Legge 6 Novembre 2012, n. 190

# PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2016 - 2018

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 i riferimento ..... 7

a) Il nuovo assetto organizzativo..... 8

b) Le risorse dell'Agenzia ..... 13

c) Analisi del contesto esterno ..... 13

d) Analisi del contesto interno..... 20

1.3. Fattori di esposizione dell'Agenzia al rischio corruzione ..... 25

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

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

2.2. I referenti centrali e regionali ..... 27

2.3. I dirigenti preposti ad unità organizzative ..... 28

2.4. Obblighi di informazione nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione: primi esiti della rilevazione 2015 ..... 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 ..... 45

4.6. Misure di rotazione di dirigenti e funzionari ..... 47
4.7. Procedura Whistleblowing ..... 51
4.8. Vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del Piano ..... 54
4.9. Ulteriori misure ..... 57
a) Patti di integrità negli affidamenti ..... 57
b) Vigilanza collaborativa preventiva con l'ANAC nel settore dei contratti pubblici ..... 57
c) Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile ..... 57
4.10. Segnalazioni per l'avvio del procedimento disciplinare ..... 58
**5. Formazione per i dipendenti operanti in settori esposti alla corruzione** .....59
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 ..... 60
**6. Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità** .....62
6.1. Premessa ..... 62
6.2. Obblighi di pubblicazione ..... 63
6.3. Accesso Civico ..... 65
6.4. Misure organizzative ..... 66
6.5. Iniziative di comunicazione ..... 67
6.6. Sanzioni ..... 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 D. Lgs. 165/2001, 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.

*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 decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165;
- 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 viene adottato dall'Amministrazione su proposta del *Responsabile della prevenzione della corruzione* (RPC) 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'ANAC ha emanato, con Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, l'Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione. Con il citato documento l'Autorità ha inteso fornire indicazioni integrative e chiarimenti rispetto ai contenuti del Piano Nazionale Anticorruzione approvato con delibera dell'11 settembre 2013, n. 72. L'aggiornamento, che tiene conto delle risultanze della valutazione condotta sui Piani di prevenzione della corruzione di un campione di 1911 amministrazioni, si è reso inoltre necessario in conseguenza degli interventi normativi che hanno fortemente inciso sul sistema di prevenzione della corruzione. Tra questi, particolare rilievo assume la disciplina introdotta dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, che sancisce il trasferimento completo delle competenze sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza dal Dipartimento della Funzione Pubblica all'ANAC, nonché la riorganizzazione dell'Ente e l'assunzione delle funzioni e delle competenze della soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP).

Il RPC 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 decreto legislativo 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 possono avvalersi di collaboratori per meglio espletare 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 2016 – 2018. 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, con periodicità almeno annuale.

*b) Il Piano di prevenzione 2016 - 2018. Criticità di contesto*

Il presente documento, come cennato, recepisce, in buona parte, le indicazioni fornite dall'ANAC con Deliberazione n. 12 del 28/10/2015 e costituisce la versione 1.0 del Piano triennale di prevenzione della corruzione dell'Agenzia delle Entrate per il triennio 2016 – 2018.

Il Piano 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 Responsabile anticorruzione 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 complesso e articolato processo di riorganizzazione dell'Agenzia, non ancora del tutto completato, in parte connesso agli 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. Tale processo - che ha subito inevitabili rallentamenti a causa delle accennate criticità - 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.

Per quanto riguarda, invece, l'assetto organizzativo, si evidenzia che anche le strutture di Audit dell'Agenzia, sia centrali che regionali, sono state interessate da una profonda riorganizzazione; il riassetto, in sintesi, ha portato, nelle Direzioni regionali di maggiore rilevanza, all'accorciamento della catena gerarchica (attraverso la soppressione dei Settori) e al contestuale accorpamento delle diverse attività operative di controllo interno ed esterno in un unico Ufficio.

Al riguardo, si precisa che è ancora in corso il processo di avvicendamento dei Responsabili delle Strutture centrali e regionali di Audit. In diverse Direzioni regionali è stato nominato un nuovo Responsabile dell'Ufficio Audit e, con riferimento a otto Direzioni regionali, si sta ultimando, proprio in questi giorni, la procedura per l'individuazione dei relativi Capi Ufficio Audit (*cfr*. avviso della DC Personale n. 3390 del 12 gennaio 2016).

Sempre con riferimento 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 Responsabile anticorruzione nelle molteplici attività di competenza, il secondo principalmente impegnato nell'implementazione di strumenti informatici di analisi per la rilevazione di anomalie gestionali.

Per i profili evidenziati e per il consolidamento del nuovo assetto organizzativo – che, a partire dall'anno in corso, interesserà anche il progressivo accorpamento della operatività dei comparti Entrate e Territorio presso le Direzioni provinciali – la presente versione del Piano sarà sicuramente sottoposta ad opportuni, se non necessari, interventi di ridefinizione e adeguamento nel corso del 2016, peraltro in linea con il carattere dinamico, tipico del documento.

## 1.2. L'Agenzia delle Entrate: assetto organizzativo e contesti i 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) Il nuovo 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 senz'altro influito nel processo di attuazione del Piano anticorruzione, incidendo, ad esempio, sulle iniziative formative e di sensibilizzazione programmate.

Nel corso del 2015, inoltre, è proseguito il processo di riorganizzazione dell'Agenzia in base alle disposizioni contenute nell'art. 23-*quater* del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (cosiddetta *spending review)*. In particolare, con atto direttoriale n. 105471 del 5 agosto 2015, è stata disposta la soppressione di n. 210 posizioni dirigenziali e l'istituzione, per esigenze connesse al nuovo assetto operativo, di 189 posizioni organizzative.

E' stata quindi avviata, con avviso n. 106112 del 7 agosto 2015, una procedura selettiva d'interpello per l'attribuzione di posizioni organizzative di livello non dirigenziale (POS) ai sensi dell'art. 23-quinquies, comma 1, lett. a), punto 2, della legge sulla *spending review*.

I presupposti, i contenuti e gli scopi della procedura sono descritti nei punti seguenti.

1. La riorganizzazione degli uffici dell'Agenzia delle Entrate di cui all'atto direttoriale n. 105471 del 5 agosto 2015, pubblicato su intranet, ha previsto, come già accennato, la soppressione di 210 posizioni dirigenziali e l'istituzione, per esigenze funzionali connesse al nuovo assetto operativo, di 189 posizioni organizzative.

2. Per assicurare la copertura contestuale di tutte le predette posizioni, è stato previsto, per il loro conferimento, l'avvio di un'unica procedura d'interpello. Ad essa potevano partecipare i dipendenti dell'Agenzia inquadrati da almeno cinque anni nella terza area e in possesso del diploma di laurea.

Alla luce delle predette disposizioni di organizzazione interna, il Direttore dell'Agenzia ha inoltre comunicato, con atto R.U. n. 111907/2015, la disponibilità di molteplici posizioni dirigenziali, avviando, nel contempo, una procedura per il loro conferimento.

Con successivo atto (n. 135772 del 23 ottobre 2015) è stata disposta la revisione dell'articolazione interna delle strutture centrali e regionali, che ha completato l'attuazione delle modifiche concernenti le Direzioni centrali.

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* e scade in ogni caso il 31 dicembre 2016.

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

Detto elenco è stato concertato con i Direttori centrali e regionali, tenendo conto dell'esigenza di assicurare uniformi ed efficaci livelli di coordinamento e di operatività delle strutture.

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.

Tale procedura è stata resa pubblica con direttiva n. 147578 del 17 novembre 2015.

Attualmente sono in corso di definizione le procedure di assegnazione delle deleghe.

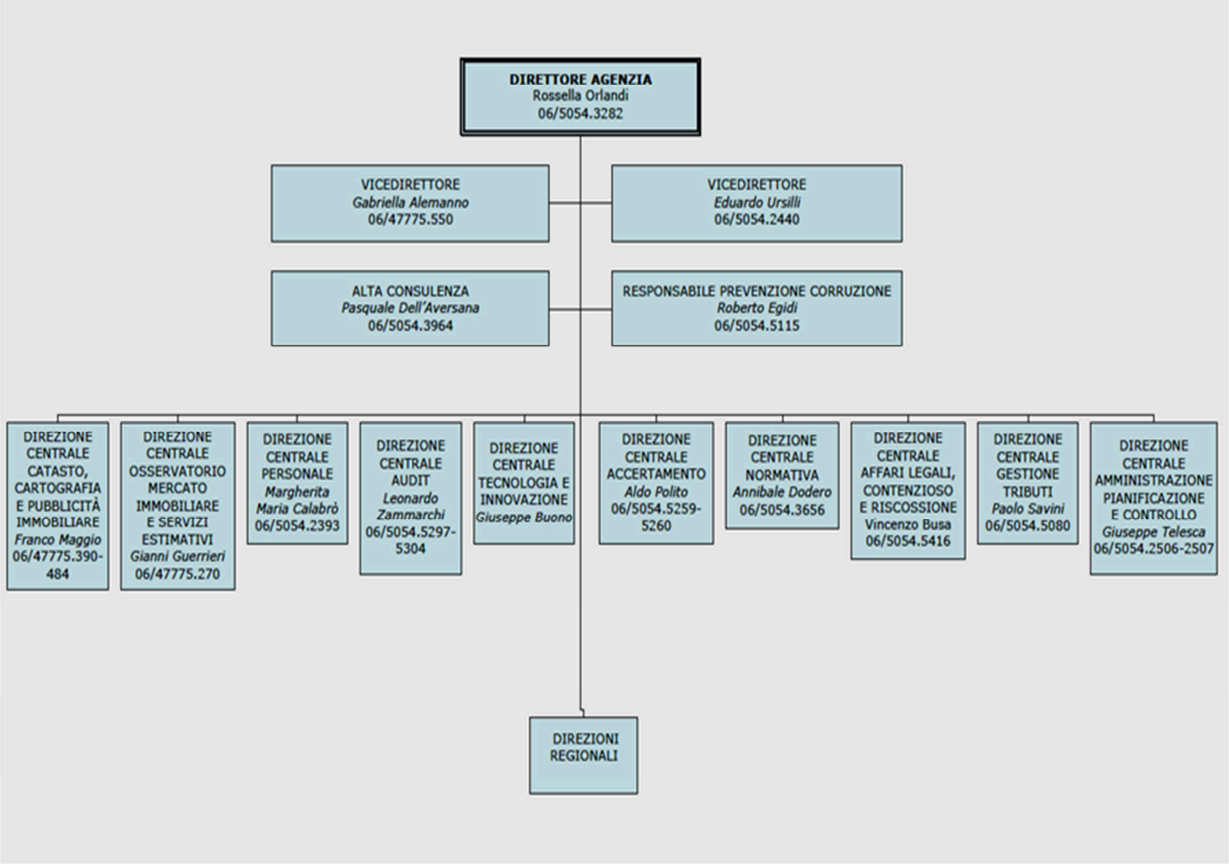
Infine, a decorrere dal 1° gennaio 2016, gli Uffici Provinciali-Territorio - ad eccezione di quelli di Roma, Milano, Napoli e Torino - costituiscono articolazione interna delle corrispondenti Direzioni provinciali. L'importanza di tale ulteriore misura organizzativa potrà avere conseguenze sull'efficacia complessiva del sistema dei controlli interni, dal momento che l'operazione implica il cumulo in un'unica figura dirigenziale della

responsabilità della gestione dei rischi afferenti ai processi operativi dei comparti Entrate e Territorio.

In conseguenza dei provvedimenti in precedenza citati, il nuovo 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 operano due Vicedirettori.




Si riporta, di seguito, una sintesi delle attività svolte dalle strutture centrali, così come definite dal citato atto organizzativo n. 135772/ 2015.

**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 RPC 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 [1].

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 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.

[1] Dal 1° gennaio 2016, le Direzioni provinciali incorporano i 103 Uffici Provinciali – Territorio, ad eccezione di quelli ubicati nelle città di Roma, Milano, Napoli e Torino.

*b) Le risorse dell'Agenzia*

Al 1 novembre 2015, il totale delle risorse umane dell'Agenzia delle entrate suddiviso per aree di inquadramento è il seguente:

| AREE DI INQUADRAMENTO | N. DIPENDENTI TOTALE |
|---|---|
| Dirigenti | 368 |
| Dirigenti art. 19 co. 6 | 38 |
| Terza area | 24.195 |
| Seconda area | 14.982 |
| Prima area | 134 |
| TOTALE | 39.717 |

*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 da 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.

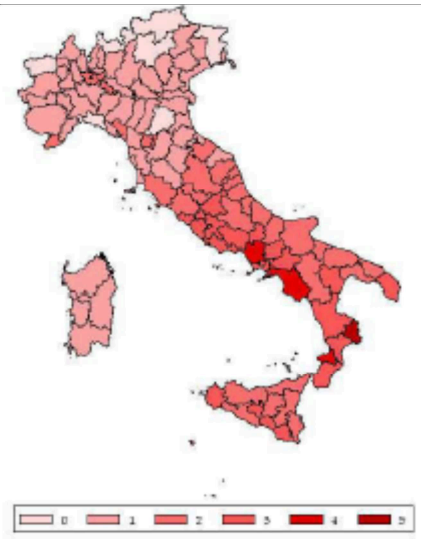
Nell'ultima versione dello studio, resa disponibile dalla Direzione Centrale Amministrazione, Pianificazione e Controllo nel 2013, sono state selezionate trentasei diverse variabili, raggruppate nelle sette aree tematiche in precedenza descritte.

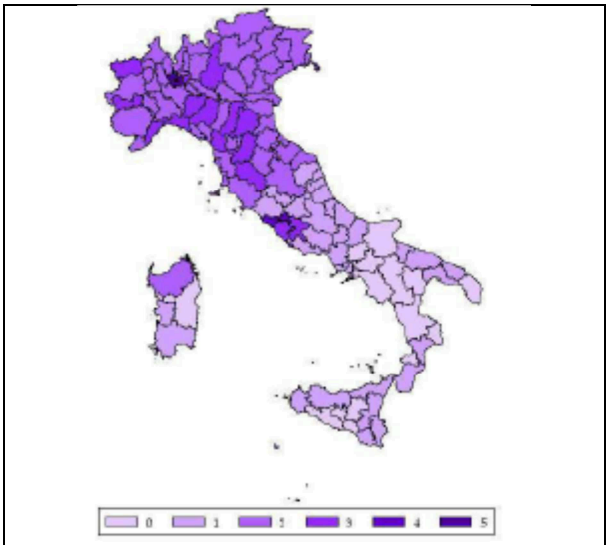
In una prima fase è stato calcolato un indicatore sintetico per ogni area tematica allo scopo di graduare il posizionamento di ogni DP all'interno della singola area.

| 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**

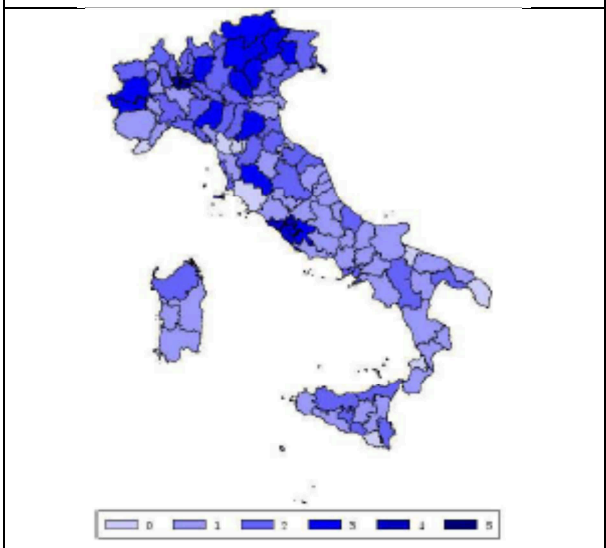
I risultati ottenuti relativamente agli indicatori sintetici sono mostrati nelle seguenti schede, dove, accanto alle mappe riguardanti i singoli indicatori (rappresentati con valori crescenti da 0 a 5), ne viene riportata una breve descrizione.

| | |
|---|---|
| | **Numerosità del bacino**<br><br>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 di Milano 2 e Roma 1). |
|  | **Pericolosità fiscale**<br><br>Si nota un progressivo aumento del fonomeno procedendo verso sud, dai valori minimi di Bolzano e Trento a quelli massimi di Vibo Valentia e Crotone. |
| | **Pericolosità sociale**<br><br>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. |



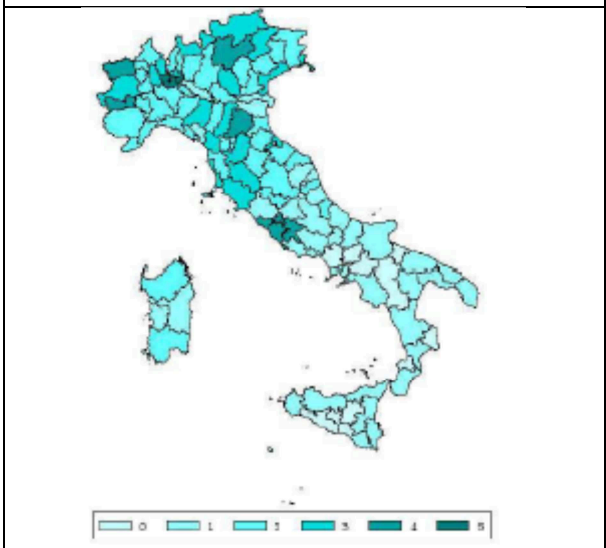
### Tenore di vita

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.



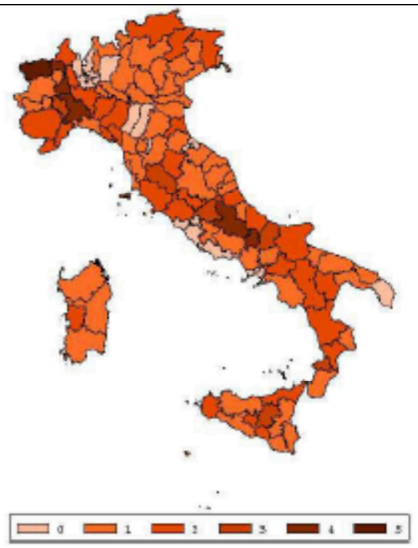
### Maturità della struttura produttiva

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**<br><br>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.

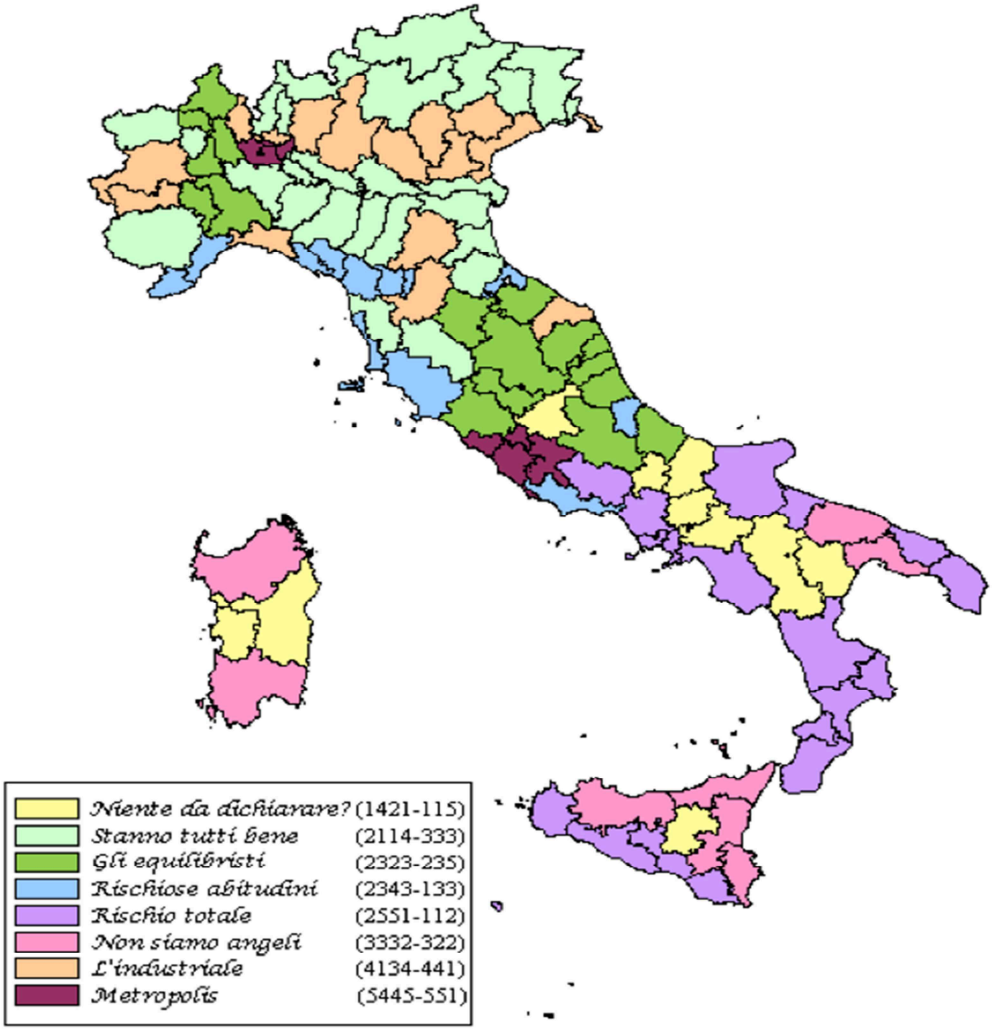



**Figura 2 – Mappa degli otto cluster**

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.

L'analisi del contesto interno, basata al momento essenzialmente sullo studio di due variabili: strutture critiche e processi critici, 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 coerente con gli strumenti automatizzati di *gap analysis* che l'Agenzia sta realizzando per addivenire ad un monitoraggio continuo delle attività operative a maggior rischio, verso lo sviluppo di 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. L'Ufficio, inoltre, collabora con l'RPC 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.

L'elaborazione dei dati acquisiti dall'Ufficio Audit compliance nello svolgimento delle attività istituzionali rappresentano un primo, parziale, tentativo di delineare il quadro del contesto ambientale interno, con particolare riferimento al fenomeno dell'illegalità.

L'analisi dei dati di seguito rappresentati può, infatti, suggerire, in concomitanza con le indicazioni emerse dall'analisi del contesto esterno, strategie operative di prevenzione e contrasto agli illeciti.

La conoscenza di variabili "critiche" quali la concentrazione territoriale dei casi di reato e le tipologie di illecito contestate può, come già accennato, "guidare" l'Agenzia nello studio di specifici progetti da indirizzare verso i target più "sensibili".

La tabella che segue fornisce il quadro numerico dei dipendenti indagati ed arrestati nell'arco di tempo che va dal 2009 al 2015:

| DIPENDENTI DELL' AGENZIA DELLE ENTRATE INQUISITI NEL PERIODO 2009 – 2015 | | | | | | | | TOT |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **ANNO** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013*** | **2014** | **2015** | |
| **ARRESTATI** | 18 | 9 | 14 | 8 | 6 | 13 | 8** | **76** |
| **INDAGATI** | 17 | 25 | 40*** | 19 | 19 | 25 | 22 | **167** |
| **TOTALE** | **35** | **34** | **54** | **27** | **25** | **38** | **30** | |

**Tabella 1 – Dipendenti dell'Agenzia delle Entrate inquisiti nel periodo 2009-2015**

* dal 2013 sono inclusi anche dipendenti ex Territorio
** di cui 3 agli arresti domiciliari
*** il valore riportato nel 2011 risente del verificarsi di due eventi critici rispettivamente con n. 12 e n. 8 dipendenti indagati

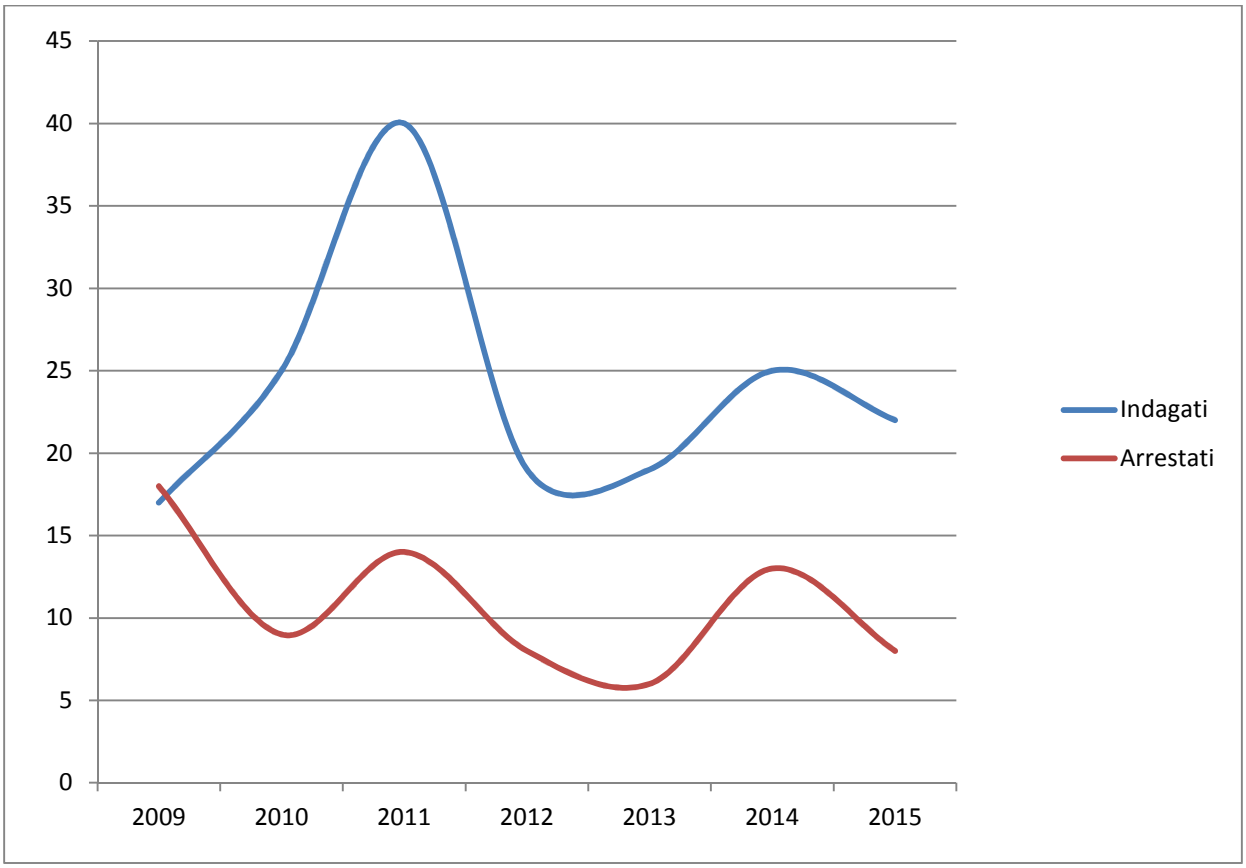



**Grafico 1 – Numero degli indagati e degli arrestati a confronto nel periodo 2009-2015**

Escludendo i valori massimi delle due serie storiche, sia i dati relativi agli arrestati che quelli relativi agli indagati sono ricompresi in una forbice piuttosto ristretta (17/25 per gli indagati, 6/14 per gli arrestati).

Il valore dei delta particolarmente esiguo, soprattutto se calcolato in termini percentuali rispetto al totale dei dipendenti, e l'andamento delle due serie storiche farebbe pensare ad un "fenomeno illegalità" di natura limitata, quasi fisiologica. I dati a disposizione, tuttavia, potrebbero essere fuorvianti e insufficienti per una valutazione definitiva.

La tabella che segue evidenzia come le aree geografiche che presentano il maggior numero di reati commessi (Campania 23,7%, Lazio 23,7%, Sicilia 15%) coincidano sostanzialmente con quelle maggiormente rischiose dal punto di vista della pericolosità fiscale e sociale emerse dagli studi del DB Geo.

| | TOTALE NUMERO DIPENDENTI INQUISITI NEL PERIODO 2013/2015 RIPARTITI PER REGIONE | | | |
|---|---|---|---|---|
| **REGIONE** | **Indagati** | **Arrestati** | **TOTALE** | **%** |
| **Abruzzo** | | | | |
| **Basilicata** | 1 | | ***1*** | ***1,1%*** |
| **DP Bolzano** | | | | |
| **Calabria** | | | | |
| **Campania** | 21 | 1 | ***22*** | ***23,7%*** |
| **E. Romagna** | 2 | 2 | ***4*** | ***4,3%*** |
| **Friuli V.G.** | 2 | | ***2*** | ***2,1%*** |
| **Lazio** | 14 | 8 | ***22*** | ***23,7%*** |
| **Liguria** | 4 | 2 | ***6*** | ***6,4%*** |
| **Lombardia** | 4 | 1 | ***5*** | ***5,4%*** |
| **Marche** | 1 | 3 | ***4*** | ***4,3%*** |
| **Molise** | | | | |
| **Piemonte** | 2 | 1 | ***3*** | ***3,2%*** |
| **Puglia** | | | | |
| **Sardegna** | 1 | | ***1*** | ***1,1%*** |
| **Sicilia** | 8 | 6 | ***14*** | ***15%*** |
| **Toscana** | 2 | 1 | ***3*** | ***3,2%*** |
| **DP Trento** | | | | |
| **Umbria** | 1 | | ***1*** | ***1,1%*** |
| **Valle d'Aosta** | | | | |
| **Veneto** | 2 | 2 | ***4*** | ***4,3%*** |
| **DIREZIONI CENTRALI** | 1 | | ***1*** | ***1,1%*** |
| ***TOTALE*** | ***66*** | ***27*** | ***93*** | ***100%*** |

**Tabella 2 – Numero dei dipendenti inquisiti nel periodo 2013-2015 ripartiti per regione**

Inoltre, anche i reati che più frequentemente ricorrono - *cfr.* la tabella seguente (tra i quali spiccano concussione e corruzione 45%, falso materiale e ideologico 15%, abuso d'ufficio 12% e accesso abusivo a sistema informatico 11%) sono commessi durante lo svolgimento di quelle attività che da sempre sono più attenzionate per il loro elevato fattore di esposizione al rischio, in particolare quelle rientranti nei processi di verifica, attività esterne, servizi allo sportello e rilevazione delle presenze.

| | PRINCIPALI TIPOLOGIE DI REATO | | | |
|---|---|---|---|---|
| **REGIONE** | **Indagati** | **Arrestati** | **TOTALE** | **%** |
| **Concussione e corruzione** | 19 | 23 | ***42*** | ***45,2%*** |
| **Abuso d'ufficio** | 10 | 1 | ***11*** | ***11,8%*** |
| **Accesso abusivo a sistema informatico** | 10 | | ***10*** | ***10,7%*** |
| **Falso materiale e ideologico** | 13 | 1 | ***14*** | ***15,1%*** |
| **Altro (simulazione di reato; appropr. indebita; truffa; favoreggiamento personale; furto aggravato; dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture e documenti inesistenti)** | 6 | | ***6*** | ***6,5%*** |
| **Operazione anticamorra della DIA** | | 2 | ***2*** | ***2,1%*** |
| **Reati non connessi con attività d'ufficio** | 3 | | ***3*** | ***3,2%*** |
| **Reati non comunicate da A.G.** | 5 | | ***5*** | ***5,4%*** |
| ***TOTALE*** | ***66*** | ***27*** | ***93*** | ***100%*** |

**Tabella 3 – Principali tipologie di reato nel periodo 2013-2015**

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, durante questo primo anno, hanno interessato, principalmente, gli accessi esterni, le rilevazioni di presenza, i servizi all'utenza, facendo emergere ipotesi di reato riconducibili alla 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 azioni mirate, 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 é 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.

Nel corso del 2015, anche a seguito dello svolgimento di specifiche indagini conoscitive, avviate sulla base di segnalazioni pervenute sulla procedura *Whistleblowing*, sono emersi significativi profili di criticità nella gestione del processo di rilevazione delle presenze.

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

### 2.1. Il Responsabile della prevenzione della corruzione

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.

Il RPC 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;
- d 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'RPC 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 RPC 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 (RPC), ai sensi dell'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, a decorrere dal 22 gennaio 2015, è stato attribuito al dott. Roberto Egidi, con provvedimento del Direttore

dell'Agenzia, in data 16 gennaio 2015, in seguito al collocamento a riposo del dott. Stefano Crociata. L'incarico è aggiuntivo a quello attuale di Direttore Centrale aggiunto Audit.

## 2.2. I referenti centrali e regionali

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

In considerazione dell'entità e della complessa organizzazione dell'Agenzia delle Entrate, è stata individuata la figura del "Referente" del RPC, cui fa riferimento la Circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica.

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

In particolare, i Referenti vigileranno per garantire che i Dirigenti preposti alle strutture da essi dipendenti svolgano gli adempimenti previsti dal Piano triennale di prevenzione della corruzione. Comunicheranno, poi, al Responsabile tutte le informazioni necessarie alla verifica dell'efficace attuazione del Piano e dell'effettiva rotazione degli incarichi, nonché quelle volte all'individuazione del personale da inserire nei programmi di formazione.

Nello specifico i Referenti devono:

- raccogliere le comunicazioni dei dirigenti con riferimento allo svolgimento delle attribuzioni di cui al successivo paragrafo 2.4, monitorando con il supporto delle strutture di audit 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 secondo quanto previsto nella Sezione III del presente Piano.

I Referenti relazioneranno 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 ad 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.

In particolare, 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 ed 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 2015

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 RPC 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;

[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.
In tema di responsabilità, l'art. 1, comma 14, della Legge n. 190/2012, prevede che la violazione da parte del dipendente delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare.
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.

- 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;
- 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 relativo al primo semestre 2015, i Referenti hanno evidenziato la difficoltà di dare piena attuazione alle prescrizioni contenute nel Piano, stanti le criticità organizzative conseguenti alla emanazione della citata sentenza n. 37/2015.

Il RPC, peraltro, nonostante l'intervenuto complesso e articolato processo di riorganizzazione dell'Agenzia, ha ritenuto opportuno rinviare l'aggiornamento infrannuale del piano ad avvenuto completamento del predetto delicato processo di riorganizzazione (che, come accennato, a tutt'oggi non può ancora considerarsi concluso).

All'attualità, sono in corso di analisi le relazioni dei referenti per il secondo semestre del 2015 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, ovvero 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'RPC 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.

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 RPC.

Il predetto Ufficio è investito dei seguenti compiti:

- segreteria del Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) e del Responsabile per la Trasparenza e l'Integrità (RTI);

- supporto tecnico-amministrativo per l'esercizio delle funzioni attribuite all'RPC/RTI 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, del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 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'RPC;
- 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 effettuata utilizzando gli strumenti di cui l'Agenzia si è dotata con l'introduzione dell'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” vengono 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;
- l’autovalutazione, mediante le Schede di 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. Nel corso del 2015 è stata posta in essere un’intensa attività di revisione delle Schede, concentrando l’attenzione sulla formulazione dei rischi di corruzione e sulla correlata definizione dei relativi presidi di controllo. Alla data del 31 dicembre 2015, sono state predisposte e diffuse alle Direzioni regionali n. 3 Schede di autovalutazione del Rischio. Durante il 2016, sarà completata l’attività di aggiornamento con riguardo a tutti i processi dell’Agenzia. Tale attività, che comporta la creazione di un'unica "macro area" del rischio, una volta completata, dovrebbe facilitare e semplificare l'effettuazione dei controlli interni consentendo ai responsabili dei processi, soprattutto in ottica anticorruzione, una pluralità di riscontri con un unico campionamento di atti;
- 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, attraverso la verifica dell’adeguatezza del sistema complessivo di controllo dichiarato dai responsabili di processo, in termini di effettività, efficacia ed efficienza dei presidi, nonché il riscontro della regolarità amministrativa degli atti posti in essere;

- l'*audit di conformità* (ADC), mantenuto come strumento "eventuale" rispetto a quelli in precedenza elencati, attraverso il quale viene concretamente verificato il controllo sulla gestione dei rischi aziendali e sulla regolarità amministrativo contabile degli atti posti in essere.

Detto modello, naturalmente, si presta ad essere utilizzato anche per l'identificazione e il controllo delle attività esposte al rischio di corruzione.

Il sistema di prevenzione della corruzione prevede che, in primo luogo, attraverso l'*analisi del rischio,* vengano individuati e valutati i rischi di corruzione insiti nei vari processi dell'Agenzia ed 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* 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 viene 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.

Il processo descritto è assistito da uno specifico strumento informatico, il Sistema di Autovalutazione del Rischio (SAR), mediante il quale i responsabili di processo possono accedere alle schede relative ai processi di competenza e aggiornare quando necessario la propria valutazione dei rischi, descrivendo le misure di presidio disposte. Tale applicativo consente, altresì, alla struttura di audit centrale il monitoraggio continuo della mappatura dei rischi e del sistema dei controlli interni.

Nei moduli da compilare, oltre ai rischi del processo, vengono indicate ipotesi di presidio per assistere i responsabili di processo nell'attività di controllo. Detti presidi non sono tuttavia 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.

A seguito dell'entrata in vigore della L. 190/2012, sono state svolte numerose *analisi del rischio,* con il coinvolgimento dei direttori e responsabili delle articolazioni dell'Agenzia e il supporto delle strutture di audit.

Le analisi così condotte hanno consentito di effettuare una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione al fine della definizione degli interventi organizzativi volti a contenere il medesimo.

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.

La struttura di audit centrale svolge un monitoraggio continuo dei rischi e del sistema dei controlli interni, effettuando la valutazione del livello di rischio corruzione gravante sulle attività svolte. Tale monitoraggio, nel corso del 2016, sarà ulteriormente potenziato e reso più efficiente grazie alle analisi, basate sulle elaborazioni automatizzate fornite da applicativi informatici appositamente realizzati (cruscotti), predisposte dall'Ufficio Sviluppo strategie di contrasto.

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 RPC 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 ed il relativo monitoraggio sono i Direttori Centrali, i Direttori Regionali ed i Direttori Provinciali.

Per supportare la funzione dirigenziale da essi svolta, la Direzione Centrale Audit ha elaborato metodologie e strumenti nell'ottica della prevenzione dei rischi. Un ruolo centrale in tale ambito è affidato, come descritto in precedenza, alle "*Schede di autovalutazione*" diffuse ai Direttori Provinciali e ai responsabili di alcuni Uffici delle

Direzioni Regionali. Tali schede, come accennato, sono in graduale, progressivo aggiornamento.

La descrizione dei controlli dichiarati in dette schede, effettivi e tracciabili, 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 loro registrazione (SAR e Schede di rilevazione) e costituiscono parte integrante del *Piano triennale di prevenzione della corruzione.*

Pertanto, 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 indicato nell'applicativo "SAR" o nelle apposite Schede di rilevazione, fino alla sua eventuale variazione sul medesimo sistema informatico o nelle Schede stesse.

In particolare, poiché le misure di prevenzione dei rischi di corruzione dichiarate nelle Schede di autovalutazione, costituiscono, come detto, parte integrante del Piano triennale di prevenzione della corruzione, 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 articolazioni regionali 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. Vengono 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* e, in via eventuale, *audit di conformità*. I presidi vengono rilevati reperendo elementi che comprovino l'effettiva esecuzione degli stessi, 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. Attraverso la tecnica dell'intervista e l'osservazione partecipata, inoltre, 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.

Vengono, altresì, effettuati interventi di audit mirati e specifici per monitorare i 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.

Gli 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.

A fronte di criticità eventualmente riscontrate, il *team* di audit fornisce opportune raccomandazioni per il miglioramento del sistema di controllo interno. L'eventuale piano d'azione, teso a migliorare il presidio ed eventualmente a recuperare la regolarità degli atti, viene successivamente monitorato dagli auditor in una fase di "*Follow up*", volta a riscontrare l'effettiva realizzazione degli interventi previsti.

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 RPC 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 decreto legislativo 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 Legge 6 novembre 2012, n. 190 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 RPC, per l'adozione degli opportuni provvedimenti.

Il dirigente dovrà, inoltre, dichiarare se ha parenti e affini entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio da lui diretto o che siano coinvolti nelle decisioni o nelle attività inerenti all'ufficio. 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.

---

[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.".

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

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

Con il D.P.R. 16 gennaio 2002, n. 18, 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 legge 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 del 2001 sulla prevenzione della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici e dell'art. 3 del suddetto D.Lgs. n. 39 del 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 del 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 del 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 RPC 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 RPC, 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, nonché di comunicare la situazione relativa all'attuazione dei vigenti obblighi di trasparenza previsti in materia (in particolare, ai sensi dell'art. 15 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 deve 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 RPC 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.

### 4.5. Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

Ai sensi dell'articolo 53, comma 16-ter, del decreto legislativo n. 165 del 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 del 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, sta svolgendo 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 D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39, recante disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190, all'art. 21 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:

*"1. 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*.

2. *Ai sensi dell'art. 53, comma 16-ter, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, i dipendenti che, negli ultimi tre anni si servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, dello stesso decreto, 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 ed accertati ad essi riferiti.".*

### 4.6. Misure di rotazione di dirigenti e funzionari

La legge 6 novembre 2012 , n. 190, al comma 5, lettera b), nonché al comma 10, lettera b) 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 il 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*).

Inoltre, nel CCNL di comparto stipulato il 10 aprile 2008 e tuttora vigente è stato previsto il licenziamento senza preavviso in caso di arresto in flagranza, convalidato dal GIP, per reati di corruzione, concussione e peculato.

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 ribadisce 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, attualmente 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 vengano 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 sede di impiego o la platea dei contribuenti di riferimento. La rotazione risponde a una 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*

[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.

*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 è proceduto ad avviare selezioni interne di interpello volte all'individuazione di nuovi titolari destinatari del conferimento di tale particolare tipo di 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 di 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. 190/2012.

Alla data del 1° novembre 2015, si è provveduto alla rotazione di **517 tra dirigenti generali, non generali e titolari di POS** (nello specifico, 31 dirigenti generali, 482

dirigenti non generali e 4 titolari di POS)[7] e di **429 figure di elevata responsabilità organizzativa e professionale e titolari di incarichi di responsabilità** *ex* artt. 17 e 18 del CCNI.

## 4.7. Procedura Whistleblowing

L'Agenzia ha deciso di intraprendere la strada del 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 ed 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 l'attività istruttoria 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, che costituisce sostanziale attuazione di quanto già previsto dal Piano triennale di prevenzione della corruzione 2015-2017, aggiornato a gennaio 2015.

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 eventuali commenti o ulteriori osservazioni; la procedura offre, altresì, la

[7] Si consideri che 250 posizioni sono state assunte *ad interim*, a seguito delle ripercussioni organizzative riconducibili agli effetti della Sentenza della Corte Costituzionale n. 37/2015.

possibilità di allegare documenti a supporto dei fatti segnalati, in formato pdf . *(All.1 "Schema generale operativo")*

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, ad inviare una email crittografata alla casella del RPC, dopo aver generato un codice univoco della segnalazione e attribuito specifiche credenziali di accesso alla stessa, utilizzabili dal segnalante per eventuali integrazioni o ulteriori contatti. La email crittografata avrà come oggetto il codice di segnalazione attribuito dal sistema.

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

Il sistema, peraltro, prevede che il RPC 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 "RPC" intende acquisire dal segnalante ulteriori contributi, oppure chiarimenti e/o integrazioni.

Se il segnalante ritiene di aderire alle richieste formulate dal "RPC", 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 RPC 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 segnalanti vengono, comunque, ringraziati dal RPC 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 "RPC", 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 dello scorso febbraio. Da allora sono pervenute complessivamente circa 210 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 RPC, 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.

Durante questa prima fase, si è constatato, 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 (in relazione a tale aspetto, va tenuto conto anche delle difficili, delicate realtà ambientali in cui il dipendente, il nostro dipendente opera; realtà difficili e a rischio che possono esporre il dipendente al pericolo di ritorsioni personali – mettendo a rischio anche l'incolumità personale – e che vanno al di là di quelle che possono esser attuate dal datore di lavoro o dalla organizzazione).

Sotto tale profilo, quindi, l'Agenzia ha valorizzato l'anonimato proprio attraverso la particolare procedura informatica descritta che consente al RPC 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 di 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. Il vero successo dell'iniziativa, in effetti, 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.

Nel corso del 2016, comunque, verrà avviata una fase di sviluppo del sistema applicativo per la gestione delle segnalazioni, al fine di consentirne l'adeguamento ai principi e alle indicazioni di carattere generale fornite dall'ANAC con Determinazione n.6 del 28/4/2015.

### 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 RPC 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 RPC 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. 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 RPC 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 poste in essere, attraverso supporto documentale idoneo alla ricostruzione di eventuali responsabilità disciplinari, dirigenziali e amministrative emergenti sia a carico di dipendenti dell'Agenzia che dello stesso RPC o dei suoi collaboratori.

Considerati il delicato compito organizzativo, nonché 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 RPC, 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 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Ai collaboratori del RPC 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 RPC potenziali situazioni di conflitto di interesse di cui siano portatori.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione può convocare e sentire in qualsiasi momento dipendenti dell'Agenzia e dispone del 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 RPC 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 di iniziativa ed indipendenza, al RPC 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.

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, che si auspica possa essere 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, nonché 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 alla promozione 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 attualmente 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 Legge 6 novembre 2012, n. 190 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 responsabile della prevenzione 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 RPC 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.

Il referente anticorruzione che riceve una segnalazione di illecito ne informa tempestivamente il RPC.

## 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 ad elevato rischio di corruzione.

Il personale incaricato dello svolgimento di compiti potenzialmente esposti al verificarsi di fenomeni corruttivi viene individuato mediante il sistema informatico Assegnazione Risorse per Attività (A.Ri.A.), che permette di assegnare ciascuna risorsa ad una determinata attività dell'Agenzia.

Il personale così identificato verrà 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.

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.

L'Agenzia, a partire 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 ed i responsabili di Uffici Territoriali non dirigenziali sulle tematiche del controllo interno e della sicurezza aziendale. Particolare attenzione è riservata, altresì, 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 Responsabile della prevenzione della corruzione, ai sensi della L. 190/2012, art. 1, comma 10, lett. c), 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

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

Diventa perciò fondamentale la definizione di appositi percorsi formativi e informativi, atti anche a sviluppare una nuova cultura della legalità all'interno delle strutture e a favorire una pronta ed efficace risposta all'emergenza di fenomeni corruttivi.

Anche per il 2016, pertanto, prosegue 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, continueranno a essere sviluppate iniziative di formazione sui temi del controllo interno e della sicurezza aziendale, con una specifica attenzione alla corruzione e alle relative misure di prevenzione e contrasto.

Tali iniziative includono sia corsi di formazione sia altre attività di sensibilizzazione sulla Legge n. 190/2012 e sui decreti legislativi da essa derivati.

La progettazione didattica sarà strutturata in modo da prevedere la trattazione di tematiche specifiche connesse alle attività a maggior rischio di corruzione, i presidi di controllo, i soggetti che li attuano e le sanzioni previste per il mancato rispetto delle misure di prevenzione.

Particolare attenzione sarà posta ai temi dell'etica professionale, con specifico riferimento alle disposizioni e alle prescrizioni di cui al Codice di comportamento dell'Agenzia, con specifico riferimento all'obbligo di astensione, alle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e ai comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

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.

Continuano anche nel 2016 le campagne di comunicazione interna "Noi contro la corruzione" e "Noi per il merito" che prevede un 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.

L'organizzazione degli interventi formativi rispetterà la seguente articolazione:

- continueranno a essere realizzate pagine e sezioni informative in intranet e percorsi didattici in modalità *e-learning* con l'obiettivo di sensibilizzare il personale sugli aspetti normativi connessi ai temi dell'etica e della legalità. Per contenere i costi, i percorsi didattici e i contenuti informativi, anche di carattere multimediale, saranno strutturati su più livelli di approfondimento e saranno realizzati anche aggiornando materiali già prodotti e sviluppando sinergie con altre amministrazioni;

- saranno ancora realizzati nel 2016 i percorsi didattici, avviati nel 2012, di sensibilizzazione sui temi della legalità, dell'etica e della trasparenza per i dirigenti (in particolare i responsabili delle strutture provinciali), i neo assunti, i neo incaricati di posizioni organizzative e gli auditor; saranno organizzate iniziative di formazione destinate al personale impegnato sui processi di supporto considerati a rischio in base a quanto previsto dalla legge n. 190/2012 e in sintonia con le linee guida e i piani di formazione che verranno messi a punto dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA). In particolare saranno formati, mediante la partecipazione a seminari specialistici curati dalla SNA, i dirigenti e i funzionari operanti nelle aree a rischio afferenti: 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. Proseguirà la formazione avviata nel 2015 con il corso specialistico per i referenti e i responsabili della prevenzione della corruzione.
- saranno avviate, progressivamente, iniziative di formazione destinate al personale delle strutture operative, impegnato nelle aree a maggior rischio di corruzione, individuato sulla base delle indicazioni contenute nel Piano Triennale di prevenzione della corruzione. In questo ambito di azione, saranno principalmente realizzati moduli specifici dedicati alla prevenzione dei fenomeni corruttivi all'interno dei tradizionali percorsi formativi sulle materie tecnico-giuridiche e sui processi lavorativi a rischio;
- sarà avviata una iniziativa formativa che illustra i principi del Codice di comportamento e lo strumento del *Whistleblowing* al fine di rafforzare la consapevolezza nel personale dell'importanza della prevenzione dei fenomeni di corruzione.

# 6. Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità

## 6.1. Premessa

Il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI) viene 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 ha ristretto per l'Amministrazione finanziaria l'ambito di applicazione del Decreto Legislativo richiamato.

La trasparenza nel contesto normativo attuale costituisce *livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione* e, all'interno del PTTI, è intesa come accessibilità delle informazioni riguardanti l'organizzazione e l'attività della Pubblica Amministrazione.

Essa ha l'obiettivo di favorire un controllo diffuso sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, realizzando un'amministrazione al servizio del cittadino.

Il Programma triennale definisce modalità e iniziative per l'attuazione degli obblighi di pubblicazione e definisce inoltre le misure organizzative per assicurare la regolarità e la tempestività della pubblicazione dei dati.

La trasparenza così intesa concorre ad attuare principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, nonché di efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche. La trasparenza garantisce, inoltre, le libertà individuali e collettive integrando il diritto ad una buona amministrazione e costituisce, non da ultimo, un efficace deterrente nell'ambito delle strategie di prevenzione della corruzione.

L'Agenzia delle Entrate, in qualità di organo tecnico – operativo, è tenuta a perseguire determinati obiettivi sulla base di un indirizzo definito dall'organo politico di riferimento. Nelle Convenzioni triennali stipulate con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) vengono, pertanto, definiti gli indirizzi strategici, i servizi da assicurare, gli obiettivi da raggiungere e le risorse destinate a queste finalità.

Ciò contribuisce a garantire un alto livello di trasparenza dell'operato dell'Agenzia, attraverso la condivisione di un documento di programmazione caratterizzato da risultati comprovabili e, inoltre, consente una forma di controllo diffusa assistita dall'individuazione di alcuni indicatori che offrono l'opportunità di misurare l'efficacia delle azione intraprese nonché di valutare l'impiego delle risorse disponibili.

Il MEF, infine, annualmente redige un rapporto di verifica sul conseguimento degli obiettivi stabiliti nella convenzione con l'Agenzia delle Entrate, rafforzando ulteriormente la possibilità di un controllo puntuale da parte della cittadinanza, oltre che delle Istituzioni formalmente preposte.

## 6.2. Obblighi di pubblicazione

Il D. Lgs. 33/2013 prevede che le amministrazioni pubblichino in formato aperto e riutilizzabile documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni. A ciò corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione.

La legge 27 dicembre 2013, n. 147, art.1, comma 611 (Legge di stabilità 2014) ha introdotto una significativa limitazione per l'Agenzia delle Entrate all'applicabilità delle normative in parola.

*c. 611. Al fine di potenziare l'efficienza dell'Amministrazione finanziaria, con particolare riferimento alle attività di riscossione, e di assicurare la funzionalità delle strutture organizzative:*

*f) alle pubbliche amministrazioni che svolgono le attività di rilevante interesse pubblico di cui all'articolo 66 del codice di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, le disposizioni del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, si applicano limitatamente ai profili che non attengono all'organizzazione e all'esercizio delle predette attività.*

Dall'esame della suddetta norma, integrata dal riferimento al D. Lgs. N. 196/2003 (cd. Codice in materia di protezione dei dati personali), si evince che le norme in materia di trasparenza non debbano interessare profili attinenti all'organizzazione e all'esercizio delle attività relative alla prevenzione e al contrasto dell'evasione, all'erogazione dei servizi ai contribuenti, alla gestione del contenzioso, all'inventario e qualificazione degli immobili e alla conservazione dei registri immobiliari, nonché le attività dirette all'adozione dei provvedimenti previsti da leggi.

Gli obblighi di pubblicazione, pertanto, verranno adempiuti tenendo conto delle prescrizioni previste dalla citata disposizione introdotta con la legge di stabilità. L'Agenzia, ad ogni modo, considerata la possibilità di "individuare obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge" (Art. 1, comma 5, L. 190/2012), potrà decidere di pubblicare su base volontaria altre informazioni che riterrà meritevoli di porre all'attenzione di utenti e contribuenti.

Nel corso del 2016, in ogni caso, verrà garantito un ulteriore miglioramento del grado di completezza e aggiornamento degli obblighi di pubblicazione, con riferimento ad alcuni specifici dati relativi alla retribuzione dei dirigenti, anche in coerenza con le indicazioni formulate dall'OIV in sede di rilascio dell'attestazione di conformità per il 2014.

I dati verranno 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 dal decreto legislativo n. 33/2013. La sezione sarà aggiornata costantemente e i dati saranno pubblicati in formato aperto, fruibili a tutti e saranno riutilizzabili senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citarne la fonte e rispettarne l'integrità.

Sempre nel corso del 2016, verranno attivati, altresì, processi di informatizzazione del flusso per alimentare, almeno in parte, la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente".

I documenti saranno mantenuti disponibili *on line* per un periodo di 5 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 5 anni, andranno comunque pubblicati fino alla data di efficacia. Allo scadere del termine sono comunque conservati e resi disponibili all'interno di distinte sezioni di archivio.

L’Agenzia si impegna a pubblicare le informazioni richieste, rispettando le disposizioni nazionali ed europee in materia di segreto di stato, di segreto d’ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali.

L’Agenzia si impegna altresì a rendere non intellegibili i dati personali non pertinenti o sensibili o giudiziari, non indispensabili alle finalità di trasparenza della pubblicazione.

Restano fermi i limiti alla diffusione e all’accesso alle informazioni previste dalla normativa vigente nonché quelli relativi alla diffusione dei dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

In sede di aggiornamento annuale del Programma per la trasparenza e l’integrità viene rilevato lo stato di attuazione delle azioni previste dal Programma e il rispetto degli obblighi di pubblicazione.

### 6.3. Accesso Civico

L'accesso Civico 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.

La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione. Alla luce della deroga introdotta dalla Legge di stabilità per il 2014, l’accesso civico non può comunque riguardare le attività istituzionali descritte al precedente punto 2.

L'Agenzia, entro trenta giorni, procede alla pubblicazione nel sito del documento, dell'informazione o del dato richiesto e comunica al medesimo l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. Se il documento, l'informazione o il dato richiesti risultano già pubblicati, l'Amministrazione indica al richiedente il relativo collegamento ipertestuale.

Il Responsabile della trasparenza presidia e risponde alle richieste di pubblicazione dei dati qualora gli stessi non siano stati pubblicati nei tempi e nelle modi previsti dall’art. 5 del Decreto legislativo n.33/2013.

La richiesta di accesso civico comporta, da parte del Responsabile della trasparenza, l'obbligo di segnalazione dei casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi di pubblicazione previsti all'ufficio per i procedimenti disciplinari. Il responsabile segnala altresì gli inadempimenti al vertice politico dell'amministrazione e all'OIV ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

## 6.4. Misure organizzative

Tutte le articolazioni dell'Agenzia, centrali e periferiche, cooperano 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.

*Dirigenti*

I dirigenti responsabili di uffici garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare e, pertanto:

- adempiono agli obblighi di pubblicazione previsti;
- garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge;
- garantiscono l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, 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;

*Responsabile per la Trasparenza*

Il Direttore dell'Agenzia, con il provvedimento di nomina del dr. Roberto Egidi quale Responsabile della prevenzione della corruzione, ha precisato che lo stesso incarico comporta altresì lo svolgimento delle funzioni di Responsabile per la trasparenza, di cui all'art. 43 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Come evidenziato, l'obbligo di pubblicare tempestivamente le informazioni richieste non ricade sul Responsabile della trasparenza. Questi svolge, invece, una sistematica attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate.

Il Responsabile, inoltre, ai sensi del DPCM 8 novembre 2013, pubblica le informazioni relative ai nuovi obblighi amministrativi introdotti, sul sito web dell'Agenzia in apposita area denominata "Scadenziario dei nuovi obblighi amministrativi". In proposito, le amministrazioni sono tenute a fissare la data di decorrenza dell'efficacia dei nuovi obblighi amministrativi alle date del 1° luglio e del 1° gennaio e pubblicano le informazioni dello scadenziario rispettando l'ordine temporale del 1° luglio, del 1° gennaio e delle altre date eventualmente stabilite.

Il Responsabile per la trasparenza è tenuto a segnalare i casi di mancato, ritardato o parziale adempimento degli obblighi di pubblicazione all'ufficio competente per i

procedimenti disciplinari nonché, per l'attivazione delle altre forme di responsabilità, all'organo di indirizzo politico e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV).

Lo stesso provvede all'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e controlla e assicura la regolare attuazione dell'accesso civico.

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

Di ogni informazione pubblicata verranno verificati la qualità, l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la comprensibilità, la facile accessibilità, la conformità ai documenti originali, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità.

*Flussi informativi*

I referenti per l'attività di prevenzione della corruzione" coadiuvano il Responsabile per la trasparenza nell'attuazione del Programma, favorendo ed attuando le azioni previste dallo stesso e osservano che i Dirigenti preposti alle strutture da essi dipendenti svolgano gli adempimenti previsti.

Nell'ambito degli obblighi di informazione nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione previsti dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, i Referenti comunicano al Responsabile per la trasparenza l'avvenuta pubblicazione nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito *web* dell'Agenzia dei documenti e dei dati previsti, nonché ogni altra informazione necessaria per la verifica dell'efficace attuazione del Programma.

## 6.5. 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 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, nei limiti previsti dalla legge.

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

## 6.6. Sanzioni

L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente o la mancata predisposizione del Programma triennale per la trasparenza costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione accessoria di risultato e della retribuzione accessoria collegata alla performance individuale dei responsabili.