici attività di competenza, il secondo principalmente impegnato nell'implementazione di strumenti informatici di analisi per la rilevazione di anomalie gestionali.

L'ultima parte del 2016 ha inoltre sancito l'avvio di una ulteriore evoluzione organizzativa che ha interessato le Direzioni Centrali Audit, Tecnologie e Innovazione e, marginalmente, la Direzione Centrale Accertamento.

Con direttoriale n. 222855 del 16/12/16, recante *Disposizioni in materia di organizzazione interna*, è stata, in particolare, ridefinita l'articolazione territoriale delle strutture di Audit attraverso la soppressione degli Uffici Audit regionali e la contestuale istituzione di quattro Aree operative: Nord Ovest (con sede a Milano e competenza su

Liguria, Lombardia, Piemonte e Valle D'Aosta); Nord Est (con sede a Venezia e competenza su Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Veneto e province di Trento e Bolzano); Centro (con sede a Roma e competenza su Abruzzo, Lazio, Marche, Molise, Sardegna, Umbria e Toscana) e Sud (con sede a Napoli e competenza su Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), alle dirette dipendenze della Direzione Centrale Audit.

Con la riorganizzazione della funzione di controllo l'Agenzia ha inteso ottimizzare l'utilizzo delle risorse umane fino a quel momento impegnate nel sevizio (è stata, infatti, prevista la riduzione di 32 posizioni dirigenziali e di 31 posizioni organizzative speciali).

Al riguardo, si evidenzia che nel settore pubblico gli *auditor* svolgono un ruolo importante per promuovere la credibilità, l'equità e un adeguato comportamento dei dipendenti, mitigando allo stesso tempo il rischio di corruzione. La riorganizzazione recentemente varata assicura che gli *auditor* svolgano le delicate attività assegnate in una posizione di massima indipendenza e terzietà, evitando influenze o interferenze di qualsiasi tipo e assicurando un livello di autorevolezza che garantisca l'effettiva attuazione delle raccomandazioni fornite.

La citata direttoriale, con riferimento alla riorganizzazione delle strutture di Audit, non ha avuto effetto immediato. L'avvio del nuovo modello organizzativo sarà infatti affidato a successivi provvedimenti attuativi.

In attesa del concreto avvio del riassetto organizzativo, la Direzione Centrale Audit ha emanato, con nota n. 227277 del 21 dicembre 2016, le prime indicazioni operative per garantire la programmazione delle attività di audit per i primi mesi del 2017.

Nel contempo, l'Agenzia ha già avviato (atto del Direttore del Personale n. 224530 del 20/12/2016) la procedura per il conferimento di diverse Posizioni organizzative speciali, tra le quali figurano complessivamente 46 Audit manager da inserire nel nuovo assetto organizzativo della Direzione Centrale Audit.

Con l'emanazione delle direttive sull'operatività delle nuove strutture ultraregionali, saranno individuati e strutturati anche gli strumenti e le modalità per garantire gli opportuni scambi informativi tra la struttura Centrale e le articolazioni territoriali di audit sull'esito delle attività di controllo svolte; ciò al fine di consentire ai Referenti la tempestiva verifica dell'assenza o inadeguatezza dei presidi di controllo previsti con riferimento ai diversi rischi anticorruzione.

1.2. L'Agenzia delle Entrate: assetto organizzativo e contesti di riferimento

L'Agenzia delle Entrate è un ente pubblico non economico che svolge le funzioni relative alla gestione, all'accertamento e al contenzioso dei tributi, nonché i servizi relativi al catasto, i servizi geotopocartografici e quelli relativi alle conservatorie dei registri immobiliari, con il compito di costituire l'anagrafe dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale.

L'Agenzia è sottoposta alla vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze, che ne mantiene la responsabilità di indirizzo politico. I rapporti con il Ministero dell'Economia e delle Finanze sono regolati da una Convenzione triennale, con adeguamento annuale 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; inoltre, è previsto un Comitato di gestione che delibera in materia di:

- Statuto e Regolamenti;
- atti generali che regolano il funzionamento dell'Agenzia;
- piani aziendali;
- *budget* e bilancio;
- scelte strategiche aziendali.

a) L'assetto organizzativo

Nel marzo del 2015, la sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 25 febbraio 2015 ha inciso profondamente sull'assetto manageriale dell'Agenzia, determinando rilevanti conseguenze sulla operatività dell'Ente.

La sentenza, come noto, ha dichiarato illegittimi gli incarichi dirigenziali attribuiti a 767 dirigenti (circa i due terzi del management aziendale), costringendo l'Agenzia ad assegnare *ad interim* numerose strutture ai pochi dirigenti di ruolo. Molti degli incarichi decaduti erano attribuiti a Direttori provinciali, snodo organizzativo cruciale nel sistema di controllo interno dell'Ente. L'assenza dei titolari di numerose strutture operative di rilievo ha inizialmente influito nel processo di attuazione del Piano anticorruzione, incidendo, ad esempio, sulle iniziative formative e di sensibilizzazione programmate.

Al fine di fronteggiare la problematica illustrata, l'art. 4-*bis*, comma 2, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, prevede che i dirigenti delle agenzie fiscali possano delegare a funzionari della terza area le funzioni relative agli uffici di cui hanno assunto la direzione interinale e i connessi poteri di adozione di atti, escluse le attribuzioni riservate ad essi per legge. La

delega vale fino alla conclusione dei concorsi per la dirigenza previsti dal medesimo art. 4-*bis*.

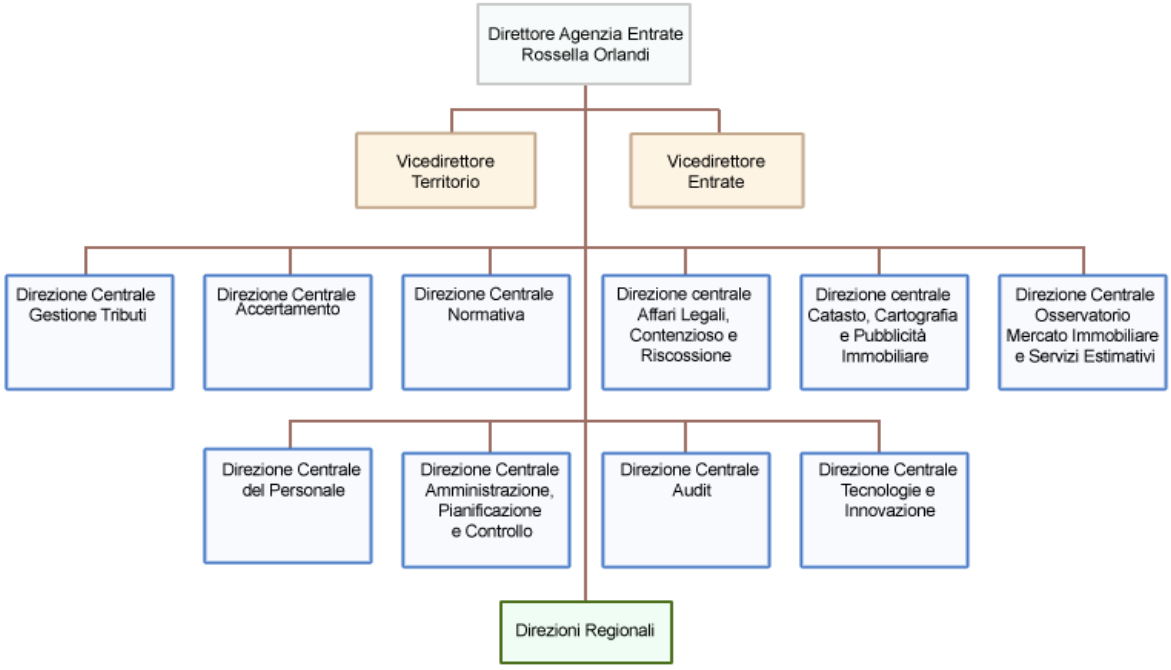
Con atto n. 146896 del 16 novembre 2015 e successive integrazioni, è stato definito l'elenco degli uffici le cui funzioni devono essere delegate. L'art. 4-*bis* prevede, inoltre, che il numero delle deleghe non possa superare quello dei posti a concorso di cui al comma 1 del citato articolo; tenuto conto delle facoltà assunzionali dell'Agenzia, tale numero è fissato in 416 unità.

A fronte delle responsabilità gestionali connesse all'esercizio delle deleghe, ai funzionari delegati sono attribuite posizioni organizzative di carattere temporaneo, ai sensi dell'art. 23-*quinquies* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La scadenza di tali posizioni, inizialmente fissata alla data del 31 dicembre 2016, è stata prorogata al 30 settembre 2017 con la conversione in legge del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193; di conseguenza, nei primi giorni del 2017, sono state adottate le opportune misure per il rinnovo e/o conferimento delle predette deleghe di funzioni.

L'assetto dell'Agenzia è attualmente articolato in:

- Uffici Centrali e Regionali, con prevalenti funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo;
- Uffici periferici, con funzioni operative.

Alle dipendenze del Direttore dell'Agenzia è prevista la presenza di due Vicedirettori[1].



[1] Al momento i Vicedirettori non sono stati nominati.

Si riporta, di seguito, una sintesi delle attività svolte dalle strutture centrali:

Direzione Centrale Accertamento: coordina l'azione di controllo fiscale, curando le funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento dell'azione di controllo, mediante l'analisi dei fenomeni di evasione ed elusione, la ricerca, l'acquisizione e l'elaborazione di elementi utili alle indagini fiscali; definisce le strategie e le metodologie di controllo, e le procedure e gli strumenti di supporto per l'accertamento e la conseguente acquisizione dei tributi e delle sanzioni; svolge anche compiti operativi di particolare rilevanza.

Direzione Centrale Gestione Tributi: cura l'assistenza e l'informazione, la modulistica, l'acquisizione e la gestione delle dichiarazioni e degli atti, i servizi telematici, la liquidazione e il rimborso dei tributi.

Direzione Centrale Normativa: cura l'interpretazione delle norme tributarie, coordina l'attività di risposta alle istanze di interpello inviate all'Agenzia dai contribuenti e supporta gli organi competenti alla predisposizione della normativa.

Direzione Centrale Affari legali, Contenzioso e Riscossione: definisce gli indirizzi per la gestione della riscossione e del contenzioso tributario, pianificando e coordinando l'attività di contenzioso svolta dagli uffici, impartendo direttive interpretative e operative sul merito delle controversie tributarie e fornendo consulenza sulle questioni giuridiche oggetto di contenzioso; definisce le procedure per le iscrizioni a ruolo e ne monitora i risultati impartendo direttive di coordinamento.

Direzione Centrale Amministrazione, Pianificazione e Controllo: cura la contabilità e il bilancio dell'Agenzia, gli approvvigionamenti e la logistica, i rapporti con gli enti esterni; definisce la metodologia del processo di pianificazione, ne gestisce l'attuazione e verifica la congruenza tra i risultati conseguiti dall'Agenzia e gli obiettivi della pianificazione strategica; coordina inoltre le attività per la definizione e la gestione della convenzione con il Ministero e cura i rapporti con la Corte dei Conti per i controlli sulla gestione finanziaria.

Direzione Centrale Tecnologie e Innovazione: cura il coordinamento delle iniziative dell'Agenzia Italia Digitale; monitora il grado di funzionamento del sistema informativo e predispone la documentazione tecnica nei contratti con i *partner* tecnologici; gestisce l'archivio anagrafico e le banche dati fiscali e immobiliari; elabora, governa e vigila sui livelli di sicurezza informatica, oltre a collaborare con l'Autorità Giudiziaria fornendo dati e informazioni di interesse.

Direzione Centrale Audit: cura l'elaborazione del sistema dei controlli predisposti e adottati per la gestione dei rischi, a garanzia dell'efficacia dei processi aziendali operativi e di governo; monitora l'efficacia e l'efficienza del sistema dei controlli

interni, con particolare attenzione ai presidi anticorruzione, individuando i necessari adeguamenti. Assicura, anche in collaborazione con l'Autorità Giudiziaria, lo svolgimento dei controlli di regolarità amministrativo-contabile e delle indagini conoscitive sulla corretta applicazione dei principi di autonomia e indipendenza del personale centrale. Supporta il RPCT nello svolgimento di tutte le attività cui è preposto.

Direzione Centrale del Personale: cura la gestione amministrativa e lo sviluppo professionale del personale, l'organizzazione del lavoro e le relazioni sindacali.

Direzione Centrale Catasto, Cartografia e Pubblicità immobiliare: definisce le metodologie, le regole e le procedure per i servizi catastali e cartografici; assicura l'integrazione e valorizzazione delle banche dati del catasto e della pubblicità immobiliare; provvede alla gestione dei rapporti con gli Enti locali; definisce le metodologie, le regole e le procedure per i servizi di pubblicità immobiliare.

Direzione Centrale Osservatorio Mercato Immobiliare e Servizi Estimativi: provvede alla gestione dell'Osservatorio del mercato immobiliare, realizzando statistiche e analisi sullo stesso e provvedendo alla diffusione dei relativi studi in materia; definisce metodi, regole e procedure operative per l'erogazione dei servizi estimativi; coordinando la rilevazione e l'elaborazione delle informazioni relative ai valori immobiliari, al mercato delle locazioni e ai tassi di rendimento svolte dagli uffici provinciali.

A livello regionale l'Agenzia è articolata in:

- 21 Direzioni Regionali (comprese le Direzioni Provinciali di Trento e Bolzano);
- 108 Direzioni Provinciali.
- 4 Uffici Provinciali-Territorio (solo nelle città di Roma, Milano, Torino e Napoli).

Le *Direzioni Regionali* esercitano funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo nei confronti degli uffici periferici. Svolgono inoltre attività operative di particolare rilevanza nei settori della gestione dei tributi, dell'accertamento e del contenzioso.

Le *Direzioni provinciali* sono strutturate in uno o più uffici territoriali, un ufficio controlli, un ufficio provinciale-territorio (non inserito nelle Direzioni Provinciali delle città di Roma, Milano, Torino e Napoli) e un ufficio legale.

Gli *Uffici territoriali* sono dedicati alle attività di informazione e assistenza, alla gestione delle imposte dichiarate e ai controlli formali, nonché ad altre tipologie di controlli individuate con atto del Direttore dell'Agenzia.

L'Ufficio controlli è dedicato a tutte le funzioni di controllo e accertamento, fatta eccezione per quelle affidate agli uffici territoriali e agli uffici provinciali-territorio; può

articolarsi in più aree, individuate con atto del Direttore dell'Agenzia in base alla numerosità e alle caratteristiche delle diverse tipologie di contribuenti e ai differenti tipi di attività da svolgere.

L'*Ufficio provinciale-territorio* cura l'erogazione dei servizi di natura ipotecaria e catastale e i relativi controlli, nonché i rapporti con i comuni e gli altri enti locali anche per la stipula e la gestione degli accordi convenzionali.

L'*Ufficio legale* tratta il contenzioso di tutta la Direzione provinciale.

b) Le risorse dell'Agenzia

Al 28 novembre 2016, il totale delle risorse umane dell'Agenzia delle entrate suddiviso per aree di inquadramento è il seguente:

AREE DI INQUADRAMENTO	**N. DIPENDENTI TOTALE**
Dirigenti	344
di cui *ex* art. 19 co. 6	36
Terza area	24.639
di cui POS	333
di cui artt. 17-18 CCNI	3.542
Seconda area	14.535
Prima area	140
TOTALE	39.658

c) Analisi del contesto esterno

L'Agenzia delle Entrate svolge un duplice compito: quello di offrire servizi ai contribuenti per favorirne l'adempimento fiscale e quello di operare la prevenzione e il contrasto all'evasione.

Per orientare al meglio la programmazione strategica dell'Istituzione, e renderne più efficace l'azione, è necessario conoscere la realtà con cui ci si confronta. A tal fine, è diventata indispensabile una quantificazione della "domanda" di servizi proveniente dal territorio, in modo da calibrare l'offerta e rendere più incisiva la risposta dell'Agenzia alle necessità dell'utenza e alle eventuali criticità emergenti.

Il punto di partenza di tali analisi è la raccolta di informazioni sulle caratteristiche dell'ambiente socio-economico in cui operano le Direzioni provinciali (DP), inclusa la qualità delle infrastrutture presenti sul territorio. Per raggiungere quest'obiettivo, sono stati individuati ed elaborati dati caratterizzanti, acquisiti da fonti di totale affidabilità,

funzionali allo sviluppo di modelli di analisi altamente significativi con riferimento ai fenomeni oggetto di studio.

Questi dati, provenienti da diverse fonti interne ed esterne, sono stati riuniti in un database denominato DB Geo provinciale (Data Base *Geomarket*) e raggruppati in sette aree tematiche:

- "*Numerosità del bacino*", dove è rappresentata la platea dei contribuenti che dà origine alla domanda dei servizi resi dall'Agenzia.
- "*Pericolosità fiscale*", le cui variabili danno un'idea, da un lato dell'evasione e, dall'altro, del disordine dell'economia (identificato tramite fallimenti e protesti); questo secondo aspetto può suggerire una maggiore difficoltà di controllo da parte dell'Agenzia o essere indizio di una situazione economica non florida, che rende più difficile la *tax compliance*.
- "*Pericolosità sociale*", utile per definire il contesto di sicurezza nel quale operano sia i contribuenti che i funzionari dell'Agenzia.
- "*Tenore di vita*", importante sia perché rappresenta un riferimento per operare confronti con quanto dichiarato dai contribuenti, sia perché può influenzare le differenti tipologie di attività che interessano i singoli uffici (un territorio più ricco richiede servizi differenti rispetto a uno meno agiato).
- "*Maturità della struttura produttiva*", presa in considerazione partendo dal presupposto che sussistono necessità differenti (in termini di assistenza e di controllo) secondo la specializzazione settoriale (agricoltura, industria o servizi), la dimensione delle strutture produttive presenti sul territorio e la velocità nel loro cambiamento.
- "*Livello di tecnologia e servizi*", cerca di valutare l'utilizzo di internet e dei servizi bancari e postali per una duplice motivazione: dal lato dei servizi al contribuente, conoscere la propensione all'uso dei mezzi informatici può agevolare la calibrazione degli strumenti offerti per gli adempimenti fiscali; dal lato del controllo, la diffusione di strumenti di pagamento elettronici favorisce la *compliance* e aiuta nella strategia di contrasto.
- "*Disponibilità d'infrastrutture di trasporto*", rappresenta la maggiore o minore facilità per i contribuenti nel raggiungere gli uffici dell'Agenzia, e per i verificatori nel raggiungere i soggetti da controllare.

Le informazioni considerate nelle suddette aree tematiche vengono periodicamente aggiornate con i dati relativi a nuove annualità, quando queste si rendono disponibili; inoltre, possono essere incrementate le variabili considerate per ognuna delle aree, in caso di variazioni nelle serie storiche delle fonti interne/esterne o più semplicemente

quando si trovano dati maggiormente significativi ai fini dell'analisi. Questi aggiornamenti consentono di rappresentare meglio le realtà territoriali, avere una visione più vicina alla situazione odierna e capire l'evoluzione nel tempo dei fenomeni.

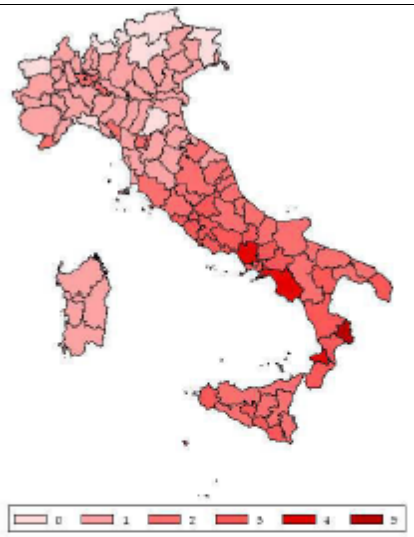
Nell'ultima versione dello studio, resa disponibile dalla Direzione Centrale Amministrazione, Pianificazione e Controllo nel 2013, sono state selezionate trentasei diverse variabili, raggruppate nelle sette aree tematiche in precedenza descritte.

In una prima fase è stato calcolato un indicatore sintetico per ogni area tematica allo scopo di graduare il posizionamento di ogni DP all'interno della singola area.

Numerosità del bacino di utenti	Pericolosità fiscale	Pericolosità sociale	Tenore di vita	Maturità della struttura produttiva	Livello di tecnologia dei servizi	Disponibilità di infrastrutture di trasporto
Dichiarazioni 730	Tax Gap (in %)	Delitti contro la vita ogni milione di abitanti	Depositi bancari e postali pro capite	Tasso dei lavoratori autonomi	Operazioni Bancoposta on-line ogni milione di abitanti	Km di autostrade ogni milione di abitanti
Dichiarazioni Unico PF	Tasso di fallimento delle imprese	Furti, rapine, estorsioni, sequestri ogni milione di abitanti	Valore aggiunto pro capite	Produzione media netta IRAP	Numero di POS attivi ogni milione di abitanti	Km di strade provinciali, regionali, statali ogni milione di abitanti
Dichiarazioni Unico Società e Enti non commerciali	Tasso dei protesti	Truffe e altre frodi ogni milione di abitanti	Patrimonio immobiliare pro capite	Turn-over lordo delle imprese	Tasso di Unico PF trasmessi per via telematica dai contribuenti	Km di ferrovie ogni milione di abitanti
Atti e dichiarazioni di successione registrati		Attentati e associazione (mafiose, a delinquere) ogni milione di abitanti	Importo medio delle pensioni	Quota IRAP della piccola industria e agricoltura	Servizi Home Banking ogni milione di abitanti	Trasporti cittadini ogni diecimila abitanti
Stranieri residenti		Reati di contrabbando ogni milione di abitanti	Consumo elettrico domestico pro capite			
		Tutti gli altri reati ogni milione di abitanti	Produzione di rifiuti urbani pro capite			
			Tasso di disoccupazione			
			Tasso di occupazione			
			Premi assicurativi (ramo vita) pro capite			

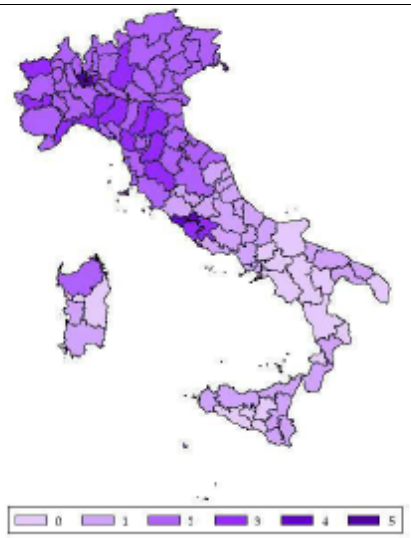
Figura 1 – Elenco delle variabili inserite nel modello, catalogate per area tematica

I risultati ottenuti sugli indicatori sintetici sono mostrati nelle seguenti schede, dove, accanto alle mappe riguardanti i singoli indicatori (rappresentati con valori crescenti da 0 a 5), ne viene riportata una breve descrizione.

	Numerosità del bacino Si osserva che, a parte qualche zona popolosa del sud (Napoli, Salerno, Bari, Palermo e Catania), la platea è maggiormente concentrata al centro-nord (con le punte massime negli Uffici di Milano 2 e Roma 1).
	**Pericolosità fiscale** Si nota un progressivo aumento del fenomeno procedendo verso sud, dai valori minimi di Bolzano e Trento a quelli massimi di Vibo Valentia e Crotone.

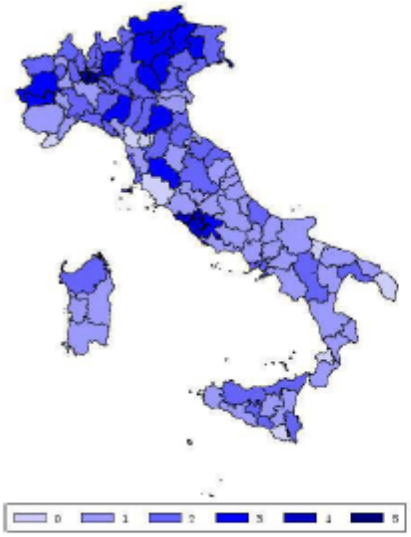
Pericolosità sociale

Emerge una distribuzione abbastanza variegata su tutto il territorio italiano, con una bassa incidenza del fenomeno nel nord-est e picchi massimi a Reggio Calabria e Napoli.



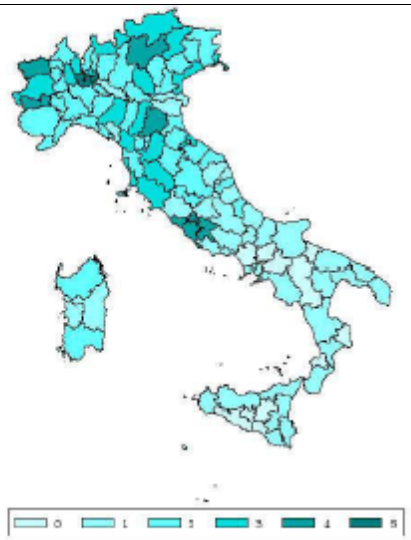
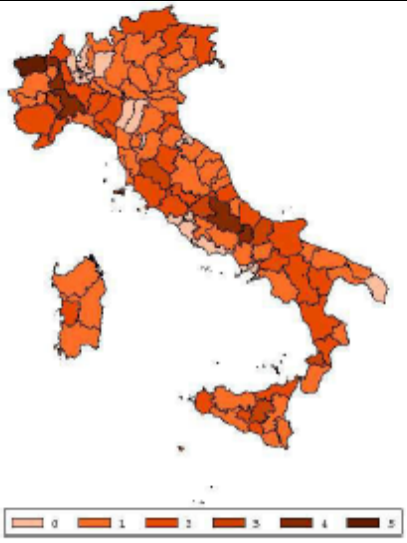
Tenore di vita

Si evidenzia la crescita del tenore di vita in direzione sud-nord, con valori minimi a Enna e Vibo Valentia e massimi a Roma e Milano.



Maturità della struttura produttiva

Si rileva una distribuzione non omogenea sul territorio nazionale: mentre, ad esempio, Siena ha un valore alto, le vicine Grosseto e Pistoia hanno i valori minimi. Inoltre, alle attese Roma, Milano, Torino e Bologna, troviamo una struttura produttiva più matura a Parma, Bergamo e nel nord-est.

	**Livello di tecnologia e servizi** Si constatano maggiori livelli di tecnologia nel centro-nord, in particolare ad Aosta e Bologna, che si affiancano alle metropoli di Roma e Milano.
	**Disponibilità di infrastrutture di trasporto** La distribuzione del fenomeno sul territorio è piuttosto variegata. Mentre Aosta e Napoli hanno valori estremi dell'indice (basso a Napoli e alto ad Aosta) a causa, principalmente, della concentrazione diversa di popolazione sul territorio (che incide sull'intasamento dei mezzi di trasporto), sui valori di L'Aquila e Prato ha influenza la presenza o meno delle infrastrutture di trasporto.

In sostanza, sono stati osservati livelli maggiori di numerosità del bacino, tenore di vita e tecnologia e servizi al centro-nord, mentre la pericolosità fiscale e, in buona parte, anche quella sociale sono maggiormente concentrati al sud.

I livelli di maturità della struttura produttiva e disponibilità di infrastrutture di trasporto presentano invece distribuzioni più variegate all'interno del territorio nazionale.

Nella seconda fase, si sono identificate le affinità tra le DP considerando complessivamente tutte le sette aree tematiche, con lo scopo di ottenere gruppi omogenei sui quali applicare profili di management personalizzati; inoltre, questa suddivisione dell'Italia consente di effettuare confronti più significativi tra DP dello stesso *cluster*.

Sono stati ottenuti otto raggruppamenti (*cfr*. figura 2). Nello specifico, si evidenzia che le zone maggiormente rischiose a livello fiscale e sociale sono raggruppate nel *cluster* "**Rischio totale**", presente nel sud dell'Italia, mentre una certa pericolosità fiscale si riscontra anche in zone meno pericolose socialmente, appartenenti soprattutto all'entroterra del sud (*cluster* "Niente da dichiarare?") e alle metropoli di Roma e Milano (*cluster* "Metropolis"). Le DP meno pericolose fiscalmente e socialmente appartengono, invece, al *cluster* "Stanno tutti bene", situato nel centro-nord e caratterizzato da un tenore di vita abbastanza elevato.

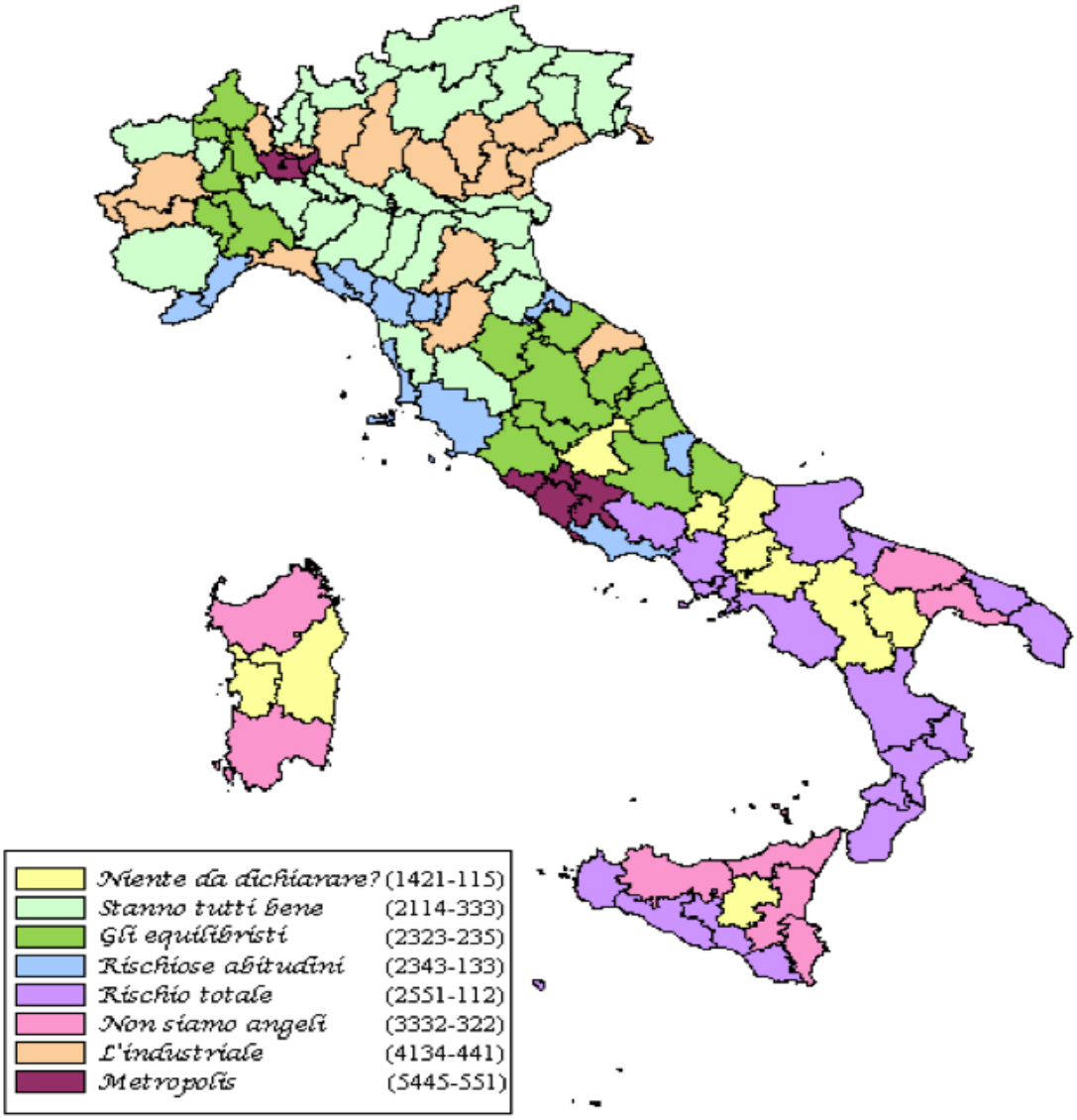


Figura 2 – Mappa degli otto cluster

L'esigenza di compiere un'analisi *georeferenziata* delle DP, che ridisegni una nuova mappa dell'Italia non in termini amministrativi, ma di "affinità", nasce dall'assunto di base che *mercati con caratteristiche similari comportano rischi e opportunità similari*.

Più nello specifico, nelle DP dove la domanda dei contribuenti/utenti ha le medesime caratteristiche è altamente probabile che anche i problemi e le possibilità riscontrate nell'attività lavorativa siano somiglianti. In linea con tale assunto, si è proceduto a ripartite il territorio nazionale in gruppi di DP con caratteristiche il più possibile omogenee all'interno di ogni area tematica e significativamente differenti tra un'area tematica e l'altra (ossia in *cluster*).

Tale ripartizione permette di ottenere numerosi vantaggi, tra i quali si rilevano i seguenti:

- è possibile assegnare obiettivi e risorse simili alle DP incluse in uno stesso gruppo;
- in termini di efficienza, si pongono le basi per l'individuazione della DP migliore per *performance*, al cui livello far progressivamente tendere le Direzioni appartenenti al medesimo *cluster*;
- in termini di confronto fra DP sono facilitati gli scambi di esperienze tra quelle che si trovano ad affrontare criticità analoghe;
- è possibile disegnare una nuova mappa della pericolosità fiscale delle diverse province italiane, in modo da suddividere il territorio nazionale non soltanto su base geografica, ma anche tenendo conto della possibile concentrazione di evasione fiscale.

Ciò premesso, si ritiene di poter utilizzare, in chiave di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi, i risultati sia degli indicatori sintetici, per fare studi su aspetti che riguardano quella particolare area (es., per analizzare fenomeni che riguardano solo la dimensione dell'evasione fiscale si userà l'indicatore legato alla "Pericolosità fiscale"), che la *clusterizzazione* delle DP, per analizzare, ad esempio, non soltanto l'indice di pericolosità fiscale, ma anche tutta una serie di fattori che contribuiscono a rendere più o meno critico il contesto economico e sociale di riferimento. Infatti, la possibilità che in una DP vi sia una massiccia evasione fiscale è un indice da leggere con maggiore attenzione qualora si accompagni a un'altrettanta elevata pericolosità sociale.

L'individuazione delle aree geografiche a maggior rischio "ambientale" può rappresentare un buon presupposto per l'avvio di azioni mirate di prevenzione e contrasto ai fenomeni corruttivi, quali, ad esempio, attività specifica di sensibilizzazione e formazione del management e degli operatori nonché l'individuazione di peculiari aree di rischio, da minimizzare con l'introduzione di adeguati presidi di controllo.

Considerata la peculiare natura dello studio sopra richiamato, l'aggiornamento dei *cluster* non può che avere cadenza periodica. Lo studio verrà, pertanto, aggiornato nel corso del 2017, a distanza di quattro anni dalla precedente elaborazione.

L'analisi del contesto interno, basata al momento essenzialmente sullo studio di due variabili: strutture critiche e tipologie di illecito, appare complementare allo studio delle variabili ambientali esterne, fornendo ulteriori elementi (e conferme) per la scelta delle azioni di prevenzione e contrasto più idonee con riferimento alla singola realtà territoriale.

Si tratta naturalmente di un primo passo, peraltro accompagnato dalla recente riorganizzazione del comparto Audit e coerente con gli strumenti automatizzati di *gap analysis*, che l'Agenzia sta realizzando per giungere a un monitoraggio continuo dei processi a maggior rischio, al fine di sviluppare un'attività di contrasto agli illeciti tesa a massimizzare l'efficienza delle risorse disponibili e l'efficacia degli interventi.

d) Analisi del contesto interno

L'Agenzia, nell'attività di contrasto agli illeciti, si è dotata da tempo di una articolazione specializzata, l'Ufficio Audit compliance, all'interno della Direzione Centrale Audit, precipuamente preposta ai controlli di regolarità amministrativa e contabile normativamente previsti, eseguiti da personale con elevata, specifica professionalità ed esperienza. L'Ufficio Audit compliance ha competenza, su tutto il territorio nazionale, per lo svolgimento di inchieste amministrative interne inerenti ai dirigenti e ai titolari di posizioni organizzative speciali nonché su fatti di particolare rilevanza. Con la concreta attuazione del nuovo assetto organizzativo della Direzione Centrale Audit, l'Ufficio estenderà la propria competenza a tutto il personale dell'Agenzia. La Struttura, inoltre, collabora con il RPCT per gli approfondimenti necessari per la verifica delle segnalazioni pervenute e, sovente, si coordina con le varie Autorità Giudiziarie in occasione di indagini avviate nei confronti dei dipendenti.

Il RPCT dell'Agenzia, con nota n. 86133RU del 1/6/2016, avvalendosi della collaborazione della Direzione Centrale del Personale, ha inviato all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) una relazione sintetica sui fenomeni corruttivi rilevati presso l'Agenzia e sulle iniziative di prevenzione e contrasto attuate.

Le elaborazioni contenute nella citata relazione, chiarite nelle tabelle e nei grafici che seguono, aggiornate al 31/12/2016, possono rappresentare un utile strumento di comprensione del contesto ambientale interno, con particolare riferimento al coinvolgimento dei dipendenti in procedimenti penali per reati non colposi.

Tabella 1

DIPENDENTI DELL'AGENZIA INTERESSATI DA PROCEDIMENTI PENALI NEL PERIODO 2012-2016					
ANNO	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
INDAGATI nuovi nell'anno	98	77	115	136	67
CONDANNATI in via definitiva nell'anno	11	1	5	5	8
PERSONALE IN SERVIZIO nell'anno	41.024	40.341	40.689	39.601	39.537
% INDAGATI SU PERSONALE IN SERVIZIO	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2
% CONDANNATI SU PERSONALE IN SERVIZIO	0,03	0,002	0,01	0,01	0,02

(sviluppo grafico)

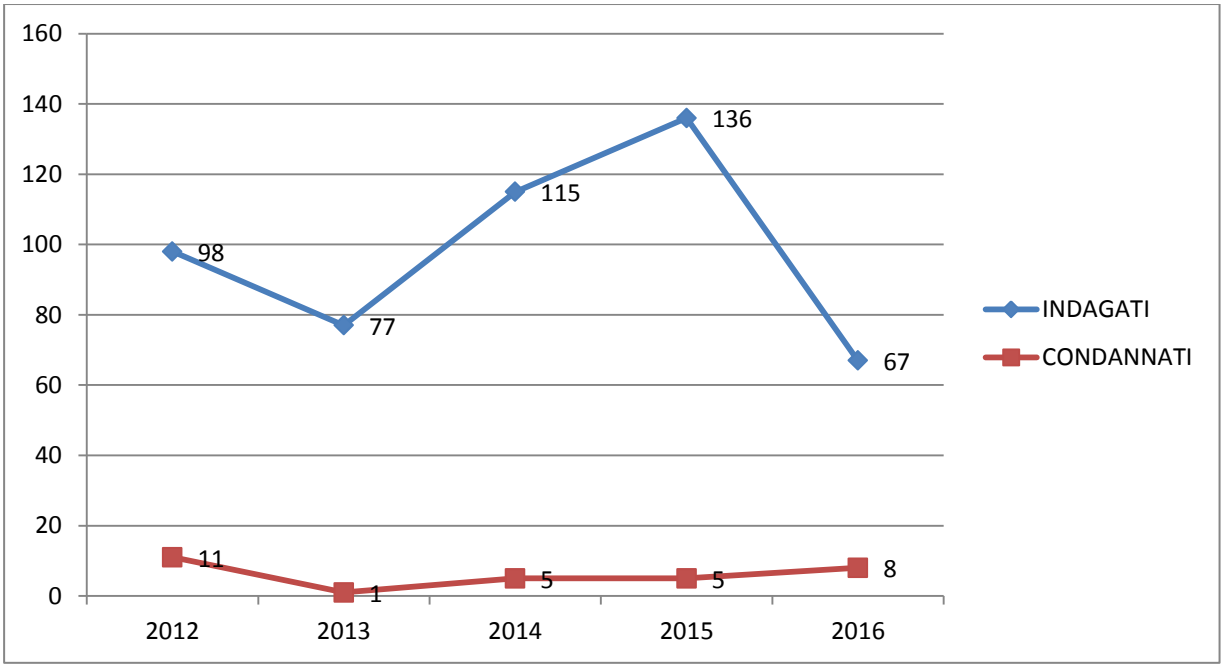


Tabella 2

TOTALE DIPENDENTI CON PROCEDIMENTI PENALI IN CORSO E CON CONDANNE NON PASSATE IN GIUDICATO AL 31/12/2016 RIPARTITI PER REGIONE				
REGIONE	**INDAGATI**	**%**	**CONDANNATI**	**%**
ABRUZZO	7	2	0	0
BASILICATA	1	0	0	0
D.P. BOLZANO	0	0	0	0
CALABRIA	9	3	2	2
CAMPANIA	**81**	**25**	**32**	**37**
EMILIA ROMAGNA	6	2	0	0
FRIULI VENEZIA GIULIA	0	0	1	1
LAZIO	**57**	**17**	**18**	**21**
LIGURIA	9	3	1	1
LOMBARDIA	11	3	5	6
MARCHE	4	1	0	0
MOLISE	2	1	1	1
PIEMONTE	**24**	**7**	**3**	**3**
PUGLIA	**56**	**17**	**5**	**6**
SARDEGNA	6	2	2	2
SICILIA	**38**	**12**	**12**	**14**
TOSCANA	5	2	3	3
D.P. TRENTO	1	0	0	0
UMBRIA	5	2	0	0
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0
VENETO	3	1	2	2
DIREZIONI CENTRALI	4	1	0	0
TOTALE	**329**		**87**	

(sviluppo grafico)

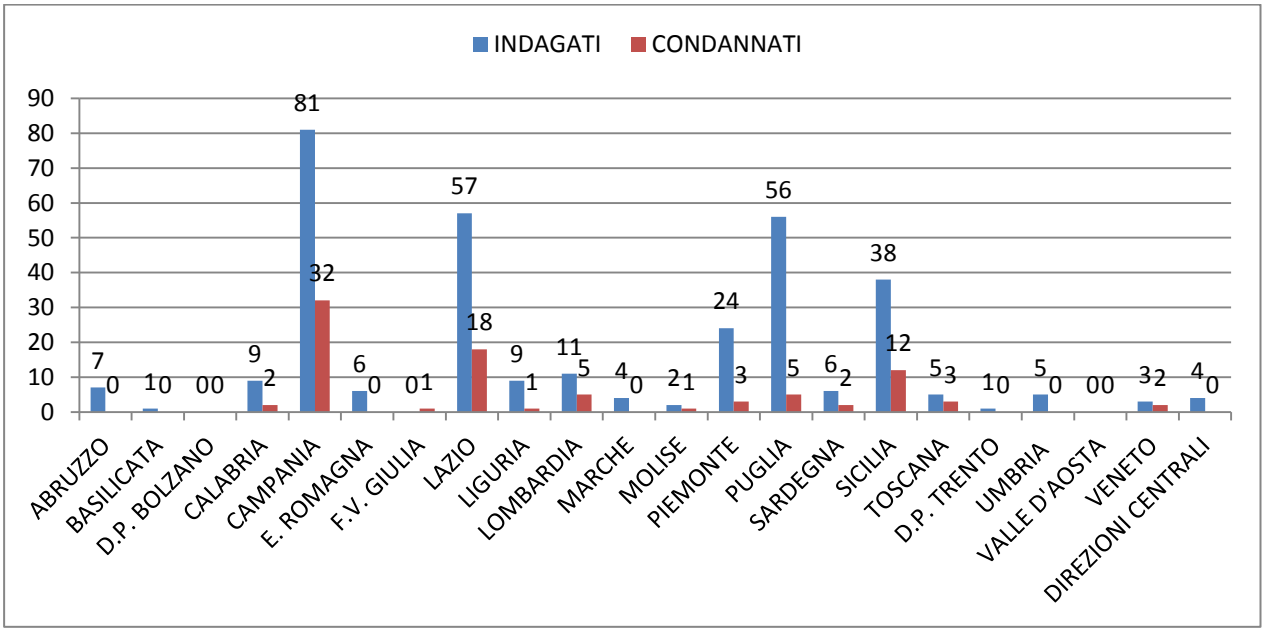
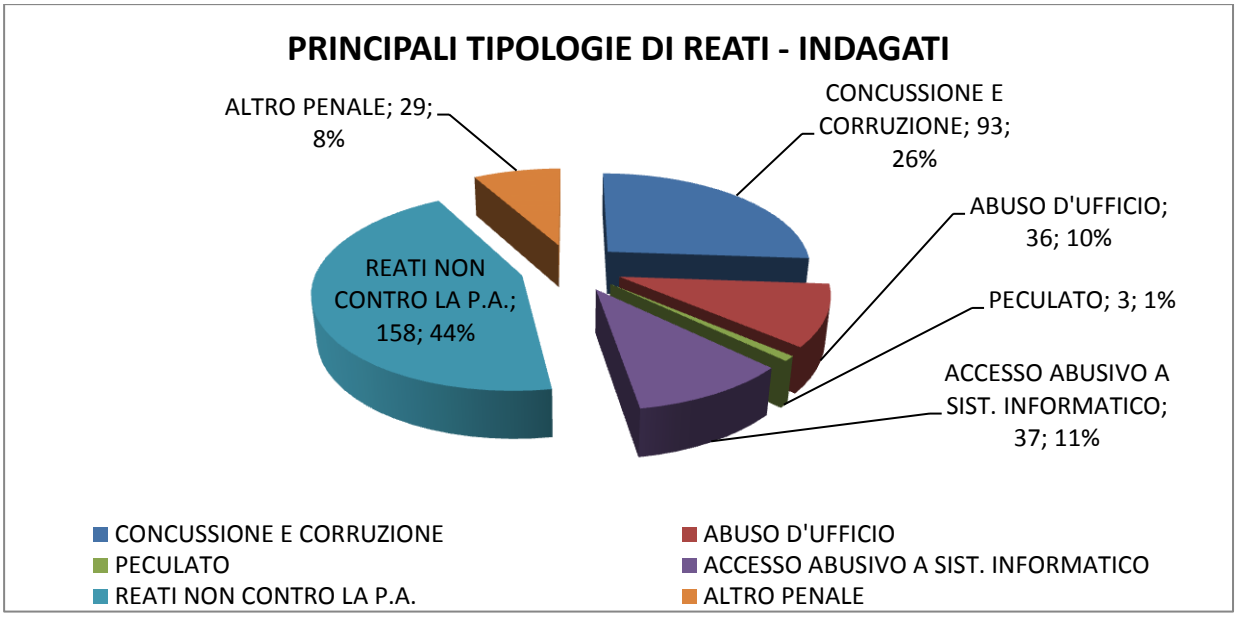
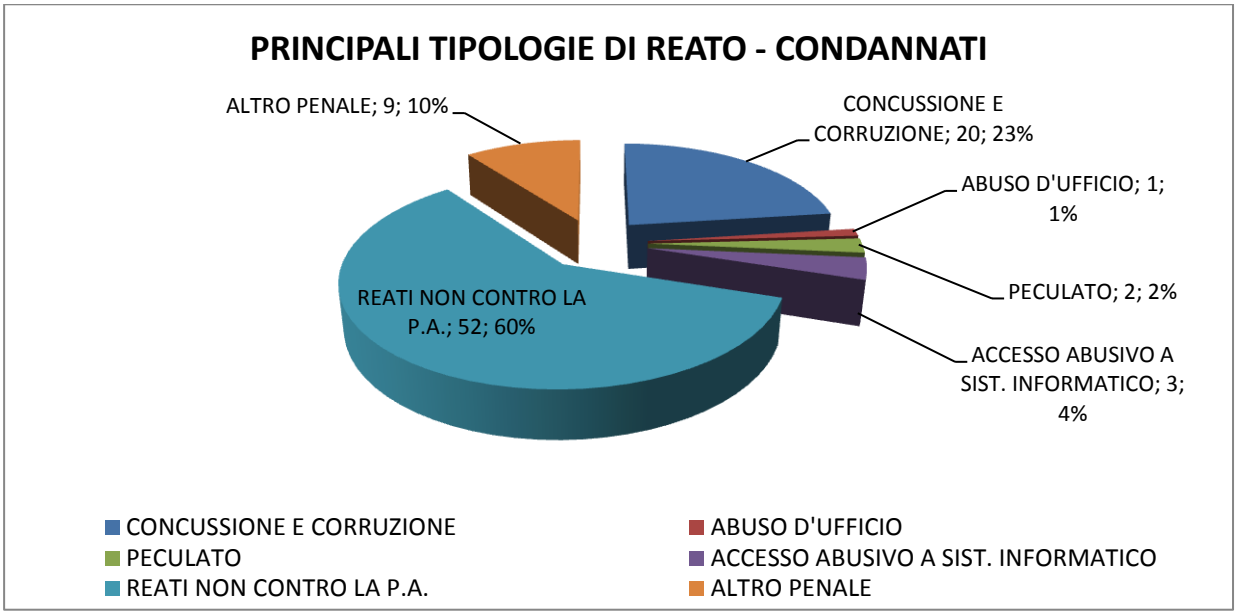


Tabella 3

PRINCIPALI TIPOLOGIE DI REATO				
TIPO ILLECITO	**INDAGATI**	**%**	**CONDANNATI**	**%**
CONCUSSIONE E CORRUZIONE	93	26	20	23
ABUSO D'UFFICIO	36	10	1	1
PECULATO	3	1	2	2
ACCESSO ABUSIVO A SISTEMA INFORMATICO	37	11	3	4
REATI NON CONTRO LA P.A.	158	44	52	60
ALTRO PENALE	29	8	9	10
TOTALE	**356**		**87**	

(sviluppo grafico)





I dati rappresentati in *Tabella 1* evidenziano tendenzialmente un incremento del numero dei dipendenti coinvolti ogni anno in procedimenti giudiziari fino ad arrivare nel 2015 a una punta massima di n. 136, per poi dimezzarsi nel 2016 (n. 67). Tuttavia, la percentuale dei dipendenti coinvolti resta assai modesta, riguardando in media nel quinquennio circa lo 0,25% del totale del personale in servizio.

Inoltre, dalla tabella concernente le tipologie di reato (*Tabella 3)* si rileva, innanzi tutto, come la percentuale più alta degli attuali indagati (44%) al 31/12/2016 riguardi procedimenti non per reati contro la P.A. ma fattispecie penali diverse. Il secondo maggior dato percentuale (26%), invece, riguarda reati di corruzione e concussione, confermando così, di fatto, quello che da sempre è il maggior fattore di rischio di esposizione di questa Amministrazione.

La ripartizione regionale dei dipendenti con procedimenti penali in corso (*Tabella 2)* evidenzia, invece, come alcune regioni: Campania, Lazio, Piemonte, Puglia e Sicilia, mostrino percentuali decisamente più significative rispetto ad altre, detenendo nel complesso il 78% dei casi. Il dato della Campania, in particolare, con n. 81 dipendenti indagati, su un totale nazionale di n. 329, è in linea con i risultati dell'analisi "*georeferenziata*" che, come abbiamo visto, evidenzia come siano prevalentemente presenti nel sud dell'Italia zone con un alto indice di pericolosità fiscale ma anche con un ambiente economico e sociale di riferimento piuttosto problematico.

Riguardo alle attività "critiche", il dato in precedenza evidenziato è coerente con quello riferibile alle segnalazioni di illecito inviate per mezzo della procedura *Whistleblowing* che, con riferimento ai primi due anni di utilizzo, hanno interessato, principalmente, gli accessi esterni, le rilevazioni di presenza, i servizi all'utenza, facendo emergere ipotesi di reato riconducibili a corruzione, concussione, truffa, falso e accesso abusivo al sistema informatico.

Le analisi di contesto sinteticamente descritte saranno nei prossimi mesi aggiornate e, con particolare riferimento al contesto interno, arricchite di ulteriori variabili, funzionali ad una più completa e articolata definizione dell'"ambiente di lavoro".

Fin d'ora, tuttavia, gli elementi acquisiti consentono di avviare una riflessione volta a incrementare, attraverso la definizione di interventi mirati, l'efficacia dell'azione di contrasto agli illeciti.

1.3. Fattori di esposizione dell'Agenzia al rischio corruzione

Le attribuzioni istituzionali dell'Agenzia delle Entrate, specie quelle in tema di controllo delle dichiarazioni, accertamento dei tributi e gestione dei rimborsi di imposta, possono porre la stessa in una condizione di contrapposizione con gli interessi economici dei contribuenti direttamente coinvolti. Peraltro, parte delle attività istruttorie degli uffici è

spesso effettuata presso le sedi dei contribuenti, ove i controlli *in itinere* sulla correttezza e regolarità di quanto svolto sono maggiormente difficoltosi.

L'incremento degli strumenti deflativi del contenzioso (adesione, autotutela, conciliazione e, da ultimo, il reclamo-mediazione), hanno, inoltre, incrementato i delicati momenti di confronto con i contribuenti e con i professionisti incaricati di rappresentarli, tesi a rivedere la pretesa erariale.

Tali istituti, concepiti anche allo scopo di assicurare maggiore trasparenza al procedimento accertativo mediante la cristallizzazione del contraddittorio tra amministrazione e contribuente, possono costituire, in taluni casi, occasioni per atti di tipo corruttivo, ad esempio laddove entrino in gioco valutazioni discrezionali riferite alla natura o alla complessità di talune operazioni. Inoltre, l'elevato tecnicismo della materia tributaria rende necessario lo sviluppo di professionalità caratterizzate da spiccate e non comuni competenze specialistiche e, pertanto, particolarmente ricercate dai contribuenti, nella forma di consulenza retribuita.

È indubbio, ancora, che la posizione di relativa forza del dipendente dell'Agenzia nei confronti del contribuente può comportare il rischio di indebite pressioni tese, per esempio, ad orientare quest'ultimo verso professionisti e consulenti collegati in qualche modo al dipendente o alla impropria manipolazione delle banche dati fiscali, catastali o di pubblicità immobiliare.

Profili di rischio corruzione conseguono anche dalle attività svolte dal personale dell'Agenzia per l'aggiornamento delle banche dati catastali e per le valutazioni immobiliari e tecnico-estimative. In particolare, con riferimento all'aggiornamento delle banche dati catastali, rileva la possibilità di influire sulla quantificazione della rendita e dei redditi associati agli immobili, attraverso la quale viene determinata la base imponibile per la tassazione immobiliare.

Naturalmente, oltre ai rischi gravanti sulle attività istituzionali tipiche, sussistono potenziali criticità inerenti anche alla gestione degli approvvigionamenti e delle risorse umane.

Anche nel corso del 2016, anche a seguito dello svolgimento di specifiche indagini conoscitive, avviate, in parte, su segnalazioni pervenute attraverso la procedura *Whistleblowing*, sono emersi significativi profili di criticità nella gestione del processo di rilevazione delle presenze, segnatamente con riferimento al mancato o improprio uso del *badge*.

Ulteriori irregolarità sono state, inoltre, contestate con riguardo a falsità materiali e violazioni di disposizioni di servizio.

2. Prevenzione della corruzione: ruoli, responsabilità e strutture

2.1. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

L'art. 1, comma 7 della Legge anticorruzione prevede la nomina di un dirigente "responsabile della prevenzione della corruzione" (RPC), tenuto all'elaborazione del Piano, nonché alla vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza dello stesso.

In coerenza con quanto previsto dall'art. 43 del D.lgs. n. 33/2013, attualmente la figura del Responsabile della prevenzione della corruzione coincide con quella del Responsabile della trasparenza per cui è più corretto parlare di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

Il RPCT provvede anche:

- alla verifica dell'efficace attuazione del Piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- alla verifica, d'intesa con il 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;
- ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione sui temi etici e della legalità.

Il Responsabile, inoltre, entro lo stesso termine stabilito per l'approvazione del Piano, definisce procedure appropriate per selezionare e formare, ai sensi dell'art.1, comma 10 della L. 190/2012, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, l'RPCT risponde a titolo sia di responsabilità dirigenziale che disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della P.A., salvo che provi di aver predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano triennale di prevenzione della corruzione e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza dello stesso.

La sanzione disciplinare a carico del RPCT non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi (art. 1, comma 13, L. 190/2012). Inoltre, in caso di ripetute violazioni da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste dal Piano, il responsabile della prevenzione risponde, comunque, ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e, sul piano disciplinare, per omesso controllo (art. 1, comma 14, L. 190/2012).

L’incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), a decorrere dal 22 gennaio 2015, è stato attribuito al dott. Roberto Egidi, con provvedimento del Direttore dell’Agenzia del 16 gennaio 2015. Lo stesso è stato successivamente confermato, fino al 31 gennaio 2017, con provvedimento n. 225634 del 20 dicembre 2016. A far data dal 1° febbraio 2017 l’incarico di RPCT è stato attribuito al dott. Leonardo Zammarchi, con provvedimento n. 225674 del 20 dicembre 2016, in aggiunta all’incarico di Direttore Centrale Audit.

2.2. I referenti centrali e regionali

La Legge anticorruzione ha inteso concentrare sul RPCT iniziative e responsabilità in tema di contrasto alla corruzione.

In considerazione dell'entità e della complessa organizzazione dell’Agenzia delle Entrate, è stata individuata, ad ausilio del RPCT**,** la figura del “Referente”, cui fa riferimento la Circolare n. 1/2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica.

I Referenti sono individuati nelle persone dei Direttori Centrali e Regionali (Provinciali per Trento e Bolzano**)**. Tali figure hanno il compito di coadiuvare, in via sistematica, il Responsabile nello sviluppo e nell’applicazione delle misure di prevenzione della corruzione.

Nello specifico i Referenti devono:

- raccogliere le comunicazioni dei dirigenti con riferimento allo svolgimento delle attribuzioni di cui al successivo paragrafo 2.4., monitorando l’adeguatezza e l’efficacia dei presidi di controllo definiti per la gestione del rischio corruzione, promuovendone, ove opportuno, lo sviluppo ed il continuo affinamento e adottando eventuali misure correttive in caso di carenze o violazione degli stessi;
- riscontrare l’esito dei monitoraggi previsti all’art. 1, comma 9, della L. 190/2012 (monitoraggio del rispetto dei termini previsti per la conclusione dei procedimenti, monitoraggio dei rapporti tra 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, ecc.);
- attuare la rotazione del personale sulla base delle indicazioni fornite dal Piano;
- individuare il personale che opera o è destinato ad operare nelle aree a maggior rischio di corruzione e proporne l’inserimento nei piani di formazione.

I Referenti relazionano il Responsabile sul livello di attuazione del Piano nelle proprie strutture, nelle forme e secondo le tempistiche definite nel paragrafo 2.4..

Nello svolgimento dei compiti attribuiti, i Referenti centrali e regionali sono tenuti a coinvolgere nell’attività di contrasto alla corruzione tutti i dirigenti e i dipendenti delle

articolazioni cui sono rispettivamente preposti, in particolare quelli addetti alle aree a più elevato rischio.

2.3. I dirigenti preposti a unità organizzative

Nell'attuale assetto organizzativo dell'Agenzia i dirigenti rivestono un ruolo primario nella gestione dei rischi operativi in generale e nella prevenzione della corruzione in particolare.

Nello specifico, per quanto riguarda le funzioni dei dirigenti generali, l'art. 16 del D.lgs. n. 165/2001 individua compiti e poteri per la prevenzione della corruzione, stabilendo che essi:

- 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 di corruzione, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

Pertanto, è compito dei Direttori Centrali e Regionali indirizzare l'attività di controllo e vigilare sull'efficace attuazione delle misure anticorruzione nelle strutture dipendenti, intervenendo, ove necessario, con idonee azioni correttive.

I dirigenti responsabili di unità organizzative (Direttori Provinciali, Capi Settore/Ufficio centrali e regionali) sono responsabili della definizione del complessivo sistema di controllo interno e del suo monitoraggio: in tale ambito individuano i criteri, le modalità e gli esecutori dei controlli stessi, avvalendosi di tutte le figure di responsabilità che, a vario livello, collaborano nella conduzione delle funzioni istituzionali.

Nell'ambito delle misure di prevenzione adottate in base alla Legge Anticorruzione, sono, inoltre, chiamati a fornire ai referenti tutte le informazioni utili allo svolgimento delle funzioni attribuite agli stessi.

I dirigenti sono responsabili degli obiettivi loro assegnati e assicurano il rispetto degli indirizzi e l'attuazione delle direttive dei vertici dell'Agenzia, disponendo dei necessari poteri di coordinamento e controllo. Pertanto, il disegno e la realizzazione di un adeguato sistema di controllo interno, oltre a discendere da precisi obblighi dettati da

fonti normative e regolamentari[2], costituiscono, in sé, elementi fondanti della responsabilità manageriale.

2.4. Obblighi di informazione nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione: primi esiti della rilevazione 2016

Il Responsabile della prevenzione deve disporre di un adeguato sistema informativo per verificare l'efficace attuazione e l'osservanza del Piano triennale di prevenzione della corruzione.

A tal fine, i Referenti concorrono allo svolgimento del fondamentale ruolo di impulso che la legge affida al RPCT inoltrando allo stesso, con cadenza semestrale, una documentata relazione illustrativa delle attività svolte nell'esercizio delle proprie funzioni segnalando, con riferimento alle articolazioni cui sono preposti, i seguenti elementi:

- le variazioni intervenute nella individuazione delle attività a più elevato rischio di corruzione o eventuali mutamenti organizzativi o nell'attività della propria articolazione che richiedano una modifica del Piano medesimo;
- lo stato di attuazione dei presidi anticorruzione previsti dal Piano;
- l'eventuale accertamento di significative violazioni delle prescrizioni del Piano tali da richiederne una modifica;
- gli esiti del monitoraggio sul rispetto dei termini previsti per la conclusione dei procedimenti;
- gli esiti del monitoraggio effettuato ai sensi del successivo paragrafo 4.2. sui 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 escludendo 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;
- il personale da inserire negli specifici programmi di formazione in quanto chiamato ad operare nelle aree nelle quali è più elevato il rischio di corruzione;

[2] L'art 21, comma 1-bis, del D.lgs. n. 165/2001, sancisce il dovere di vigilare sul rispetto da parte dei propri dipendenti degli standard stabiliti in materia di ottimizzazione della produttività, efficienza e trasparenza.
L'articolo 7, comma 4, del CCNL del personale dirigente dell'Area VI prevede il dovere di assicurare il rispetto della legge, l'osservanza delle direttive generali e di quelle impartite dall'Agenzia, nonché quello di perseguire l'interesse pubblico nell'espletamento dei propri compiti dando conto dei risultati conseguiti.
Il citato CCNL regolamenta, inoltre, la responsabilità disciplinare, ossia quella che attiene alla violazione degli obblighi di comportamento, secondo i principi e le modalità fissate dal contratto stesso.
Infine, l'articolo 21 del D.lgs. n. 165/2001 regolamenta la *responsabilità dirigenziale*, prevedendo l'impossibilità di rinnovo dell'incarico nell'ipotesi di mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero nel caso di inosservanza delle direttive, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo sopra citato.

- il personale sottoposto a rotazione di incarico negli uffici preposti allo svolgimento delle attività a più elevato rischio di corruzione;
- dati e notizie circa eventuali situazioni di inconferibilità/incompatibilità ai sensi del D.lgs. n. 39/2013;
- qualsiasi ulteriore informazione ritenuta utile per il pieno conseguimento delle finalità del presente Piano di prevenzione della corruzione.

I Referenti danno inoltre informazione, senza ritardo, su ulteriori elementi che richiedano la necessità di interventi immediati.

Con riferimento al monitoraggio riguardante il primo semestre 2016, i Referenti hanno rappresentato la sostanziale rispondenza del sistema dei controlli adottato a quello previsto nelle schede di autovalutazione del rischio, evidenziando in alcuni casi la presenza di aree di miglioramento per le quali sono state recepite le raccomandazioni fornite in esito agli interventi di audit o ai monitoraggi periodici.

Benché con l'attribuzione di posizioni organizzative speciali e temporanee siano state in parte superate le criticità organizzative conseguenti alla emanazione della citata sentenza n. 37/2015, i referenti segnalano, tuttavia, ancora alcune difficoltà, soprattutto correlate alla completa e tempestiva realizzazione dei monitoraggi sulle attività di controllo poste in essere. Tali difficoltà risultano, peraltro, evidenti con riferimento agli adempimenti di invio al RPCT delle relazioni informative semestrali. Tali relazioni sono, infatti, trasmesse in alcuni casi con ritardo, anche notevole, rendendo non agevole la predisposizione di report e monitoraggi interni.

Nel corso del 2016, la Direzione Centrale Audit ha svolto attività di Analisi di contesto locale sul processo "Amministrare i beni aziendali" presso gli Uffici Risorse materiali/Gestione risorse di alcune Direzioni Regionali. L'attività ha evidenziato la difficoltà che stanno incontrando gli Uffici in conseguenza del significativo *turn over* dei Responsabili delle Strutture per gli effetti della richiamata sentenza della Corte Costituzionale n. 37/2015 nonché delle numerose e rilevanti novità normative (L. 208/2015 e Codice degli appalti) che hanno sensibilmente modificato i diversi istituti regolanti il delicato processo. In esito alle attività di audit svolte, la Direzione Centrale Audit ha fornito alla competente Direzione Centrale Amministrazione Pianificazione e Controllo alcune indicazioni e suggerimenti per il superamento delle criticità rilevate.

All'attualità, sono in corso di analisi le relazioni dei Referenti per il secondo semestre del 2016 dalle quali potranno scaturire eventuali integrazioni al presente Piano o altre iniziative finalizzate alla prevenzione dei fenomeni corruttivi.

2.5. Attività anticorruzione: le strutture di riferimento

a) *L'Ufficio Audit compliance*

Allo scopo di predisporre tempestive azioni di contrasto dei comportamenti illeciti dei propri dipendenti, l'Agenzia delle Entrate, nell'ambito della Direzione Centrale Audit – Ufficio Audit compliance, ha istituito un servizio dedicato alla raccolta e analisi delle comunicazioni degli eventi critici e alla elaborazione di documenti di valutazione di tali fenomeni. I responsabili delle strutture periferiche, infatti, devono immediatamente dare comunicazione, attraverso un numero telefonico dedicato attivo nelle 24 ore, di provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria o di atti della Polizia Giudiziaria nei confronti di dipendenti.

L'Ufficio Audit compliance, inoltre, ha il compito di condurre inchieste interne volte a ricostruire e analizzare, con la massima accuratezza, fatti o atti attraverso un approfondito riscontro della loro regolarità amministrativa, avendo cura di segnalare gli eventuali profili di danno erariale, o i reati rilevati, rispettivamente alla Procura Contabile o all'Autorità Giudiziaria. Le inchieste sono avviate ogni qual volta vengano in evidenza elementi indicativi di criticità gravi o diffuse, ovvero, previo relativo nulla osta, allo scopo di fornire collaborazione ad indagini giudiziarie in corso.

Si precisa, altresì, che il predetto Ufficio collabora attivamente con l'RPCT per approfondimenti connessi alle segnalazioni di irregolarità pervenute nell'ambito del *Whistleblowing*.

In esito alle inchieste interne, ove necessario, vengono fornite raccomandazioni atte a prevenire il reiterarsi dei fenomeni illeciti rilevati e a rafforzare il relativo sistema di controllo.

Infine, vengono esaminate in chiave di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi anche le risultanze delle verifiche ispettive condotte ai sensi della L. 662/96, tese all'accertamento del rispetto della disciplina in materia di incompatibilità e cumulo degli impieghi.

Con particolare riferimento a tale ultima tipologia di interventi, a partire dall'anno in corso, sono stati introdotti ulteriori affinamenti nella metodologia di campionamento dei dipendenti da sottoporre a verifica, includendo tra i criteri selettivi il personale con partita IVA aperta o cessata e con incrementi patrimoniali.

b) *L'Ufficio Sviluppo strategie di contrasto*

Al fine di sfruttare al meglio e potenziare gli strumenti di rilevazione automatizzata delle anomalie, l'Agenzia ha istituito, con decorrenza 1 dicembre 2015, nell'ambito della Direzione Centrale Audit, l'Ufficio Sviluppo strategie di contrasto che, tra gli altri compiti, ha quello di "*Analisi delle procedure operative utilizzate dagli Uffici dell'Agenzia e sviluppo di metodologie di controllo, anche mediante la realizzazione di specifiche procedure di office automation, attraverso le quali individuare atti o fatti per i quali emergano anomalie significative da sottoporre a verifica*".

c) *L'Ufficio Supporto anti corruzione*

In coerenza con le indicazioni generali fornite dall'ANAC, con direttoriale n. 2015/135772 (*Disposizioni in materia di organizzazione interna*), è stato istituito, nell'ambito della Direzione Centrale Audit, sempre con decorrenza 1 dicembre 2015, l'Ufficio Supporto anti corruzione, deputato a coadiuvare il RPCT.

Il predetto Ufficio è investito dei seguenti compiti:

- supporto tecnico-amministrativo per l'esercizio delle funzioni attribuite al RPCT e per l'adozione degli atti di sua competenza;
- esame degli elementi informativi trasmessi dalle strutture centrali e regionali a seguito di attività di audit o di indagine conoscitiva;
- predisposizione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza e dei rapporti al Direttore dell'Agenzia sullo stato di presidio dei rischi di corruzione;
- impulso allo sviluppo del modello di gestione del rischio di corruzione;
- monitoraggio del rispetto dei piani da parte delle strutture operative e segnalazione di situazioni di criticità alle strutture centrali, regionali e territoriali;
- coordinamento delle iniziative formative in tema di anticorruzione e trasparenza;
- conduzione delle istruttorie affidate all'RPCT;
- gestione dei rapporti con autorità e organismi esterni preposti all'attuazione della normativa anticorruzione.

3. Individuazione, valutazione e gestione del rischio corruzione

3.1. Metodologie e strumenti operativi: analisi del rischio e sistema di autovalutazione del rischio (SAR)

A seguito dell'entrata in vigore della L. 190/2012, sono state individuate le attività a maggior rischio di corruzione, comprese quelle già espressamente indicate all'art. 1, comma 16, della legge stessa (autorizzazione o concessione; scelta del contraente nell'affidamento di lavori, forniture e servizi; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale).

Tale ricognizione è stata compiuta utilizzando gli strumenti di cui l'Agenzia si è dotata con l'introduzione della funzione di Audit Interno.

Detta funzione ha l'obiettivo di assistere la dirigenza nel gestire i rischi, al fine di contenere ad un livello ragionevole gli effetti negativi e le responsabilità conseguenti al loro verificarsi ed è svolta attraverso:

- l'analisi dei rischi di disfunzione ed irregolarità legati alle attività istituzionali, di governo e di supporto dell'Agenzia;
- la formulazione di suggerimenti e raccomandazioni volti all'adozione di adeguati sistemi e procedure per la prevenzione dei rischi;
- la vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione dei rischi.

I principali strumenti messi in campo nel corso degli anni sono riconducibili, in particolare, ai seguenti:

- la *mappa dei processi*, che si articola in aree strategiche di missione, di business e di supporto ed in processi a loro volta suddivisi in fasi e/o attività;
- la *mappa dei rischi*, articolata in macrocategorie (rischi strategici, legali, economico-finanziari, organizzativi, operativi, frodi, informatici) ed in categorie, ad ognuna delle quali sono associati i singoli rischi rilevati nel corso delle attività di audit.

  Nell'ambito della macrocategoria "Rischi di frode" sono ricomprese le seguenti categorie:

  - rapporto collusivo con l'utenza;
  - abuso del proprio ruolo per ottenere vantaggi personali;
  - sottrazione di beni e risorse dell'Agenzia;
  - utilizzo di beni e risorse dell'Agenzia per fini personali;
  - falsa attestazione di presenza in servizio.
- *l'analisi del rischio*, realizzata a livello centrale e finalizzata all'individuazione dei principali rischi di un determinato processo e di ipotesi di controllo idonee a contenerli. Nel corso del 2015 e 2016 sono state effettuate specifiche analisi focalizzate sui rischi di corruzione che hanno portato alla revisione delle Schede di autovalutazione del rischio;
- l'*autovalutazione del rischio*, finalizzata alla rilevazione del livello di percezione dei rischi da parte dei responsabili dei processi e all'individuazione di idonee forme di presidio. L'attività di revisione delle Schede ha determinato l'individuazione, per ogni processo, di un'unica "macro area" del rischio, sia operativo che di corruzione, al fine di facilitare il disegno del controllo interno da parte del dirigente, riducendo eventuali diseconomie e sovrapposizioni, e consentirgli, quando possibile, una pluralità di riscontri su un solo campionamento di atti. La diffusione delle nuove schede è stata completata nel corso del 2016;
- l'*analisi di contesto locale* (ACL), che ha lo scopo di:

  - rilevare la concreta organizzazione dei processi presso le strutture operative per individuare eventuali aree di miglioramento nella gestione delle lavorazioni,

- verificare l'adeguatezza del sistema complessivo di controllo dichiarato dai responsabili di processo, in termini di effettività, efficacia ed efficienza dei presidi,
- riscontrare la regolarità amministrativa degli atti posti in essere;
- supportare il dirigente della struttura nell'individuazione degli strumenti più idonei a rimuovere le carenze, criticità e irregolarità riscontrate e a prevenirne il futuro verificarsi;

- i *Monitoraggi dei rischi di corruzione,* finalizzati alla verifica dell'esistenza e dell'idoneità dei presidi dei rischi di corruzione dichiarati dai responsabili della struttura nelle Schede di autovalutazione del rischio della struttura auditata.

Il sistema di prevenzione della corruzione prevede che, in primo luogo attraverso l'*analisi del rischio,* siano individuati e valutati i rischi di corruzione insiti nei vari processi dell'Agenzia e i corrispondenti presidi di prevenzione attuabili. L'analisi prevede l'accesso presso un idoneo campione di uffici operativi e diversi confronti con le strutture di indirizzo, centrali e regionali, competenti sulla specifica materia.

L'esito dell'*analisi del rischio,* come anticipato, costituisce la base per la successiva *autovalutazione del rischio*: attività sistematica, presso ciascun ufficio, di rilevazione, valutazione ed aggiornamento dei rischi e del sistema dei controlli interni effettivamente posto in essere dai singoli responsabili di processo. Tale attività è registrata sulle *Schede di autovalutazione del Rischio,* sottoposte ai singoli responsabili di processo, che in tal modo assumono un ruolo attivo all'interno del modello di audit. Grazie al coinvolgimento diretto, essi mantengono nel tempo anche una piena consapevolezza del livello di efficacia e di efficienza del controllo attuato, coniugando l'esigenza di un forte presidio del rischio con quella del minor impiego possibile di risorse.

Si precisa, che le ipotesi di presidio, indicate nelle schede a seguito delle analisi del rischio svolte dalla Direzione Centrale, hanno il solo obiettivo di fornire spunti ai responsabili di processo per la definizione del proprio sistema di controllo interno. Detti presidi, pertanto, non sono vincolanti, ma hanno la finalità di orientare e stimolare l'autonomo giudizio del responsabile del processo che, avendo una conoscenza diretta delle specifica realtà dell'ufficio, potrà individuare, oltre a rischi ulteriori rispetto a quelli indicati, controlli più efficaci, efficienti, aderenti alle esigenze locali e, quindi, meglio attuabili.

Le attività di individuazione e valutazione dei rischi di corruzione sono oggetto di aggiornamento continuo mediante l'*autovalutazione del rischio* e le ricognizioni dirette da parte delle strutture di audit. In particolare, la mappatura dei rischi e dei presidi anticorruzione è oggetto di revisione ogni qualvolta si reputi necessario a seguito, per

esempio, di rilevate violazioni delle prescrizioni e di mutamenti nell'organizzazione o nelle attività svolte.

Nel corso del 2017 sarà rilasciato un nuovo strumento informatico, mediante il quale i responsabili di processo possono:

- indicare e aggiornare la propria valutazione dei rischi
- definire e modificare le misure di presidio disposte
- assegnare la realizzazione di specifici presidi ai c.d. *incaricati del controllo*, monitorandone l'effettiva esecuzione e analizzandone gli esiti.

Attraverso tale applicativo, inoltre, gli uffici di audit potranno effettuare, da remoto, il monitoraggio continuo dello stato della valutazione dei rischi e del funzionamento del sistema del controllo interno presso tutte le strutture operative dell'Agenzia.

Il monitoraggio continuo dei rischi e del sistema dei controlli interni consente di avere sempre aggiornata la valutazione del livello di rischio corruzione gravante sulle attività svolte dalle strutture dell'Agenzia . Tale monitoraggio, in continuità con quanto avviato nel 2016, sarà ulteriormente potenziato e reso più efficiente grazie ad analisi realizzate dall'Ufficio Sviluppo strategie di contrasto, sulla base dei dati presenti negli applicativi operazionali e di business intelligence in uso all'Agenzia.

Inoltre, grazie al sistema informatico di assegnazione delle risorse ai processi (A.Ri.A.), è individuabile anche il personale particolarmente esposto a potenziali fenomeni corruttivi in quanto operante nelle aree risultanti a maggior rischio.

In tal modo, vengono forniti al RPCT e ai Vertici dell'Agenzia gli elementi informativi necessari per attuare le disposizioni della L. 190/2012 in materia di:

- verifica dell'efficace attuazione del Piano di prevenzione della corruzione e della sua idoneità;
- verifica dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio corruzione;
- individuazione del personale da inserire nei programmi formativi sui temi dell'etica e della legalità.

3.2. I presidi anticorruzione

Nell'attuale assetto organizzativo dell'Agenzia, i soggetti deputati alla individuazione delle attività ad elevato rischio di corruzione e dei relativi presidi e, più in generale, a definire l'architettura complessiva del sistema di controllo interno e il relativo monitoraggio sono i Direttori Centrali, i Direttori Regionali ed i Direttori Provinciali.

Come descritto in precedenza, per supportare la funzione dirigenziale da essi svolta, la Direzione Centrale Audit ha assegnato un ruolo centrale alle "*Schede di autovalutazione*" diffuse ai Direttori Provinciali e ai responsabili di alcuni Uffici delle

Direzioni Regionali. Tali schede, infatti, sono parte integrante del piano anticorruzione, per cui è importante che i controlli in esse dichiarati siano effettivi e tracciabili. A tal fine, la descrizione di tali controlli deve sempre contenere l'indicazione di chi effettua il controllo, la periodicità dei monitoraggi e le modalità di esecuzione concretamente adottate garantendo l'aggiornamento dinamico delle misure di prevenzione adottate da ogni singolo ufficio dell'Agenzia.

I presidi anticorruzione, definiti nelle S*chede di autovalutazione del Rischio*, sono resi noti ai Direttori Centrali e Regionali, affinché questi, ai sensi dell'art. 16 del D.lgs. 165/2001, possano concorrere nella definizione delle misure anticorruzione, indirizzando l'attività di controllo e spronando i responsabili, ove necessario, a rivedere le misure di prevenzione prescelte.

Tutti i presidi anticorruzione, comunque individuati, risultano reperibili e riscontrabili in qualsiasi momento nei sistemi dedicati alla gestione delle *Schede di autovalutazione del Rischio*.

Essendo tali schede parte integrante del *Piano triennale di prevenzione della corruzione*, ai fini del monitoraggio della presenza ed efficacia dei controlli anticorruzione e per le conseguenze giuridiche che la legge n. 190/2012 connette alla mancanza di idoneo presidio sugli specifici rischi, assume valore solo il controllo in esse indicato.

Di conseguenza, la loro violazione è soggetta a valutazione disciplinare ai sensi dell'art. 1, comma 14, della Legge 6 novembre 2012, n. 190.

3.3. Monitoraggio della presenza ed efficacia dei presidi

Le strutture di audit svolgono un monitoraggio della presenza ed efficacia dei presidi attuati dai responsabili di processo, tra i quali quelli specificamente volti a contrastare fenomeni corruttivi. Sono innanzitutto analizzate le risultanze delle attività di audit precedentemente concluse, le Schede di autovalutazione compilate, le rilevazioni svolte ed i *report* periodicamente redatti dai responsabili di processo per rendicontare i monitoraggi effettuati.

Sulla base delle informazioni acquisite, vengono programmate ed effettuate *analisi di contesto locale* per verificare l'effettiva esecuzione dei controlli dichiarati, nonché la loro efficacia ed efficienza.

In particolare, l'*analisi di contesto locale* rappresenta uno strumento di grande flessibilità, idoneo a rilevare e a valutare l'efficacia complessiva del sistema dei controlli adottato. Inoltre, attraverso interviste al personale della struttura auditata il *team* di audit ha la possibilità di elaborare un quadro d'insieme sul grado di sensibilità del personale anche sulle tematiche di etica, individuando la presenza di eventuali comportamenti scorretti o non in linea con il Codice di comportamento.

Tali interventi di audit prevedono l'esecuzione di *test* documentali e l'esame di un congruo campione di atti, di cui viene contestualmente riscontrata la regolarità amministrativo contabile.

Come anticipato, vengono, altresì, fatti interventi di audit mirati e specifici per monitorare i rischi di corruzione *(Monitoraggi sui rischi di corruzione)* e verificare l'esistenza e l'idoneità dei presidi di controllo interno definiti dai responsabili degli uffici, valutati con riferimento alla loro architettura complessiva.

In entrambe le tipologie di interventi, a fronte di criticità eventualmente riscontrate, il *team* di audit fornisce opportune raccomandazioni per il miglioramento del sistema di controllo interno e la rimozione delle criticità e irregolarità riscontrate. L'eventuale piano d'azione, teso a migliorare il presidio ed eventualmente a recuperare la regolarità degli atti, è poi monitorato e verificato dagli auditor con gli interventi di "*Follow up*", volti a riscontrare l'effettiva realizzazione delle azioni definite.

Altro obiettivo degli interventi svolti è, infine, l'identificazione e la valutazione di eventuali rischi ulteriori rispetto a quelli già individuati nella fase di analisi del rischio; ciò consente di monitorare costantemente l'andamento dei rischi in Agenzia e i relativi controlli e, se necessario, di aggiornare le "*Schede di analisi del Rischio*" riferibili a ciascun processo.

Le articolazioni di audit che rilevano la mancata attuazione dei presidi anticorruzione riportati nelle Schede ne danno tempestiva comunicazione al RPCT per il tramite del Direttore Centrale o Regionale di riferimento.

4. Misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi

4.1. Il Codice di comportamento

Il Codice di comportamento dei dipendenti dell'Agenzia delle Entrate è stato approvato con nota n. 11379 del 16 settembre 2015 a seguito di parere conforme dell'OIV del 2 luglio 2015.

Il Codice, così come previsto dal comma 5 dell'articolo 54 del D.lgs. 165/2001, è stato adottato con "procedura aperta alla partecipazione", mediante pubblicazione, per un periodo di 30 giorni, sul sito istituzionale dell'Agenzia, di una bozza dello stesso.

A seguito della procedura sono pervenute alcune osservazioni e proposte di integrazione – anche da parte di OO.SS. – che, in alcuni casi, sono state recepite dall'Agenzia, soprattutto per migliorare o rendere più chiare le espressioni o le locuzioni utilizzate nell'articolato.

Il Codice di comportamento costituisce un elemento essenziale nell'ambito della

sistematica della legge 6 novembre 2012, n. 190 (cd Legge Anticorruzione), in quanto rappresenta non soltanto un presidio per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni corruttivi, ma anche uno strumento funzionale a orientare il dipendente pubblico nell'azione di tutti i giorni.

L'Agenzia, a seguito di approfondita analisi delle peculiarità caratterizzanti la missione istituzionale svolta, ha adottato un proprio Codice di comportamento (di seguito "Codice") a integrazione e specificazione di quello di cui al D.P.R. 62/2013, tenendo in considerazione le linee guida contenute nella delibera CiVIT, nonché altre disposizioni già applicabili alle attività d'istituto quali, in primo luogo, il D.P.R. 16 gennaio 2002, n. 18 ("Regolamento recante disposizioni per garantire l'autonomia tecnica del personale delle Agenzie fiscali, a norma dell'art. 71, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300").

La trattazione della delicata materia fiscale impone ai dipendenti dell'Agenzia, un'applicazione ancor più rigida dei canoni di lealtà, trasparenza ed efficienza che sono attesi da ogni dipendente pubblico; in particolare occorre trasmettere l'impressione di un agire imparziale e trasparente dovendo incidere in una sfera particolarmente sensibile del cittadino.

Il codice è composto da 20 articoli che stabiliscono i principi generali oltre regolare specifici comportamenti, emersi nel corso dei quindici anni di vita dell'Agenzia, che hanno rilevato indici di criticità da non sottovalutare.

Di seguito sono illustrati i contenuti essenziali.

Applicabilità (artt. 1 e 2)

Il Codice, oltre ai dipendenti dell'Agenzia, si applica anche a tutti i collaboratori e consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico.

Omaggi, regali o altre utilità (art. 3)

Si conferma il divieto assoluto di ricevere regali o altre utilità, anche se di modico valore, nell'esercizio delle funzioni o dei poteri riconosciuti. Al di fuori di tale specifica ipotesi è fatta salva la possibilità di accettare regali o altre utilità d'uso, soltanto se di "modico valore" e se effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia o di consuetudine. Per "modico valore", si è stabilito il limite di € 150, valore che costituisce la soglia massima nel corso dell'anno.

Adesione a associazioni o organizzazioni (art. 4)

Viene prevista, tra l'altro, la necessità di comunicare l'adesione ad associazioni od organizzazioni, qualora gli ambiti di interesse interferiscano in concreto con le attività svolte. Tale disposizione non si applica a partiti politici o a sindacati, ovvero ad enti o

associazioni dalla cui adesione possano presumersi condizioni di salute o orientamenti religiosi o sessuali degli associati.

Incompatibilità e conflitto d'interessi (art. 5)

Il Codice chiarisce, innanzitutto che il personale dell'Agenzia, anche con rapporto di lavoro a tempo parziale, non svolge attività o prestazioni che possono incidere sull'adempimento corretto e imparziale dei doveri d'ufficio e che non esercita, a favore di terzi, attività di consulenza, assistenza e rappresentanza in questioni di carattere fiscale, tributario, tecnico comunque connesse ai propri compiti istituzionali. Viene prevista, altresì, l'inibizione allo svolgimento di una serie di attività espressamente ed analiticamente elencate, recependo, in buona parte, le indicazioni contenute, sullo specifico tema, nel citato Regolamento per l'autonomia tecnica del personale delle Agenzie fiscali.

Conflitto di interesse e obbligo di astensione (artt. 6 e 7)

Viene precisato che il conflitto di interessi, anche solo potenziale, può riguardare aspetti di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici. Si ribadisce, inoltre, che il personale deve astenersi dall'intrattenere rapporti economici o di affari con i contribuenti con i quali ha contatti per ragioni di lavoro.

Prevenzione della corruzione (art. 8)

Viene ribadito l'obbligo per il personale di rispettare le misure di prevenzione degli illeciti nell'amministrazione e viene, altresì, previsto, in modo espresso, il dovere di collaborazione con il Responsabile per la prevenzione della corruzione. Infine, vengono sanciti, per i dirigenti, doveri di vigilanza sul rispetto delle misure di prevenzione. Con riferimento alla segnalazione di condotte illecite (c.d. *Whistleblowing)* viene ribadito che la violazione dell'obbligo di riservatezza da parte dei dipendenti incaricati di gestire le segnalazioni, costituisce fonte di responsabilità disciplinare.

Comportamenti nei rapporti privati (art. 10)

Viene puntualizzato che il dipendente non può sfruttare la posizione che ricopre nell'Agenzia per ottenere vantaggi indebiti. Non è consentito l'utilizzo improprio del logo dell'Agenzia.

Comportamento in servizio (art. 11)

Si segnala, in particolare, la previsione secondo cui, in ragione dell'attività svolta dai dipendenti dell'Agenzia, chi ha un interesse personale in un procedimento, ovvero riceve una richiesta di intervento da parte di contribuenti, conoscenti o altri dipendenti, deve astenersi dall'influenzare, direttamente o indirettamente, coloro che devono o possono adottare il relativo atto.

Si evidenzia l'attenzione riservata dal Codice sui temi ambientali, sul risparmio energetico, nonché sulla funzionalità e decoro dell'ufficio.

Utilizzo dei sistemi informatici (art. 12)

Si evidenziano, in particolare, le previsioni finalizzate a garantire il corretto utilizzo delle apparecchiature informatiche e ad evitare ingiustificati accessi alle banche dati.

Rapporti con il pubblico (art. 13)

Il Codice evidenzia, in particolare, come il dipendente, nei rapporti con il pubblico, debba usare un linguaggio comunicativo e comprensibile, evitando atteggiamenti intimidatori nei confronti del contribuente, volti ad influenzare le sue scelte.

Disposizioni particolari per i dirigenti (art. 15)

Viene introdotto, tra l'altro, l'obbligo di vigilanza sul rispetto delle regole in tema di incompatibilità e cumulo di impieghi e di rilevazione dell'orario di lavoro.

Attività vietate successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro (art. 19)

E' richiamato il divieto di assistenza e rappresentanza presso gli Uffici finanziari disciplinato dall'art. 63 del d.P.R. 600/73. E' parimenti richiamato il divieto previsto dall'art. 53, comma 16-*ter* del D.lgs.. 165/2001 riferito alle figure che hanno svolto, negli ultimi tre anni di servizio, attività negoziali od autoritative per conto dell'Amministrazione.

4.2. 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

L'art. 1, comma 9, sub e) della L. n. 190/2012 prevede che il Piano di prevenzione della corruzione indichi misure idonee per monitorare i *"rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione"*.

A tal fine, i responsabili delle strutture dell'Agenzia che svolgono attività di aggiudicazione e stipula di contratti, oppure procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere avranno cura di somministrare appositi moduli ai dipendenti, ai collaboratori esterni, ai fornitori ed in generale a tutti i soggetti direttamente coinvolti, nei quali si dichiari, mediante autocertificazione, l'insussistenza di ipotesi di conflitto di interessi.

Detti responsabili, sulla base della informazioni raccolte, si accerteranno dell'esistenza di 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. In caso affermativo, dovranno essere adottati criteri di sostituzione del personale in conflitto, in ottemperanza all'obbligo di astensione di cui all'art. 6 bis legge 241/90[3] e agli artt. 6 e 7 del Codice di comportamento del personale dell'Agenzia delle Entrate[4].

Il responsabile della struttura che versi, egli stesso, in ipotesi di conflitto di interessi dovrà rappresentare il fatto al Direttore Centrale o Regionale competente, alla Direzione Centrale del Personale e al RPCT, per l'adozione degli opportuni provvedimenti.

È, infine, prevista un'apposita dichiarazione anche per i soggetti che stipulano contratti con l'Agenzia o che chiedono di essere inseriti in elenchi di fornitori ovvero che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici.

Le dichiarazioni di situazioni di conflitto di interessi dovranno essere messe a disposizione del RPCT per le ulteriori finalità di controllo attribuitegli dalla L. 190/2012.

---

[3] L. 241/90, art. 6 bis: "Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale".

[4] Art. 6: "Fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti da leggi o regolamenti, il dipendente, all'atto dell'assegnazione all'ufficio, informa per iscritto il dirigente dell'ufficio di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni, precisando:

a) se in prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione;

b) se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate.

2. Le dichiarazioni di cui al comma 1 del presente articolo, vengono custodite nel rispetto della normativa sulla privacy e per il tempo strettamente necessario.".

Art. 7: "1. Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazione di conflitto, anche potenziale, con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici.

2. Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero dei 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.

3. Il dipendente si astiene dall'intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti economici o di affari con i contribuenti con i quali ha contatti per ragioni di lavoro.

4. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

5. La dichiarazione di astensione è formalizzata per iscritto e conservata tramite il sistema documentale dell'Agenzia, nonché trasmessa con lo stesso mezzo al responsabile dell'ufficio di appartenenza, o al sovraordinato gerarchico che, svolti gli opportuni controlli, si pronuncia sulla sua ammissibilità e fondatezza entro tre giorni.

6. Le dichiarazioni di astensione restano custodite nel rispetto della normativa sulla privacy e per il tempo strettamente necessario.".

La Direzione Centrale Amministrazione, Pianificazione e Controllo, ha predisposto la relativa modulistica da utilizzare in tutte le strutture centrali e periferiche che si occupano di attività negoziale e immobiliare.

4.3. Svolgimento di incarichi d'ufficio - Attività ed incarichi extra-istituzionali

Con il D.P.R. n. 18/2002, è stato emanato il Regolamento di indipendenza e autonomia tecnica del personale delle agenzie fiscali. L'emanazione del Regolamento era prevista dall'art. 71, comma 2, del decreto istitutivo delle agenzie (D.lgs. n. 300/1999), in considerazione della peculiarità e della delicatezza delle mansioni svolte dai dipendenti delle agenzie medesime.

L'Agenzia delle Entrate, con la direttiva n. 74427 del 10 maggio 2004, ha successivamente riordinato in maniera sistematica le disposizioni interne in materia di attività e incarichi non compresi nei compiti di ufficio, fissando criteri oggettivi volti a garantire uniformità di valutazione e ad escludere casi di incompatibilità, nell'interesse del buon andamento dell'azione amministrativa. La direttiva, inoltre, disciplina le modalità di conferimento di incarichi per lo svolgimento di attività d'istituto, svolte nei confronti di interlocutori istituzionali dell'Agenzia.

Il Codice di comportamento del personale dell'Agenzia delle Entrate, che recepisce e integra le norme contenute nel Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e nel citato Regolamento di indipendenza del personale delle agenzie fiscali, all'art. 5 disciplina i casi di incompatibilità e conflitto di interesse:

"*1. Fermo restando quanto previsto dalla normativa di legge in materia di incompatibilità e di cumulo di impieghi, il personale dell'Agenzia, anche con rapporto a tempo parziale, non svolge attività o prestazioni che possono incidere sull'adempimento corretto e imparziale dei doveri d'ufficio, e non esercita, a favore di terzi, attività di consulenza, assistenza e rappresentanza in questioni di carattere fiscale, tributario o tecnico comunque connesse ai propri compiti istituzionali.*

2. Al personale dell'Agenzia, anche con rapporto di lavoro a tempo parziale inferiore al 50%, è inibito lo svolgimento delle seguenti attività:

1. *attività fiscali o tributarie proprie o tipiche degli avvocati, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e dei periti commerciali e dei consulenti del lavoro;*
2. *attività proprie o tipiche degli ingegneri, architetti, geometri e periti tecnici;*
3. *consulenti immobiliari, agenti immobiliari e attività relative a servizi connessi agli immobili;*
4. *amministratore di condominio, salva l'ipotesi in cui l'attività venga svolta per la cura dei propri interessi di condòmino;*

5. mediatore civile e commerciale;

6. custode giudiziario, con esclusione del caso in cui la custodia riguardi i propri beni;

7. attività relative a servizi contabili e di elaborazione dati;

8. attività relative a servizi di certificazione delle firme elettroniche e altri servizi connessi a tali firme;

9. informazione commerciale;

10. ogni altra attività o incarico da soggetti privati che appaiano incompatibili con la corretta ed imparziale esecuzione delle attività inerenti all'ufficio di appartenenza.

3. Al personale dell'Agenzia, anche con rapporto di lavoro a tempo parziale, è inibita l'assunzione della posizione di socio in qualsiasi tipo di società di persone, cooperative o in società di capitali a ristretta base azionaria aventi ad oggetto attività fiscali o tributarie proprie o tipiche degli avvocati, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e dei periti commerciali e dei consulenti del lavoro, ovvero attività proprie o tipiche degli ingegneri, architetti, geometri e periti tecnici.".

Lo stesso Codice di comportamento disciplina, agli articoli 4 e 6, rispettivamente i casi in cui il dipendente partecipa ad associazioni e organizzazione e l'obbligo di comunicazione degli interessi finanziari e conflitti di interesse.

Con la sottoscrizione del rispettivo contratto individuale, sia i dirigenti che i funzionari designati a ricoprire le posizioni organizzative speciali di cui al decreto-legge n. 95/2012 si impegnano espressamente a osservare le disposizioni del Codice di comportamento del personale dell'Agenzia delle Entrate. Una specifica dichiarazione in tal senso deve essere resa anche dai soggetti chiamati a ricoprire le posizioni organizzative e gli incarichi di responsabilità di cui agli art. 17 e 18 del CCNI.

4.4. Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni. Obblighi di vigilanza.

Il Governo, in attuazione dell'art 1, commi 49 e 50, della L. n. 190/2012, ha emanato il D.lgs. n. 39/2013 per disciplinare una serie di cause di inconferibilità[5] e di incompatibilità relativamente all'assunzione o al mantenimento di incarichi amministrativi di vertice, direzione e dirigenziali in pubbliche amministrazioni, enti pubblici e enti di diritto privato in controllo pubblico.

[5] La norma di riferimento in merito al conferimento di incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni rimane, comunque, il D.lgs. 165/2001 al cui art. 53 la stessa legge 190/2012 ha apportato alcune, anche significative, modifiche in tema di incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi extra ai dipendenti pubblici.

Ai fini dell'applicazione dell'art. 35-*bis* del D.lgs. n. 165/2001 sulla prevenzione della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici e dell'art. 3 del suddetto D.lgs. n. 39/2013 in tema di inconferibilità di incarichi, l'Agenzia verifica la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui intende conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

- all'atto della formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse o di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dall'art. 3 del D.lgs. n. 39/2013;
- all'atto dell'assegnazione di dipendenti dell'area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall'art. 35 bis del D.lgs. n. 165/2001.

L'accertamento sui precedenti penali avviene mediante acquisizione d'ufficio ovvero mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del D.P.R. n. 445 del 2000 (art. 20 D.lgs. n. 39 del 2013).

Se all'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la pubblica amministrazione, l'amministrazione ovvero l'ente pubblico ovvero l'ente di diritto privato in controllo pubblico:

- si astiene dal conferire l'incarico o dall'effettuare l'assegnazione;
- applica le misure previste dall'art. 3 del D.lgs. n. 39 del 2013;
- provvede a conferire l'incarico o a disporre l'assegnazione nei confronti di altro soggetto.

In caso di violazione delle previsioni di inconferibilità, secondo l'art. 17 del D.lgs. n. 39, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18 del medesimo decreto.

Ai sensi dell'art. 15, comma 1, del citato Decreto legislativo, il RPCT è chiamato a verificare il rispetto delle disposizioni sulla inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi dettate dal suddetto decreto. Ai sensi del successivo comma 2 del medesimo art. 15, inoltre, al Responsabile del Piano è demandato il compito di segnalare i casi di possibile violazione delle disposizioni dettate dal predetto decreto all'Autorità nazionale anticorruzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato nonché alla Corte dei conti, per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative.

In virtù degli obblighi posti in capo al RPCT, la Direzione Centrale del Personale informa tempestivamente quest'ultimo di tutti gli incarichi dirigenziali conferiti, comunica e aggiorna, con cadenza semestrale e comunque in tempo utile a consentire l'aggiornamento e l'implementazione del Piano, la situazione relativa alle condanne per reati contro la PA di cui sia stata messa a conoscenza dall'A.G. ai sensi dell'art. 129 disp. att. c.p.p., anche con sentenza non passata in giudicato, riguardanti personale

dell'Agenzia, specificando gli incarichi dirigenziali svolti. Comunica, inoltre, la situazione relativa all'attuazione dei vigenti obblighi di trasparenza previsti in materia (in particolare, ai sensi dell'art. 14 D.lgs. n. 33/2013 e della Delibera ANAC n. 144 del 7 ottobre 2014, relativi agli "*Obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico nelle pubbliche amministrazioni*").

All'atto del conferimento di un nuovo incarico dirigenziale, l'Agenzia verifica la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo ai dipendenti e/o soggetti cui intende conferire l'incarico.

Se la situazione di incompatibilità emerge al momento del conferimento dell'incarico, la stessa dovrà essere rimossa prima del conferimento. Se la situazione di incompatibilità emerge nel corso del rapporto, il Responsabile della prevenzione contesta la circostanza all'interessato ai sensi degli artt. 15 e 19 del D.lgs. n. 39 del 2013 e vigila affinché siano prese le misure conseguenti.

Al fine di assicurare la necessaria vigilanza su tutte le cause di inconferibilità e incompatibilità previste, la Direzione Centrale del Personale riepiloga con cadenza annuale al RPCT l'elenco dei soggetti che hanno ricevuto un incarico dirigenziale, con l'attestazione che, all'atto del conferimento e sulla base degli atti in proprio possesso, non erano emerse cause di inconferibilità e incompatibilità.

In ultimo, la citata delibera dell'ANAC n. 833 del 3 agosto 2016 detta le linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione di ciascuna Amministrazione. Inoltre, ribadisce che la vigilanza sull'osservanza delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità è demandata al RPCT e alla Autorità nazionale anticorruzione. Scopo primario delle Linee guida è quello di superare i dubbi interpretativi e le difficoltà applicative della normativa sulle inconferibilità e incompatibilità, emerse sia nello svolgimento dell'attività di vigilanza sull'osservanza delle misure anticorruzione propria dell'Autorità, sia in occasione dei tanti quesiti pervenuti in ordine alla applicazione del decreto legislativo n. 39/2013 da parte dei soggetti tenuti all'osservanza delle norme in esso contenute. L'ANAC ha, quindi, ritenuto di dover intervenire al fine di fornire alle amministrazioni indicazioni operative tese anzitutto a chiarire, nell'ambito del quadro normativo di riferimento, il ruolo e le funzioni del RPCT nel procedimento di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità, nonché per definire i delicati passaggi che connotano la distinta attività di verifica che il suddetto Responsabile è chiamato a svolgere sulle dichiarazioni concernenti la insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità. Viene, pertanto, evidenziata la rilevanza del ruolo del Responsabile, al quale sono garantite autonomia e indipendenza, nel rispetto e in attuazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento. Può dunque evidenziarsi una vigilanza interna, che è

quella affidata al Responsabile di ciascuna amministrazione pubblica, e una vigilanza esterna, condotta, invece, dall'Autorità nazionale anticorruzione.

Al fine di adempiere alle prescrizioni di cui al D.lgs. n. 39/2013, anche alla luce della citata delibera emanata dall'Autorità nazionale anticorruzione in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali, sono state acquisite tutte le relative dichiarazioni da parte dei dirigenti in servizio presso l'Agenzia, pubblicate nella sezione *Amministrazione trasparente* del sito internet dell'Agenzia.

4.5. Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

Ai sensi dell'articolo 53, comma 16-ter, del D.lgs. n. 165/2001: "*I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai 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.*".

Pertanto, ai fini dell'applicazione di tale disposizione, l'Agenzia ha stabilito che:

- nei contratti di assunzione del personale venga inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro 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;
- nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, sia inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;
- sia disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;
- si agisca in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16 ter, D.lgs. n. 165/2001.

In proposito, l'Agenzia, anche alla luce del continuo susseguirsi di disposizioni normative e regolamentari, nonché di orientamenti ANAC, che specificano i soggetti a diverso titolo incisi dalla previsione di legge, ha in dirittura d'arrivo la conclusione dei necessari approfondimenti volti a precisare l'esatto ambito applicativo delle disposizioni richiamate in ragione delle peculiarità e dell'ampia portata delle funzioni istituzionali svolte, definendo di conseguenza le attività necessarie per l'accertamento di eventuali violazioni.

Ed invero, sul punto, il citato D.lgs. n. 39/2013 dispone: "*Ai soli fini dell'applicazione dei divieti di cui al comma 16-ter dell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al presente decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo. Tali divieti si applicano a far data dalla cessazione dell'incarico.*".

Inoltre, il menzionato Codice di comportamento del personale dell'Agenzia, all'art. 19, al riguardo prevede:

"Ai sensi dell'art. 63, quarto comma, del D.P.R. 29 settembre 1973 n.600, a coloro che sono appartenuti all'amministrazione finanziaria, ancorché iscritti in un albo professionale o nell'elenco previsto dal terzo comma dello stesso articolo, è vietato, per due anni dalla data di cessazione del rapporto di impiego, di esercitare funzioni di assistenza e di rappresentanza presso gli uffici finanziari e davanti le commissioni tributarie.".

4.6. Misure di rotazione di dirigenti e funzionari

La L. n. 190/2012, al comma 5, lettera b), nonché al comma 10, lettera b), dell'art. 1 prevede, quale ulteriore misura preventiva del rischio corruzione, la rotazione degli incarichi di dirigenti e funzionari.

Con la ***direttiva n. 39504 del 9 marzo 2006*** il Direttore dell'Agenzia ha diramato le *Linee guida per il conferimento degli incarichi dirigenziali di 2^ fascia*. Nella direttiva ci si sofferma, tra l'altro, sul principio di rotazione precisando che tale principio va applicato – oltre che per favorire la crescita del patrimonio di esperienza del dirigente – anche perché *"la libertà interiore dai condizionamenti ambientali è indispensabile per svolgere bene e con serena coscienza il proprio lavoro, ma l'esercizio di questa libertà tende a divenire sempre più arduo quanto più si rafforza, con il tempo, la consuetudine con il proprio ambiente di lavoro. Inoltre, la lunga permanenza in una sede tende facilmente a dare adito a critiche (poco importa qui se e quanto pretestuose e strumentali) riguardo all'indipendenza di giudizio e alla credibilità dei responsabili*

degli uffici. (...) Al riguardo, la misura che l'Agenzia adotta è quella della rotazione su sedi diverse di incarichi direttamente legati alle funzioni istituzionali dell'Agenzia. Tale rotazione ha la finalità di garantire pubblicamente, a tutela dell'immagine e del prestigio dell'Agenzia e dei suoi dirigenti, la trasparenza dell'azione amministrativa e la salvaguardia da condizionamenti ambientali nell'assolvimento delle tipiche missioni d'istituto. L'Agenzia è consapevole del sacrificio che la rotazione comporta e ha definito quindi con le Organizzazioni sindacali misure volte ad alleviare il disagio economico del trasferimento. La rotazione negli uffici locali ha luogo di norma dopo un periodo di 4-5 anni dall'assunzione dell'incarico. Il principio di rotazione si applica anche, con l'eventuale temperamento nei termini dovuto alla necessità di rimpiazzo di professionalità non facilmente fungibili, alle funzioni di coordinamento regionali e centrali dell'azione di contrasto all'evasione fiscale, dei servizi ai contribuenti e della relativa consulenza giuridica".

La direttiva precisa inoltre che *"l'Agenzia promuove, quanto più possibile, l'alternanza tra funzioni diverse (ossia tra quelle d'istituto e quelle indirette di supporto e viceversa), che va però effettuata evitando che ad essa possano conseguire cadute di efficacia ed efficienza nell'azione amministrativa e dispersioni di competenze destinate ad essere difficilmente rimpiazzabili".*

L'esigenza della rotazione è stata riaffermata dal Ministro *pro-tempore* nella propria ***direttiva n. 11932 del 21 maggio 2010*** in materia di contrasto ai comportamenti illegali negli uffici finanziari. La direttiva enuncia quattro misure volte a contrastare comportamenti corruttivi, la prima delle quali consiste appunto nella rotazione nell'affidamento negli incarichi dirigenziali: in base alla direttiva - le cui indicazioni sono state tempestivamente diffuse alle strutture periferiche dell'Agenzia - i dirigenti dell'Agenzia non possono restare nello stesso incarico per più di sei anni, tenendo conto del fatto che la durata minima obbligatoria prescritta dalla legge per gli incarichi dirigenziali è di tre anni e che un rinnovo può, in linea di principio, considerarsi fisiologico (come si vede, la direttiva del Ministro indica un periodo di permanenza massima superiore a quello di quattro-cinque anni indicato nelle *Linee guida*).

Con la ***direttiva n. 110388 del 20 luglio 2011*** il Direttore dell'Agenzia è tornato sulla questione del conferimento degli incarichi dirigenziali di 2^ fascia. In merito agli aspetti che qui interessano, la direttiva riafferma la necessità di *"applicare, alla stregua della direttiva del Sig. Ministro del 21 maggio 2010, il criterio di rotazione degli incarichi, volto a garantire, a tutela dell'immagine e del prestigio dell'Agenzia e dei suoi dirigenti, la trasparenza dell'azione amministrativa e la salvaguardia da condizionamenti ambientali nell'assolvimento delle tipiche missioni d'istituto. In base a tale direttiva i dirigenti dell'Agenzia possono permanere nello stesso incarico di servizio per non più di sei anni. Il principio di rotazione si applica anche, con*

l'eventuale temperamento nei termini dovuto alla necessità di rimpiazzo di professionalità non facilmente fungibili, alle funzioni di coordinamento regionali e centrali dell'azione di contrasto all'evasione fiscale, dei servizi ai contribuenti e della relativa consulenza giuridica".

La direttiva ribadisce inoltre il principio già esplicitato nelle precedenti *Linee guida*, in base al quale *"l'alternanza tra funzioni diverse (ossia tra quelle d'istituto e quelle indirette di supporto, e viceversa) va effettuata evitando che ad essa possano conseguire cadute di efficacia ed efficienza nell'azione amministrativa e dispersioni di competenze destinate ad essere difficilmente rimpiazzabili".*

La direttiva ricorda, infine, la necessità di osservare *"le disposizioni che disciplinano le situazioni di incompatibilità e di conflitto di interessi, in base al Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (decreto del Ministro per la funzione pubblica 28 novembre 2000)*[6] *e alle norme in materia di indipendenza e autonomia tecnica del personale delle agenzie fiscali (D.P.R. 16 gennaio 2002, n. 18)".*

Con riferimento agli incarichi di responsabilità non dirigenziali, in questo periodo in Agenzia esistono due distinte tipologie di *posizioni organizzative*:

- le posizioni organizzative e gli incarichi di responsabilità di cui agli articoli 17 e 18 del CCNI;
- le posizioni organizzative speciali di cui all'art. 23-*quinquies* del decreto-legge n. 95/2012.

Le posizioni previste dal CCNI sono state istituite nel 2008 e sono state riviste nel 2011, per tenere conto delle variazioni conseguenti alla sostituzione degli uffici locali con le direzioni provinciali. Fino ad ora, gli incarichi sono stati attribuiti mediante procedure di interpello.

Con la ***direttiva n. 151713 del 18 dicembre 2013,*** la materia è stata disciplinata *ex novo*, in particolare per quanto riguarda i criteri di attribuzione degli incarichi.

La direttiva prevede che, alla scadenza, i nuovi incaricati siano scelti sulla base di tre possibili opzioni, tra loro alternative:

- il rinnovo, che "*risponde a esigenze di continuità gestionale a fronte di una positiva valutazione della performance e in ragione anche dell'eventuale difficoltà di rimpiazzo di particolari professionalità*";
- l'avvicendamento, che *"può avere luogo secondo due modalità. La prima è la rotazione degli incaricati nella stessa o in simili tipologie di funzioni, mutandone la*

[6] Recentemente sostituito dal *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001*, approvato con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62.

sede di impiego o la platea dei contribuenti di riferimento. La rotazione risponde a un'esigenza di salvaguardia dell'immagine e della credibilità sia dell'organizzazione che degli stessi incaricati, trasmettendo all'esterno la percezione chiara di una istituzione che dà a se stessa, e le rispetta, «regole d'ingaggio» volte a evitare possibili condizionamenti ambientali nell'assolvimento delle delicate missioni d'istituto, così come dettato anche dalla recente normativa anticorruzione. Ai fini della rotazione vale la stessa regola di durata massima temporale dell'incarico posta per i dirigenti e i titolari delle posizioni organizzative speciali. L'altra modalità di avvicendamento è l'alternanza degli incaricati in funzioni diverse, per consentire - grazie alle conoscenze che l'organizzazione acquisisce vedendo all'opera le persone - uno sviluppo più ampio delle competenze dei singoli e, di riflesso, un utilizzo più proficuo e versatile delle professionalità disponibili";

- il conferimento di incarichi ex novo, che *"risponde a esigenze di rinnovamento organizzativo, oltre a dare opportunità di crescita alle persone, portandole a confrontarsi per la prima volta con ruoli di responsabilità gestionale."*

L'attribuzione delle posizioni organizzative speciali previste dal decreto-legge n. 95/2012 – le prime delle quali sono operative dalla seconda metà del 2013 - è disciplinata dalla ***direttiva n. 65171 del 28 maggio 2013***.

Valutate le esigenze funzionali e quelle derivanti da riorganizzazioni interne ascrivibili anche a esigenze di *spending review*, nel 2014 si sono avviate selezioni interne d'interpello volte all'individuazione di nuovi titolari destinatari del conferimento di tale particolare tipo d'incarichi di responsabilità. In base alla direttiva citata, il conferimento degli incarichi avviene *"nel rispetto dei principi e secondo i criteri"* già previsti nelle *Linee guida per il conferimento d'incarichi dirigenziali*. In particolare, anche per tali posizioni:

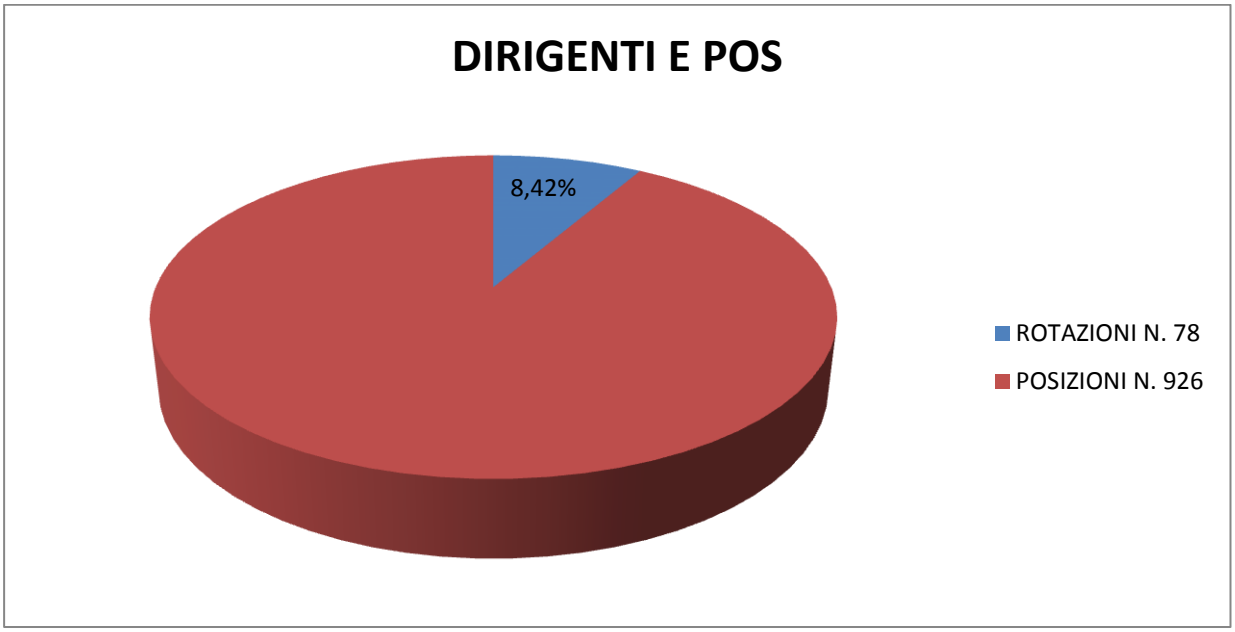
a) è assicurata la rotazione degli incarichi volta a garantire, a tutela dell'immagine e del prestigio dell'Agenzia e dei suoi funzionari, la trasparenza dell'azione amministrativa e la salvaguardia da condizionamenti ambientali nell'assolvimento delle tipiche missioni d'istituto, come da ultimo riaffermato dalla recente normativa anticorruzione;

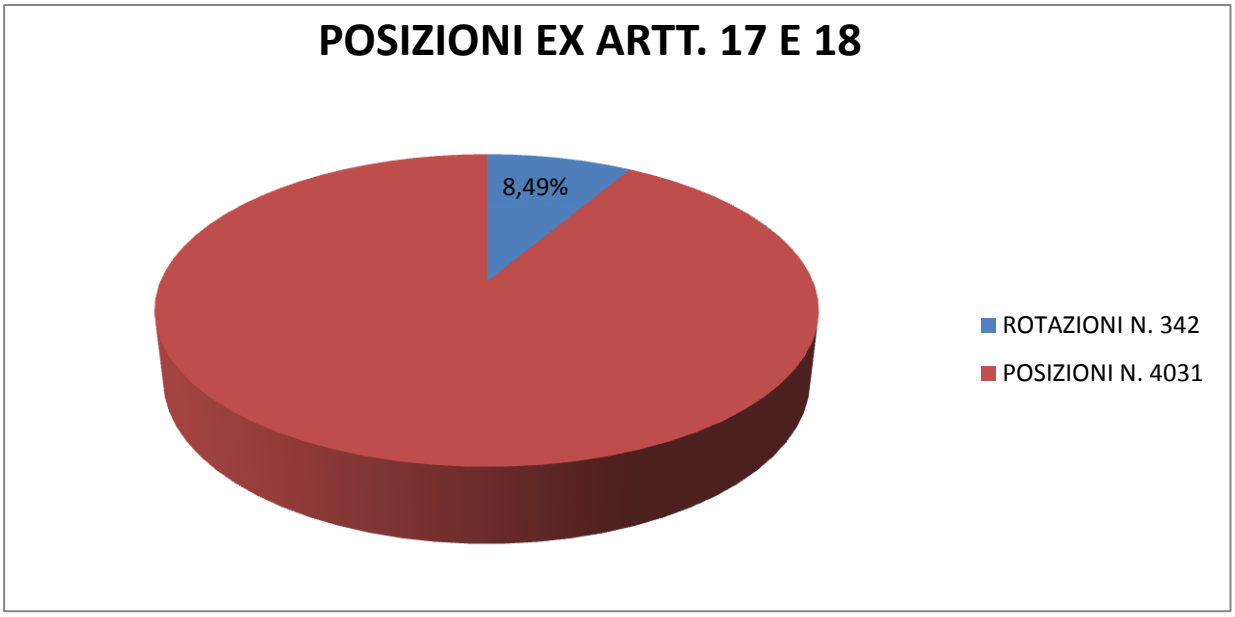
b) si tiene conto dell'esigenza di sviluppo delle professionalità attraverso l'alternanza tra funzioni diverse (ossia tra quelle d'istituto e quelle indirette di supporto, e viceversa), evitando tuttavia cadute di efficacia ed efficienza nell'azione amministrativa e dispersione di competenze difficilmente rimpiazzabili;

c) si applicano le disposizioni volte a evitare situazioni di incompatibilità e di conflitto di interessi.".

L'effettiva applicazione delle misure previste in materia di rotazione degli incarichi, negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio di corruzione, viene periodicamente verificata dal Responsabile della prevenzione della corruzione, d'intesa con il Direttore Centrale del Personale, ai sensi dell'art. 1, comma 10, della L. n. 190/2012.

Nel corso dell'anno 2016 si è provveduto alla rotazione di n.**55 tra dirigenti, generali e non generali, e n. 23 titolari di POS** (su un totale di n. 926 posizioni) e di **n.342 figure di elevate responsabilità organizzative e professionali e titolari d'incarichi di responsabilità** *ex* artt. 17 e 18 del CCNI (su un totale di n. 4.031 posizioni).





Inoltre, come già accennato, tra la fine del 2016 e l'inizio del corrente anno, sono state avviate diverse procedure selettive per l'attribuzione di posizioni organizzative e di responsabilità (queste ultime interessano tutte le Direzioni Centrali e Regionali e riguardano la totalità delle posizioni disponibili) che avranno come diretta conseguenza numerosi altri casi di rotazione.

4.7. Procedura Whistleblowing

L'Agenzia ha deciso di intraprendere la strada del *Whistleblowing* (WB) in maniera decisa, nonostante una tradizione non consolidata nel nostro Paese, una cultura non proprio favorevole e una normativa sicuramente "migliorabile", nella convinzione che le segnalazioni inviate dai dipendenti costituiscono un utile e indispensabile strumento di contrasto non solo dei fenomeni corruttivi e di cattiva amministrazione, ma anche di irregolarità diffuse, sul piano comportamentale, che possono svilupparsi all'interno dell'Agenzia e che possono nuocere fortemente all'immagine dell'Agenzia.

La filosofia di fondo che ha ispirato il modello WB adottato in Agenzia è la seguente: il segnalante va considerato come un prezioso collaboratore spontaneo nell'attività di contrasto ai fenomeni corruttivi che, se non intercettati tempestivamente, possono provocare gravi danni alla collettività e all'immagine dell'Agenzia.

Le modalità con cui i dipendenti dell'Agenzia delle Entrate possono segnalare condotte illecite e i relativi profili procedurali/gestionali sono state disciplinate con Direttiva n. 27201 emanata dal Direttore dell'Agenzia il 25 febbraio 2015, alla quale si fa espresso rinvio per quanto riguarda l'individuazione dei fatti o comportamenti oggetto di segnalazione, le modalità di trasmissione delle segnalazioni, nonché la loro verifica e la relativa attività istruttoria.

Il canale informatico "dedicato"

La peculiarità più significativa della procedura attivata dall'Agenzia delle Entrate per la gestione delle segnalazioni interne è rappresentata, sicuramente, dall'apposito canale informatico utilizzabile tramite la rete *intranet* aziendale.

La segnalazione di condotte illecite può essere presentata dal dipendente utilizzando un apposito *link* "dedicato" presente sul portale *intranet* dell'Agenzia.

Il *link* prevede la compilazione guidata di una serie di campi utilizzabili per la descrizione delle condotte e degli eventi oggetto di segnalazione, l'indicazione degli autori dei comportamenti e di altri soggetti coinvolti, delle generalità del segnalante, nonché per eventuali commenti o ulteriori osservazioni; la procedura offre, altresì, la possibilità di allegare documenti a supporto dei fatti segnalati, in formato pdf.

Si precisa che l'indicazione delle generalità del soggetto segnalante non è obbligatoria; si è sempre auspicato, tuttavia, il ricorso a segnalazioni nominative, in coerenza con la finalità dell'istituto del *Whistleblowing*.

Al riguardo, si evidenzia che la procedura è stata creata con accorgimenti tali da garantire il massimo grado di tutela e sicurezza sia delle generalità dei segnalanti che del contenuto della segnalazione: tutte le informazioni trattate sono crittografate e non viene conservato alcun dato che potrebbe, anche in futuro, identificare la postazione di lavoro da cui è stata effettuata la segnalazione (come ad es. l'identificativo o l'indirizzo IP del computer utilizzato, il codice della sede o la matricola della postazione di lavoro).

Il sistema, peraltro, provvede, in automatico, a inviare un'e-mail crittografata alla casella del RPCT, dopo aver generato un codice univoco della segnalazione e attribuito specifiche credenziali di accesso alla stessa, utilizzabili dal segnalante per eventuali integrazioni o successivi contatti. L'e-mail crittografata avrà come oggetto il codice di segnalazione attribuito dal sistema.

Le e-mail crittografate possono essere decodificate soltanto dal "RPCT", utilizzando la Carta Nazionale dei Servizi presente sul badge multifunzionale distribuito al personale, garantendo quindi un livello di riservatezza massimo.

Il sistema, peraltro, prevede che il RPCT possa colloquiare con il segnalante, anche se anonimo, attraverso il codice attribuito alla segnalazione, in modo tale da garantire la massima riservatezza e sicurezza sia alla segnalazione iniziale che agli eventuali successivi contatti.

Nel portale *intranet* dell'Agenzia oltre al *link* per il primo invio della segnalazione, è, infatti, presente anche un secondo *link* che consente l'accesso a una "bacheca" nella quale vengono inserite le segnalazioni – identificabili tramite il codice generato dal sistema in sede di invio – per le quali il "RPCT" intende acquisire dal segnalante ulteriori contributi, oppure chiarimenti e/o integrazioni.

Se il segnalante ritiene di aderire alle richieste formulate dal "RPCT", può interagire cliccando sul codice identificativo della propria segnalazione ed entrare nel sistema utilizzando le credenziali di accesso attribuite in sede di prima segnalazione.

La possibilità di instaurare un colloquio tra RPCT e segnalante, ancorché anonimo, si è dimostrata, almeno in questo primo periodo di applicazione, una scelta vincente; la sensazione di poter stabilire un contatto, anche a distanza, sia pure mantenendo l'anonimato probabilmente ingenera nel dipendente fiducia, affidamento, tranquillità e forse anche la convinzione che "dall'altra parte" ci sia qualcuno effettivamente pronto ad ascoltare e ad intervenire.

Quasi tutti i segnalanti vengono, comunque, ringraziati dal RPCT per la collaborazione; in qualche caso il segnalante è stato contattato telefonicamente al recapito da lui stesso indicato nella segnalazione.

Indipendentemente dalle modalità scelte per la trasmissione, la segnalazione, una volta pervenuta alla struttura del "RPCT", viene trattata con modalità tali da garantire la massima riservatezza e un efficace standard di sicurezza per la sua conservazione; i dati del segnalante vengono "oscurati" durante tutta la fase istruttoria relativa alla segnalazione.

Il primo bilancio: riflessioni

La procedura di *Whistleblowing* è stata introdotta in Agenzia alla fine del febbraio 2015.

Durante lo scorso anno è stato avviato lo sviluppo di una seconda versione della procedura che tiene conto delle esigenze connesse alla necessità di seguire lo stato di lavorazione della segnalazione da parte del segnalante e quella di procedere a specifiche elaborazioni di tipo statistico da parte del RPCT. La versione 2.0 della procedura sarà posta in produzione nel corso del 2017.

Dall'avvio della procedura sono complessivamente pervenute, al 31 dicembre 2016, circa 280 segnalazioni, di cui quasi l'80% attraverso la procedura informatica descritta in precedenza. Per la maggior parte di queste, sono ancora in corso accertamenti e approfondimenti in stretta collaborazione con le strutture di Audit; una parte delle segnalazioni è stata, ad oggi, archiviata in quanto prive di elementi significativi, peraltro non forniti dal segnalante neppure a seguito di richieste specifiche del RPCT, formulate attraverso la procedura informatica di cui si è fatto cenno.

Alcune istruttorie sono state portate a compimento con l'adozione di provvedimenti di natura disciplinare o organizzativa e per alcune situazioni particolarmente delicate le risultanze emerse sono state messe a disposizione delle Procure competenti, con cui sono state avviate proficue collaborazioni. Tra queste ultime, alcune segnalazioni hanno già portato all'emanazione di provvedimenti restrittivi da parte dell'A.G..

Durante questa prima fase, si è costatato, in generale, da parte dei dipendenti dell'Agenzia un utilizzo appropriato e responsabile dell'istituto.

Non sono pervenute, infatti, segnalazioni palesemente denigratorie od offensive; nella maggior parte dei casi si tratta di segnalazioni sufficientemente dettagliate, circostanziate e "pertinenti" che dimostrano una notevole maturità da parte dei nostri dipendenti nell'utilizzo della procedura.

L'esperienza maturata in questo primo periodo di applicazione della procedura ha fatto emergere che la vera tutela anticipata per il segnalante è ravvisata ancora nel mantenimento dell'anonimato. La segnalazione anonima si colloca, ovviamente, al di fuori dell'Istituto del *Whistleblowing* così come oggi disciplinato: la tutela prevista dalla

normativa in vigore riguarda naturalmente il dipendente palese, non quello che non si fa riconoscere e non si manifesta.

Si rileva, tuttavia, allo stato attuale, che il dipendente collabora molto più efficacemente, quando resta protetto dal filtro dell'anonimato (su tale aspetto, va tenuto conto anche delle delicate realtà ambientali in cui il nostro dipendente opera; realtà difficili che possono esporre il segnalante al pericolo di ritorsioni personali – mettendo a rischio anche l'incolumità personale – e che vanno di là di quelle che possono esser attuate dal datore di lavoro o dai colleghi).

Sotto tale profilo, quindi, l'Agenzia ha valorizzato l'anonimato proprio attraverso la particolare procedura informatica descritta che consente al RPCT di colloquiare con il dipendente anche se non qualificato. Il dialogo ha portato gradualmente il dipendente ad aprirsi, a fare affidamento e a collaborare in un ambiente "protetto", sicuro, affidabile.

La segnalazione va considerata una mera fonte d'innesco, su cui deve innestarsi una istruttoria il più possibile completa, articolata ed esaustiva, che deve rappresentare il vero supporto, qualificato e significativo, per gli ulteriori sviluppi: sia sul piano disciplinare, della responsabilità amministrativo/contabile e, soprattutto, sul piano penale.

In altri termini, le Autorità coinvolte, soprattutto quella giudiziaria, dovrebbero poter attivare le iniziative di propria competenza esclusivamente sulla base delle relazioni, dei documenti istruttori elaborati dall'Agenzia, a seguito della segnalazione. Tutto ciò in modo da tenere, ovviamente nei limiti del possibile, il segnalante "palese" indenne da possibili coinvolgimenti successivi (salva ovviamente la configurabilità delle ipotesi di calunnia o diffamazione).

In definitiva, la prima fase di operatività del *Whistleblowing* in Agenzia delle Entrate può considerarsi sicuramente soddisfacente e in linea con quanto auspicato alla vigilia, anche se nel corso del 2016 si è registrata una flessione del numero delle segnalazioni. Il vero successo dell'iniziativa, tuttavia, potrà essere valutato appieno solo nel momento in cui maturerà, nel nostro personale, una sempre più convinta consapevolezza che la collaborazione spontanea nell'attività di contrasto dei fenomeni corruttivi non può che costituire un momento di effettiva realizzazione del senso civico.

4.8. Vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del Piano

Il Responsabile designato ai sensi dell'art. 1, comma 7, della L. 190/2012 è tenuto a vigilare sul funzionamento e sull'efficacia del Piano triennale di prevenzione della corruzione e a svolgere tutti gli altri compiti assegnati dalla legge. Il RPCT svolge le funzioni assegnate mediante il supporto della Direzione Centrale Audit, avvalendosi degli strumenti specificamente volti alla prevenzione del rischio corruzione e dei dati e

degli elementi conoscitivi forniti dall'Ufficio Disciplina della Direzione Centrale del Personale.

In particolare, il RPCT è incaricato di:

- predisporre la proposta di Piano triennale di prevenzione della corruzione sottoponendola all'approvazione dei Vertici dell'Agenzia;
- sensibilizzare e assistere referenti centrali e regionali e responsabili di processo nell'individuare e periodicamente riconsiderare le attività a rischio insite nelle attività di riferimento;
- riscontrare, attraverso le strutture di audit, i presidi di controllo anticorruzione dichiarati da responsabili e referenti, verificando che siano effettivamente applicati e idonei alla ragionevole prevenzione dei fenomeni corruttivi, anche secondo il Piano Nazionale Anticorruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica e approvato dall'ANAC;
- segnalare a referenti e responsabili la necessità di attivare adeguate azioni correttive ove emergano disfunzioni significative, prevedendo il vaglio disciplinare dei casi rilevanti di violazione delle misure preventive annoverate nel Piano;
- proporre revisioni del Piano ove siano accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'Agenzia;
- informare tempestivamente i Vertici dell'Agenzia in caso di eventi critici aventi ad oggetto fenomeni corruttivi riguardanti dipendenti dell'Agenzia e periodicamente sullo stato di sviluppo e applicazione del Piano Triennale di Prevenzione;
- definire entro il 31 gennaio di ciascun anno procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, individuando il personale da inserire nei programmi di formazione sui temi etici e della legalità;
- verificare, d'intesa con la dirigenza responsabile, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento di attività più esposte al rischio di corruzione;
- svolgere i prescritti controlli sull'adempimento da parte dell'Agenzia degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente;
- curare il rispetto delle disposizioni sulla inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi dettate dal D.lgs. n. 39/2013, provvedendo a contestare all'interessato l'esistenza o l'insorgere di tali situazioni e segnalando i casi di possibile violazione;
- pubblicare nel sito web dell'Agenzia una relazione recante i risultati dell'attività svolta.

Il RPCT svolge le funzioni affidate con continuità e dedizione, assicurando il costante sviluppo delle competenze tecniche, proprie e dei propri collaboratori, necessarie per il valido adempimento del proprio mandato. È tenuto, inoltre, ad assicurare la tracciabilità delle attività di vigilanza attuate, attraverso supporto documentale idoneo alla ricostruzione di eventuali responsabilità disciplinari, dirigenziali e amministrative emergenti sia a carico di dipendenti dell'Agenzia che dello stesso RPCT o dei suoi collaboratori.

Considerati il delicato compito organizzativo, e le responsabilità scaturenti dall'incarico, è assicurato al Responsabile della prevenzione della corruzione adeguato supporto mediante assegnazione di appropriate risorse umane, strumentali e finanziarie. In particolare, il RPCT, pur rimanendo direttamente responsabile dell'adempimento dei propri obblighi, può avvalersi della Direzione Centrale Audit ed è supportato, quali referenti, dai dirigenti preposti alle strutture di vertice, nell'ambito delle funzioni attribuite dall'art. 16, comma 1, lettere da l-*bis* a l-*quater*, del D.lgs. n. 165/2001.

Ai collaboratori del RPCT è richiesto il rispetto degli obblighi di riservatezza delle informazioni di cui vengano in possesso, con particolare riferimento alle segnalazioni di presunte violazioni del Piano e di astenersi dal farne uso per fini non conformi alle funzioni istituzionalmente svolte. Gli stessi, inoltre, segnalano prontamente al RPCT potenziali situazioni di conflitto d'interesse di cui siano portatori.

Il RPCT può convocare e sentire in qualsiasi momento dipendenti dell'Agenzia e ha il pieno accesso a tutti i documenti e le informazioni necessarie per l'acquisizione di informazioni ritenute utili per adempiere efficacemente alle proprie responsabilità. L'ostacolo all'attività di vigilanza del RPCT costituisce violazione delle misure di prevenzione previste dal Piano di prevenzione della corruzione ed è soggetto a valutazione disciplinare.

Al fine di garantirne la necessaria autonomia d'iniziativa e indipendenza, al RPCT non vengono attribuiti compiti che, rendendolo compartecipe di determinazioni ed attività operative, rischierebbero anche solo astrattamente di minarne l'obiettività e l'imparzialità nello svolgimento di verifiche sul rispetto delle misure di prevenzione previste dal Piano.

4.9. Ulteriori misure

a) *Patti di integrità negli affidamenti*

Le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti, in attuazione dell'art. 1, comma 17, della Legge n. 190/2012, possono predisporre e utilizzare protocolli di legalità o patti di integrità per l'affidamento di commesse.

A tal fine, l'Agenzia inserirà negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la clausola di salvaguardia che il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità eventualmente prescritto dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.

La Direzione Centrale Amministrazione Pianificazione e Controllo ha, al riguardo, predisposto un *fac-simile* del documento "Patto di integrità" che sarà, di volta in volta, adattato alla specifica procedura da bandire, ovvero al contratto da stipulare, e aggiornato con le disposizioni normative e di prassi vigenti al momento dell'adozione.

Secondo il momento in cui se ne richiede la sottoscrizione all'operatore economico, l'adozione del patto d'integrità dispiegherà i seguenti effetti:

- in sede di richiesta di partecipazione alla procedura di gara la richiesta di sottoscrizione del patto d'integrità costituisce prescrizione e condizione necessaria per la partecipazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 83 del D.lgs. n.50/2016, e la mancata sottoscrizione del patto da parte dell'operatore economico produce l'effetto di legittima causa di esclusione, fatti salvi gli eventuali interventi di soccorso istruttorio a carico della stazione appaltante laddove ne ricorrano le condizioni;
- in sede di stipula del contratto, invece, il patto, quale atto consensuale di natura obbligatoria che vincola reciprocamente i contraenti, costituisce parte integrante e sostanziale del contratto, e il mancato rispetto delle obbligazioni ivi assunte, produce come effetto giuridico per l'operatore economico la sanzione più grave in costanza di vigenza contrattuale, ossia la risoluzione del contratto.

Il Codice di comportamento del personale dell'Agenzia, all'art. 16 (*Contratti ed altri atti negoziali*), individua alcuni obblighi di comunicazione e di astensione in capo ai dipendenti che concludono accordi e negozi e stipulano contratti per conto dell'Agenzia o a titolo privato, nel caso in cui, nel biennio precedente, abbiano concluso, per conto dell'Agenzia, contratti con la medesima persona fisica o giuridica.

b) *Vigilanza collaborativa preventiva con l'ANAC nel settore dei contratti pubblici*

Nel mese di novembre 2015, il Direttore dell'Agenzia ha chiesto all'ANAC l'attivazione di un protocollo di azione per la disciplina della *c.d.* "vigilanza collaborativa" nel settore dei contratti pubblici, in relazione ad alcuni affidamenti considerati a maggior rischio e di significativa rilevanza economica. La richiesta, positivamente accolta e resa operativa nel corso del 2016, risponde alla pressante esigenza di rafforzare e assicurare la correttezza e la trasparenza delle procedure di affidamento, e ridurre sensibilmente il rischio di contenzioso in corso di esecuzione, con efficacia dissuasiva di possibili condotte corruttive o, comunque, in violazione della disciplina di settore.

c) *Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile*

Le pubbliche amministrazioni devono pianificare adeguate misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate allo sviluppo della cultura della legalità. A tal fine, l'Agenzia darà massima diffusione e comunicazione al presente piano.

L'Agenzia, inoltre, si è sempre mostrata particolarmente sensibile alle esigenze di correttezza nei rapporti con l'utenza e di equilibrio nell'azione amministrativa, raccogliendo ed esaminando sistematicamente le segnalazioni di presunti episodi di cattiva amministrazione, conflitto d'interessi e corruzione.

Naturalmente, i canali di comunicazione ora esistenti potranno essere utilizzati in chiave propositiva da parte dei cittadini, fornendo suggerimenti utili al miglioramento degli strumenti di prevenzione della corruzione.

4.10. Segnalazioni per l'avvio del procedimento disciplinare

L'art. 1, comma 14 della L. n. 190/2012 prevede che: "*La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare.*".

La violazione dei doveri derivanti dal Codice di comportamento e dal Piano è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. La violazione è valutata in ogni singolo caso con riguardo alla gravità del comportamento e all'entità del pregiudizio, anche morale, derivatone al decoro o al prestigio dell'amministrazione di appartenenza. Le sanzioni applicabili sono quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi, tutte riconducibili al Codice disciplinare per il personale dirigente e al Codice disciplinare per il personale non dirigenziale pubblicati ai sensi del D.lgs. n. 150/2009 nel sito internet dell'Agenzia e nella piattaforma *intranet*, incluse quelle espulsive che possono essere applicate esclusivamente nei casi espressamente previsti dall'art. 18 del Codice di comportamento del personale dell'Agenzia delle Entrate. Resta ferma l'irrogazione del licenziamento senza preavviso ai sensi dell'art. 55 *quater* del D.lgs. n. 165/2001 per i casi già previsti dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la circ. n. 1 del 25/01/2013, emanata a seguito della Legge n. 190 del 2012, ha chiarito che:

- la legge configura un illecito disciplinare per i dipendenti che violino le prescrizioni contenute nel Piano triennale di prevenzione della corruzione;
- nel caso in cui il RPCT riscontri fatti che possono presentare una rilevanza disciplinare deve comunicarlo al dirigente dell'Ufficio preposto a cui il dipendente appartiene o al dirigente sovraordinato, se trattasi di dirigente, e all'ufficio

procedimenti disciplinari affinché possa essere avviata con tempestività l'azione disciplinare, nel rispetto dei termini stabiliti dall'art. 55-bis del D.lgs. 165 del 2001.

L'art. 8 del suddetto Codice di comportamento del personale dell'Agenzia delle Entrate ha rafforzato le misure previste, disponendo che:

"*1. Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione e nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione dell'Agenzia; presta la sua collaborazione al Responsabile per la prevenzione della corruzione, segnalando, altresì, tramite il proprio superiore gerarchico, le eventuali difficoltà incontrate nell'adempimento delle prescrizioni contenute nei suddetti Piani, nonché le ulteriori situazioni di rischio riscontrate nello svolgimento dell'attività istituzionale non specificatamente disciplinate negli stessi.*

2. Il dipendente segnala, altresì, le condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza così come previsto dall'art. 54 bis del D.lgs. n. 165/2001, anche tenendo conto delle indicazioni operative formulate dall'Agenzia. La violazione dell'obbligo di riservatezza da parte dei dipendenti incaricati di gestire le segnalazioni costituisce fonte di responsabilità disciplinare.

3. Il dirigente verifica, anche avvalendosi di tutte le figure di responsabilità che, a vario livello, intervengono nella conduzione delle funzioni istituzionali, il rispetto delle misure necessarie per la prevenzione degli illeciti in Agenzia, così come previsto dal Piano triennale di prevenzione della corruzione, assicurando la necessaria collaborazione con il responsabile della prevenzione della corruzione e i referenti centrali e regionali.".

Qualsiasi dipendente, pertanto, deve segnalare al proprio superiore gerarchico o al proprio referente per l'anticorruzione o direttamente al RPCT le eventuali situazioni di illecito e/o violazioni al Piano di prevenzione della corruzione di cui sia venuto a conoscenza. L'omissione di tale segnalazione è suscettibile di valutazione disciplinare, in quanto violazione di doveri comportamentali normativamente stabiliti.

Anche il Referente anticorruzione che riceve una segnalazione di illecito ne informa tempestivamente il RPCT.

5. Formazione per i dipendenti operanti in settori esposti alla corruzione

L'Agenzia delle Entrate, attraverso la rilevazione delle attività a rischio e il costante presidio delle stesse, secondo quanto già descritto nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, individua e valuta le attività a elevato rischio di corruzione.

Il personale incaricato dello svolgimento di compiti potenzialmente esposti al verificarsi di fenomeni corruttivi è individuato mediante il sistema informatico Assegnazione

Risorse per Attività (A.Ri.A.), che permette di assegnare ciascuna risorsa a una determinata attività dell'Agenzia.

Il personale così identificato sarà periodicamente sensibilizzato e formato con particolare attenzione ai rischi connessi alle attività svolte, ai comportamenti da seguire e ai controlli da porre in essere. Lo stesso personale parteciperà ai programmi formativi predisposti dalla Scuola Nazionale di Amministrazione sui temi dell'etica e della legalità.

Nel corso del 2016 sono stati numerosi gli incontri di sensibilizzazione del personale in materia di etica e anticorruzione presso le strutture territoriali dell'Agenzia, con il coinvolgimento di oltre 20.000 dipendenti.

Particolare attenzione è stata dedicata al personale impegnato nel tirocinio che precede le assunzioni. Ai 1218 tirocinanti è stato, infatti, erogato il corso in modalità e-learning "L'importanza di chiamarsi Agenzia", dedicato ai temi dell'etica.

Nel mese di dicembre 2016 è stata, inoltre, avviata l'iniziativa formativa, rivolta ai neoassunti, denominata "Valori aziendali e regole di comportamento alla luce della legge n. 190/2012". Il corso ha coinvolto n. 39 neoassunti in strutture della DR Toscana e sarà esteso, nel corso del 2017, alle altre Direzioni Regionali interessate dalle nuove assunzioni.

E' continuata nel 2016 la collaborazione con la SNA, con la partecipazione di n.5 colleghi al seminario di formazione per il personale operante nell'area di rischio "Acquisizione e progressione del personale" e di n. 7 dipendenti al corso specialistico per Responsabili e Referenti anticorruzione.

Da segnalare, infine, l'iniziativa della DR Piemonte che ha organizzato anche nel 2016 il corso di formazione denominato "Etica del lavoro nell'Agenzia delle Entrate", con 683 partecipanti.

L'Agenzia delle Entrate utilizza la formazione come leva per diffondere e sviluppare le conoscenze e i comportamenti necessari per il raggiungimento dei propri obiettivi strategici e operativi. Persegue quindi due obiettivi complementari: la crescita professionale del personale e lo sviluppo dell'intera organizzazione.

Infatti, dal 2012, ha inserito in via strutturale i temi etici e della legalità nella gestione della formazione con percorsi dedicati atti a sensibilizzare il personale che ha assunto *ex novo* funzioni dirigenziali e i responsabili di Uffici Territoriali non dirigenziali sulle tematiche del controllo interno e della sicurezza aziendale. Particolare attenzione è riservata, altresì, come detto, alla formazione dei neoassunti, tenuti a frequentare un percorso formativo progettato per garantirne l'inserimento negli uffici e il tempestivo utilizzo nell'ambito dei processi operativi.

Con l'entrata in vigore della Legge 190/2012, verranno sottoscritte specifiche convenzioni con la Scuola Nazionale di Amministrazione (SNA), secondo quanto previsto dall'art.1, comma 11, della legge richiamata e, in fase di rilevazione dei fabbisogni formativi, il RPCT, ai sensi dell'art. 1, comma 10, lett. c), della citata legge individuerà annualmente, sentita la Direzione Centrale del Personale e sulla base delle proposte dei Referenti anticorruzione, i dipendenti operanti in attività a rischio da formare sui temi dell'etica e della legalità.

Nel piano di formazione e nelle linee guida annuali verrà dedicato un apposito spazio alle iniziative di formazione e informazione in materia di anticorruzione, sia con riferimento alla generalità dei dipendenti, sia con riferimento al personale impegnato nei processi a rischio.

Inoltre, l'Agenzia si impegna a formare il personale, in particolare quello che svolge ruoli di responsabilità, possibilmente prima che venga destinato ad attività particolarmente esposte al rischio di commissione di reati di corruzione. Ove, per particolari ragioni di servizio, non fosse possibile una preventiva partecipazione, il dipendente dovrà comunque essere chiamato a frequentare i corsi predisposti dalla SNA, o iniziative equivalenti organizzate direttamente dall'Agenzia e avallate dalla SNA, al massimo entro un anno dal conferimento dell'incarico o dalla destinazione alle attività classificate a rischio.

5.1. Formazione specifica periodica per i dirigenti, i neo incaricati di funzioni dirigenziali e per tutti i neo assunti sui temi di prevenzione della corruzione in Agenzia

Risulta essenziale, da parte dei responsabili degli uffici e di tutti coloro che occupano posizioni di responsabilità, l'acquisizione di competenze specifiche in materia di prevenzione della corruzione nel più ampio quadro della funzione che essi rivestono nel processo di gestione dei rischi.

Anche per il 2017, quindi, proseguirà l'impegno dell'Agenzia nella sensibilizzazione del proprio personale sui temi della legalità, dell'etica, della trasparenza e del contrasto alla corruzione. In tale prospettiva, in collaborazione con la Direzione Centrale Audit e in linea con le disposizioni previste dalla L. n. 190/2012 e con i contenuti della Convenzione MEF – Agenzia delle Entrate 2016/2018, continueranno le iniziative di formazione volte a consolidare la cultura della legalità e favorire una pronta ed efficace risposta ai fenomeni corruttivi.

Proseguiranno, quindi, le iniziative di sensibilizzazione del personale sugli aspetti normativi connessi ai temi dell'etica e della legalità; al personale neoassunto saranno erogati corsi di formazione sui valori aziendali e sulle regole comportamentali; analoghe iniziative formative saranno dedicate ai responsabili delle strutture.

Inoltre, saranno organizzate iniziative di formazione, anche in collaborazione con l'ANAC, destinate ai responsabili e ai referenti della prevenzione della corruzione e al personale impegnato sui processi di supporto considerati a rischio, secondo quanto previsto dalla legge n. 190/2012. In particolare saranno formati, mediante la partecipazione a seminari specialistici curati dalla SNA, i dirigenti e i funzionari operanti nelle aree a rischio riguardanti: l'affidamento di lavori, servizi e forniture, l'acquisizione e la progressione del personale e i provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con o senza effetto economico diretto e immediato per il destinatario.

Tenuto conto delle esigenze formative del personale delle strutture operative impegnato nelle aree a maggior rischio di corruzione, saranno realizzati moduli specifici dedicati alla prevenzione dei fenomeni corruttivi, al Codice di comportamento e al Whistleblowing.

Si proseguirà, infine, con momenti di confronto sui temi della prevenzione della corruzione nell'ambito degli incontri periodici tra ciascun Direttore Regionale e i responsabili delle strutture periferiche, finalizzati a condividere le risultanze degli interventi di audit svolti nell'ottica del continuo miglioramento dei sistemi di controllo interno.

Continueranno anche nel 2017 le campagne di comunicazione interna "Noi contro la corruzione" e "Noi per il merito" che prevedono una serie di convegni sul tema dell'etica e una selezione, a livello nazionale, dei progetti e delle azioni che hanno contribuito maggiormente al raggiungimento degli obiettivi istituzionali dell'Agenzia.

Sul versante dei controlli interni, inoltre, proseguiranno le iniziative formative sulle indagini conoscitive, l'addestramento sulla metodologia di audit e sarà riproposta una specifica attività formativa dedicata alle verifiche di cassa e di gestione.

Con riferimento all'area operativa dell'audit esterno saranno organizzate iniziative sull'affinamento delle tecniche di controllo in materia di vigilanza sugli intermediari Entratel.

Infine, alla luce delle novità introdotte dal D.lgs. n. 97/2016 in materia di trasparenza, saranno organizzate specifiche iniziative formative con particolare riferimento alla gestione delle istanze di accesso civico c.d. generalizzato (art. 5, c. 2, D.lgs. n. 33/2016).

6. Misure organizzative per la Trasparenza

6.1. Nuovo quadro giuridico

Il D.lgs. 25/05/2016, n. 97 - emanato in attuazione della delega di cui all'art. 7 della L. 124/2015 - correttivo della L. n. 190/2012, e del D.lgs. n. 33/2013, in vigore dal

23/06/2016, ha ampliato, tra l'altro, il concetto di trasparenza, con la previsione di nuovi e più stringenti obblighi di pubblicazione, rendendo necessaria la revisione dell'intero impianto del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI).

Originariamente il PTTI era adottato in ottemperanza all'art. 10 del D.lgs. n. 33/2013, tenendo in considerazione le limitazioni previste dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014), che aveva ristretto per l'Amministrazione finanziaria l'ambito di applicazione del Decreto Legislativo richiamato.

L'emanazione del D.lgs. n. 97/2016 oltre ad apportare nuovi adempimenti in materia di trasparenza e di obblighi di pubblicazione ha sancito la contestuale abrogazione della lettera f) del comma 611 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, che prevedeva la disapplicazione delle disposizioni di cui al D.lgs. n. 33/2013 limitatamente ai profili non attinenti all'organizzazione e all'esercizio delle attività di rilevante interesse pubblico, nonché significative limitazioni alla pubblicazione degli atti di rilevanza tributaria.

L'attuale art. 10, poi, così come modificato dal D.lgs. n. 97/2016, prevede anche la redazione di un unico Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC) nel quale confluiscono le linee strategiche e tutte le misure relative all'attuazione della trasparenza. In un'apposita sezione del PTPC, inoltre, ciascuna Pubblica Amministrazione avrà il compito di indicare i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati.

6.2. Linee strategiche per la trasparenza

Tra le novità più importanti del D.lgs. n. 97/2016 va segnalata la disposizione che prevede l'adozione di un unico piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza da adottare entro il 31 gennaio di ogni anno, in cui sia evidenziata chiaramente la sezione che si riferisce alla trasparenza.

Per quanto riguarda, appunto, la trasparenza, nella fase di prima applicazione della nuova disciplina, gli obiettivi dell'Agenzia delle Entrate possono essere così sintetizzati:

- realizzazione graduale di un processo di automazione che consenta, attraverso flussi di alimentazione informatici, l'aggiornamento costante e automatico dei dati oggetto di pubblicazione;
- avvio di una ridefinizione dell'organizzazione per la gestione della "trasparenza", con la previsione di una struttura di supporto "dedicata";
- erogazione di corsi di formazione per il personale dedicati alla materia della trasparenza e al diritto di accesso civico;
- elaborazione di linee guida con le quali fornire indicazioni operative per l'implementazione del sito Amministrazione trasparente;

- attivazione di un gruppo di lavoro per l'emanazione di linee guida per la corretta gestione delle istanze di accesso civico, attraverso l'individuazione dei casi di esclusione e di criteri univoci che consentano di motivare correttamente e congruamente i provvedimenti di non accoglimento delle istanze.

6.3. Obblighi di pubblicazione

La nuova disciplina, volta a consentire la massima accessibilità agli atti e ai dati in possesso della pubblica amministrazione, al fine di consentire ai cittadini la verifica completa e puntuale delle attività svolte e dell'utilizzo delle risorse economiche, ha determinato in capo all'Agenzia una serie di nuovi adempimenti che ampliano il *set* di dati, informazioni e documenti oggetto di pubblicazione.

I dati, i documenti e le informazioni continueranno a essere pubblicati sul sito istituzionale www.agenziaentrate.gov.it, nella sezione in evidenza sulla *Home Page*, denominata "Amministrazione Trasparente".

Tale sezione è organizzata in sottosezioni all'interno delle quali sono inseriti i documenti, le informazioni e i dati previsti dalla normativa in commento. La sezione sarà alimentata, come accennato, anche attraverso una procedura informatizzata che ne garantirà un aggiornamento costante. Tutti i dati, i documenti e le informazioni saranno pubblicati in formato aperto, fruibili cioè a tutti e potranno essere riutilizzati senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citarne la fonte e rispettarne l'integrità.

I dati, i documenti e le informazioni saranno mantenuti disponibili *on line* per un periodo di cinque anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione. Gli atti che producono i loro effetti oltre i cinque anni andranno comunque pubblicati fino alla data di efficacia. Allo scadere del termine gli atti, i dati e le informazioni non saranno più conservati nell'archivio del sito.

Dopo i predetti termini, la trasparenza sarà assicurata attraverso la possibilità di presentare l'istanza di accesso civico ai sensi dell'art. 5.

L'Agenzia pubblicherà le informazioni richieste, rispettando le disposizioni nazionali ed europee in materia di segreto di stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico, di protezione dei dati personali e di sottrazione di atti al diritto di accesso.

L'Agenzia quindi garantirà la non intellegibilità dei dati personali non pertinenti o sensibili o giudiziari, non indispensabili alle finalità di trasparenza della pubblicazione.

6.4. Accesso Civico

L'accesso civico - che consiste nel diritto di chiunque di richiedere documenti, informazioni o dati di cui è prevista la pubblicazione dalla normativa vigente, nei casi in

cui tali documenti non siano presenti nel sito *web* dell'Amministrazione, troverà attuazione puntuale attraverso una riorganizzazione ed un rafforzamento della struttura che governa l'attività di gestione delle richieste di accesso.

L'Agenzia, quindi, nei trenta giorni previsti dalla normativa, procederà alla pubblicazione nel sito del documento, dell'informazione o del dato richiesto e comunicherà al richiedente l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale.

6.5. Accesso Civico Generalizzato

L'art. 6 del D.lgs. 97/2016 ha introdotto una nuova forma di accesso civico ai dati e ai documenti pubblici, equivalente a quella che nei sistemi anglosassoni è definita *Freedom of Information Act* (*c.d.* FOIA).

Il nuovo accesso civico *c.d.* generalizzato prevede una nuova forma di accesso, da parte di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, su tutti i dati e documenti detenuti dalle P.A., ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti che si riferiscono alla tutela degli interessi giuridicamente rilevanti. Il rilascio dei documenti richiesti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dalla P.A. per la riproduzione dei supporti materiali. È inoltre dettata una disciplina puntuale per tutelare eventuali controinteressati.

L'Agenzia delle Entrate, al fine di garantire l'adempimento dei nuovi obblighi come sopra rappresentati, ha previsto una riorganizzazione delle strutture che curano gli adempimenti sulla trasparenza. Nel corso del triennio 2017/2019 si completerà la distribuzione sul territorio nazionale delle figure addette alla gestione delle istanze di accesso generalizzato così da assicurare una trattazione spedita ed omogenea delle richieste di accesso.

Inoltre, considerata la notevole innovatività della disciplina dell'Accesso civico, si provvederà, anche in linea con quanto suggerito dall'Autorità nazionale anticorruzione nelle Linee Guida Foia, all'adozione di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi dell'Istituto, con particolare riferimento agli aspetti procedimentali interni per la gestione delle richieste di accesso, all'individuazione delle strutture competenti per trattare le richieste stesse, nonché alla procedura per la valutazione e l'esame delle istanze pervenute.

In proposito, si osserva che il principio di massima accessibilità agli atti e ai dati in possesso della Pubblica Amministrazione, sotteso al nuovo istituto dell'accesso generalizzato, deve necessariamente essere contemperato dalle esigenze di tutela di interessi sovraordinati, peraltro esplicitamente richiamati da norme aventi carattere di salvaguardia generale.

In particolare, pur avendo il D.lgs. n. 97/2016 abrogato, come accennato, l'art. 1, comma 611, lett. *f)*, della L. n. 147/2013, si ritiene che alcuni dei principi in essa contenuti, che avevano indotto ad individuare una serie di deroghe ispirate alla esigenza di tutela di dati e informazioni particolarmente "sensibili", come quelli contenuti nella maggior parte di atti e documenti gestiti dall'Agenzia delle Entrate, siano comunque rinvenibili in altre disposizioni del nuovo complessivo quadro normativo di riferimento (*cfr*., ad esempio, l'art. 3, c. 1, lett. a) del D.M. n. 603/1996 e l'art. 24, comma 6, lett. b, della L. n. 241/1990, sia pure con riferimento al c.d. "Accesso documentale").

Lo stesso art. 5-*bis* del D.lgs. n. 33/2013 dispone, con riferimento all'accesso "generalizzato", che lo stesso è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla politica e alla stabilità finanziaria ed economica dello Stato (comma 1, lett. *e*).

Con riferimento ai casi di esclusione dall'accesso (generalizzato), peraltro, la stessa Autorità nazionale anticorruzione, nel paragrafo 7.5 delle citate Linee Guida Foia, recentemente approvate e pubblicate, ha avuto modo di chiarire la portata e l'ambito di operatività della locuzione "politica e stabilità economica dello Stato", precisando che in essa devono ritenersi riconducibili "*gli atti relativi al fabbisogno del bilancio dello Stato, alla politica fiscale ed all'emissione dei titoli di debito pubblico, materie interconnesse con la politica finanziaria ed economica dello Stato*", stante "*la necessità di evitare che la conoscenza di taluni documenti possa creare situazioni di vantaggio a favore di alcuni o causare turbamenti dei mercati finanziari*".

In relazione a tali delicati profili, quindi, l'Agenzia, in considerazione della peculiarità degli atti e delle informazioni trattate, ritiene assolutamente necessario dotarsi, quanto prima, con il supporto del costituendo gruppo di lavoro (*cfr*. paragrafo 6.2.), di una disciplina organica in materia di accesso che, nel pieno rispetto del dettato normativo, tenga conto delle specificità e criticità sopra richiamate.

6.6. Ulteriori misure organizzative

Tutte le articolazioni dell'Agenzia, centrali e periferiche, saranno chiamate a cooperare nell'ambito delle specifiche attribuzioni, al fine di assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi necessari al rispetto degli obblighi di pubblicazione stabiliti.

In particolar modo, i dirigenti responsabili di uffici assicureranno il tempestivo e completo flusso delle informazioni e degli atti da pubblicare:

- garantendone il regolare invio ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge;

- garantendo l'integrità, il costante aggiornamento, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità delle informazioni pubblicate.

In conformità a quanto previsto dall'art. 10, c. 1, del D.lgs. n. 33/2013, come sostituito dal citato D.lgs. n. 97/2016, sono stati inoltre individuati, per ciascuna struttura centrale e regionale, i soggetti responsabili delle comunicazioni degli atti da pubblicare (rispettivamente indicati nell'**Allegato A** e nell'**Allegato B**).

Inoltre, in considerazione delle funzioni istituzionali ad esso attribuite, il Capo Ufficio Comunicazione è stato individuato quale responsabile della pubblicazione degli atti.

Le strutture di Audit svolgeranno, in supporto al Responsabile, la funzione di controllo dell'effettiva attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente da parte dei Dirigenti, predisponendo apposite segnalazioni in caso di riscontrato mancato o ritardato adempimento.

6.7. La Carta dei servizi

L'Agenzia ha elaborato e pubblicato sul sito istituzionale (*http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Agenzia/Amministrazione+trasparente/Servizi+erogati/Carta+Servizi/*) la propria Carta dei Servizi, segno tangibile di un nuovo patto di alleanza con i cittadini utenti. Un impegno volto a descrivere la realtà dell'Agenzia nel rapporto con i contribuenti e a consolidare nel tempo una relazione di fiducia verso un'Amministrazione delicata e complessa come quella fiscale.
Nella Carta sono descritti i servizi cui il cittadino può accedere, la qualità degli stessi e i diritti che vengono garantiti al contribuente.
La Carta dei Servizi introduce nuovi standard di qualità, scelti con l'obiettivo di assegnare al cittadino un ruolo centrale e di modulare le attività di assistenza sulle sue esigenze.

6.8. Iniziative di comunicazione

Nell'ambito delle attività formative, si continuerà ad affrontare esplicitamente tematiche legate ai principi di correttezza, imparzialità e trasparenza, a cui devono ispirarsi tutte le attività svolte dall'Agenzia.

Inoltre, come evidenziato al punto *c)* del par. 4.9. a proposito delle misure di prevenzione della corruzione (Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile), l'Agenzia darà massima diffusione e comunicazione al presente programma.

L'Agenzia delle Entrate, infine, raccoglierà ed esaminerà sistematicamente segnalazioni e suggerimenti dei cittadini nell'ottica di migliorare continuamente il grado di trasparenza del proprio operato.