

Piano Triennale di prevenzione della corruzione

2014-2016

BOLLA

INDICE

1	PREMESSA	5
1.1	L’Agenzia delle dogane e dei monopoli	5
1.2	L’approccio dell’Amministrazione alla prevenzione della corruzione	6
1.3	Il processo di definizione del Piano Triennale di prevenzione della corruzione.....	8
1.4	Forme di consultazione in sede di elaborazione e/o di verifica del P.T.P.C.	9
2	RUOLI E RESPONSABILITÀ	11
2.1	Obblighi di informazione	12
3	L’ANALISI, LA VALUTAZIONE E LA GESTIONE DEL RISCHIO.....	14
3.1	La nozione di rischio.....	14
3.2	Identificazione del rischio.....	14
3.3	Analisi del rischio	14
3.4	Ponderazione del rischio	15
4	ATTIVITÀ MAGGIORMENTE ESPOSTE AL RISCHIO CORRUZIONE	18
5	LE MISURE PER LA GESTIONE DEL RISCHIO	22
5.1	Trasparenza	22
5.1.1	Il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.....	22
5.1.2	Il Programma triennale per la trasparenza e l’integrità.....	23
5.2	Codice di comportamento	23
5.2.1	Presa d’atto del piano e del codice di comportamento.....	24
5.3	Monitoraggio dei rapporti tra l’amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti....	25
5.4	Rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio	25
5.4.1	La rotazione dei dirigenti	25
5.4.2	La rotazione del personale di qualifica non dirigenziale	26
5.5	La gestione del rischio organizzativo.....	28
5.6	Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi.....	31
5.7	Svolgimento di incarichi d’ufficio ed extraistituzionali.....	31
5.8	Conferimento di incarichi dirigenziali	32
5.9	Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento incarichi in caso di condanna per delitti contro la P.A.	33
5.10	Vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi	33
5.11	Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (<i>pantouflage - Revolving doors</i>) ..	35
5.12	Segnalazioni - <i>Whistleblower</i>	35
5.13	Misure per la sicurezza degli accessi alle banche dati	37
5.14	Formazione	37
5.14.1	Destinatari.....	37

5.14.2	Le aree di formazione previste.....	38
5.14.3	Il Piano della Formazione 2014 e le procedure per l'individuazione dei destinatari.....	38
5.15	Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile.....	40
6	AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI.....	41
6.1	Analisi del rischio	47
6.2	Gestione del rischio.....	48
7	SCELTA DEL CONTRAENTE PER L'AFFIDAMENTO DI LAVORI, FORNITURE E SERVIZI 57	
7.1	Analisi del rischio	57
7.2	Gestione del rischio.....	61
8	CONCESSIONI ED EROGAZIONI DI SOVVENZIONI, CONTRIBUTI, SUSSIDI, AUSILI FINANZIARI, NONCHÉ ATTRIBUZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI DI QUALUNQUE GENERE A PERSONE ED ENTI PUBBLICI E PRIVATI	67
8.1	Restituzioni, rimborsi, riscossioni, pagamenti	69
8.1.1	Analisi del rischio	70
8.1.2	Gestione del rischio.....	70
8.2	Abbuoni e rimborsi nel settore delle accise	70
8.2.1	Analisi del rischio	71
8.2.2	Gestione del rischio.....	71
8.3	Erogazioni FEAGA.....	73
8.3.1	Analisi del rischio	73
8.3.2	Gestione del rischio.....	74
9	CONCORSI E PROVE SELETTIVE	76
9.1	Analisi del rischio	76
9.2	Gestione del rischio.....	77
10	PROCEDIMENTI DI CONTROLLO.....	79
10.1	Analisi del rischio	82
10.2	Gestione del rischio.....	84
11	PROCEDIMENTI DI NATURA DECISORIA	94
11.1	Analisi del Rischio	95
11.2	Gestione del rischio.....	96
12	PROCESSI AUTOMATIZZATI	100
13	ORGANIZZAZIONE DEI FLUSSI INFORMATIVI	101
14	MONITORAGGIO E VIGILANZA.....	101
15	PIANIFICAZIONE DELLE ATTIVITÀ DA SVOLGERE NEL TRIENNIO.....	102

ALLEGATI

1. **PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ**
2. **CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI DELL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI**
3. **APPENDICE**

BOZZA

1 PREMESSA

1.1 L’Agenzia delle dogane e dei monopoli

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

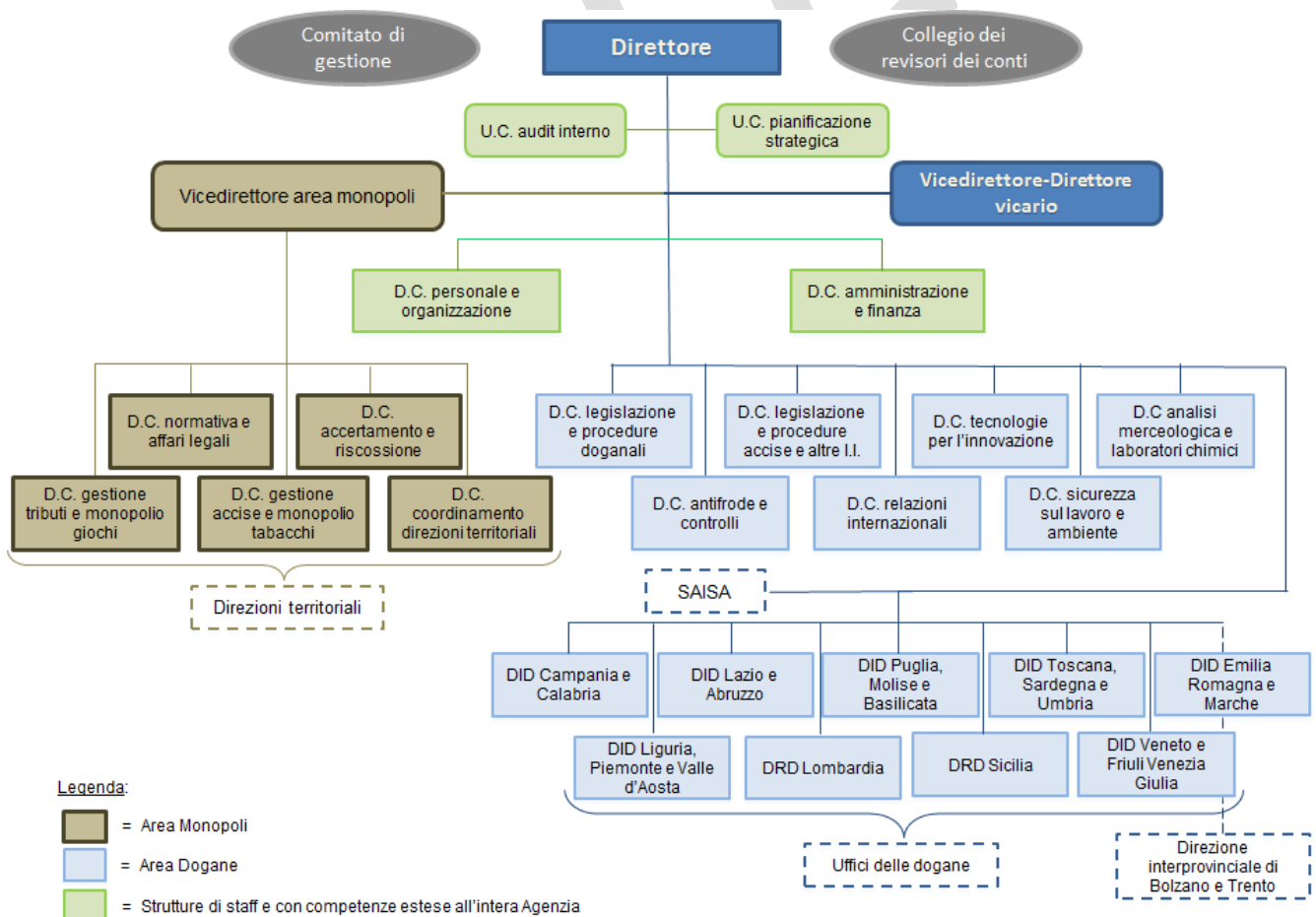
Ai sensi del decreto istitutivo, l’Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria.

Oltre al Direttore, sono organi dell’Agenzia il Comitato di gestione, cui sono affidati compiti consultivi nei confronti del Direttore di Agenzia, e il Collegio dei revisori dei conti, responsabile dei controlli di tipo amministrativo-contabile.

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

A seguito di detto accorpamento è stata avviata la revisione, tuttora in corso, dell’assetto organizzativo, finalizzata a realizzare l’integrazione tra le due strutture preesistenti. Il processo di aggregazione è particolarmente complesso, in quanto coinvolge due amministrazioni con caratteristiche peculiari sia dal punto di vista tecnico sia organizzativo.

Al momento, l’organizzazione è articolata in due aree: Dogane e Monopoli.



Area Dogane

L'Agazia – Area Dogane – esercita attività di controllo, accertamento e verifica relative alla circolazione delle merci e agli scambi internazionali, anche a garanzia della piena osservanza della normativa comunitaria. Verifica e controlla, altresì, scambi, produzione e consumo dei prodotti e delle risorse naturali soggetti ad accisa. Contrasta, inoltre, gli illeciti di natura extra-tributaria, quali i traffici illegali di droga, armi, beni del patrimonio culturale, prodotti contraffatti o non rispondenti alle normative in materia sanitaria o di sicurezza, nonché il commercio internazionale di esemplari di specie animali e vegetali minacciate di estinzione, protette dalla Convenzione di Washington. Provvede anche alla raccolta dei dati statistici per la redazione della bilancia commerciale.

L'Agazia – Area Dogane – si articola, attualmente, in due Uffici centrali e nove Direzioni centrali, corrispondenti a unità di livello dirigenziale generale, nonché in nove Direzioni tra regionali (Lombardia e Sicilia) e interregionali, anch'esse corrispondenti a unità dirigenziali di livello generale¹, più una Direzione interprovinciale (di Bolzano e Trento) - quest'ultima di livello dirigenziale non generale - con funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo sulle strutture dipendenti incidenti in ambito territoriale con funzioni operative, quali gli Uffici delle Dogane, le Sezioni operative territoriali (SOT) e i Laboratori chimici.

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

Area Monopoli

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

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

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

L'Agazia – Area Monopoli – si articola, attualmente, in cinque Direzioni centrali, corrispondenti a unità di livello dirigenziale generale, nonché in quattordici Direzioni territoriali con funzioni operative, corrispondenti a unità dirigenziali di livello non generale, dalle quali dipendono Sezioni distaccate.

1.2 L'approccio dell'Amministrazione alla prevenzione della corruzione

Al fine di rispondere all'esigenza di effettuare controlli sui traffici commerciali in tempo reale, in conformità alle finalità istituzionali delineate nelle norme comunitarie e nazionali, l'Agazia si è dotata di strumenti gestionali avanzati e ha sviluppato un sistema di controlli basato sulle più evolute tecniche di

¹Determinazione direttoriale n. 23720/RI del 7 agosto 2009 - *Riorganizzazione delle strutture centrali* - e sue successive determinazioni di modifica.

analisi dei rischi piuttosto che su controlli massivi tendenzialmente pregiudizievoli per la competitività delle imprese. Tali strumenti non contribuiscono soltanto ad agevolare il passaggio doganale per gli operatori economici che agiscono nel rispetto delle norme, ma consentono anche di ridurre considerevolmente il ruolo e la discrezionalità del singolo funzionario doganale, riducendo considerevolmente il rischio di corruzione.

Lo strumento principe al riguardo è il circuito doganale di controllo, adottato sulla base delle indicazioni dell'U.E.. Si tratta di un sistema di analisi dei rischi sulle operazioni di importazione ed esportazione (circa 14 milioni l'anno) centralizzato e informatizzato, che gestisce circa 7.000 profili di rischio. Tale applicazione, come detto, ha semplificato e reso più efficace il sistema dei controlli allo sdoganamento, evitando che l'individuazione dei parametri di rischio fosse affidata esclusivamente alla preparazione e alla "memoria" del singolo funzionario. Ha inoltre contribuito a ridurre un eccesso di discrezionalità concentrato presso il funzionario delegato al controllo (tra l'altro, attraverso la verifica successiva degli esiti dei controlli acquisiti a sistema, è possibile anche verificare e confrontare il comportamento dei funzionari nello svolgimento delle singole operazioni di controllo).

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

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

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

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

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

In aggiunta a tali strumenti di gestione e organizzazione delle proprie attività di controllo, l'Agenzia ha ritenuto di adottare anche misure di rotazione degli incarichi dirigenziali. Con determinazioni direttoriali n. 31026 del 10 novembre 2011 e n. 26217 del 7 novembre 2013 l'Agenzia ha formalizzato i criteri per il conferimento, il mutamento e la revoca degli incarichi dirigenziali di prima e di seconda fascia, e, in questo

contesto, ha adottato specifiche regole per la rotazione dei dirigenti negli incarichi. Di tali disposizioni il presente Piano prevede un aggiornamento sulla base delle ulteriori analisi di seguito illustrate.

L'esigenza di prevenire e contrastare i fenomeni corruttivi, è da tempo un impegno assunto dall'Agenzia anche in ambito internazionale.

Il *World Customs Organization*, di cui l'Agenzia è membro, con la **Dichiarazione di Arusha, Tanzania, 7 luglio 1993 (81st/82nd Council Sessions) rivista nel giugno 2003 (101st/102nd Council Sessions)** ha intrapreso uno specifico percorso di contrasto della corruzione con l'adozione di misure di prevenzione delle condotte antiggiuridiche da parte del personale dipendente nell'esercizio delle delicate funzioni esercitate.

L'impegno della WCO sull'integrità risale al 1993 con la Dichiarazione di Arusha e continua nel 2005 con il 4° *Global Forum* di Brasilia sulla salvaguardia dell'integrità.

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

1.3 Il processo di definizione del Piano Triennale di prevenzione della corruzione

In funzione della redazione del presente Piano, è stata condotta una prima ricognizione delle attività esposte al rischio corruzione svolte all'interno dell'Agenzia.

Tale ricognizione è rimasta affidata, in prima battuta, alle valutazioni di Direttori centrali e Referenti non sottoposte a ulteriore vaglio critico e comparativo. Un approfondimento dell'analisi, come si dirà più avanti, sarà oggetto d'impegno per il prossimo futuro da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione.

Ultimata la suddetta ricognizione, le singole attività sono state suddivise per tipologia. Per ciascuna tipologia di attività si è quindi proceduto a effettuare una valutazione del rischio sulla scorta della metodologia suggerita nel P.N.A.

In fase di prima applicazione, considerati anche i tempi stringenti previsti per l'adozione del Piano, tale metodologia è stata applicata *tout court*, pur dovendosi segnalare che per il futuro, quanto a taluni aspetti, sarà necessario riconsiderarla al fine di addivenire a risultati maggiormente coerenti ed omogenei rispetto alle finalità perseguite.

Nello specifico si osserva che, la tabella di valutazione del rischio, riportata in allegato al PNA, contempla tra gli indici di valutazione della probabilità "la frazionabilità del processo", frazionabilità che consente l'elusione di norme. In realtà la frazionabilità così intesa è positivamente e tipicamente correlata al rischio nei casi di affidamento di lavori, servizi e forniture; meno pertinente è questa correlazione in altri casi.

Quanto alla complessità del processo, si ipotizza del pari una correlazione positiva tra numero di Amministrazioni coinvolte e rischio ma, al contrario, di regola, al crescere di tale complessità diviene più aleatorio e difficoltoso il compimento della condotta *contra ius*. Decisiva risulta poi la gestione di tale complessità.

Nel caso dello "sportello unico doganale" le operazioni di import/export vengono processate all'interno di una piattaforma automatizzata sulla quale convergono i provvedimenti emessi da una pluralità di amministrazioni.

Qui è l'automatizzazione delle procedure che contribuisce ad abbattere le condotte illecite. Bastano queste osservazioni per far comprendere come il quadro tratteggiato in questa sede sia passibile di una consistente riconsiderazione che tenga conto dei limiti del modello proposto.

1.4 Forme di consultazione in sede di elaborazione e/o di verifica del P.T.P.C.

Il P.N.A. prescrive alle amministrazioni di realizzare, nella fase di predisposizione del Piano, forme di consultazione attraverso il coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni portatrici di interessi collettivi. Tale consultazione deve essere altresì posta in essere nella successiva fase di analisi degli esiti del monitoraggio sull'applicazione e sullo sviluppo delle misure previste nel Piano.

Nel caso di amministrazioni che esercitano poteri impositivi e autorizzativi, il coinvolgimento del singolo cittadino portatore di interessi concreti e al contempo di specifici diritti soggettivi, nei confronti dell'Amministrazione, può rivelarsi fuorviante e soggetto perfino, talvolta, a strumentalizzazioni.

Di converso, al fine di conseguire un ulteriore riscontro sull'adeguatezza delle misure adottate, risulta doveroso un confronto con le organizzazioni portatrici di interessi collettivi. In altri termini, ciò che è importante stabilire preliminarmente è un'adeguata nozione di soggetto portatore d'interessi o *stakeholder*.

La teoria economica degli "*stakeholders*" ha introdotto il concetto di responsabilità sociale d'impresa, intesa come un "obbligo" assunto della società nei confronti di coloro che - pur non essendo azionisti e non godendo, pertanto, della tutela giuridica a questi riservata da prescrizioni di legge o di contratto - sono comunque titolari di una "posta in gioco"².

Nel corso degli anni tale teoria ha conosciuto una significativa evoluzione passando da definizioni molto ampie³ a definizioni più circoscritte⁴. Volendo trasporre in chiave giuspubblicistica la teoria economica degli *stakeholders*, si ritiene di dover fare riferimento a una definizione circoscritta quale quella propria del filone normativo⁵, che include nella categoria i soggetti portatori di interessi legittimi e titolari di aspettative dinanzi ai quali la P.A. conserva la facoltà di agire discrezionalmente. In questo senso non sono *stakeholders* evidentemente i contribuenti in quanto tali, né lo sono le istituzioni con cui l'Agenzia intrattiene rapporti inseriti in una trama di regole predefinite. Gli stessi soggetti, tuttavia, lo divengono in quanto titolari di altre legittime aspettative non strettamente disciplinate⁶. Quindi, nella misura in cui le attività amministrative e di controllo dell'Agenzia presentano anche un profilo di servizio al cittadino (ovvero pur conservando la natura di attività effettuate nell'interesse dell'erario possono concretizzarsi in azioni amministrative più o meno gravose sotto il profilo dei tempi e dei costi di transazione), gli stessi operatori economici (per esempio importatori e esportatori, spedizionieri) possono considerarsi *stakeholders*. Tali li ha considerati da sempre l'Agenzia prevedendo specifici tavoli di confronto (operanti ormai da anni) che comprendono le organizzazioni rappresentative di tali interessi. Nei confronti della medesima platea di operatori economici l'Agenzia ha assunto impegni specifici (con la Carta dei servizi), liberamente fissati

² Jones, 1980.

³ Ad esempio, molto ampia è la definizione offerta da Freeman (1984) che ricomprende nella categoria coloro che possono influire sul raggiungimento degli obiettivi o essere influenzati dal raggiungimento degli obiettivi di un'organizzazione. Tale nozione è suscettibile di includere chiunque nel novero degli *stakeholders*. Analogamente, Thompson, Wartick e Smith (1991) con una formulazione aperta, definiscono gli *stakeholders* "coloro che sono in relazione con un'organizzazione".

⁴ Come quella che circoscrive la categoria ai "detentori di un contratto" (Freeman e Evan, 1990).

⁵ Sull'impostazione normativa si vedano (Carroll, 1989; Kuhn e Shriver, 1991; Marcus, 1993).

⁶ "Persone o gruppi con interessi legittimi negli aspetti procedurali e/o sostanziali dell'attività dell'impresa" (Donaldson e Preston, 1995).

anche in modo più stringente di quanto non si fosse già fatto con la emanazione del regolamento ai sensi della legge 241/1990.

BOZZA

2 RUOLI E RESPONSABILITÀ

Con determinazione direttoriale *Prot. n. 2425/R.I.* del 31 gennaio 2013, il Direttore dell'Ufficio Centrale Audit Interno è stato nominato Responsabile della prevenzione della corruzione per l'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Le competenze attribuite dalla legge al Responsabile sono le seguenti:

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

A garanzia dell'esatto e puntuale adempimento delle prescrizioni indicate, la legge individua un sistema sanzionatorio che consegue all'accertamento di eventuali responsabilità di natura dirigenziale, disciplinare ed erariale a carico del Responsabile.

La verifica del rispetto e dell'efficacia del Piano è oggetto di controllo da parte del Responsabile secondo le disposizioni che seguono, affinché sia assicurata la scrupolosa osservanza delle misure individuate per la prevenzione e il contrasto di ogni forma di illegalità all'interno dell'Agenzia.

I poteri riconosciuti al Responsabile gli consentono di valutare l'utilità o la necessità di:

- aggiornamenti del Piano, anche con riferimento ad attività che potrebbero rivelarsi sensibili ovvero in funzione della prevenzione di condotte antigiuridiche connesse alle fattispecie individuate dalla legge;
- iniziative di diffusione del Piano;
- avvio di eventuali procedimenti disciplinari conseguenti a infrazioni al Piano.

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

Tali controlli, poi, possono avere ad oggetto:

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

Per lo svolgimento dell'attività di controllo, il Responsabile si avvale dell'Ufficio centrale audit interno e utilizza metodologie di tipo ispettivo tradizionale e di *internal auditing*.

Al fine di assicurare un adeguato sostegno allo svolgimento dei compiti del Responsabile, a supporto e complemento dell'attività ad esso attribuita, la circolare n. 1 del 31/01/2013, emanata dal Dipartimento della Funzione Pubblica, individua, nella figura dei Referenti, i soggetti deputati a fungere da snodo di raccordo, attesa la complessità organizzativa dell'Amministrazione, tra il Responsabile e le strutture da essi dipendenti.

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

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

Tutti i dipendenti sono tenuti a rispettare le misure di prevenzione previste dal Piano. La violazione di tale obbligo costituisce illecito disciplinare ai sensi dell’art. 1 comma 14 della legge.

I responsabili dei procedimenti e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimenti finali devono astenersi, ai sensi dell’art. 6 *bis* legge n. 241/1990 così come novellato dall’art. 1, comma 41, della legge, in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale al Dirigente responsabile della struttura presso la quale operano.

I Dirigenti destinatari delle segnalazioni di cui sopra, provvederanno senza indugio ad adottare le misure ritenute idonee a prevenire e/o rimuovere la situazione di conflitto evidenziata e a informare tempestivamente il Dirigente eventualmente sovraordinato per la successiva comunicazione al Responsabile.

Tale informativa dovrà riportare anche la tipologia delle misure precauzionali poste in essere.

Ogni dipendente è altresì obbligato a rispettare il codice di comportamento.

2.1 Obblighi di informazione

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

Allo scopo, il Responsabile, servendosi dell’Ufficio centrale audit interno, curerà la predisposizione di una reportistica dedicata che sarà somministrata ai Direttori centrali, ai Referenti e al Direttore del SAISA, con cadenza annuale.

Nell’ambito di tale monitoraggio, il Responsabile acquisirà dai Direttori e dai Referenti, secondo competenza, informazioni in ordine:

- ai rapporti tra l’Amministrazione e i soggetti che con l’Amministrazione stipulano contratti, o che sono destinatari di autorizzazioni, concessioni e/o vantaggi personali o ad essi correlati;
- all’adozione dei provvedimenti con i quali è stata disposta la rotazione del personale addetto alle aree a maggior rischio di corruzione in aderenza alle prescrizioni impartite nel Piano, adducendo le ragioni che li hanno eventualmente impediti;
- al numero di dipendenti già avviati a formazione nei programmi di formazione sull’etica e sulla legalità, nonché alla formazione tecnica ai sensi del comma 11 della legge;
- al rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti.

Quanto all'ultimo alinea, è bene, tuttavia, precisare, che già esiste un sistema di monitoraggio, sia pure non esaustivo, attraverso la rilevazione dei reclami riferiti al mancato rispetto dei termini di tutti i procedimenti inclusi nella Carta dei servizi⁷. Tale controllo diffuso e indiretto (perché affidato ai reclami degli operatori) potrà essere in prospettiva sviluppato e completato (anche attraverso gli opportuni sviluppi dei sistemi informatici) fino a consentire di disporre in automatico dei tempi effettivi relativi a tutti i procedimenti e poter quindi elaborare le statistiche necessarie sul versante della prevenzione della corruzione (tempi medi e scostamenti) nonché su quello del miglioramento dell'attività amministrativa (riconsiderando in riduzione i tempi previsti dal regolamento ex lege 241/1990 e dalla Carta dei Servizi).

Resta ferma la possibilità del Responsabile di effettuare – sempre per il tramite dell'Ufficio centrale audit interno – controlli a campione e, in casi di particolare rilevanza, sopralluoghi e verifiche presso le strutture competenti dell'Agenzia.

I Referenti e i Dirigenti centrali dovranno poi tempestivamente informare il Responsabile in ordine a:

- l'eventuale conoscenza di misure o provvedimenti di natura cautelare o pre-cautelare adottate dall'Autorità Giudiziaria nei confronti di personale sottoposto a indagini per uno dei reati previsti nel capo I del titolo II c.p. e gli eventuali conseguenti provvedimenti adottati, anche ai sensi degli artt. 55 ter d.lgs. n. 165/2001 nonché degli artt. 68 e 70 del C.C.N.L. del personale relativo al comparto delle Agenzie fiscali in vigore;
- gli eventuali procedimenti disciplinari avviati ai sensi dell'art. 55 bis del d.lgs. n. 165/2001 aventi ad oggetto fattispecie sensibili ai fini dell'applicazione della legge;
- le eventuali segnalazioni di condotte illecite pervenute dai dipendenti con le necessarie forme di tutela del segnalante (*cf. infra par. 2.6*);
- le eventuali segnalazioni di condotte illecite pervenute da anonimi o comunque da persone non individuabili o non riconoscibili, nel caso in cui le suddette segnalazioni si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (es. indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari) e le iniziative intraprese a seguito delle stesse.

Per gli ulteriori obblighi informativi valgono gli adempimenti prescritti dal d.lgs. n. 33/2013 e dal Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità dell'Agenzia (*cf. infra par. 5.1.2*).

⁷ Dal 2008, l'Agenzia delle Dogane – ora Agenzia delle dogane e dei monopoli – si è dotata di un regolamento per l'individuazione dei termini e dei responsabili dei procedimenti amministrativi di competenza, ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge n. 241/1990, regolamento aggiornato nell'anno 2010 anche alla luce delle modifiche normative intervenute in materia. I procedimenti più frequentemente attivati sono stati quindi inseriti nella Carta dei servizi dell'Agenzia, con la quale, sono stati definiti termini di conclusione dei procedimenti in riduzione rispetto a quelli già garantiti dal citato Regolamento (prevedendo in relazione a questi più brevi termini una procedura di reclamo). Tra l'altro, sin qui, il numero di reclami pervenuti è contenuto nel numero di poche unità in tutto l'arco temporale di vigenza della Carta.

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

3.1 La nozione di rischio

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

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

3.2 Identificazione del rischio

Nella presente sezione, in conformità alle prescrizioni contenute nella legge e nel PNA, sono state prese in esame, oltre alle attività a rischio individuate direttamente dal legislatore e comuni a tutte le pubbliche amministrazioni, anche le attività e i procedimenti che rispecchiano le specificità funzionali dell'Agenzia.

I rischi più propri derivano, in generale, dal confronto tra una missione istituzionale rilevante e complessa e i significativi interessi comuni agli operatori nelle aree "*core business*" dei controlli e delle verifiche in materia doganale, di accise e di autorizzazioni e concessioni per l'esercizio del gioco legale.

L'attività ricognitiva è stata condotta in stretta collaborazione con i Referenti, i Direttori centrali e il Direttore del SAISA, ciascuno dei quali ha apportato il proprio contributo procedendo a fornire una prima serie di informazioni in merito ai processi di rispettiva competenza, alle misure di prevenzione adottate, nonché alle proposte e alle osservazioni provenienti anche dal personale addetto ai suddetti processi.

A seguito dell'acquisizione di tali dati è stato possibile elaborare un catalogo dei processi che contemplasse, oltre i processi sussumibili nelle aree di rischio individuate dalla normativa alle lettere b) e d) art. 1, comma 16 della legge, e comuni a tutte le amministrazioni, anche tutti i processi afferenti le aree di attività specifiche dell'Agenzia.

Per quanto riguarda il settore Monopoli, il recente accorpamento non ha ancora consentito di effettuare un'analisi completa e approfondita dei presidi già adottati. Una valutazione compiuta dell'efficacia dei sistemi e delle metodologie di controllo poste in essere, in un settore così altamente tecnico ed esposto, necessita quindi di importanti approfondimenti. Nell'intanto, in relazione alle attività che sono risultate essere ad alto e medio rischio corruzione, sono state individuate le medesime misure previste per il settore dogane.

3.3 Analisi del rischio

Terminata la fase ricognitiva, si è proceduto ad analizzare le caratteristiche di ciascun processo/procedimento.

In considerazione della circostanza che alle strutture territoriali dell'Agenzia è demandata la quasi totalità dell'attività operativa, che si concretizza in attività e provvedimenti con efficacia diretta nella sfera giuridica dei destinatari, il numero dei processi/attività a queste imputabili risulta un centinaio.

Si è pertanto compiuta un'analisi preliminare, finalizzata all'individuazione di possibili elementi di omogeneità tra i predetti processi, sì da vagliare l'opportunità di compiere una valutazione congiunta di quelli che presentassero profili di affinità.

È stato così possibile individuare 9 aree tematiche nell'ambito delle quali sono stati aggregati processi/procedimenti che presentavano caratteristiche analoghe.

Per ciascuna area, considerate le caratteristiche di omogeneità dei singoli processi/procedimenti ivi contemplati, sono stati valutati i livelli di esposizione al rischio in conformità ai criteri e agli indicatori suggeriti nel P.N.A. (allegati 1 e 5).

Nei confronti delle Direzioni centrali, all'inverso, alla luce della circostanza che tali strutture svolgono quasi prevalentemente attività indiretta di coordinamento, controllo e indirizzo e che pertanto le attività sensibili ad esse demandate risultano essere piuttosto circoscritte, si è proceduto a un'analisi e a una valutazione capillare di ogni procedimento, avuto particolare riguardo alle aree di rischio individuate dalla normativa.

Recependo le modalità suggerite nel PNA per la valutazione del rischio, sono stati predisposti quindi appositi modelli di rilevazione che, per ciascun processo/procedimento/aggregato di processi analizzato, riportano la quantificazione dei dieci indici di valutazione (cfr. all. 5 P.N.A.) associati al rischio corruzione. Si è quindi operata la valutazione del livello di rischio associato a ciascun processo o aggregato di processi, avvalendosi della collaborazione delle competenti strutture centrali e della Direzione interregionale per la Campania e la Calabria, individuata quale struttura "pilota", rappresentativa di tutte le strutture territoriali dell'Agenzia-Area Dogane. La valutazione è stata condotta per ogni singola Direzione al fine di far emergere, nell'ambito di ciascuna Struttura, le attività maggiormente esposte a criticità rispetto alle altre.

3.4 Ponderazione del rischio

L'analisi e la comparazione dei risultati ottenuti per determinare se il rischio e/o la sua *magnitudo* potessero ritenersi accettabili o tollerabili, è stata svolta in funzione:

- del tipo e della gamma delle fonti di rischio da analizzare;
- dell'ampiezza potenziale delle conseguenze;
- del grado di complessità dei procedimenti e delle risorse umane e finanziarie disponibili;
- dell'impatto gestionale/economico delle misure di contenimento (sull'organizzazione dell'amministrazione) in relazione all'estensione del campo di intervento;
- della disponibilità di informazioni e dati;
- della necessità di modificare/aggiornare la valutazione del rischio.

Tale comparazione, prodromica all'individuazione delle priorità e dell'urgenza di trattamento, è stata compiuta attraverso l'elaborazione di una "classifica" (cfr. PNA All.1 pag. 28) del livello di rischio.

Al fine di stilare detta classifica, tenuto innanzitutto conto dei valori complessivi di rischiosità espressi, determinati dal prodotto degli indicatori di impatto e di probabilità di ciascun processo/area, si è resa necessaria l'adozione di un criterio che evidenziasse il valore soglia al quale ancorare l'elevata rischiosità. Si è ritenuto quindi di operare valutazioni di natura statistica sulle predette risultanze rappresentate con l'ausilio di una funzione gaussiana.

La metodologia adottata è stata ritenuta adeguata al processo di *risk assessment* in quanto appropriata alla situazione dell'organizzazione che si sta considerando e capace di garantire risultati tracciabili, ripetibili e verificabili.

Nello specifico, per i processi/procedimenti/aggregati di processi riconducibili a ognuna delle strutture funzionalmente competenti, sono stati determinati il valore medio ($\langle x \rangle$) e la deviazione standard (σ)⁸ della distribuzione dei valori complessivi di rischiosità espressi .

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

Alla luce di tali risultanze è stato possibile quindi considerare:

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

È stato quindi possibile individuare le priorità di trattamento in considerazione innanzitutto del livello di rischio espresso dall'area, della natura della misura e dell'impatto organizzativo e finanziario connesso alla sua attuazione.

Il modello statistico adottato, applicato ai processi afferenti alle singole strutture esaminate così come illustrato al paragrafo precedente, porta all'attribuzione di profili di rischio elevato per almeno uno dei processi analizzati, a prescindere dal valore assoluto di rischio ricavato attraverso la metodologia dell'allegato 5 al P.N.A. Per tale motivo si è ritenuto opportuno introdurre un correttivo mediante l'adozione di un valore di “sbarramento” (pari a 3) al di sotto del quale i processi non possono essere considerati a elevato rischio.

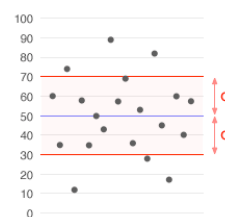
Conformemente alle prescrizioni del PNA, sono state quindi inserite nel presente piano le misure di contenimento che dovranno essere adottate e/o attuate nei confronti dei procedimenti inclusi nelle diverse aree tenuto conto della diversa priorità di trattamento espressa dal correlato diverso grado di esposizione a rischio.

L'esito dell'elaborazione è consultabile all'appendice (**All. 3**) nella quale le risultanze sono state riportate anche in forma diagrammata.

In relazione ai procedimenti ricompresi nelle aree che esprimono un elevato rischio, il presente Piano recepisce le misure obbligatorie da adottare previste dal PNA e definisce le ulteriori misure individuate di

⁸ La deviazione standard o deviazione quadratica media è il più usato ed importante indice di dispersione statistica, fornisce, cioè, una stima della variabilità di una popolazione di dati; è calcolata come radice quadrata della varianza (media quadratica delle distanze di N valori dalla loro media):

$$\sigma_x = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^N (x_i - \langle x \rangle)^2}{N}} \quad \text{dove} \quad \langle x \rangle = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N x_i \quad \text{è la media aritmetica.}$$



concerto con i responsabili dei relativi procedimenti indicando i responsabili della loro attuazione, le tempistiche e i relativi indicatori.

Analogamente, per i procedimenti che sono contemplati nelle aree valutate a medio rischio, sono state definite e indicate le misure ulteriori da approntare, così come specificate nelle schede di programmazione inserite nei rispettivi paragrafi.

BOZZA

4 ATTIVITÀ MAGGIORMENTE ESPOSTE AL RISCHIO CORRUZIONE

Di seguito si riporta il riepilogo delle aree/procedimenti per i quali, in base al criterio adottato, sono stati riscontrati, in relazione a ciascuna struttura esaminata, livelli di rischio più elevati:

Aree/procedimenti con rilevanza alta	
<i>Direzione centrale amministrazione e finanza</i>	<i>Ufficio/Area/Servizio</i>
Procedure negoziate	Ufficio acquisti
Varianti in corso di esecuzione del contratto	Ufficio acquisti
Fase di esecuzione del contratto: liquidazione fatture, rilevazione eventuali inadempimenti, applicazione penali	Ufficio tesoreria, Ufficio acquisti
<i>Direzione centrale personale e organizzazione</i>	<i>Ufficio</i>
Processo di acquisizione di nuovo personale e progressioni di carriera mediante procedure concorsuali (dirigenziale e/o livellato)	Ufficio reclutamento
<i>Servizio Autonomo settore Agricolo</i>	<i>Ufficio</i>
Restituzione all'esportazione di prodotti agricoli	Area B
<i>Direzione regionale, interregionale interprovinciale</i>	<i>Ufficio</i>
Verifiche FEAGA - controlli a posteriori	Area procedure e controlli settore dogane
<i>Direzione regionale, interregionale interprovinciale - Ufficio di III livello</i>	<i>Ufficio</i>
Area: Verifiche e controlli doganali	Area verifiche e controlli – antifrode
Area: Verifiche settore accise	Area verifiche e controlli – antifrode
<i>Distretto</i>	<i>Servizio</i>
Definizione dell'oggetto dell'affidamento	Servizio acquisti
<i>Area Monopoli - Direzione centrale gestione tributi e monopolio giochi</i>	<i>Ufficio</i>
Area: Autorizzazioni e Concessioni	Ufficio GAD, Ufficio Lotto e Lotterie, Ufficio circolazione tabacchi, Ufficio Scommesse e giochi sportivi a totalizzatore, Direzioni territoriali

In ossequio alle disposizioni contenute nel PNA, ciascun processo/attività aggregato di processo/attività va a identificare l'area di rischio nei confronti della quale dovranno essere adottate le misure obbligatorie la cui applicazione discende dalla legge o da altre fonti normative. In particolare si richiamano, avuto riguardo alle aree dianzi indicate, le prescrizioni contenute nei paragrafi del capitolo 5 relativi alla rotazione degli incarichi e alla formazione del personale.

Un livello medio di esposizione compete, invece, ai seguenti procedimenti:

Aree/procedimenti con rilevanza media	
<i>Direzione centrale amministrazione e finanza</i>	<i>Ufficio/Area/Servizio</i>
Definizione dei requisiti di qualificazione	Ufficio acquisti
Definizione dei requisiti di aggiudicazione	Ufficio acquisti
Revoca bando	Ufficio acquisti
Utilizzo rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto	Ufficio acquisti
Subappalto	Ufficio acquisti
Valutazione delle offerte e verifica eventuali anomalie	Ufficio acquisti
Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento	Ufficio acquisti
Affidamenti diretti	Ufficio acquisti
Definizione dell'oggetto dell'affidamento	Ufficio acquisti
<i>Direzione Centrale Legislazione e procedure doganali</i>	<i>Ufficio/Area/Servizio</i>
Autorizzazione al regime di perfezionamento passivo nell'ipotesi in cui è previsto l'esame delle condizioni economiche	Ufficio regimi doganali e traffici di confine
Autorizzazione al regime di trasformazione sotto controllo doganale nelle ipotesi in cui è previsto l'esame delle condizioni economiche (Allegato 76 parte A – punto 10, e parte B delle DAC)	Ufficio regimi doganali e traffici di confine
Autorizzazioni uniche nell'ambito dei regimi doganali economici	Ufficio regimi doganali e traffici di confine
Autorizzazione a compagnia marittima comunitaria all'esercizio del servizio di linea regolare di trasporto merci tra porto nazionale e porto di altro Stato membro dell'Unione Europea	Ufficio regimi doganali e traffici di confine
Autorizzazione al regime di transito ferroviario semplificato	Ufficio regimi doganali e traffici di confine
Autorizzazione alle procedure semplificate per il trasporto di merci per via aerea su richiesta di Compagnia nazionale/estera- Il livello	Ufficio regimi doganali e traffici di confine
Autorizzazione alle procedure semplificate per il trasporto di merci via marittima su richiesta di Compagnia nazionale/estera	Ufficio regimi doganali e traffici di confine
Autorizzazione all'importazione in franchigia dei beni a uso ufficiale e personale degli agenti e delle rappresentanze diplomatiche	Ufficio regimi doganali e traffici di confine
Autorizzazione importazione in franchigia di autovetture per i residenti nello Stato Città del Vaticano	Ufficio regimi doganali e traffici di confine
Autorizzazioni uniche nell'ambito delle destinazioni particolari	Ufficio tariffa doganale, dazi e regimi dei prodotti agricoli
Rilascio di informazioni tariffarie vincolanti (ITV)	Ufficio tariffa doganale, dazi e regimi dei prodotti agricoli
Rilascio di informazioni vincolanti in materia di origine (IVO)	Ufficio applicazione dei tributi doganali

<i>Direzione Centrale Legislazione e Procedure Accise e altre imposizioni indirette</i>	<i>Ufficio/Area/Servizio</i>
Ammissione degli enti di assistenza e di pronto soccorso alla riduzione della aliquota di accisa sui carburanti consumati dalle autoambulanze	Ufficio accise sui prodotti energetici e alcolici e altre imposizioni indirette
Autorizzazione alle forniture in esenzione di accisa alle forze armate degli Stati che siano parti contraenti del Trattato Nord Atlantico	Ufficio accise sui prodotti energetici e alcolici e altre imposizioni indirette
<i>Direzione centrale personale e organizzazione</i>	<i>Ufficio/Area/Servizio</i>
Processo di acquisizione di nuovo personale mediante chiamata diretta (categorie protette L. 68/1999)	Ufficio reclutamento
Processo di acquisizione di nuovo personale mediante liste di collocamento	Ufficio reclutamento
<i>Direzione centrale tecnologie per l'innovazione</i>	<i>Ufficio/Area/Servizio</i>
Autorizzazione al servizio telematico doganale E.D.I. (Electronic Data Interchange)	Ufficio Integrazione tecnologica
Rinuncia al servizio telematico doganale E.D.I. (Electronic Data Interchange)	Ufficio Integrazione tecnologica
<i>Servizio Autonomo settore Agricolo</i>	<i>Ufficio/Area/Servizio</i>
Autorizzazione all'esonero della presentazione del documento di importazione	Area A
Accreditamento Società specializzate sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza (SCS)	Area A
<i>Direzione regionale, interregionale interprovinciale</i>	<i>Ufficio/Area/Servizio</i>
Rimborso, sgravio e non contabilizzazione a posteriori dei dazi doganali susseguenti a decisione comunitaria	Area procedure e controlli settore dogane
Autorizzazione alla costituzione e all'esercizio di Centri di Assistenza Doganale	Area procedure e controlli settore dogane
Area: Procedimenti di natura decisoria	Area personale, formazione e organizzazione/Area legale
<i>Direzione regionale, interregionale interprovinciale - Ufficio di III livello</i>	<i>Ufficio/Area/Servizio</i>
Area: Procedimenti di natura decisoria	Area gestione del contenzioso
Area: Restituzioni, rimborsi, riscossioni, pagamenti	Area gestione tributi
Area: Ammissione agli impieghi agevolati o esenti settore accise	Area gestione tributi
Area: Abbuoni, restituzioni e rimborsi nel settore delle accise	Area gestione tributi
Area: Rilascio licenze fiscali e garanzie	Area gestione tributi
Area: Autorizzazioni a regimi, procedure doganali ed altre	Area gestione tributi

Distretto	Ufficio/Area/Servizio
Fase di esecuzione del contratto: liquidazione fatture, rilevazione eventuali inadempimenti, applicazione penali	Servizio acquisti e contratti
Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento	Servizio acquisti e contratti
Procedure negoziate	Servizio acquisti e contratti
Affidamenti diretti	Servizio acquisti e contratti
Varianti in corso di esecuzione del contratto	Servizio acquisti e contratti
Area Monopoli	Ufficio/Area/Servizio
Area di Rischio: Provvedimenti di natura decisoria	Direzione N.AA.LL., Ufficio GAD, Ufficio Lotto e Lotterie, Ufficio Scommesse e giochi sportivi a totalizzatore, Direzioni territoriali, Direzioni territoriali Ricorsi giurisdizionali
Area di Rischio: Procedimenti di controllo (verifiche)	Ufficio GAD, Ufficio Lotto e Lotterie, Ufficio Scommesse e giochi sportivi a totalizzatore, Direzioni territoriali, Ufficio regionale competente per territorio

5 LE MISURE PER LA GESTIONE DEL RISCHIO

Le misure di contenimento del rischio si classificano in obbligatorie, ulteriori e trasversali (Cfr. Tavole PNA).

Le misure obbligatorie sono quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative (*obblighi di trasparenza, codice di comportamento, rotazione del personale, gestione del conflitto di interesse, inconfiribilità degli incarichi, incompatibilità delle posizioni dirigenziali, tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito, formazione, patti di integrità negli affidamenti, azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile monitoraggio dei tempi procedurali*).

Nel presente Piano sono stati dedicati appositi capitoli a ognuna delle predette misure obbligatorie ai quali si rimanda per un esaustiva trattazione della materia.

Le misure ulteriori (Cfr. Allegato 4 PNA), sono quelle che, pur non essendo obbligatorie per legge, sono state identificate come necessarie alla gestione dei rischi rilevati nell'ambito delle attività ad alto rischio corruzione nonché di quelle attività che, nel predetto giudizio di ponderazione, hanno espresso un medio livello di esposizione.

I capitoli che seguono, nei quali sono state compiutamente presi in esame gli ambiti di attività individuati al comma 16 dell'art. 1 della legge, nonché quelli aggiuntivi che caratterizzano l'attività dell'Agenzia, sono corredati da schede di programmazione, inserite nel paragrafo "*gestione del rischio*", nelle quali, conformemente alle prescrizioni del PNA, sono riportate le misure di prevenzione obbligatorie e ulteriori ritenute idonee a contenere il rischio rilevato, i responsabili della loro attuazione, la tempistica e gli indicatori.

Le misure obbligatorie, con particolare riguardo a quelle riferite ai criteri di rotazione e formazione del personale, debbono essere applicate a tutte le aree a più alto rischio di corruzione, così come evidenziate nella classifica riportata nel capitolo 4 che precede, fatta salva l'applicazione del correttivo illustrato al paragrafo 3.4.

Le misure obbligatorie e ulteriori, individuate nei capitoli riservati alle singole macroaree, dovranno essere obbligatoriamente attuate, nel rigoroso rispetto dei termini indicati nelle singole schede di programmazione.

5.1 Trasparenza

5.1.1 Il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33

Secondo la definizione contenuta all'art. 1 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*" per "trasparenza" si deve intendere "*l'accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.*"

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

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

5.1.2 Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità

Il decreto legislativo n. 33/2013 (art. 10) impone a tutte le pubbliche amministrazioni di adottare un proprio Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

All'interno del suddetto Programma, da aggiornare annualmente, sono definite le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi.

Le misure del Programma triennale sono collegate, sotto l'indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione, del quale il Programma costituisce, di norma, una sezione.

La stretta correlazione tra normativa sulla trasparenza e normativa sulla prevenzione e il contrasto della corruzione emerge anche dall'indicazione contenuta nel decreto 33/2013 a proposito della vigilanza sull'attuazione delle disposizioni in materia di trasparenza ed applicazione delle relative sanzioni.

L'articolo 43 del più volte citato d.lgs. pone, infatti, "*di norma*" (facendo quindi salva la facoltà dell'amministrazione di assumere una diversa determinazione) in capo al Responsabile per la prevenzione della corruzione, individuato all'interno di ogni amministrazione, anche l'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione. L'Agenzia ha ritenuto di nominare Responsabile per la trasparenza il Direttore dell'Ufficio centrale audit interno, già designato Responsabile per la prevenzione della corruzione (determinazione direttoriale *Prot. n. 14492 RI* dell'11 giugno 2013).

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli⁹ (All.1) costituisce parte integrante del presente documento.

5.2 Codice di comportamento

L'art. 1 comma 44 della legge ha conferito la delega al Governo per la definizione del Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni "*al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo al la cura dell'interesse pubblico*".

Con D.P.R n. 62 del 16.04.2013 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Serie generale n. 129 del 4.6.2013 è stato adottato il "Codice dei dipendenti pubblici".

Il medesimo comma 44 soggiunge che "*ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica*" quello generale.

L'Agenzia, a seguito della definizione, da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (A.N.AC. ex CiVIT), di criteri, linee guida e

⁹ Il Programma rappresenta una novità per l'Agenzia e non costituisce, come invece per altre amministrazioni, un semplice aggiornamento di un programma preesistente. Ciò in quanto, l'applicazione al personale del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali della normativa a cui si deve l'introduzione dei Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità (art. 11 d.lgs. 150/2009), risulta subordinata all'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ancora in corso di perfezionamento (cfr. art. 57, comma 21 d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235), decreto che dovrebbe contemperare le esigenze di misurazione, valutazione e trasparenza della performance con quelle di non pregiudicare il conseguimento degli obiettivi istituzionali.

modelli uniformi per tipologie di amministrazioni, ha adottato un proprio codice di comportamento a integrazione e specificazione del codice di comportamento di cui al D.P.R. n. 62/2013 (**All. 2**).

In fase di stesura del “Codice di comportamento del personale dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli”, quindi, si è doverosamente tenuto conto del citato “Codice dei dipendenti pubblici”, di quanto riportato nelle “linee guida” contenute nella delibera n. 75/2013, del 24 ottobre 2013, della CiVIT, coniugandone i principi con le peculiarità delle attività di istituto che caratterizzano le funzioni proprie dei dipendenti dell’Agenzia, raccordando, altresì, le disposizioni in parola con quelle di natura contrattuale che regolano il rapporto di lavoro dei dipendenti delle Agenzie fiscali.

Le norme del codice dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli tendono in generale a dettare regole di condotta che impongono comportamenti precauzionali ritenuti idonei a costituire fattore di prevenzione della corruzione ma anche regole di condotta che vietano comportamenti opportunistici. Inoltre non mancano norme finalizzate a richiamare il ruolo del dipendente doganale quale garante di valori costituzionali.

Nel Codice sono stati inseriti riferimenti a:

- l’estensibilità del Codice, oltre che ai dipendenti dell’Agenzia, anche a tutti i collaboratori e consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico (art. 1)¹⁰;
- la tutela del dipendente che denuncia all’autorità giudiziaria, o riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite (art. 3);
- gli obblighi di comunicazione e di astensione in materia di incompatibilità e inconfiribilità di incarichi (artt. 6-7-13);
- la vigilanza, da parte del responsabile dell’ufficio, sul rispetto dell’orario di servizio, la corretta gestione dei permessi di astensione da parte dei propri dipendenti (art. 8);
- l’utilizzo corretto dei sistemi informatici, nella salvaguardia della riservatezza dei dati e delle politiche di sicurezza dell’Agenzia (art. 9);
- la fissazione del termine di otto giorni lavorativi nel fornire risposta agli utenti per i quesiti più semplici e quindici giorni per quelli più complessi (art.10);
- le modalità di effettuazione delle verifiche fiscali, delle ispezioni e delle restituzione dei campioni (art. 12), anche in ossequio ai criteri sanciti dalla legge n. 212/2000 (Statuto del contribuente);
- le attività di raccordo tra il Responsabile della prevenzione della corruzione e l’Ufficio per i procedimenti disciplinari (UPD) in materia di vigilanza, monitoraggio e attività formative (art. 17).

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

5.2.1 *Presa d’atto del piano e del codice di comportamento*

Il Codice di comportamento di cui al D.P.R. n. 62 del 16.04.2013, il Codice di comportamento del personale dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli, il presente Piano e i suoi aggiornamenti sono portati a conoscenza dei dipendenti all’atto dell’assunzione mediante consegna *brevi manu* con sottoscrizione per ricevuta.

¹⁰ L’Agenzia ha fatto un ricorso assai modesto – anche in termini di impegno di spesa – alla consulenza esterna, azzerata a partire dall’anno 2011

Essi vengono inoltre trasmessi tramite *mail* a tutti i dipendenti che ne attestano ricevuta.

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

Gli stessi documenti sono pubblicati sul sito internet istituzionale e nella rete intranet.

5.3 Monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti

Ai sensi dell'art. 1 comma 9 lettera e) della legge 190/2012, il Piano deve rispondere all'esigenza di "monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione".

A tal fine si dispone che tutti coloro i quali siano coinvolti, a qualsiasi titolo, nella procedura (dalla fase di predisposizione della documentazione di gara, alla partecipazione alla commissione aggiudicatrice fino al collaudo e alla verifica della regolare esecuzione del contratto) rendano apposita dichiarazione sostitutiva di certificazione ex art. 46 del DPR n. 445/2000 con la quale attestino l'assenza di qualsiasi relazione di coniugio, convivenza, parentela o affinità entro il secondo grado con i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti di aziende potenzialmente interessate alla partecipazione alla gara (nelle prime fasi della procedura), concorrenti o aggiudicatarie (nelle successive fasi) e di non aver concluso, relativamente all'ultimo biennio, alcun contratto a titolo privato con le stesse aziende, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'art. 1342 del codice civile.

Prima del perfezionamento del contratto, inoltre, dovrà essere richiesta la sottoscrizione di apposita dichiarazione sostitutiva di certificazione ex art. 46 del DPR n. 445/2000 in cui il legale rappresentante dell'impresa aggiudicataria attesti:

- di non avere tra i propri dipendenti, consulenti o collaboratori a qualsiasi titolo, personale già dipendente dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli che, cessato dal servizio da meno di tre anni, abbia esercitato poteri autoritativi o negoziali negli ultimi tre anni di servizio (ex art. 35 *ter* d.lgs. 165/2001);
- l'inesistenza di rapporti di *coniugio*, convivenza, parentela o affinità entro il secondo grado con dirigenti o con titolari di posizioni di responsabilità all'interno dell'Agenzia.

Sulla base di tali dichiarazioni, l'Agenzia provvederà a effettuare verifiche a campione, attraverso controlli incrociati con l'anagrafe civile e l'Agenzia delle entrate.

5.4 Rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio

5.4.1 La rotazione dei dirigenti

Questa Agenzia ha già da tempo ridefinito – prima con determinazione direttoriale n. 31026 del 10 novembre 2011, quindi con determinazione direttoriale n. 26217 del 7 novembre 2013 – i criteri per il conferimento, il mutamento e la revoca degli incarichi dirigenziali di prima e di seconda fascia, prevedendo, tra l'altro, meccanismi di rotazione per "il conferimento di incarichi relativi a uffici delle dogane nonché a

strutture dell’Agenzia che adottano provvedimenti di autorizzazione/concessione/rimborso o che istituzionalmente intrattengono rapporti commerciali con soggetti terzi rispetto all’Amministrazione o provvedono all’acquisto di beni e servizi ... al fine di evitare situazioni di eccessivo radicamento nel contesto socio economico di riferimento, situazioni che potrebbero compromettere il livello di attenzione e di rigore morale indispensabile al corretto andamento delle strutture.”.

È stato così previsto che la conduzione delle strutture individuate alla luce dei criteri sopra esposti “*non può protrarsi, di norma, oltre i sei anni, fatte salve eccezionali e motivate esigenze funzionali e amministrative, ivi incluse quelle connesse al reperimento delle più idonee professionalità.*”.

Le analisi condotte ai sensi dell’articolo 1, comma 5, della legge n. 190/2012, analisi di cui si è dato conto nelle pagine precedenti, consentono ora di riconsiderare i meccanismi di rotazione già definiti in passato, muovendo dalla distinzione tra le strutture dirigenziali cui siano affidate esclusivamente – o prevalentemente – attività ad alto rischio e strutture dirigenziali cui fanno capo solo circoscritte aree di attività ad alto rischio. La distinzione così operata permette di definire criteri di rotazione puntuali e diversificati per i dirigenti chiamati a condurre dette strutture.

La conduzione delle strutture cui siano affidate in via esclusiva o prevalente le attività di cui all’elenco inserito a pagina 18 – recante indicazione delle “*aree/procedimenti con rilevanza alta*” ovvero delle attività caratterizzate da un “*più elevato rischio di corruzione*” – non può protrarsi, di norma, oltre i tre anni, fatte salve eccezionali e motivate esigenze funzionali e amministrative, ivi incluse quelle connesse al reperimento delle più idonee professionalità. Gli incarichi dirigenziali corrispondenti a tali strutture¹¹ non sono, quindi, di norma, rinnovabili.

Diversamente, la conduzione delle strutture le cui attività non presentino tutte un “*più elevato rischio di corruzione*” – e non siano, quindi, tutte censite nell’elenco delle “*aree/procedimenti con rilevanza alta*” – non può protrarsi, di norma, oltre i sei anni, fatte salve eccezionali e motivate esigenze funzionali e amministrative, ivi incluse quelle connesse al reperimento delle più idonee professionalità. Gli incarichi dirigenziali corrispondenti a tali strutture¹² restano quindi, di norma, rinnovabili, salva sempre la valutazione dell’operato del dirigente anche sul versante che qui interessa.

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

Nel caso in cui non sia possibile, a causa di motivati fattori organizzativi, applicare i meccanismi di rotazione sopra descritti per il personale dirigenziale, in ossequio alle prescrizioni del PNA¹³, soccorrono le misure indicate nel seguente paragrafo per il personale non dirigenziale che rivesta il ruolo di responsabile del procedimento (ad esempio: capo area verifiche e controlli, responsabile servizio acquisti e contratti).

5.4.2 La rotazione del personale di qualifica non dirigenziale

Il personale non dirigenziale è spesso detentore di professionalità specifiche non completamente fungibili ed è assai poco facilmente mobilizzabile sul territorio. La specializzazione professionale, del resto, rappresenta, a sua volta, di regola, un robusto argine dinanzi a possibili tentativi di corruzione, di talché misure di promozione della rotazione che non fossero assunte a parità di condizioni – ovvero a parità di consistenza professionale – non farebbero che avvicinare una tipologia di rischio con un’altra. I casi in cui

¹¹ Cfr. tabelle Cap. 4 – pag. 18

¹² Cfr. tabelle Cap. 4 – pagg. 19,20 e 21

¹³ Cfr. pagina 44, paragrafo B.5, dell’allegato 1 al PNA

la rotazione del personale non dirigenziale emerga come misura indispensabile al fine di meglio garantirsi dal rischio corruzione debbono quindi essere limitati e delimitati con attenzione.

Allo scopo risulta quindi dirimente quanto l'amministrazione è capace di fare con altri strumenti, la cui funzione, quando sono assenti, è rimessa sinteticamente e all'ingrosso al criterio della rotazione. Il primo contributo viene – come abbiamo visto – da un sistema di regole rigorose e articolate per gestire la rotazione del personale di qualifica dirigenziale. Nella stessa direzione, vanno alcune prassi operative già da tempo adottate dall'Agenzia – si richiama quanto riportato a pagina 7 del presente piano – che contribuiscono a ridurre i casi in cui il singolo funzionario si trovi a detenere ampi poteri discrezionali e/o decisionali. Al riguardo, basti porre mente al fatto che tutte le attività di verifica e di controllo tipiche di questa Amministrazione vengono effettuate per lo più in *team* o, addirittura, tramite l'affiancamento di *task force* che rispondono direttamente alle strutture centrali. Mentre verrà rivalutato in futuro anche il ruolo più tradizionale dell'ispettore, chiamato ad affiancarsi a sorpresa, per un breve periodo, al funzionario incaricato.

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

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

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

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

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

5.5 La gestione del rischio organizzativo

L'insufficienza delle risorse umane a disposizione rispetto ai volumi di attività può incidere sulla qualità e sui tempi dell'azione amministrativa. Al riguardo va peraltro segnalato che rispetto ai tempi previsti dalla Carta dei servizi – spesso anche più stringenti rispetto a quelli statuiti nel regolamento di attuazione della legge 241/1990 –, l'Agenzia negli ultimi anni ha registrato un numero di reclami del tutto irrilevante (circa 3 all'anno) e, per la quasi totalità, diretti non tanto a contestare il mancato rispetto dei termini previsti ma volti a ottenere informazioni sulle operazioni di sdoganamento e controllo (la maggior parte delle segnalazioni hanno riguardato i ritardi dei servizi postali di svincolo delle merci, e non già operazioni di competenza dell'Agenzia).

La medesima insufficienza di personale non espone a un rischio specifico di corruzione ma influenza indirettamente la possibilità di adottare altre misure che mirano in astratto a contenere questo rischio: diversificare i soggetti che si occupano delle istruttorie relative a un medesimo soggetto; prevedere unità di verifica formate da più verificatori; infine, ma non da ultimo per importanza, ruotare adeguatamente, ma anche ragionevolmente, con attenzione a non disperdere professionalità costruite negli anni, il personale.

L'insufficienza di personale rispetto ai volumi di attività è una condizione che caratterizza l'Agenzia nel suo complesso. Attualmente il numero degli effettivi è ancora inferiore alla dotazione organica complessiva, a sua volta determinata per legge come una variabile esogena attraverso una lunga teoria di tagli applicati negli ultimi anni. Ciò significa che le risorse umane necessarie a garantire il funzionamento a pieno regime dell'Agenzia non sono stimate sulla base degli obiettivi potenziali da essa raggiungibili in termini di quantità e qualità dell'azione amministrativa, ma sono fissate casualmente (con un tenue rapporto con la storia dell'Amministrazione) in ragione di politiche astrattamente restrittive.

La funzione centrale di gestione dell'organizzazione provvede a distribuire questa dotazione teorica complessiva definita esogenamente attraverso un modello di valutazione che, per definire i contingenti di personale assegnati alle diverse direzioni territoriali e alle stesse direzioni centrali, compendia le risultanze della ricognizione del fabbisogno di personale effettuata periodicamente dalla Direzione del personale presso le strutture periferiche e centrali ai sensi degli articoli 16, comma 1, lettera a *bis*), e 17, comma 1, lettera d *bis*), del decreto legislativo 165/2001 (così come integrato dal decreto legislativo 150/2009) con un modello matematico che tiene conto di oltre 60 indicatori, sia di attività, sia di platea. Queste stesse unità di vertice provvedono poi a distribuire la dotazione per ogni ufficio dirigenziale, tenendo conto dei fabbisogni dichiarati da ogni dirigente d'ufficio, opportunamente compatibilizzati alla luce del contingente complessivo assegnato appunto alla sovraordinata unità di vertice. La dotazione organica così definita viene sottoposta all'approvazione del Comitato Strategico dell'Agenzia (*plenum* dei direttori di vertice) e, quindi, del Comitato di gestione.

Tutti i dirigenti sono quindi coinvolti nel processo di definizione del fabbisogno teorico di ogni ufficio dirigenziale, fermo restando che attraverso questo processo si distribuisce una dotazione complessiva fissata esogenamente per legge.

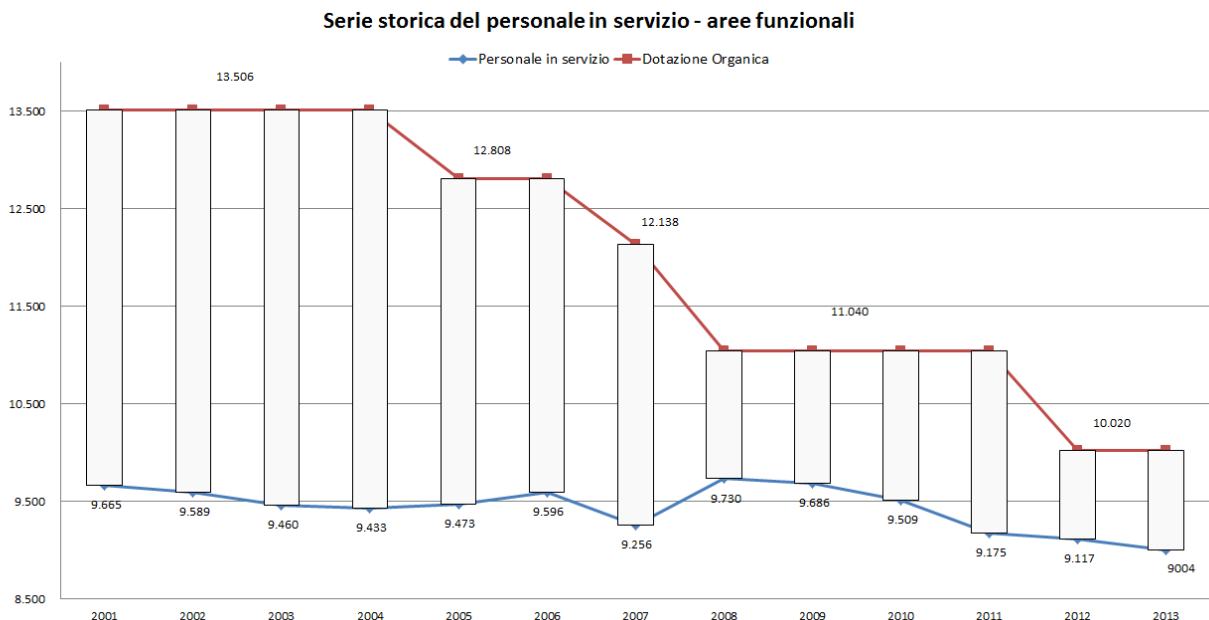
Lo stesso processo ormai compiuto nel 2013 per l'area dogane, dovrà riguardare nel corso del 2014 l'area monopoli. Le due aree di attività presentano anche sotto questo profilo caratteristiche differenti. L'attività

doganale per sua natura è soggetta localmente a una variabilità anche talvolta elevata in ragione della estrema mobilità dei traffici; più stabili sono le attività amministrative legate alle accise e, in diversa misura, ai giochi.

La distribuzione della dotazione teorica deve essere quindi periodicamente aggiornata e, talvolta, nel caso dell'attività doganale, può richiedere interventi straordinari di manutenzione sulla base delle indicazioni che risalgono dai dirigenti degli uffici attraverso i direttori di vertice sino alla Direzione centrale personale e organizzazione.

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

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



Ciò significa che la situazione di carenza di organico nei singoli uffici non è un'eccezione ma la regola. Tutta la gestione del personale nazionale (azioni di reclutamento e mobilità dall'esterno, interPELLI specifici per singoli uffici, procedure di mobilità nazionale, distacchi temporanei) tiene conto dell'esigenza di uniformare i tassi di copertura (definiti come personale in servizio/dotazione organica e personale in organico/dotazione organica), assunti di volta in volta come un obiettivo (azioni di reclutamento e di mobilità dall'esterno) o come un vincolo (procedura di mobilità nazionale e distacchi per ragioni personali), fermo restando che norme speciali (a tutela della famiglia o di altri beni meritevoli), così come le procedure di mobilità nazionale gestite nell'interesse del personale, portano a modificare di continuo la distribuzione degli effettivi, anche indipendentemente dalla volontà dell'Amministrazione.

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

Strutture territoriali	Ripartizione territoriale della dotazione organica non dirigenziale	Personale in servizio al 31-dic-2013	Tasso di copertura del personale in servizio al 31-dic-2013
DRD Lombardia	1.553	1.417	91,2%
DRD Liguria (*)	796	646	81,2%
DID Emilia Romagna e Marche	863	764	88,5%
DID Campania e Calabria	886	773	87,2%
DRD Sicilia	517	517	100,0%
DID Toscana, Sardegna e Umbria	841	708	84,2%
DID Veneto e Friuli Venezia Giulia	1.224	1.130	92,3%
DID Puglia, Basilicata e Molise	642	575	89,6%
DID Piemonte e Valle d'Aosta (*)	551	509	92,4%
DID Lazio e Abruzzo	848	856	100,9%
DPD Trento (**)	100	91	91,0%
DPD Bolzano (**)	169	132	78,1%
Totale Regionali	8.990	8.118	90,3%
CENTRALI	1.030	886	86,0%
Totale Agenzia	10.020	9.004	89,9%

(*) Dal 1° gennaio 2014, la DRD Liguria e la DID Piemonte e Valle d'Aosta sono accorpate nella DID Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta.

(**) Dal 1° gennaio 2014, la DPD di Trento e la DPD di Bolzano sono accorpate nella Direzione interprovinciale delle dogane di Bolzano e Trento.

Nel tempo, quindi, l'amministrazione che pure aveva orientato le azioni di reclutamento verso la parte centro settentrionale del Paese ha dovuto subire una migrazione interna in senso inverso (soprattutto per via delle norme a protezione dei figli minori di tre anni), anche se molto rigida è stata l'applicazione del vincolo quinquennale di destinazione per i neo-assunti.

Sia pure con un rigido vincolo esterno (l'ammontare di risorse che finanzia la dotazione organica è, come detto, definito per legge), con leve di reclutamento anch'esse a vario titolo vincolate (o, quantomeno, vischiose, rispetto a una piena possibilità di manovra) e, infine, in presenza di seri condizionamenti normativi anche nella politica di distribuzione del personale sul territorio, l'Amministrazione centrale orienta la politica di gestione del personale alla tendenziale equiparazione presso tutte le direzioni di vertice del tasso di copertura espresso come rapporto tra unità in servizio effettivo e unità previste dalla dotazione organica. A loro volta, le direzioni territoriali e le altre direzioni centrali debbono curare la distribuzione razionale del personale tra gli uffici dirigenziali.

In questo quadro organizzativo, è tendenzialmente escluso che possano verificarsi fenomeni strutturali di scarsità relativa delle risorse a disposizione di un ufficio (ovvero è tendenzialmente escluso che un ufficio di una certa tipologia in un certo territorio possa disporre di risorse inferiori a un ufficio della stessa tipologia in un altro territorio a parità di volumi di attività amministrativa). Naturalmente, ciò è vero soprattutto se la distribuzione del personale ad opera delle singole direzioni di vertice è effettuata con la stessa cura di quella generale. Al riguardo, debbono segnalarsi da un lato rigidità, dal momento che la perfetta mobilità del personale a scala regionale è puramente teorica, ma anche elementi di flessibilità rinvenibili nelle possibilità

offerte dal lavoro a distanza (attualmente sperimentate presso la sola Direzione regionale delle dogane per la Campania e la Calabria), nonché dallo straordinario.

È ben possibile, tuttavia, che si determinino fenomeni di scarsità congiunturali, a motivo del variare dei traffici, dell'agire indipendente dei fattori che muovono il personale sul territorio, nonché del tempo necessario agli stessi processi di aggiustamento avviati dalla Direzione centrale del personale (per esempio i piani di rientro da situazioni locali di eccedenza relativa e i piani di rafforzamento per i casi opposti).

Non appena questi vengano tempestivamente segnalati dal dirigente responsabile e opportunamente vagliati sotto il profilo tecnico, si attivano strumenti di rafforzamento temporaneo degli uffici (*task force*, distacchi, missioni).

5.6 Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi

L'art. 1, comma 41, della legge, aggiungendo l'art. 6 *bis* nella legge n. 241/1990, prevede che il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale debbano astenersi, in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

Tale segnalazione, in conformità alle prescrizioni di cui all'art. 6 e 7 del D.P.R. 62/2013, così come recepite dal Codice di comportamento dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, dovrà essere effettuata tempestivamente al Dirigente responsabile della Struttura di appartenenza o, se il potenziale conflitto d'interessi riguarda un Dirigente, al Dirigente sovraordinato.

Qualora il conflitto riguardi il Dirigente sovraordinato le iniziative da assumere saranno valutate dal Responsabile per la prevenzione.

Si segnala che la violazione dell'art. 6 *bis* citato, dà luogo alla figura sintomatica di sviamento di potere che determina l'illegittimità del procedimento e, conseguentemente del provvedimento conclusivo dello stesso.

5.7 Svolgimento di incarichi d'ufficio ed extraistituzionali

I dipendenti dell'Agenzia dovranno attenersi a quanto disposto dal d.lgs. n. 165 del 2001, art. 53, comma 5, come modificato dalla legge. Tale norma prevede che: *“In ogni caso, il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgono attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente”*.

Al personale dell'Agenzia sono vietati gli incarichi che potrebbero pregiudicarne l'autonomia tecnica. In tale materia si applica il Decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 2002, n. 18 (“Regolamento

recante disposizioni per garantire l'autonomia tecnica del personale delle Agenzie fiscali, a norma dell'articolo 71, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300”).

Nell'autorizzare lo svolgimento di incarichi extra-istituzionali, ai sensi del d.lgs. n. 165 del 2001, art. 53, comma 7, l'Agenzia tiene conto non solo di tutti i profili di conflitto di interesse, anche potenziali, ma anche dei criteri di crescita professionale, culturale e scientifica nonché di valorizzazione di opportunità personali che potrebbero avere ricadute positive sullo svolgimento delle funzioni istituzionali ordinarie da parte del dipendente. Quest'ultimo è tenuto a comunicare formalmente all'Agenzia anche l'attribuzione di incarichi gratuiti (comma 12), ma solo quelli che il dipendente è chiamato a svolgere in considerazione della professionalità che lo caratterizza all'interno dell'Amministrazione. Questa – pur non essendo necessario il rilascio di una formale autorizzazione – valuta comunque entro 5 giorni dalla comunicazione, salvo motivate esigenze istruttorie, l'eventuale sussistenza di situazioni di conflitto di interesse anche potenziale e, in tal caso, comunica al dipendente il diniego allo svolgimento dell'incarico, ancorché gratuito.

Resta estraneo al regime delle autorizzazioni e comunicazioni l'espletamento degli incarichi espressamente menzionati nelle lettere da a) ad f *bis*) del comma 6 dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, per i quali il legislatore ha compiuto a priori una valutazione di non incompatibilità: essi, pertanto, non sono autorizzati né comunicati all'Agenzia.

In base a quanto previsto dal comma 12 del predetto art. 53, gli incarichi autorizzati e quelli conferiti, anche a titolo gratuito, sono comunicati al D.F.P. in via telematica entro 15 giorni.

Queste nuove prescrizioni si aggiungono a quelle contenute nella normativa già vigente e, in particolare, alla disposizione contenuta nella legge n. 662 del 1996, art. 1, comma 58 *bis*, che stabilisce che: *“Ferma restando la valutazione in concreto dei singoli casi di conflitto di interesse, le amministrazioni provvedono, con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, ad indicare le attività che in ragione della interferenza con i compiti istituzionali, sono comunque non consentite ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno.”*.

5.8 Conferimento di incarichi dirigenziali

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

Come già detto nel paragrafo 5.4.1, riguardante “La rotazione dei dirigenti”, questa Agenzia ha da tempo ridefinito – prima con determinazione direttoriale n. 31026 del 10 novembre 2011, quindi con determinazione direttoriale n. 26217 del 7 novembre 2013 – i criteri per il conferimento, il mutamento e la revoca degli incarichi dirigenziali di prima e di seconda fascia, prevedendo anche il ricorso a meccanismi di rotazione (da ultimo resi obbligatori dal legislatore).

L'attualità e la adeguatezza di detti criteri sarà verificata annualmente e i criteri medesimi saranno, se del caso, aggiornati tenendo conto anche delle misure di prevenzione definite dal presente piano triennale.

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

Ai sensi dell'art. 35 *bis* del d.lgs. n.165/2001, introdotto dal comma 46 dell'art. 1 della legge, coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del Titolo II del libro secondo del codice penale, non possono:

- essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
- fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

Si segnala che gli atti e i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni, sono nulli ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 39/2013.

Avuto riguardo alle specificità e al contesto delle competenze funzionali dell'Agenzia, considerato che il rilascio di un'autorizzazione o concessione sottende spesso rilevanti vantaggi economici (si pensi, ad esempio, al rilascio delle autorizzazioni o concessioni in materia di depositi fiscali, rivendite di tabacchi, concessioni per l'esercizio del gioco legale), si ritiene opportuno estendere l'incompatibilità prevista all'art. 35 *bis* d.lgs. n. 165/2001 anche al personale assegnato agli uffici addetti al rilascio delle autorizzazioni menzionate.

5.10 Vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi

I commi 49 e 50 della legge dettano principi tesi a modificare la disciplina in materia di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato, sottoposti a controllo pubblico che esercitino funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle PP.AA. o di gestione di servizi pubblici, da conferire a soggetti interni o esterni alle pubbliche amministrazioni, che comportano funzioni di amministrazione e gestione.

In linea generale, è sancita l'**inconferibilità** di incarichi dirigenziali:

- per coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato per i reati previsti dal Capo I, Titolo II, Libro II del codice penale. La Direzione centrale personale e organizzazione provvederà a effettuare controlli a campione anche attraverso interrogazioni delle banche dati del sistema informativo del Casellario giudiziale (S.I.C.);
- per coloro che, per un tempo non inferiore a un anno antecedente al conferimento, abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato sottoposti a controllo o finanziati da parte dell'amministrazione che conferisce l'incarico;
- per i soggetti estranei alle amministrazioni i quali, per un periodo non inferiore a un anno, antecedente al conferimento, abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive.

Sussiste, inoltre, **incompatibilità** tra una serie di incarichi dirigenziali – già conferiti – di vertice e non, attribuiti nelle pubbliche amministrazioni e negli enti pubblici, che comportino l'esercizio in via esclusiva

delle competenze di amministrazione e gestione, e lo svolgimento di attività, retribuite o no, presso enti di diritto privato sottoposti a regolazione, a controllo o finanziati da parte dell'amministrazione che ha conferito l'incarico o lo svolgimento in proprio di attività professionali, se l'ente o l'attività professionale sono soggetti a regolazione o finanziati da parte dell'amministrazione.

È prevista infine incompatibilità fra incarichi dirigenziali nelle PP.AA., e fra incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, già conferiti, e l'esercizio di cariche negli organi di indirizzo politico.

Il decreto legislativo n. 39/2013, entrato in vigore il 19 aprile 2013, disciplina nel dettaglio tutti i casi di incompatibilità e di inconfiribilità, inoltre, *ex art. 15*, individua nel Responsabile della prevenzione della corruzione di ciascuna amministrazione il soggetto deputato alla vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Ai sensi del predetto art 15, il Responsabile cura, anche attraverso le disposizioni del presente Piano il rispetto delle disposizioni del d.lgs. n. 39/2013; a tal fine contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconfiribilità o incompatibilità.

Il Responsabile provvederà a segnalare i casi di possibile violazione delle suddette disposizioni all'ANAC, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonché alla Corte dei Conti per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative.

Ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo n. 39/2013, i contratti stipulati in violazione delle norme sulle inconfiribilità e incompatibilità sono sanzionati con la nullità.

L'art. 18 prevede che i componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono responsabili per le conseguenze economiche degli atti adottati e per tre mesi non possono conferire gli incarichi di loro competenza. L'atto di accertamento delle violazioni alle norme in parola è pubblicato sul sito dell'amministrazione che conferisce l'incarico.

Al fine di verificare l'assenza di situazioni di inconfiribilità o incompatibilità di incarichi ai sensi del d.lgs. n. 39/2013, la Direzione centrale personale e organizzazione, con nota *Prot. n. 78305 RU* del 26 giugno 2013, ha avviato una procedura ricognitiva attraverso la trasmissione di un modulo di dichiarazione a tutti coloro a cui sono stati conferiti incarichi dirigenziali.

Detta dichiarazione dovrà essere reiterata con cadenza annuale.

La Direzione centrale personale e organizzazione informerà tempestivamente il Responsabile di ogni eventuale anomalia riscontrata.

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

Il personale dipendente che venga a conoscenza di una causa di inconfiribilità/incompatibilità, ne informa il proprio superiore gerarchico, ovvero, qualora ne ravvisi la necessità, attiva direttamente il canale di comunicazione riservato, di cui al successivo paragrafo 12.

Il Responsabile, ricevuta una segnalazione in merito a incarichi conferiti in violazione delle norme sulle inconfiribilità/incompatibilità sentita la Direzione centrale personale e organizzazione, notifica idonea contestazione al soggetto interessato e la trasmette all'Autorità nazionale anticorruzione.

Una volta intervenuto il provvedimento di revoca dell'incarico, il Responsabile ne cura la pubblicazione sul sito istituzionale dell'Agenzia.

Qualora vengano ravvisate responsabilità erariali connesse al conferimento di incarichi in violazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 39/2013, il Responsabile provvede alla trasmissione della denuncia di danno alla competente Procura regionale della Corte dei Conti; egli provvede altresì alla notifica di idoneo atto di costituzione in mora al soggetto presunto responsabile del danno erariale arrecato all'Amministrazione.

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

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

Ai sensi del citato art 53, comma 16 *ter*, d.l.gs.165/2001, ai dipendenti che abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Agenzia, non è pertanto consentito – nei tre anni successivi alla cessazione dal servizio – svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione di appartenenza.

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

Per entrambe le fattispecie richiamate, l'Amministrazione procederà al rilascio della patente di spedizioniere doganale solo allo scadere dei tre anni dalla cessazione del servizio.

5.12 Segnalazioni - *Whistleblower*

La legge introduce una speciale tutela nei confronti del dipendente che segnali all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al proprio superiore gerarchico, condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. La tutela, peraltro, deve essere concepita in modo tale da non incoraggiare un utilizzo opportunistico e strumentale dell'istituto, utilizzo di cui, invero, sulla base di una prima esperienza, si ha ragione di intravedere il rischio.

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

Valgono al riguardo le seguenti prescrizioni di carattere generale:

- qualora la segnalazione non dia esito, o il dipendente ritenga di aver motivo per non rivolgersi al Dirigente per la presentazione della segnalazione, la stessa potrà essere immediatamente inoltrata al Responsabile della prevenzione della corruzione;
- le segnalazioni dirette al Responsabile potranno essere inoltrate, anche in via telematica, all'indirizzo di posta elettronica dedicato: dogane.responsabile.anticorruzione@agenziadogane.it;

- il Dirigente, o il Responsabile nel caso in cui la segnalazione pervenga direttamente a quest'ultimo, valuta le segnalazioni ricevute e compie le attività istruttorie necessarie per verificare la fondatezza della segnalazione.
- sono in ogni caso assicurati: la tutela dell'anonimato del segnalante, fatti salvi gli obblighi di legge; il divieto di discriminazione nei suoi confronti; la sottrazione della denuncia al diritto di accesso, salve le ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54 *bis* d.lgs. n. 165 del 2001 in caso di necessità di disvelare l'identità del denunciante;
- a garanzia della predetta tutela dell'anonimato, presso l'Ufficio centrale audit interno è istituito un protocollo riservato al quale ha autorizzazione d'accesso il Responsabile della prevenzione della repressione e un ristretto numero di addetti alla segreteria da questi all'uopo delegato.

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

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

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

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

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

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

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

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

- al dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il dirigente valuta tempestivamente l'opportunità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;
- all'U.P.D., che, per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;

- all'Ufficio preposto al contenzioso, che valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per il danno d'immagine subito dall'Agenzia;
- all'Ispettorato della funzione pubblica, che valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni.

Le segnalazioni anonime verranno prese in considerazione solo qualora si presentino adeguatamente circostanziate e rese con sufficiente dovizia di particolari; siano tali cioè da far concretamente emergere fatti e situazioni in relazione a contesti determinati.

5.13 Misure per la sicurezza degli accessi alle banche dati

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

Nei primi mesi del 2014 è previsto il rilascio di una ulteriore applicazione (già in uso presso la struttura centrale) per acquisire le informazioni utili al monitoraggio della gestione dei profili di accesso da parte della Direzione centrale tecnologie per l'innovazione.

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

5.14 Formazione

La legge ha attribuito centrale importanza alla formazione del personale in funzione della prevenzione dei fenomeni di corruzione e illegalità nella pubblica amministrazione, facendo obbligo alle amministrazioni di definire procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (ora Scuola Nazionale dell'Amministrazione), i dipendenti chiamati a operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi, la rotazione di dirigenti e funzionari [art.1, comma 5, lettera b)].

5.14.1 Destinatari

L'attività di formazione è rivolta, in generale, a dirigenti e funzionari dell'Agenzia, con particolare riferimento a coloro che ricoprono ruoli di responsabilità nella definizione e attuazione di politiche e sistemi di prevenzione e gestione del rischio di corruzione, siano essi da applicare a livello centrale o a livello locale, nonché ai funzionari addetti a operare nelle aree a elevato rischio.

Vengono predisposti percorsi formativi differenziati per contenuti e livello di approfondimento (a livello generale e a livello specifico), in relazione alle mansioni che il dipendente è chiamato ad assumere nell'Agenzia.

5.14.2 *Le aree di formazione previste*

Nell'ambito del Piano della formazione dell'Agenzia, elaborato dall'Ufficio formazione e pari opportunità, di concerto con il Responsabile della prevenzione della corruzione, sono stati tenuti, per l'anno 2013, specifici corsi rivolti al Responsabile della prevenzione, e ai dirigenti e funzionari addetti alle aree individuate dalla legge.

Inoltre, l'Agenzia ha erogato, con il contributo della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, alcuni corsi in materia di etica e legalità nella pubblica amministrazione e un corso rivolto alla quasi totalità dei dirigenti sulla nuova legge anticorruzione e il decreto trasparenza.

L'Ufficio del Responsabile della prevenzione della corruzione ha altresì svolto azioni formative sulle tematiche relative alla legge, al P.N.A., alla trasparenza, al codice di comportamento dei dipendenti pubblici e alla tutela del dipendente che segnala illeciti.

Si segnala, altresì, lo svolgimento di corsi sulla responsabilità erariale dei dipendenti pubblici, con l'obiettivo di analizzare le conseguenze dei comportamenti illegittimi e illeciti nel contesto lavorativo, anche alla luce della nuova legislazione in tema di lotta alla corruzione.

In materia di procedimenti di autorizzazione e concessione, sono stati erogati corsi sia nelle materie dell'area dogane, sia in quelle dell'area monopoli.

Per quanto concerne i settori tecnici dell'Agenzia, per l'annualità 2014, la Direzione centrale personale e organizzazione - Ufficio formazione e pari opportunità - di concerto con il Responsabile della prevenzione della corruzione ha individuato i corsi che dovranno essere rivolti a dirigenti e funzionari che operano nelle aree maggiormente esposte al rischio di corruzione.

In particolare, saranno attivati corsi di formazione specifica nei settori tecnici inerenti alla materia doganale, delle accise e dei giochi, della scelta del contraente per l'affidamento di lavori, delle forniture e dei servizi.

Nel corso del 2014, sono inoltre previste oltre 5.000 ore di attività formativa rivolta a tutto il personale tese alla divulgazione e all'approfondimento dei contenuti valoriali trattati nel codice di comportamento dell'Agenzia.

5.14.3 *Il Piano della Formazione 2014 e le procedure per l'individuazione dei destinatari*

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

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

Per il 2014 sono previsti corsi dedicati sia alla formazione di base sia alla formazione specialistica.

Titolo	Obiettivi e Contenuti	Modalità erogazione	Tipologia docenza	ore fruibili
Verifiche e controlli - formazione di base	Formazione di base nel settore dei controlli e delle verifiche destinata al personale	Aula	Docenza Interna	
Verifiche e controlli - formazione avanzata	Formazione specialistica nell'ambito delle verifiche e dei controlli destinata al personale	Aula	Docenza Interna	

Titolo	Obiettivi e Contenuti	Modalità erogazione	Tipologia docenza	ore fruibili
Il nuovo codice di comportamento per i dipendenti pubblici (Direzioni centrali)	Formazione/informazione rivolta al personale sul nuovo codice di comportamento	Aula	Docenza Interna	
Il nuovo codice di comportamento per i dipendenti pubblici (edizioni regionali)	Formazione/informazione rivolta al personale sul nuovo codice di comportamento	Aula	Docenza Interna	
Prevenzione e contrasto dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione e promozione di una cultura etica	Formazione/informazione rivolta al personale delle strutture territoriali	Aula	Docenza Interna	
Il danno erariale e la responsabilità amministrativa del dipendente	La responsabilità amministrativa del dipendente nella Pubblica Amministrazione	Aula	SSEF	
La nuova legge anticorruzione e il decreto trasparenza	Formazione destinata ai dirigenti e ai funzionari chiave dell'Agenzia	Aula	SSEF	
Prevenzione e contrasto alla corruzione nella Pubblica Amministrazione - La trasparenza dei documenti	Formazione rivolta ai Direttori e ai Dirigenti delle Strutture centrali	Aula	SSEF	
Etica nella Pubblica Amministrazione e contrasto alla corruzione	Proporre una riflessione sull'etica e sulla managerialità della Pubblica Amministrazione e dei suoi dipendenti alla luce delle novità normative intervenute con la Legge n. 190 del 2012	E-learning	Tutoraggio	
TOT				10.000

La formazione di base, con riferimento alle attività considerate “a rischio” rappresenta il primo passo di un *iter* destinato a completarsi con la formazione specialistica, la formazione sul campo e l’esperienza maturata nelle specifiche attività. Allo scopo di costituire contingenti di personale in grado di assicurare nel tempo l’avvicendamento dei colleghi impegnati nelle attività a rischio, l’Agenzia da sempre garantisce un’articolata offerta formativa.

Al fine di dare evidenza al contributo così fornito sul versante della maggiore intercambiabilità di contingenti di personale, nel 2014 i responsabili territoriali saranno tenuti a motivare la partecipazione dei singoli segnalati per i vari corsi formativi, anche in relazione all’avvio e/o al completamento dei percorsi utili a favorire l’interscambio per le attività a rischio.

I responsabili delle strutture in cui sono ricomprese attività ad “alto rischio” avranno cura di non inserire nella specifica attività personale che non abbia seguito il percorso formativo minimo ritenuto adeguato, da completarsi eventualmente anche con il contributo di affiancamento del personale prossimo al collocamento in quiescenza e, più in generale, come sempre avvenuto, con il contributo del personale comunque più esperto

Il Responsabile, di concerto con il Direttore dell’Ufficio formazione e pari opportunità, provvederà a valutare l’efficacia dei percorsi formativi anche in relazione all’obiettivo della rotazione.

5.15 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

L’Agenzia, nell’ambito dei tavoli di confronto permanente, ai quali già partecipano gli *stakeholders*, illustrerà le iniziative principali assunte in tema di prevenzione della corruzione, tenendo conto, ai fini delle successive evoluzioni, delle eventuali osservazioni pervenute che risultassero meritevoli di attenzione.

BOZZA

6 AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI

Come anticipato, tra le attività a rischio individuate direttamente dal legislatore figurano, in primo luogo, autorizzazioni e concessioni (art. 1 comma 16 lettera a) della legge).

Per ciò che concerne il settore dogane i provvedimenti di competenza dell’Agenzia riconducibili alla categoria delle autorizzazioni/concessioni non sono del tutto omologabili ai provvedimenti amministrativi autorizzatori/concessori di cui al comma 16 dell’art.1 della legge.

Infatti, la nozione di autorizzazione e concessione espressa dal legislatore sembra riconducibile a quella *strictu sensu* amministrativa intendendo, quindi, per autorizzazione il provvedimento amministrativo con il quale la pubblica amministrazione rimuove i limiti posti dall’ordinamento all’esercizio di una preesistente situazione giuridica soggettiva di vantaggio, previa verifica della compatibilità di tale esercizio con l’interesse pubblico. Molte delle autorizzazioni e concessioni rilasciate dall’Agenzia attengono, invece, alla gestione del rapporto fra Amministrazione e Operatore economico tipicamente connesso all’obbligazione tributaria.

Pertanto, posto che in tali fattispecie il rapporto giuridico da considerare è quello fra debitore (Operatore economico) e creditore (Amministrazione), nell’ambito del rilascio di autorizzazioni, licenze e concessioni, all’interno di questo peculiare sinallagma di diritto pubblico, non è rinvenibile la rimozione di un ostacolo all’esercizio di una situazione giuridica soggettiva o il conferimento *ex novo* di un beneficio al soggetto destinatario del provvedimento concessorio.

Le considerazioni che precedono impongono di considerare i procedimenti, che sono in ogni caso stati sussunti *sub* lett. a) comma 16 della legge, alla luce della peculiarità che caratterizza la loro natura così come dianzi esplicitata.

Le tabelle che seguono contemplano sia l’elenco dei procedimenti autorizzatori e concessori riferibili alle strutture territoriali dell’Area Dogane (aggregati nelle aree: **AUTORIZZAZIONI A REGIMI, PROCEDURE DOGANALI ED ALTRE, AMMISSIONE AGLI IMPIEGHI AGEVOLATI O ESENTI SETTORE ACCISE, AUTORIZZAZIONI SETTORE ACCISE, RILASCIO LICENZE FISCALI E GARANZIE, CERTIFICAZIONI DOGANALI**) sia le autorizzazioni/concessioni imputabili alle Direzioni centrali dell’Area Dogane. Nella tabella riferibile all’Area Monopoli, i procedimenti sono riconducibili alla tipologia di autorizzazioni e concessioni “pure”.

AREA DOGANE

Direzione centrale gestione tributi e rapporto con gli utenti da gennaio 2014:

Direzione centrale legislazione e procedure accise e altre imposizioni indirette

<i>Procedimento censito</i>	
Ammissione degli enti di assistenza e di pronto soccorso alla riduzione della aliquota di accisa sui carburanti consumati dalle autoambulanze	■
Autorizzazione alle forniture in esenzione di accisa alle forze armate degli Stati che siano parti contraenti del Trattato Nord Atlantico	■

Direzione centrale gestione tributi e rapporto con gli utenti da gennaio 2014:

Direzione centrale legislazione e procedure doganali

<i>Procedimento censito</i>	
Autorizzazione contingente tabacchi lavorati destinati alla zona extradoganale di Livigno	■
Rilascio del certificato di Operatore economico autorizzato (AEO)	■
Rilascio di informazioni vincolanti in materia di origine (IVO)	■
Autorizzazione a compagnia marittima comunitaria all'esercizio del servizio di linea regolare di trasporto merci tra porto nazionale e porto di altro Stato membro dell'Unione Europea	■
Autorizzazione al regime di transito ferroviario semplificato	■
Autorizzazione alle procedure semplificate per il trasporto di merci per via aerea su richiesta di Compagnia nazionale/estera- II livello	■
Autorizzazione alle procedure semplificate per il trasporto di merci via marittima su richiesta di Compagnia nazionale/estera	■
Autorizzazione all'importazione in franchigia dei beni a uso ufficiale e personale degli agenti e delle rappresentanze diplomatiche	■
Autorizzazione importazione in franchigia di autovetture per i residenti nello Stato Città del Vaticano	■
Autorizzazione al regime di trasformazione sotto controllo doganale nelle ipotesi in cui è previsto l'esame delle condizioni economiche (Allegato 76 parte A – punto 10, e parte B delle DAC)	■
Autorizzazione al regime di perfezionamento passivo nell'ipotesi in cui è previsto l'esame delle condizioni economiche	■
Autorizzazioni uniche nell'ambito dei regimi doganali economici	■
Autorizzazioni uniche nell'ambito delle destinazioni particolari	■
Rilascio di informazioni tariffarie vincolanti (ITV)	■

Direzione regionale/interregionale/interprovinciale

Procedimento censito	
Rilascio autorizzazione per svolgere funzioni di rappresentante fiscale	
Autorizzazione alla costituzione e all'esercizio di Centri di Assistenza Doganale	

Direzione regionale/interregionale/interprovinciale - Ufficio di III livello

Area di rischio: Certificazioni doganali	
Procedimento censito	
Preautenticazione dei documenti doganali di scorta delle spedizioni	
Iscrizione nel registro del personale ausiliario degli spedizionieri Doganali	
Rilascio "a posteriori" del bollettino di informazione INF/3	
Rilascio "a posteriori" del certificato di circolazione della merce o suo duplicato	
Rilascio di certificati doganali	
Area di rischio: Autorizzazioni alle lavorazioni settore accise	
Procedimento censito	
Approvazione delle denaturazioni atipiche di oli lubrificanti in usi esenti (senza campionatura)	
Approvazione delle denaturazioni atipiche di prodotti energetici, solventi e diluenti, estratti aromatici, alchilbenzoli, polimeri poliolefinici, in esenzione d'imposta in usi diversi da carburazione, da combustione e da lubrificazione meccanica (senza campionatura)	
Approvazione di denaturanti speciali per l'alcole etilico utilizzato in usi agevolati, ovvero riconoscimento di motivi di esonero dalla denaturazione (senza campionatura)	
Autorizzazione al condizionamento dei prodotti di cui agli articoli 1, comma 1 e 6, punto 1, del D.M. 17.5.95, n. 322, non denaturati, in recipienti di capacità superiore a un litro ovvero a litri 2,5	
Autorizzazione alla miscelazione con oli combustibili densi degli idrocarburi ottenuti dalla depurazione e dal trattamento di miscele e residui oleosi di recupero	

Area di rischio: Autorizzazioni a regimi, procedure doganali ed altre

Procedimento censito

Annullamento dichiarazioni doganali	
Autorizzazione a costruire o a trasformare edifici in prossimità della linea doganale e nel mare territoriale	
Autorizzazione a costruire o a trasformare edifici in zona franca	
Autorizzazione a istituire depositi doganali	
Autorizzazione al regime di ammissione temporanea	
Autorizzazione al regime di perfezionamento attivo	
Autorizzazione al regime di perfezionamento passivo	
Autorizzazione al regime di trasformazione sotto controllo doganale	
Autorizzazione alla distruzione o rispedizione all'estero di merci giacenti nei depositi doganali o magazzini di temporanea custodia e/o trasporto e distruzione in sito autorizzato	
Autorizzazione alla procedura della dichiarazione incompleta	
Autorizzazione alla vendita di prodotti allo "stato estero" ai viaggiatori in uscita dal territorio comunitario	
Autorizzazione alle procedure di domiciliazione	
Autorizzazione alle procedure semplificate per il trasporto di merci per via aerea su richiesta di Compagnia nazionale/estera-I livello	
Autorizzazione all'esercizio di magazzini o recinti di temporanea custodia	
Autorizzazione all'imbarco di carburante in esenzione per trasporto/lavoro aereo	
Autorizzazione all'immissione in libera pratica di merci con destinazione particolare	
Autorizzazione all'importazione in franchigia	
Autorizzazione all'istituzione di depositi speciali per provviste di bordo e di approvvigionamento nei porti e negli aeroporti	
Autorizzazione per la presentazione "a posteriori" dei certificati/documenti da presentare a corredo della dichiarazione doganale	
Concessione del pagamento periodico e del pagamento differito o periodico differito dei diritti doganali (conto periodico o differito)	

Esonero dall'obbligo di prestare cauzione per i diritti doganali	
Riconoscimento dello status di esportatore autorizzato	
Riconoscimento dello status di speditore autorizzato	
Riconoscimento dello status di speditore autorizzato e/o di destinatario autorizzato per l'effettuazione di operazioni di transito comunitario interno	
Riconoscimento dello status di speditore autorizzato e/o di destinatario autorizzato per l'effettuazione di operazioni di transito comunitario esterno	
Traffico internazionale in regime di temporanea esportazione	
Area di rischio: Ammissione agli impieghi agevolati o esenti settore accise	
Procedimento censito	
Ammissione all'impiego dell'energia elettrica in usi esenti dall'imposta erariale	
Ammissione all'impiego di oli lubrificanti e bitumi in usi esenti o agevolati	
Ammissione all'impiego di oli lubrificanti non denaturati in usi esenti (senza campionatura)	
Ammissione all'impiego di prodotti energetici ad aliquota agevolata o in esenzione di accisa negli usi previsti ai punti 6-7-8-9-10-11-14-15 e 16 della Tabella A allegata al d.lgs. 26.10.95, n. 504	
Ammissione all'impiego di prodotti energetici non denaturati in usi diversi dalla carburazione e combustione	
Autorizzazione per l'impiego di alcole etilico e delle bevande alcoliche in usi esenti da accisa	
Area di rischio: Rilascio licenze fiscali e garanzie	
Procedimento censito	
Accettazione/svincolo depositi cauzionali prestati mediante fideiussione per il deposito e la circolazione di prodotti soggetti ad accisa	
Autorizzazione all'istituzione di depositi fiscali di prodotti energetici	
Autorizzazione e rilascio licenza per produzione e commercio alcoli metilico, propilico e isopropilico	
Esonero dall'obbligo di prestare cauzione per prodotti energetici e per energia elettrica, nonché per alcole e bevande alcoliche	
Rilascio licenze fiscali di esercizio depositi prodotti sottoposti al regime delle accise	
Rilascio contrassegni di Stato	
Bollatura registri e stampati	

Servizio Autonomo Interventi nel Settore Agricolo

<i>Procedimento censito</i>	
Registrazione delle "ricette" di composizione di taluni prodotti agricoli esportati sotto forma di merci non comprese nell'All. I del Trattato	
Autorizzazione all'esonero della presentazione del documento di importazione	
Accreditamento Società specializzate sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza (SCS)	

Direzione centrale tecnologie per l'innovazione

<i>Procedimento censito</i>	
Autorizzazione al servizio telematico doganale E.D.I. (Electronic Data Interchange)	
Modifica all'autorizzazione servizio telematico doganale E.D.I. (Electronic Data Interchange)	

AREA MONOPOLI

<i>Area di rischio: Autorizzazioni e concessioni</i>	
<i>Procedimento censito</i>	
Nuove istituzioni rivendite e ricevitorie - patentini - trasferimenti concessioni - voltura - rinnovo/cessione rivendita tabacchi e ricevitorie lotto	
Prima iscrizione e rinnovo elenco esercenti apparecchi da intrattenimento	
Autorizzazione alla istituzione di deposito fiscale di tabacchi lavorati	
Rilascio nulla osta apparecchi sale VLT	
rilascio nulla osta di distribuzione e nulla osta di messa in esercizio per apparecchi	
Affidamento concessioni per l'esercizio dei giochi pubblici	
Vendita cartelle bingo	
Gestione rapporto convenzionale	

6.1 Analisi del rischio

Nel caso delle concessioni/autorizzazioni di natura amministrativa pura, le occasioni di esposizione alla corruzione risultano in gran parte le medesime rispetto ai provvedimenti di natura più propriamente tributaria; queste ultime, tuttavia, sono riconducibili a una normativa di settore che ne proceduralizza fortemente il rilascio, lasciando poco spazio alla discrezionalità del dipendente pubblico e, quindi, riducendo fortemente - rispetto a procedimenti autorizzatori tipici di diritto amministrativo - il grado di rischio, con riferimento alla probabilità che si verifichi la fattispecie illecita.

Per tutti i provvedimenti autorizzatori e concessori presi in considerazione, sono individuabili i seguenti fattori/indici di rischio:

- funzionario responsabile del procedimento e/o responsabile dell'adozione del provvedimento finale in posizione di conflitto di interessi;
- titolarità della fase istruttoria e decisoria del procedimento in capo al medesimo soggetto;
- acquisita familiarità di rapporti fra funzionari addetti al procedimento e soggetti richiedenti, dovuta alla mancanza di rotazione del personale nelle funzioni e/o alla mancata osservanza del codice di comportamento;
- mancato rispetto dell'ordine cronologico nella trattazione delle istanze senza plausibile giustificazione;
- assenza di reclami/contenzioso a fronte del mancato rispetto dei tempi di conclusione del procedimento;
- mancato rispetto degli obblighi di trasparenza e di informazione nei confronti dell'utenza;
- inesistenza di protocolli procedurali e ordini di servizio;
- mancato/scarso utilizzo delle procedure informatiche, ove previste;
- mancato rispetto dei protocolli di sicurezza informatica;
- mancata tracciabilità dei controlli effettuati nella fase istruttoria del procedimento;
- mancata effettuazione di attività audit sui procedimenti;
- affidamento di posizioni di responsabilità decisionale a funzionari già destinatari di provvedimenti disciplinari per fattispecie rilevanti ai sensi della legge.

Al fine di presidiare il rischio nell'area in questione, l'Agenzia ha da tempo adottato una serie di misure di carattere amministrativo e gestionale.

Un primo strumento consiste nell'adozione di specifici protocolli e procedure operative.

In questo ambito rientrano le linee guida di primo e secondo livello (manuali operativi sui flussi procedurali interni e direttive dell'Agenzia o disposizioni e ordini di servizio emanate a livello di strutture territoriali generali) elaborate per tutti i procedimenti presi in considerazione, con particolare riguardo alla gestione delle fasi più sensibili.

Lo scostamento da tali protocolli procedurali diviene forte indice sintomatico di una possibile volontà elusiva del funzionario incaricato dell'istruttoria.

Ulteriore importante strumento a garanzia della correttezza, imparzialità e trasparenza dell'operato degli uffici è costituito dall'utilizzo diffuso di sofisticate procedure telematiche che assicurano la completa tracciabilità degli atti e delle attività. In particolare, il sistema AIDA (Automazione Integrata Dogane

Accise), operativo sin dal 10 novembre 2003, è ancora oggi uno dei più avanzati sistemi di ausilio all'attività delle dogane, come confermato dai numerosi riconoscimenti conferiti dalla Comunità internazionale.

La ricognizione effettuata presso le strutture ha confermato la sussistenza di controlli e monitoraggi interni affidati alla catena decisionale Direttore di Struttura generale-Direttore di area o Ufficio - Capo Area – Capo Ufficio, oltre che del controllo attraverso l'audit interno (nella doppia modalità dell'*internal auditing* e ispettiva tradizionale), nonché del monitoraggio a distanza operato dalle Direzioni e dagli Uffici Centrali e dalle Aree delle Direzioni Interregionali, Regionali e Provinciali.

I Centri di responsabilità di primo e di secondo livello hanno emesso specifiche raccomandazioni in tema di rotazione anche degli incarichi più specifici.

Nella maggior parte dei procedimenti autorizzatori/concessori la fase istruttoria e la fase decisoria fanno capo a soggetti diversi: di regola il provvedimento finale è predisposto dal funzionario, responsabile della fase istruttoria che lo sottopone, per l'adozione, al Direttore dell'Ufficio. Di fatto, dunque, esiste un doppio controllo e una triplice ripartizione di responsabilità: funzionario redigente, Capo area o servizio, Direttore dell'ufficio.

6.2 Gestione del rischio

Come illustrato nel precedente paragrafo, l'Agenzia ha già adottato una serie di misure atte a presidiare il rischio di corruzione, sia nella fase di istruttoria endoprocedimentale, sia nella successiva fase di adozione del provvedimento. Le misure organizzative finalizzate alla prevenzione e all'emersione di patologie dell'attività amministrativa, di regola già attuate, devono in ogni caso essere ispirate ai seguenti principi:

- semplificazione delle procedure al fine di garantire la trasparenza dell'iter delle decisioni;
- monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali;
- potenziamento – compatibilmente con i vincoli generali derivanti dalle norme che definiscono le dotazioni organiche, limitano l'acquisizione di personale e ne impediscono la mobilità – delle risorse umane da adibire alle trattazioni nei settori a rischio, anche al fine di facilitare la rotazione;
- formazione mirata al fine di rendere le risorse umane quanto più fungibili rispetto alle attività da svolgere;
- previsione di doppi "visti" sulle istruttorie relative ai procedimenti amministrativi che presentano aspetti di maggior esposizione a rischio.

Si forniscono al riguardo le seguenti indicazioni.

Formazione delle decisioni

- *criteri di assegnazione di procedimenti particolarmente sensibili*

Compatibilmente con le esigenze di buon andamento dell'azione amministrativa, l'istruttoria delle istanze che, per l'ingente valore economico della pretesa o per ulteriori circostanze valutate dal Dirigente competente per funzione, debbono ritenersi particolarmente sensibili, deve essere assegnata ad almeno due funzionari anche se è unico il responsabile del procedimento.

- *adozione di protocolli procedurali*

Si raccomanda la predisposizione e l'utilizzo di protocolli procedurali mediante i quali dovranno essere definite nello specifico le modalità di svolgimento delle attività particolarmente complesse tenuto conto della normativa di settore, dei manuali operativi sui flussi procedurali interni, delle direttive emanate dall'Agenzia, dagli Uffici/Direzioni interregionali e regionali e dagli ordini di servizio.

Controllo delle decisioni

- tracciabilità dei controlli

A garanzia della completa tracciabilità dello sviluppo del procedimento e dell'individuazione delle singole responsabilità per ciascuna fase dello stesso, sulle istruttorie dei procedimenti autorizzatori e concessori non informatizzati deve essere apposto il visto del funzionario istruttore, del responsabile del servizio e del responsabile dell'area.

UNITA' ORGANIZZATIVA RESPONSABILE: <i>Direzione centrale gestione tributi e rapporto con gli utenti</i> da gennaio 2014: <i>Direzione centrale legislazione e procedure accise e altre imposizioni indirette</i> <i>- Ufficio accise sui prodotti energetici e alcolici e altre imposizioni indirette</i>				
Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile dell'attuazione delle misure
Aree/Procedimenti:	Ammissione degli enti di assistenza e di pronto soccorso alla riduzione della aliquota di accisa sui carburanti consumati dalle autoambulanze			
L'istruttoria è svolta dagli Uffici di terzo livello e non è sempre disponibile l'intera documentazione a riscontro	Emanazione di una nuova direttiva che riveda il flusso procedurale	30/06/2014	Percentuale di istruttorie incomplete	Direttore Centrale
Aree/Procedimenti:	Autorizzazione alle forniture in esenzione di accisa alle forze armate degli Stati che siano parti contraenti del Trattato Nord Atlantico			
La verifica in ordine alla sussistenza delle condizioni legittimanti il rilascio dell'autorizzazione è di competenza di altre Amministrazioni	Non applicabile			

UNITA' ORGANIZZATIVA RESPONSABILE: <i>Direzione centrale gestione tributi e rapporto con gli utenti</i> da gennaio 2014: <i>Direzione centrale legislazione e procedure doganali - Ufficio applicazione dei tributi doganali</i>				
Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile dell'attuazione delle misure
Procedimento:	Rilascio di informazioni vincolanti in materia di origine (IVO)			

Possibile incompletezza dell'istruttoria preliminare condotta dagli Uffici di III livello	Controllo di II livello sugli atti dell'istruttoria	In atto	Percentuale di istruttorie incomplete	Direttore Centrale
---	---	---------	---------------------------------------	--------------------

UNITA' ORGANIZZATIVA RESPONSABILE: Direzione centrale gestione tributi e rapporto con gli utenti				
da gennaio 2014: Direzione centrale legislazione e procedure doganali - Ufficio regimi doganali e traffici di confine				
Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile dell'attuazione delle misure
Procedimento:	Autorizzazione a compagnia marittima comunitaria all'esercizio del servizio di linea regolare di trasporto merci tra porto nazionale e porto di altro Stato membro dell'Unione Europea			
Fase istruttoria svolta con modalità cartacea	Informatizzazione della procedura	30/06/2014	Adozione della procedura informatica	Direttore Centrale
	Emanazione OdS per la rotazione degli assegnatari	30/06/2014	Percentuale di Personale ruotato	Direttore dell'Ufficio
Procedimento:	Autorizzazione al regime di transito ferroviario semplificato			
Fase istruttoria svolta con modalità cartacea	Controllo di II livello sugli atti dell'istruttoria	In atto	Numero di atti non controllati	Direttore dell'Ufficio
Procedimento:	Autorizzazione alle procedure semplificate per il trasporto di merci per via aerea su richiesta di Compagnia nazionale/estera- II livello			
Fase istruttoria svolta con modalità cartacea	Controllo di II livello sugli atti dell'istruttoria	In atto	Numero di atti non controllati	Direttore dell'Ufficio
Procedimento:	Autorizzazione alle procedure semplificate per il trasporto di merci via marittima su richiesta di Compagnia nazionale/estera			
Fase istruttoria svolta con modalità cartacea	Controllo di II livello sugli atti dell'istruttoria	In atto	Numero di atti non controllati	Direttore dell'Ufficio
Procedimento:	Autorizzazione all'importazione in franchigia dei beni a uso ufficiale e personale degli agenti e delle rappresentanze diplomatiche			
La verifica in ordine alla sussistenza delle condizioni legittimanti il rilascio dell'autorizzazione è di competenza di altre Amministrazioni	Non applicabile			
Procedimento:	Autorizzazione importazione in franchigia di autovetture per i residenti nello Stato Città del Vaticano			

La verifica in ordine alla sussistenza delle condizioni legittimanti il rilascio dell'autorizzazione è di competenza di altro Stato	Non applicabile			
Procedimento:	Autorizzazione al regime di trasformazione sotto controllo doganale nelle ipotesi in cui è previsto l'esame delle condizioni economiche (Allegato 76 parte A – punto 10, e parte B delle DAC)			
Acquisizione di pareri di altra Amministrazione sulla base di procedure non standardizzate	Sensibilizzazione di altre Amministrazioni centrali interessate per la definizione dell'iter del rilascio del parere	30/06/2014	Percentuale di Amministrazioni non sensibilizzate	Direttore Centrale
Procedimento:	Autorizzazione al regime di perfezionamento passivo nell'ipotesi in cui è previsto l'esame delle condizioni economiche			
Acquisizione di pareri di altra Amministrazione sulla base di procedure non standardizzate	Sensibilizzazione di altre Amministrazioni centrali interessate per la definizione dell'iter del rilascio del parere	30/06/2014	Percentuale di Amministrazioni non sensibilizzate	Direttore Centrale
Procedimento:	Autorizzazioni uniche nell'ambito dei regimi doganali economici			
Familiarità fra funzionari istruttori e privati richiedenti	Emanazione OdS per la rotazione degli assegnatari	30/06/2014	Percentuale di Personale ruotato	Direttore dell'Ufficio

UNITA' ORGANIZZATIVA RESPONSABILE: <i>Direzione centrale gestione tributi e rapporto con gli utenti</i> da gennaio 2014: Direzione centrale legislazione e procedure doganali - Ufficio tariffa doganale, dazi e regimi dei prodotti agricoli				
Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile dell'attuazione delle misure
Procedimento:	Autorizzazioni uniche nell'ambito delle destinazioni particolari			
Familiarità fra funzionari istruttori e privati richiedenti	Formazione e rotazione	31/12/2014	Percentuale di Personale formato/ruotato	Direttore dell'Ufficio
Procedimento:	Rilascio di informazioni tariffarie vincolanti (ITV)			
Elevata specializzazione richiesta al personale che effettua le valutazioni tecniche	Formazione e rotazione	31/12/2014	Percentuale di Personale formato/ruotato	Direttore dell'Ufficio

UNITA' ORGANIZZATIVA RESPONSABILE: *Direzione regionale/interregionale/interprovinciale*

Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile dell'attuazione delle misure
Procedimenti:	Autorizzazione alla costituzione e all'esercizio di Centri di Assistenza Doganale			
Attore coinvolto nel processo di rilascio/adozione del provvedimento in posizione di conflitto di interessi	Controlli a posteriori a campione o su specifica segnalazione	Immediata	Numero di controlli effettuati	Direttore Dirigente con funzioni di audit
	Formazione in materia di etica e codice di comportamento	31/12/2014	Percentuale di personale formato rispetto al totale dei dipendenti	Direttore
Anomali scostamenti dai tempi medi di conclusione del procedimento	Monitoraggio dei termini di conclusione dei procedimenti	30/06/2014	Percentuale di procedimenti conclusi oltre i termini di legge	Dirigente dell'Area Dogane
Arbitrarietà nello svolgimento dell'iter procedurale dell'attività autorizzatoria	Adozione di protocolli procedurali per le attività particolarmente complesse	30/06/2014	Effettiva adozione dei protocolli	Direttore
	Monitoraggio sul corretto utilizzo delle procedure informatiche	30/06/2014	Numero di controlli effettuati	Direttore Responsabili delle Strutture

UNITA' ORGANIZZATIVA RESPONSABILE: Ufficio di III Livello

Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile dell'attuazione delle misure
Aree:	Autorizzazioni a regimi, procedure doganali ed altre			
	Ammissione agli impieghi agevolati o esenti settore accise			
	Rilascio licenze fiscali e garanzie			
Attore coinvolto nel processo di rilascio/adozione del provvedimento in posizione di conflitto di interessi	Controlli a posteriori a campione o su specifica segnalazione	Immediata	Numero di controlli effettuati	Direttore dell'Ufficio delle Dogane
Familiarità di rapporti fra funzionari addetti al procedimento e soggetti richiedenti	Rotazione nelle assegnazioni al personale	Immediata	Presenza di disparità di carico di lavoro	Direttore dell'Ufficio delle Dogane

Titolarità della fase istruttoria del procedimento in capo ad un unico soggetto	Adozione di atti organizzativi che prevedano il coinvolgimento di più soggetti nella formazione dell'atto e la tracciabilità delle attività con apposizione dei visti	31/03/2014	Percentuale delle Strutture che hanno adottato la misura	Direttore dell'Ufficio delle Dogane
Anomali scostamenti dai tempi medi di conclusione del procedimento	Monitoraggio dei termini di conclusione dei procedimenti	30/06/2014	Percentuale di procedimenti conclusi oltre i termini di legge	Direttore dell'Ufficio delle Dogane
Arbitrarietà nello svolgimento dell'iter procedurale dell'attività autorizzatoria	Adozione di protocolli procedurali per le attività particolarmente complesse	31/12/2014	Effettiva adozione dei protocolli	Direttore dell'Ufficio delle Dogane
	Monitoraggio sul corretto utilizzo delle procedure informatiche	Immediata	Numero di controlli effettuati	Direttore dell'Ufficio delle Dogane

UNITA' ORGANIZZATIVA RESPONSABILE: SAISA - Area A

Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile dell'attuazione delle misure
Procedimento:	Accreditamento Società specializzate sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza (SCS)			
L'ottenimento del riconoscimento quale società specializzata in materia di controllo e sorveglianza consente alle società di operare in un settore specifico nel quale agiscono pochi soggetti, in ambiti anche diversi da quello strettamente connesso alle restituzioni FEAGA; il SAISA è l'ente che riconosce dette società a livello nazionale e detto riconoscimento consente di operare anche con altri enti, quale ad esempio AGEA.	Controllo puntuale della documentazione espressamente richiesta dal Reg. ce 612/2009, anche dal punto di vista contabile, visite in loco del Servizio di Controllo Interno del SAISA con team misti, verifica dell'andamento delle attività con richieste agli enti coinvolti, richiesta di informazioni a carattere generale alla Guardia di Finanza.	Immediata	Comunicazione delle certificazioni rilasciate annualmente dalle società alla Commissione Europea. Comunicazione delle società che hanno ottenuto il riconoscimento o il rinnovo alla Commissione Europea tramite la piattaforma informativa dedicata denominata ISAMM. Report dello SCI relativi alle verifiche effettuate presso sede legale ed operativa delle società.	Dirigente dell'Area A, Dirigente dello SCI.

Procedimento:	Autorizzazione all'esonero della presentazione del documento di importazione			
L'ottenimento dell'esonero agli operatori/esportatori che richiedono la restituzione consente loro di poter fruire più rapidamente delle restituzioni spettanti in quanto, entro i limiti finanziari fissati dal Reg. Ce 612/2009, è possibile non presentare, in presenza dell'esonero, i documenti comprovanti la definitiva importazione della merce nel Paese Terzo d'importazione a corredo dell'istanza. Ciò facilita il completamento della stessa riducendo i controlli dell'Organismo Pagatore	Controllo del corretto comportamento dal punto di vista amministrativo dell'operatore/esportatore richiedente, verifica dell'effettuazione di operazioni di esportazione con diritto a restituzione compiute prima della richiesta di esonero, verifica della mancata comminazione nel biennio precedente alla richiesta di sanzioni irrogate dal SAISA o altre sanzioni di altra natura che possano far ritenere non affidabile l'operatore/esportatore. Esistenza di un sistema di controllo di I livello dell'Area A monitorato dal Dirigente e verificato dallo SCI nell'ambito dei controlli di II livello. Possibilità di richiesta a scandaglio dei documenti d'importazione per ditte provviste di esonero.	Immediata	Numero delle richieste di esonero evase positivamente, numero delle richieste rigettate ed eventuali revoche	Dirigente dell'Area A.

MACRO-AREA DI RISCHIO: Autorizzazioni e concessioni				
UNITA' ORGANIZZATIVA RESPONSABILE: Direzione centrale tecnologie per l'innovazione				
Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile dell'attuazione delle misure
Procedimento:	Autorizzazione al servizio telematico doganale E.D.I. (Electronic Data Interchange)			
Accordo illecito tra il funzionario abilitato al rilascio e il privato fondato sulla mancata corrispondenza fra richiedente e destinatario effettivo dell'autorizzazione	Misure previste dalla circolare 63/2004	Già in atto	Percentuale di anomalie riscontrate (attualmente 0%)	Direttore DCTI
Procedimento:	Modifica al servizio telematico doganale E.D.I. (Electronic Data Interchange)			

Accordo illecito tra il funzionario abilitato al rilascio e il privato fondato sulla mancata corrispondenza fra richiedente e destinatario effettivo dell'autorizzazione	Misure previste dalla circolare 63/2004	Già in atto	Percentuale di anomalie riscontrate (attualmente 0%)	Direttore DCTI
--	---	-------------	--	----------------

AREA DI RISCHIO: Autorizzazioni e concessioni				
UNITA' ORGANIZZATIVA RESPONSABILE: Area Monopoli				
Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile dell'attuazione delle misure
Procedimento:	Nuove istituzioni rivendite e ricevitorie - patentini - trasferimenti concessioni - voltura - rinnovo/cessione rivendita tabacchi e ricevitorie lotto			
Svolgimento dei compiti sempre dal medesimo personale	Rotazione del personale	31/12/2014		Dirigente
Procedimento:	Prima iscrizione e rinnovo elenco esercenti apparecchi da intrattenimento			
Discrezionalità nella valutazione dei requisiti	Previsione del visto di più funzionari	31/12/2014		Dirigente
Procedimento:	Autorizzazione alla istituzione di deposito fiscale di tabacchi lavorati			
violazione delle procedure	Previsione del visto di più funzionari			
Procedimento:	Rilascio nulla osta apparecchi sale VLT			
Discrezionalità nella valutazione dei presupposti	Previsione del visto di più funzionari	31/12/2014		Dirigente
Procedimento:	Rilascio nulla osta di distribuzione e nulla osta di messa in esercizio per apparecchi			
Inosservanza procedure mancato rispetto dell'ordine temporale	Previsione del visto di più funzionari	31/12/2014		
Procedimento:	Affidamento concessioni per l'esercizio dei giochi pubblici			
Inosservanza della procedura discrezionalità nella valutazione dei presupposti	Rotazione assegnazione concessioni	31/12/2014	Contenzioso/ danno erariale	Dirigente/ Funzionario
Procedimento:	Gestione rapporto convenzionale			

Discrezionalità nella valutazione dei presupposti; inosservanza delle procedure di controllo; mancata evidenza degli inadempimenti convenzionali	Rotazione funzionari assegnatari	31/12/2014	Contenzioso/ danno erariale	Dirigente/ Funzionario
Procedimento: Vendita cartelle bingo				

BOZZA

7 SCELTA DEL CONTRAENTE PER L’AFFIDAMENTO DI LAVORI, FORNITURE E SERVIZI

7.1 Analisi del rischio

L’art. 1 comma 16 lettera b) della legge individua nelle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture una delle aree particolarmente esposte al rischio di corruzione.

Fasi particolarmente delicate delle procedure di affidamento risultano, in particolare:

- le attività svolte dal Responsabile Unico del Procedimento (RUP) quando caratterizzate da un alto tasso di discrezionalità (predisposizione degli atti preliminari di gara, nell’ambito dei quali sono individuati i requisiti di capacità tecnica ed economica per la partecipazione alla gara e i criteri per l’assegnazione dei punteggi alle offerte tecniche; verifica delle offerte sospette di anomalia);
- le attività svolte dalle Commissioni di gara soprattutto nelle ipotesi in cui il criterio di aggiudicazione sia quello dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

Anche la fase successiva alla scelta del contraente, ovvero quella di esecuzione del contratto, presenta profili di particolare delicatezza, con riferimento, ad esempio, alle competenze attribuite dal Direttore dell’esecuzione del contratto in materia di applicazione delle penali, liquidazione delle fatture o rilevazione di inadempimenti che, se segnalati, comporterebbero la risoluzione del contratto e l’incameramento della cauzione definitiva.

Nell’ambito dell’area Dogane dell’Agenzia l’acquisizione di lavori, forniture e servizi rientra tra le competenze della Direzione centrale amministrazione e finanza (DCAF), in cui è incardinato l’Ufficio Acquisti, di livello dirigenziale, che presiede alle politiche di approvvigionamento attraverso:

- le attività negoziali per le procedure di acquisizione di livello nazionale;
- le attività negoziali per l’acquisizione di beni, servizi e lavori per la struttura centrale;
- la gestione amministrativa dei contratti e dei relativi strumenti di garanzia;
- l’indirizzo, il coordinamento e il monitoraggio delle attività svolte a livello territoriale nello specifico settore degli approvvigionamenti non centralizzati o centralizzabili.

A livello regionale/interregionale, la “funzione acquisti” è invece gestita da un apposito “servizio” incardinato in un Ufficio (“Distretto”), anch’esso di livello dirigenziale, che provvede alla gestione degli approvvigionamenti di interesse locale. Nella Direzione interprovinciale, il dirigente preposto alla “funzione acquisti” è il Direttore interprovinciale.

Le competenze attribuite agli Uffici preposti alla “funzione acquisti”, a livello centrale e territoriale, sono indicate nelle determinazioni riguardanti l’organizzazione.

Ai diversi livelli di responsabilità organizzativa corrispondono diversi livelli di autorizzazione alla spesa; i massimali di spesa in funzione dei quali i dirigenti sono autorizzati alla stipula dei contratti, sono di seguito riportati.

Con riferimento agli acquisti di lavori per importi fino a € 500.000,00 IVA esclusa, il Dirigente preposto alla “funzione acquisti” autorizza la spesa e firma il contratto.

Per acquisti di beni e servizi di importo fino alla soglia comunitaria, il Dirigente dell’Ufficio preposto alla “funzione acquisti” autorizza la spesa e firma il contratto.

Per gli acquisti di beni, servizi e lavori di importo compreso tra i massimali indicati ai punti che precedono e l’importo di € 2.580.000,00 IVA esclusa:

- per le strutture centrali, il Direttore della Direzione centrale amministrazione e finanza autorizza la spesa e il Dirigente preposto all'Ufficio Acquisti firma il contratto;
- per le strutture regionali/interregionali, il Direttore regionale/interregionale autorizza la spesa e il Dirigente preposto alla "funzione acquisti" firma il contratto;
- per la struttura interprovinciale, il Direttore della Direzione centrale amministrazione e finanza autorizza la spesa e il Direttore interprovinciale firma il contratto.

Per gli acquisti di importo superiore a € 2.580.000,00 IVA esclusa, la spesa è autorizzata con delibera del Comitato di Gestione; con la medesima delibera è dato mandato al Direttore della struttura di vertice interessata, centrale o regionale/interregionale, di attivare le connesse procedure di gara. I relativi contratti sono sottoscritti dagli stessi Direttori di vertice interessati; i contratti riferiti a fabbisogni della Direzione interprovinciale, sono sottoscritti dal Direttore della Direzione centrale amministrazione e finanza, nell'ambito della quale è incardinato l'Ufficio Acquisti.

In presenza di "accordi quadro"/"convenzioni" già stipulati e che si realizzano mediante contratti attuativi (ordinazioni), l'autorizzazione alla sottoscrizione delle specifiche ordinazioni è concessa secondo i limiti autorizzativi sopra indicati.

Ove ricorrano i presupposti stabiliti dalla normativa vigente, la procedura negoziata con un unico soggetto, è autorizzata da:

- il Dirigente preposto alla "funzione acquisti", per importi sino alla soglia comunitaria per acquisti di beni e servizi;
- il Direttore Centrale Amministrazione e Finanza e il Direttore regionale/interregionale, per importi sino a euro 2.580.000,00; per la struttura interprovinciale provvede il Direttore della Direzione centrale amministrazione e finanza.
- il Direttore della Struttura di vertice interessata, centrale o regionale/interregionale – previo mandato del Comitato di Gestione dell'Agenzia, per importi superiori a euro 2.580.000,00; per la struttura interprovinciale la Direzione di vertice centrale interessata è la Direzione centrale amministrazione e finanza.

Al fine di garantire correttezza e uniformità di comportamenti, nonché l'allineamento alle disposizioni vigenti in materia di appalti pubblici e la definizione delle relative responsabilità organizzative, l'Agenzia si è dotata di un "*Manuale delle procedure dell'attività negoziale*", aggiornato, da ultimo, con Delibera del Comitato di Gestione n. 177 del 19/06/2012, le cui regole si applicano ai contratti individuati nel d.lgs. 163/2006 (Codice degli appalti pubblici), ivi compresi i cosiddetti "contratti esclusi" (tra cui rientrano le locazioni passive), individuati al titolo II dello stesso Codice. In linea con le disposizioni recate dal DPR 207/2010 (Regolamento attuativo del Codice degli appalti pubblici), nel predetto Manuale sono state definite anche le attività da svolgere per accertare la conformità delle prestazioni eseguite rispetto a quelle pattuite, nonché i soggetti incaricati distintamente per le forniture di lavori, beni e servizi, anche in considerazione della distinzione operata all'articolo 120 del citato Codice, tra "collaudo" e "verifica della conformità" delle prestazioni eseguite.

L'analisi condotta in collaborazione con la Direzione centrale amministrazione e finanza e con i referenti delle Direzioni territoriali ha permesso di effettuare una ricognizione delle numerose misure già adottate dall'Agenzia per prevenire il rischio corruzione e illegalità nell'ambito specifico.

La Direzione centrale amministrazione e finanza, nell'ambito della propria attività di coordinamento e monitoraggio degli uffici periferici, assicura costante attenzione alla regolarità delle procedure di affidamento, attraverso interventi diversificati, che riguardano:

- l'emanazione di istruzioni e direttive, tra le quali specifiche indicazioni operative in tema di rafforzamento del "sistema Consip" (*cf. nota 145245/RU del 10 dicembre 2012*), di Accordi quadro e di mercato elettronico (strumenti a garanzia di una maggiore economicità e trasparenza delle procedure di affidamento);
- l'applicazione di strumenti automatizzati, a supporto delle attività operative, che consentono di uniformare i comportamenti e monitorare le procedure;
- la chiara ripartizione dei compiti all'interno degli uffici con la definizione di posizioni organizzative interne (capi reparto/capi sezione) in grado di assicurare il coordinamento e il monitoraggio di sotto-insiemi di attività omogenee;
- l'emanazione di disposizioni per assicurare trasparenza e conoscibilità delle informazioni riguardanti le determinazioni raggiunte dall'amministrazione nella fase di scelta del contraente e consentire, in conformità alle recenti prescrizioni legislative in materia di trasparenza, la rilevazione in via automatizzata delle informazioni da pubblicare semestralmente (ex art. 23 d.lgs. n. 33/2013) e annualmente (ex art. 32 d.lgs. 33/2013), in funzione della quale sono già state avviate le attività per l'attuazione del sistema gestionale di supporto "contabilità e acquisti" (*cf. nota Prot. 59004 RU del 17 maggio 2013*);
- la verifica dei requisiti autocertificati dagli operatori;
- la creazione di un sistema di valutazione dei fornitori;
- l'organizzazione di un apposito corso di formazione tenuto da referenti Consip destinato agli addetti agli acquisti a livello centrale e periferico.

In particolare, relativamente al ciclo degli approvvigionamenti, si investe sulla diffusione delle informazioni e sulla standardizzazione delle procedure, al fine di razionalizzare e facilitare lo svolgimento delle attività degli uffici acquisti operanti presso le articolazioni territoriali dell'Agenzia, semplificando, nel contempo, gli adempimenti a carico delle imprese partecipanti alle gare.

In tale ambito, oltre alla predisposizione del già menzionato "*Manuale delle procedure dell'attività negoziale*", si è provveduto a creare un'apposita area tematica nel sito "intranet" dell'Agenzia denominata "*Attività negoziale*" con l'obiettivo di raccogliere tutte le informazioni rilevanti e la documentazione di supporto per il corretto svolgimento delle procedure.

L'area è costantemente aggiornata, anche alla luce del contributo dei soggetti coinvolti nell'ambito dei procedimenti di acquisizione di beni, lavori e servizi.

L'area è suddivisa in quattro sezioni (*1. Disposizioni normative e operative – 2 "Processi, Procedure e Modulistica – 3. Giurisprudenza - 4. FAQ, Informazioni utili e Contatti*) al fine di rappresentare in modo organico le informazioni e la documentazione secondo un criterio di omogeneità dei contenuti. Nella sezione "*Processi, Procedure e Modulistica*", in particolare, vengono descritte le procedure organizzative e sono rappresentati i flussi, i ruoli e le responsabilità dei soggetti che presidiano la gestione degli approvvigionamenti. È riportata altresì una serie di format in versione "standard" della documentazione prevista per ogni tipologia di procedura di gara (sopra e sotto-soglia) da personalizzare sulla base della

specifica tipologia di acquisto. Viene riportato, infine, il riepilogo della documentazione da produrre per ogni procedura di approvvigionamento.

Relativamente alla fase di esecuzione del contratto, sono state impartite specifiche disposizioni operative in ordine alla gestione dei contratti, alla definizione di un'apposita documentazione di dettaglio e al monitoraggio delle relative scadenze mediante la creazione di un sistema interno di *alert*.

Per ciò che concerne i pagamenti, infine, tutte le connesse movimentazioni (dalla fase di disposizione dei pagamenti alle relative riconciliazioni con le risultanze provenienti dalla Banca d'Italia, in qualità di istituto tesoriere) sono gestite attraverso un sistema automatizzato di Tesoreria (sistema gestionale "*Sigma-Oracle*") che, oltre a monitorare la tempestività nei pagamenti, consente di monitorare e storicizzare i controlli propedeutici (e il relativo esito) in ordine agli adempimenti previsti dall'art. 48 bis D.P.R. n. 602/1973, all'esattezza delle coordinate bancarie inserite nell'Anagrafe Fornitori, alla presenza dei codici CIG e CUP, alla regolarità contributiva dei fornitori (DURC), all'eventuale sussistenza di provvedimenti di Fermo Amministrativo nei confronti degli stessi, alla compiuta pubblicazione sul sito web dei dati inerenti i contratti in essere.

<u>AREA DOGANE E AREA MONOPOLI</u>	
Direzione centrale amministrazione e finanza	
<i>Procedimento censito</i>	
Redazione crono programma	
Definizione dei requisiti di qualificazione	
Definizione dei requisiti di aggiudicazione	
Revoca bando	
Subappalto	
Valutazione delle offerte e verifica eventuali anomalie	
Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento	
Affidamenti diretti	
Definizione dell'oggetto dell'affidamento	
Procedure negoziate	

Varianti in corso di esecuzione del contratto	
Fase di esecuzione del contratto: liquidazione fatture, rilevazione eventuali inadempimenti, applicazione penali	
<u>AREA DOGANE</u>	
Direzione regionale/interregionale/interprovinciale - Distretto	
<i>Procedimento censito</i>	
Redazione crono programma	
Valutazione delle offerte e verifica eventuali anomalie	
Fase di esecuzione del contratto: liquidazione fatture, rilevazione eventuali inadempimenti, applicazione penali	
Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento	
Procedure negoziate	
Affidamenti diretti	
Varianti in corso di esecuzione del contratto	
Definizione dell'oggetto dell'affidamento	

7.2 Gestione del rischio

L'Agenzia si è già dotata di una serie di misure atte a presidiare il rischio di corruzione, sia nella fase di scelta del contraente sia nella successiva fase di esecuzione del contratto.

Considerato che, in conformità a quanto prescritto al comma 9 lett. b) della legge, nel Piano occorre valutare l'opportunità di introdurre, in aggiunta a quelli già esistenti, altri meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni con l'obiettivo di abbassare ulteriormente il livello attuale di rischio, tenuto conto delle indicazioni contenute nella legge e nelle linee di indirizzo emanate dal Comitato interministeriale, si possono individuare gli ambiti di intervento descritti nel seguito.

Formazione delle decisioni

- Protocolli di legalità

Sulla scorta delle indicazioni contenute nella legge (art. 1 comma 17) e al punto 4 delle linee di indirizzo emanate dal Comitato Interministeriale, si ritiene opportuno prescrivere che, in ogni caso di procedura ad evidenza pubblica attivata dagli uffici dell'Agenzia, venga previsto negli avvisi, nei bandi di gara o nelle

lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara.

Controllo delle decisioni

- Frazionamento

Si raccomanda la dovuta attenzione affinché non si verifichino parcellizzazioni delle commesse finalizzate a mantenere gli importi degli affidamenti “sottosoglia”.

UNITA' ORGANIZZATIVA RESPONSABILE: Direzione centrale amministrazione e finanza				
Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile dell'attuazione delle misure
Procedimenti: Definizione dell'oggetto dell'affidamento				
Artata creazione emergenza/necessità o rappresentazione infedele del reale bisogno (fuori programmazione)	Attenta pianificazione dei fabbisogni e monitoraggio delle spese ordinarie e di investimento in aderenza a quanto già prescritto con la nota 18292/ri del 22/06/2011	30/11/2014	Rapporto tra spesa pianificata e spesa effettiva/ percentuale di acquisti effettuati fuori piano	Strutture centrali richiedenti Ufficio acquisti
Procedimenti: Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento				
Frazionamento delle spese al fine di poter ricorrere ad acquisti in economia anziché mediante l'indizione di gare ad evidenza pubblica	Attenta pianificazione dei fabbisogni e monitoraggio delle spese ordinarie e di investimento	30/11/2014	Esiti monitoraggio	Strutture centrali richiedenti Ufficio acquisti
Scelta della procedura (ad es. indebito ricorso alla somma urgenza, abuso dell'utilizzo della procedura negoziata e dell'affidamento diretto) funzionale al conseguimento di un interesse privato	Adozione di misure organizzative interne che prevedano la tracciabilità degli adempimenti e dell'iter procedurale seguito anche attraverso la stampa delle schermate di consultazione del portale degli acquisti in rete della P.A.	31/03/2014	Effettiva adozione delle misure organizzative	Direttore Ufficio Acquisti
	Verifica da parte del Dirigente responsabile sul rispetto della normativa e delle misure organizzative predisposte	30/04/2014	Percentuale dei controlli effettuati rispetto al totale delle procedure	Direttore Ufficio Acquisti
	Controllo a campione interventi audit	31/12/2014	Percentuale dei controlli effettuati rispetto al totale delle procedure	Direttore UCAI

Procedimenti:	Definizione dei requisiti di qualificazione			
Definizione dei requisiti di accesso alla gara al fine di favorire una specifica impresa	Controllo del rigoroso rispetto degli artt. 41,42 e 46 del D.Lgs. 163 del 2006 e della Determina AVCP n.4 del 04/10/2012	30/11/2014	Esiti controllo	Direttore Ufficio Acquisti
Procedimenti:	Definizione dei requisiti di aggiudicazione			
Uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire una specifica impresa	Rispetto del criterio di collegialità per la definizione dei criteri di aggiudicazione	in atto	Presenza sottoscrizione di almeno 2 soggetti diversi	Direttore Ufficio Acquisti
Procedimenti:	Valutazione delle offerte e verifica eventuali anomalie			
Accordo collusivo tra l'impresa ed il dipendente	La discrezionalità dei criteri adottati dalla commissione per l'attribuzione dei punteggi è limitata dal rigoroso rispetto dell'art. 84 del D.Lgs 163/2006 e dell' art. 120 del DPR n.207 del 2010	in atto		Direttore Ufficio Acquisti
Omesso controllo sulla sussistenza dei requisiti di partecipazione	Disposizioni di servizio per la verifica dei requisiti autocertificati dagli operatori economici per l'affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture	Già attuata con nota prot. N. 16739/RI del 21/06/2012	Percentuale dei controlli effettuati	Direttore Ufficio Acquisti
Procedimenti:	Subappalto			
Strumentale ricorso al subappalto per favorire imprese non aventi requisiti di qualificazione per la partecipazione alla gara	monitoraggio e controllo in fase di esecuzione lavori	immediata	numero di controlli effettuati	Direttore Ufficio Acquisti
Omesso controllo in ordine alla sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 118 D.Lgs. 163 del 2006	Controllo in fase di esecuzione dei lavori	immediata	numero di controlli effettuati	Direttore Ufficio Acquisti
Procedimenti:	Affidamenti diretti			
Abuso dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla Legge e/o affidamenti per false "emergenze"	Attenta pianificazione dei fabbisogni e verifica periodica in ordine alle precedenti acquisizioni di beni o servizi della stessa tipologia ed all'effettivo ricorrere dei presupposti di legge	30/11 su base annuale	Esiti verifica	Direttore Ufficio Acquisti
Procedimenti:	Revoca bando			

Abuso del provvedimento di revoca del bando al fine di bloccare una gara il cui risultato si sia rilevato diverso da quello atteso o di concedere un indennizzo all'aggiudicatario	Prevedere la supervisione del Direttore centrale	Già adottata		Direttore DCAF
Procedimenti:	Fase di esecuzione del contratto: liquidazione fatture, rilevazione eventuali inadempimenti, applicazione penali			
Infedele ricezione dell'acquisto e/o infedele rilascio certificato collaudo lavori	Atti di indirizzo operativo	30.06.2014		Direttore DCAF
	Controllo a campione della regolare esecuzione del contratto	30.11. su base annuale	percentuale di anomalie riscontrate sul totale dei controlli effettuati	Direttore Ufficio Acquisti
Procedimenti:	Varianti in corso di esecuzione del contratto			
Ammissioni di varianti in corso d'opera al fine di consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara	Direttive recanti prescrizioni circa la redazione di capitolati contenenti precise indicazioni del fabbisogno	Già attuata note prott. n.12316/RI del 10/05/2012, n.5017/RI del 22/02/2012 e n.4136/ri del 16/02/2012	percentuale di varianti applicate	Strutture centrali richiedenti Ufficio acquisti
Procedimenti:	Procedure negoziate			
Artificioso frazionamento finalizzato all'elusione delle norme che regolano la disciplina degli appalti pubblici	Attenta pianificazione dei fabbisogni e verifica periodica in ordine alle precedenti acquisizioni di beni o servizi della stessa tipologia	30/11 su base annuale	Esiti verifica	Direttore Ufficio Acquisti

UNITA' ORGANIZZATIVA RESPONSABILE: Distretto				
Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile dell'attuazione e delle misure
Procedimento:	Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento			
Scelta della procedura (ad es. indebito ricorso alla somma urgenza, abuso dell'utilizzo della procedura negoziata e dell'affidamento diretto) funzionale al conseguimento di un interesse privato	Adozione di misure organizzative interne che prevedano la tracciabilità degli adempimenti e dell'iter procedurale seguito anche attraverso la stampa delle schermate di consultazione del portale degli acquisti in rete della P.A.	31/03/2014	Percentuale delle Strutture che al 31/03/2014 hanno adottato le misure organizzative (100%)	Direttore interregionale/regionale/inter provinciale Direttore Distretto

	Verifica da parte del Dirigente responsabile sul rispetto della normativa e delle misure organizzative predisposte	30/04/2014	Percentuale dei controlli effettuati rispetto al totale delle procedure	Direttore Distretto
	Controllo a campione interventi audit	31/12/2014	Percentuale dei controlli effettuati rispetto al totale delle procedure	Direttore Area Personale
Procedimento:	Procedure negoziate			
Artificioso frazionamento finalizzato all'elusione delle norme che regolano la disciplina degli appalti pubblici	Attenta pianificazione dei fabbisogni e verifica periodica in ordine alle precedenti acquisizioni di beni o servizi della stessa tipologia	30/11 su base annuale	Esiti verifica	Direttore
Procedimento:	Affidamenti diretti			
Abuso dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla Legge e/o affidamenti per false "emergenze"	Attenta pianificazione dei fabbisogni e verifica periodica in ordine alle precedenti acquisizioni di beni o servizi della stessa tipologia ed all'effettivo ricorrere dei presupposti di legge	30/11 su base annuale	Esiti verifica	Direttore
Procedimento:	Fase di esecuzione del contratto: liquidazione fatture, rilevazione eventuali inadempimenti, applicazione penali			
Irregolare ricezione dell'acquisto e/o collaudo dei lavori	Atti di indirizzo operativo	31/07/2014	Percentuale di non conformità agli atti di indirizzo	Direttore DCAF
	controllo a campione della regolare esecuzione dei lavori		Numero di controlli effettuati	Direttore interregionale/regionale/interprovinciale Direttore Distretto
Procedimento:	Varianti in corso di esecuzione del contratto			
Ammissioni di varianti in corso d'opera al fine di consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara	Direttive recanti prescrizioni circa la redazione di capitolati contenenti precise indicazioni del fabbisogno	Già attuata note prott. n.12316/RI del 10/05/2012, n.5017/RI del 22/02/2012 e n.4136/ri del 16/02/2012	percentuale di varianti applicate	Strutture richiedenti
Procedimento:	Definizione dell'oggetto dell'affidamento			
Artata creazione emergenza/necessità o rappresentazione infedele del reale bisogno (fuori	Attenta pianificazione e monitoraggio delle spese ordinarie e di investimento	Immediata	Rapporto tra spesa pianificata e spesa effettiva	Direttore DCAF Direttore interregionale/regionale/provinciale

programmazione)	Istituzione di team tecnici in grado di valutare la definizione dell'oggetto dell'intervento	31/07/2014	Percentuale delle Strutture che al 31/07/2014 hanno istituito i team (100%)	Direttore Interregionale/ Regionale/Provinciale
-----------------	--	------------	---	---

BOZZA

8 CONCESSIONI ED EROGAZIONI DI SOVVENZIONI, CONTRIBUTI, SUSSIDI, AUSILI FINANZIARI, NONCHÉ ATTRIBUZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI DI QUALUNQUE GENERE A PERSONE ED ENTI PUBBLICI E PRIVATI

La legge, all'art. 1 comma 16 lettera c), individua quali procedimenti maggiormente esposti al rischio di corruzione quelli inerenti al rilascio di concessioni e alle erogazioni di sovvenzioni e contributi o, in ogni caso, i procedimenti che attribuiscono vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

Tra le attività di competenza dell'Agenzia, per le caratteristiche proprie di ciascuna erogazione, si ritengono riconducibili a tale tipologia di procedimenti abbuoni, restituzioni e i rimborsi nel settore accise e restituzioni, rimborsi, riscossioni e pagamenti nel settore dogane, nonché le restituzioni alle esportazioni.

Anche in questo settore, le attività dell'Agenzia riconducibili alla predetta lettera c) del comma 16 non sono – quanto a natura giuridica – perfettamente assimilabili a quelle indicati nella norma. Ancora una volta, ci troviamo all'interno del peculiare sinallagma di diritto pubblico sotteso all'obbligazione tributaria.

Le erogazioni in parola infatti non hanno la natura di sovvenzioni, contributi, sussidi o ausili finanziari *strictu sensu*, in quanto attengono al rapporto giuridico d'imposizione fiscale.

Tuttavia avuto riguardo all'effettivo vantaggio economico che il soggetto passivo può ottenere a seguito dell'erogazione attribuita, si ritiene opportuno procedere all'analisi del rischio e alla predisposizione delle misure per il suo contenimento anche in questo settore.

All'analisi di ognuno di tali procedimenti, che rilevano, nel senso dianzi precisato, ai fini della individuazione delle misure di contenimento del rischio corruttivo, vengono riservati i paragrafi che seguono.

Si precisa che tali procedure, sebbene appaiano significative ai fini della legge e pertanto oggetto di separata trattazione, non sono da ritenersi soggette all'obbligo della pubblicazione ex art. 26 d.lgs. n. 33/2013 in quanto i criteri e le modalità delle suddette erogazioni, risultano normativamente predeterminati e, pertanto, non soggetti a sindacato discrezionale da parte dell'amministrazione. Peraltro, la normativa comunitaria (Reg. CE 259/08 e successive modifiche, recante modalità di applicazione del Reg. CE 1290/05) prevede e disciplina l'obbligo di pubblicazione delle informazioni sui beneficiari dei finanziamenti provenienti dal FEAGA (vedi paragrafo seguente).

AREA DOGANE

Direzione Centrale Gestione Tributi e Rapporto con gli Utenti

da gennaio 2014:

Direzione Centrale Legislazione e Procedure Accise e altre imposizioni indirette

Procedimento censito

Assegnazione di un contingente in esenzione da accisa di prodotti energetici da destinare al consumo e alla vendita nel territorio della Repubblica di San Marino



Direzione regionale/interregionale/interprovinciale

Procedimento censito

Rimborso, sgravio e non contabilizzazione a posteriori dei dazi doganali susseguenti a decisione comunitaria



Direzione regionale/interregionale/interprovinciale - Ufficio di III livello

Area di rischio: Abbuoni, restituzioni e rimborsi nel settore delle accise

Procedimento censito

Abbuoni, restituzioni e rimborsi nel settore delle accise



Accredito d'imposta per i carburanti consumati dalle autoambulanze di pertinenza degli enti di assistenza e di pronto soccorso



Agevolazioni per prodotti petroliferi impiegati come combustibili per riscaldamento in alcune zone geografiche (D.P.R. 361/1999)



Rimborso autotrasportatori (D.P.R. 277/2000)



Rimborso tassisti (D.M. 29.3.1994)



Sospensione della riscossione dei tributi in materia di accise



Area di rischio: Restituzioni, rimborsi, riscossioni, pagamenti

Procedimento censito

Accettazione/svincolo depositi cauzionali prestati mediante fideiussione per i diritti doganali



Autorizzazione alla restituzione dei diritti doganali e altre imposte per i prodotti industriali esportati	
Discarico per inesigibilità crediti iscritti a ruolo	
Rateizzazione del pagamento dei tributi in materia di dogane e di accise non iscritti al ruolo	
Rimborso, sgravio e non contabilizzazione "a posteriori" dei diritti doganali	
Riscossione tributi doganali ed extra doganali per conto di altre amministrazioni	
Sospensione della riscossione dei tributi in materia di dogane	
Servizio Autonomo Interventi nel Settore Agricolo	
<i>Procedimento censito</i>	
Restituzione all'esportazione di prodotti agricoli	

8.1 Restituzioni, rimborsi, riscossioni, pagamenti

La normativa doganale¹⁴ prevede agli articoli 235 e seguenti del CDC e 877-904 delle DAC la possibilità di chiedere il rimborso di diritti già pagati o lo sgravio di quelli contabilizzati ma non ancora pagati.

Per rimborso si intende la restituzione totale o parziale dei tributi doganali pagati (ripetizione dell'importo versato).

Lo sgravio attiene invece alla decisione dell'Autorità doganale di non riscuotere, totalmente o parzialmente, l'importo di un'obbligazione doganale iscritto nei propri registri contabili (quindi contabilizzato) ma non ancora pagato dal soggetto passivo d'imposta.

Le fattispecie che giustificano i provvedimenti di rimborso, sgravio e non contabilizzazione a posteriori dei dazi sono molteplici: merci rifiutate dall'importatore perché difettose o non conformi alle clausole del contratto di acquisto; casi di invalidazione della dichiarazione doganale (ex art. 66 del CDC); ragioni di equità a salvaguardia di operatori che hanno agito in situazioni particolari e/o eccezionali; contabilizzazioni o riscossi effettuate illegalmente; contabilizzazioni a posteriori operate contrariamente alle ipotesi di esclusione previste dall'art. 220, paragrafo 2, del CDC.

¹⁴ Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio del 12/10/1992 (CDC): Titolo VII - Capitolo 5 – Artt.: 235; 236; 237; 238; 239; 240; 241; 242.
Regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione del 02/07/1993 (DAC): Titolo IV – Capitoli da 1 a 4 - Artt.: da 877 a 912

Nell'ambito delle suddette categorie rientrano numerose fattispecie concrete che i competenti Uffici delle dogane e le Direzioni interregionali, regionali o interprovinciali devono analizzare caso per caso.

In ragione della varietà delle ipotesi ricorrenti, la fase istruttoria postula che l'esame dei presupposti legittimanti l'accoglimento delle istanze vada compiuta con riferimento specifico al singolo caso analizzato avendo cura di valutare la validità e l'eshaustività della documentazione presentata a corredo dell'istanza.

La concessione del rimborso, sgravio o non contabilizzazione a posteriori dei dazi comporta, di fatto, la revisione dell'accertamento doganale compiuto all'esito della convalida della dichiarazione doganale. Infatti, gli operatori molto spesso includono tali istanze nell'ambito delle richieste della revisione della dichiarazione doganale di cui all'art. 78 del CDC e all'art. 11 del d.lgs. 374/90.

8.1.1 *Analisi del rischio*

Il procedimento di rimborso/sgravio comporta un nuovo accertamento, secondo le condizioni previste dagli articoli 235 - 239 del C.D.C. e seguendo la procedura dettata dagli articoli 877 - 904 del Reg. CE 2454/93 (Disposizioni di applicazione del Codice Doganale Comunitario).

8.1.2 *Gestione del rischio*

Si segnalano nuovamente le Linee Guida della ex Direzione centrale accertamenti e controlli, laddove viene disposto che le strutture interessate vigilino e intervengano per garantire il corretto comportamento del personale addetto ai controlli in relazione ai profili deontologici ed etici richiesti, provvedendo alla costante verifica della permanenza di tali requisiti.

Inoltre, con specifico riferimento ai rimborsi e sgravi concessi ex articoli del CDC 239 e 236, quest'ultimo anche in combinato disposto con l'art. 220, paragrafo 2, del CDC, particolare attenzione dovrà essere riservata all'attività di valutazione (connotata da elevati elementi di discrezionalità) della buona fede e diligenza dell'operatore, la cui constatazione, in concomitanza di altre circostanze, comporta la decadenza della pretesa daziaria.

8.2 *Abbuoni e rimborsi nel settore delle accise*

Gli istituti dell'abbuono, del rimborso e dello sgravio nel settore delle accise sono riconducibili nell'ambito delle esenzioni, agevolazioni o esclusioni dall'applicazione delle aliquote previste per l'accisa e/o addizionali anche regionali.

Se il presupposto impositivo è dato in generale dalla fabbricazione del prodotto o dall'importazione, l'accisa diviene esigibile al momento dell'immissione in consumo; la commercializzazione è un evento successivo alla realizzazione del presupposto del tributo e, in determinati casi, ne neutralizza gli effetti: infatti quando si verificano fatti, normativamente previsti che rendono impossibile la vendita dei beni destinati al consumo, la capacità contributiva del soggetto passivo viene ridotta o azzerata e, di conseguenza, l'imposta non è più dovuta.

Da ciò deriva che se fra la realizzazione del presupposto d'imposta e il momento in cui la stessa diviene esigibile si verificano eventi che comportano la definitiva dispersione del prodotto, essi fanno sorgere il diritto all'abbuono del tributo.

L'art. 4 del d.lgs. 504/95 (TUA) individua tali fatti nelle perdite di lavorazione, nei cali naturali e tecnici, negli ammanchi dovuti a caso fortuito o forza maggiore.

Qualora i prodotti sottoposti ad accisa siano oggetto di cessione intracomunitaria o di esportazione al di fuori del territorio UE, si verifica un altro caso in cui l'imposta non è dovuta, in quanto viene meno l'obbligazione tributaria: in tali fattispecie l'operatore economico ha diritto all'esenzione e, di conseguenza, qualora abbia già versato il tributo, ai sensi dell'art. 6 del TUA, il cedente può chiederne il rimborso.

Un altro caso nel quale è previsto il rimborso, riguarda lo specifico impiego del prodotto soggetto ad accisa: se l'impiego avviene in usi esenti o ad aliquota ridotta, l'operatore economico acquisisce il diritto al rimborso, lo stesso accade se il prodotto non può più essere utilizzato per l'uso per il quale era stato tassato o se viene utilizzato per ottenere un prodotto diverso con tassazione minore.

Colui che ha titolo a ottenere un rimborso può richiederlo in denaro o in accredito e l'Ufficio delle dogane liquida l'importo dovuto dopo aver verificato la tempestività della domanda, l'effettivo versamento dell'accisa e l'aliquota applicata e la sussistenza dell'indebito pagamento.

8.2.1 Analisi del rischio

Per quanto riguarda questa tipologia di procedimenti, la fase dell'istruttoria appare delicata in funzione dei rilevanti interessi economici sottesi al conseguimento del beneficio.

Pur non sussistendo un'ampia discrezionalità nella valutazione dei presupposti legittimanti l'erogazione dell'abbuono e del rimborso, l'istruttoria potrebbe costituire un momento di valutazione esposto all'ingerenza di indebite pressioni da parte del privato che voglia conseguire un illecito riconoscimento.

Il funzionario che effettua l'istruttoria deve valutare con attenzione l'autenticità e la veridicità delle operazioni poste in essere dal richiedente le quali debbono essere tutte suffragate da idonea documentazione.

8.2.2 Gestione del rischio

Identificata la fase istruttoria quale segmento del procedimento più esposto al rischio, debbono essere approntate misure idonee a contenere le criticità individuate per tale fase del procedimento amministrativo.

Formazione delle decisioni

- criteri di assegnazione di procedimenti particolarmente sensibili

Compatibilmente con le esigenze di buon andamento dell'azione amministrativa, l'istruttoria delle istanze che, per l'ingente valore economico della pretesa o per ulteriori circostanze valutate dal Dirigente competente per funzione debbono ritenersi particolarmente sensibili, deve essere assegnata ad almeno due funzionari anche se è unico il responsabile del procedimento.

- adozione di protocolli procedurali

Si raccomanda la predisposizione e l'utilizzo di protocolli procedurali mediante i quali dovranno essere definite nello specifico le modalità di svolgimento delle attività particolarmente complesse tenuto conto della normativa di settore, dei manuali operativi sui flussi procedurali interni, delle direttive emanate dall'Agenzia, dagli Uffici/Direzioni interregionali e regionali e dagli ordini di servizio.

Controllo delle decisioni:

- tracciabilità dei controlli

A garanzia della completa tracciabilità dello sviluppo del procedimento e dell'individuazione delle singole responsabilità per ciascuna fase dello stesso, si ritiene necessario che sulle istruttorie per il rilascio

dei benefici, laddove le conseguenti liquidazioni non avvengano tramite procedure informatizzate, debba essere apposto il visto del funzionario istruttore, del responsabile del servizio e del responsabile dell'Area.

UNITA' ORGANIZZATIVA RESPONSABILE: Direzione Regionale/Interregionale/Interprovinciale				
Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile dell'attuazione delle misure
Procedimento:	Rimborso, sgravio e non contabilizzazione a posteriori dei dazi doganali susseguenti a decisione comunitaria			
Attore coinvolto nel processo di rilascio/adozione del provvedimento in posizione di conflitto di interessi	Controlli a posteriori a campione o su specifica segnalazione	Immediata	Numero di controlli effettuati	Direttore Dirigente con funzioni di audit
	Formazione in materia di etica e codice di comportamento	31/12/2014	Percentuale di personale formato rispetto al totale dei dipendenti	Direttore
Anomali scostamenti dai tempi medi di conclusione del procedimento	Monitoraggio dei termini di conclusione dei procedimenti	30/06/2014	Percentuale di procedimenti conclusi oltre i termini di legge	Dirigente dell'Area Dogane
Arbitrarietà nello svolgimento dell'iter procedurale dell'attività autorizzatoria	Adozione di protocolli procedurali per le attività particolarmente complesse	30/06/2014	Effettiva adozione dei protocolli	Direttore
	Monitoraggio sul corretto utilizzo delle procedure informatiche	30/06/2014	Numero di controlli effettuati	Direttore Responsabili delle Strutture

UNITA' ORGANIZZATIVA RESPONSABILE: Ufficio di III Livello				
Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile dell'attuazione delle misure
Aree:	Abbuoni, restituzioni e rimborsi nel settore delle accise			
	Restituzioni, rimborsi, riscossioni, pagamenti			
Attore coinvolto nel processo di rilascio/adozione del provvedimento in posizione di conflitto di interessi	Controlli a posteriori a campione o su specifica segnalazione	Immediata	Numero di controlli effettuati	Direttore dell'Ufficio delle Dogane
Familiarità di rapporti fra funzionari addetti al procedimento e soggetti richiedenti	Rotazione nelle assegnazioni al personale	Immediata	Presenza di disparità di carico di lavoro	Direttore dell'Ufficio delle Dogane

Titolarità della fase istruttoria del procedimento in capo ad un unico soggetto	Adozione di atti organizzativi che prevedano il coinvolgimento di più soggetti nella formazione dell'atto e la tracciabilità delle attività con apposizione dei visti	31/03/2014	Percentuale delle Strutture che hanno adottato la misura	Direttore dell'Ufficio delle Dogane
Anomali scostamenti dai tempi medi di conclusione del procedimento	Monitoraggio dei termini di conclusione dei procedimenti	30/06/2014	Percentuale di procedimenti conclusi oltre i termini di legge	Direttore dell'Ufficio delle Dogane
Arbitrarietà nello svolgimento dell'iter procedurale dell'attività autorizzatoria	Adozione di protocolli procedurali per le attività particolarmente complesse	31/12/2014	Effettiva adozione dei protocolli	Direttore dell'Ufficio delle Dogane
	Monitoraggio sul corretto utilizzo delle procedure informatiche	Immediata	Numero di controlli effettuati	Direttore dell'Ufficio delle Dogane

8.3 Erogazioni FEAGA

Nell'ambito dell'Agenzia opera il Servizio Autonomo Interventi Settore Agricolo (S.A.I.S.A) quale Organismo responsabile in Italia della erogazione delle somme stanziare dall'Unione Europea a titolo di restituzione all'esportazione di prodotti agricoli verso paesi terzi. Presso il suddetto Servizio confluiscono tutte le istanze presentate dagli operatori interessati a ottenere il beneficio della restituzione, corredate della documentazione prevista. Esso è definito "Organismo pagatore FEAGA" riconosciuto come tale ai sensi del Reg. CE 885/06, che ha abrogato il Reg. CEE 1663/95.

Il sistema delle restituzioni fa parte della politica agricola comune (PAC) dell'Unione Europea finalizzata ad assicurare una gestione comune dei mercati agricoli.

La restituzione all'esportazione è, quindi, un beneficio concesso agli esportatori di prodotti agricoli diretto a compensare la differenza tra i costi di produzione e i prezzi di talune merci prodotte nell'Unione europea, destinate ad essere esportate verso i paesi terzi, e i costi o prezzi vigenti sul mercato mondiale.

Nell'ambito delle attività istituzionalmente ad esso demandate, al SAISA compete pertanto, previa valutazione della sussistenza dei presupposti di legge, l'emissione dell'ordine di pagamento della restituzione all'esportazione all'avente diritto.

Nel procedimento richiamato, particolare rilevanza e delicatezza assume, per i fini che qui interessano, la fase relativa alla verifica e al riscontro della sussistenza di tutti i requisiti richiesti per l'insorgenza del diritto alla restituzione. È in questa fase, infatti, che potrebbero innescarsi comportamenti antigiuridici tesi all'erogazione delle somme in assenza dei presupposti di cui alla normativa comunitaria.

8.3.1 Analisi del rischio

Da una compiuta analisi del suddetto procedimento, effettuata anche attraverso i riscontri ricevuti dal Referente della struttura, è emerso che la procedura di erogazione, proprio per i rilevanti interessi ad essa sottesi, appare debitamente presidiata.

Ciò avviene mediante un articolato meccanismo di controlli incrociati e verifiche *ex ante ed ex post* previsti dai vari Regolamenti comunitari e svolti sia dallo stesso SAISA sia dagli uffici doganali dislocati sul territorio sia dalle Direzioni interregionali, regionali e interprovinciale, coordinate dalla Direzione centrale responsabile dei controlli.

L'attività di autorizzazione al pagamento risulta, inoltre, proceduralizzata attraverso apposita *check-list* prevista dalla manualistica procedurale interna, costantemente aggiornata.

Tale procedimento risulta infine sottoposto a più livelli di controllo.

Infatti l'Ufficio deputato alla liquidazione, esamina l'istruttoria compiuta dall'Ufficio cui è demandata la ricezione/protocollazione delle istanze e della documentazione ad esse allegata. Ulteriori verifiche periodiche vengono inoltre effettuate dal Servizio di Controllo Interno che redige apposito rapporto sottoposto al vaglio del Direttore del SAISA.

Il Servizio cura direttamente la pubblicazione del cosiddetto "Albo dei beneficiari" previsto dalla normativa dell'Unione che prevede il trattamento e la pubblicità dei dati personali riferiti agli operatori che abbiano percepito restituzioni FEAGA.

In applicazione dell'art. 5 del Reg. CE 885/06, il Servizio effettua la verifica di eventuali conflitti di interesse secondo le indicazioni fornite dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali. Ciò avviene tramite l'applicazione di puntuali disposizioni interne e la sottoscrizione annuale, da parte del personale, di una dichiarazione di assenza di conflitti di interesse.

Il SAISA, quale "Organismo pagatore riconosciuto" ai sensi del Reg. CE 885/2006, è sottoposto a una verifica completa della propria attività sotto il profilo organizzativo, della gestione delle garanzie, della corretta erogazione delle restituzioni, della tenuta del registro dei debitori e della contabilizzazione delle spese, da parte di una società di revisione internazionale incaricata dalla Commissione Europea (*Price Waterhouse & Coopers*) che rilascia una certificazione annuale del SAISA, codificata dalla Commissione Europea, nella decisione annuale di liquidazione conti. Nell'ultimo quinquennio le valutazioni della struttura sono state lusinghiere.

8.3.2 Gestione del rischio

Relativamente alla gestione del rischio si richiamano espressamente i manuali procedurali diramati dal Servizio e, per quanto attiene ai controlli *ex post*, si rimanda alle linee guida emanate dalla allora Direzione centrale accertamenti e controlli con nota *Prot. n. 50325/RU* del 24.04.2013.

UNITA' ORGANIZZATIVA RESPONSABILE: SAISA - Area B				
Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile dell'attuazione delle misure
Procedimento:	Restituzione all'esportazione di prodotti agricoli *			

<p>L'erogazione della restituzione all'esportazione FEAGA ,a regime, comporta la corresponsione di importi talora rilevanti agli esportatori richiedenti. Ciò determina la necessità di assicurare un sistema che renda trasparente ogni procedura e sicura la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.</p>	<p>Controlli stringenti sulla documentazione doganale acquisita d'ufficio e di parte presentata dagli operatori/esportatori sulla base delle disposizioni orizzontali e verticali emanate dalla Commissione Europea. Sistema informativo provvisto di meccanismi per evitare eventuali anomalie/discrasie nei pagamenti. Razionale rotazione del personale salvaguardando le professionalità utili al corretto funzionamento della procedura e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Politica di gestione dell'abilitazione alle funzioni del sistema informativo. regolamentazione dell'accesso all'archivio generale. Applicazione del principio della separazione delle competenze fissato dal Reg. ce 885/2006 per la fase di autorizzazione, esecuzione e contabilizzazione delle spese a titolo di restituzione FEAGA. Disciplina delle attività con applicazione rigida della manualistica vigente sottoposta a revisioni periodiche. Attività riportata fedelmente in check list dedicate per settore ed attività. verifica del sistema di controllo di I livello da parte del Dirigente dell'Area B e riscontrata dallo SCI con la relativa reportistica; verifica annuale (con valutazione formale) da parte della società di certificazione incaricata dall'Unione Europea per la verifica della conformità dell'attività del SAISA alle disposizioni unionali e sulla correttezza , esattezza e veridicità delle spese riportate nella dichiarazione di liquidazione conti; essa è contenuto in una relazione finale annuale e gli effetti sono contenuti nella decisione di liquidazione conti annualmente emanata dalla commissione. Verifiche non periodiche della stessa Unione Europea attraverso i propri organi di controllo e dalla Corte dei Conti Europea. Esistenza di un Sistema di gestione della Sicurezza delle Informazioni del SAISA, valutato, validato e certificato dalla società di certificazione (ora Price Waterhouse & Coopers) annualmente. Adeguata motivazione in caso di reiezione dell'istanza.</p>	<p>Immediata</p>	<p>numero di istanze presentate e trattate, importi liquidati, istanze rigettate</p>	<p>Dirigente dell'Area B e Direttore del SAISA</p>
<p>* Allo stato le aliquote di restituzione per i settori soggetti a queste misure sono sospese in applicazione delle nuove direttive fissate nella PAC 2014/2020. Detta sospensione vige dal luglio 2013. Ovviamente il SAISA opera sui fascicoli ancora presenti in stato istruttorio o in fase contenziosa o riesaminati a seguito di istanza di parte o d'ufficio, se del caso.</p>				

9 CONCORSI E PROVE SELETTIVE

Sono ascrivibili a tale ambito i procedimenti concorsuali per il reclutamento del personale (anche dirigenziale) oltre che le procedure selettive per i passaggi tra le aree nonché le procedure di selezione per l'assunzione obbligatoria ai sensi della legge 68/1999.

AREA DOGANE E AREA MONOPOLI	
Direzione centrale personale e organizzazione	
Procedimento censito	
Processo di acquisizione di nuovo personale mediante liste di collocamento	
Processo di acquisizione di nuovo personale mediante chiamata diretta (categorie protette l. 68/1999)	
Processo di acquisizione di nuovo personale e progressioni di carriera mediante procedure concorsuali (dirigenziale e/o livellato)	

9.1 Analisi del rischio

Giacché le procedure sono finalizzate a selezionare personale mediante la valutazione dei candidati, si ritiene che le fasi da presidiare siano le seguenti:

- riscontro dei requisiti per la partecipazione alla procedura e corretta valutazione dei titoli;
- composizione della Commissione in relazione a potenziali incompatibilità e/o conflitti di interesse dei componenti;
- regolare svolgimento delle prove d'esame in regime di *par condicio* tra i concorrenti.

Quanto alla prima fase del processo, benché non più rilevante sotto lo specifico rischio dell'accettazione di domande tardive (infatti, l'art. 8 del d.l. 9 febbraio 2012 convertito con legge n. 35/2012, disciplina ora la presentazione delle domande *on-line*), essa resta da presidiare relativamente all'aspetto della verifica dei requisiti o dei titoli auto dichiarati. Quanto alla seconda fase, la scelta dei componenti delle commissioni trova una rigida disciplina a livello di fonti primarie (artt. 35 e 52 d.lgs. n.195/2001 e DPR n. 487/1994). Riguardo alle potenziali incompatibilità dei componenti delle Commissioni, allo stato si richiede ai medesimi un'autodichiarazione che asseveri l'assenza di rapporti di parentela entro un determinato grado con i candidati nonché l'assenza di altre cause di incompatibilità di cui all'art. 11, comma 1, del D.P.R. 487/94 e agli artt. 35, comma 3, lett. e), e 35 *bis*, comma 1, lett. a), del decreto legislativo n. 165/2001. Detta misura trova poi un naturale completamento con l'applicazione dell'art. 18 d.lgs. n. 33/2013 che dispone l'obbligo della pubblicazione degli elenchi degli incarichi conferiti o autorizzati dalle PP.AA. con l'indicazione della durata e del compenso elargito.

9.2 Gestione del rischio

Ai fini della gestione del rischio nell'ambito in esame, richiamate le misure già in essere in merito alla verifica di potenziali situazioni di incompatibilità dei componenti le Commissioni concorsuali, si ritiene necessario garantire trasparenza e tracciabilità alle seguenti attività:

- valutazione dei requisiti di partecipazione;
- verifica del possesso dei requisiti autocertificati dai candidati;
- preventiva esplicitazione dei parametri di valutazione dei candidati, anche con riferimento ai criteri di valutazione delle singole prove d'esame;
- adeguata selezione del personale da adibire alle attività di sorveglianza nell'ambito delle prove di esame.

A tal fine, i membri delle Commissioni concorsuali dovranno prestare particolare cura nella redazione dei verbali delle operazioni effettuate.

UNITA' ORGANIZZATIVA RESPONSABILE: Direzione Centrale Personale e Organizzazione				
Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile dell'attuazione delle misure
Procedimento:	Processo di acquisizione di nuovo personale mediante chiamata diretta (categorie protette L. 68/1999)			
Potenziali conflitti di interesse dei membri della Commissione	È richiesta ai membri della commissione un'auto dichiarazione che asseveri l'assenza di rapporti di parentela entro un determinato grado con i candidati nonché l'assenza di altre cause di incompatibilità di cui all'art. 11 c.1 del D.P.R. 487/94 e agli artt. 35 c. 3 lett. e) e 35 bis c. 1 lett. a) del d.lgs. n. 165/2001	Già attuata in ottemperanza all'obbligo di cui all'art. 11 c.1 del D.P.R. 487/94 e agli artt. 35 c. 3 lett. e) e 35 bis c. 1 lett. a) del d.lgs. n. 165/2001	Percentuale di casi di concretizzazione del conflitto di interesse	Commissione e Direttore ufficio reclutamento
Procedimento:	Processo di acquisizione di nuovo personale mediante liste di collocamento			
Procedimento:	Processo di acquisizione di nuovo personale progressioni di carriera mediante procedure concorsuali (dirigenziale e/o livellato)			
Incongrua valutazione dei requisiti per la partecipazione	L'informatizzazione dell'acquisizione delle domande, effettuata esclusivamente <i>on line</i>	Già attuata	Percentuale di procedure di acquisizione informatizzata delle domande	

	Predisposizione di apposita Direttiva volta a incrementare il grado di verifica, prevedendo un ulteriore livello di controllo effettuato da un organo collegiale opportunamente individuato	30/06/2014	Percentuale di casi di incongrua valutazione dei requisiti	Direttore centrale
Potenziali conflitti di interesse dei membri della Commissione	È richiesta ai membri della commissione un'auto dichiarazione che asseveri l'assenza di rapporti di parentela entro un determinato grado con i candidati nonché l'assenza di altre cause di incompatibilità di cui all'art. 11 c.1 del D.P.R. 487/94 e agli artt. 35 c. 3 lett. e) e 35 bis c. 1 lett. a) del d.lgs. n. 165/2001	Già attuata in ottemperanza all'obbligo di cui all'art. 11 c.1 del D.P.R. 487/94 e agli artt. 35 c. 3 lett. e) e 35 bis c. 1 lett. a) del d.lgs. n. 165/2001	Percentuale di casi di concretizzazione del conflitto di interesse	Commissione e Direttore Ufficio reclutamento
	Nella nota di trasmissione dell'incarico al componente della commissione verrà richiesto che, nell'ambito della prima convocazione, vengano compilate e trasmesse agli uffici competenti le dichiarazioni di insussistenza di cause di incompatibilità	Immediata, in occasione delle prossime designazioni	Percentuale di casi di concretizzazione del conflitto di interesse	Direttore dell'Ufficio reclutamento

10 PROCEDIMENTI DI CONTROLLO

I procedimenti di controllo sono stati raggruppati nelle aree VERIFICHE SETTORE ACCISE, VERIFICHE E CONTROLLI DOGANALI, VERIFICHE SETTORE GIOCHI E TABACCHI.

I procedimenti di cui alle tabelle che seguono, sono quelli afferenti la funzione istituzionale di accertamento e controllo svolta dall’Agenzia. Come detto in esordio, l’Agenzia ha sviluppato da tempo, all’interno della propria organizzazione, strumenti gestionali commisurati alle più avanzate tecniche di analisi e gestione del rischio.

In particolare, il “*circuito doganale di controllo*” (un sistema informatizzato di rilevazione dei rischi connesso alle singole tipologie di operazioni doganali), oltre ad aver contribuito a semplificare i controlli e a incrementarne l’efficacia, ha consentito di ridurre sensibilmente i margini di discrezionalità dei funzionari delegati all’attività di verifica e di ottenere una tracciabilità totale del controllo posto in essere, sia con riferimento alla filiera delle attività, sia con riferimento ai processi decisionali sottesi alle tipologie di controllo.

In materia di accise, il sistema **EMCS** (*Excise Movement Control System*) e la banca dati comunitaria **SEED** (Anagrafica accise), cui sono correlate le figure professionali di depositario autorizzato, destinatario e spedite registrato, permetteranno, in breve, di raggiungere i medesimi risultati di tracciabilità e di verifica dell’efficacia ed efficienza dei controlli.

<u>AREA DOGANE</u>	
Direzione regionale/interregionale/interprovinciale	
<i>Procedimento censito</i>	
Verifiche FEAGA - controlli a posteriori	
Direzione regionale/interregionale/interprovinciale - Ufficio di III livello	
<i>Area di rischio: Verifiche e controlli doganali</i>	
<i>Procedimento censito</i>	
Abbuono dei diritti doganali per perdite e cali nei depositi Doganali	
Attività di appuramento di documentazione doganale	
Audit a posteriori (es. monitoraggio AEO e domiciliate)	

Controlli di natura extra tributaria	
Controlli in sede di cooperazione amministrativa (INFAM, EUR1 FORM A, richieste di collaborazione da parte degli Stati Membri)	
Controlli procedure domiciliate (sull'autorizzazione)	
Controllo allo sdoganamento (circuito doganale di controllo)	
Controlli valutari	
Procedimenti relativi al trattamento delle merci abbandonate e sequestrate artt. 275, seguenti e 333 del TULD	
Revisione dell'accertamento con accesso in Ditta	
Revisione dell'accertamento in ufficio	
Verifiche ex art. 19 d.lgs. 374/1990	
Verifiche IVA intracomunitaria	
Verifiche iva plafond	
Verifiche presso depositi doganali	
Verifiche sugli esportatori autorizzati (origine)	
Attività di vigilanza doganale artt. 20 e seguenti del DPR 43/1973 (TULD)	
Prelievo, spedizione e custodia campioni doganali	
Area di rischio: Verifiche settore accise	
Procedimento censito	
Abbuono d'imposta per perdite e cali per i depositi fiscali	
Audit preventivi (ante rilascio autorizzazioni)	
Controlli in sede di cooperazione amministrativa (MVS - EWS) settore accise	
Controllo sui depositi fiscali	
Prelievo, spedizione e custodia campioni accise	

Verifica processi di lavorazione	
Verifiche agli impianti (accise)	
Verifiche per legge (accise)	

AREA MONOPOLI

Area di rischio: Procedimenti di controllo (Verifiche)	
Procedimento censito	
Controlli alla rete di vendita al dettaglio di tabacchi lavorati	
Verifiche, ispezioni e collaudi alle Sale Bingo	
Verifiche amministrative Sale VLT e controlli amm. ADI	
Accertamento e liquidazione PREU e ISI	
Controlli a Totalizzatore Nazionale	
Accertamento e liquidazione Imposta Unica	
Verifica regolarità amministrativa apparecchi da intrattenimento art. 110 commi 6 a) e 7 T.U.L.P.S.	
Area giochi: verifiche periodiche per il controllo sul rispetto della normativa e degli obblighi contrattuali da parte degli operatori di gioco (concessionari, gestori ed esercenti); verifiche relative alle idoneità delle sale VLT nonché delle sale bingo, etc.	
Area Accise: licenze per patentini, istanze richiedenti trasferimenti delle rivendite esistenti o nuove istituzioni di rivendite speciali, sopralluoghi periodici per il controllo sulla regolarità della gestione delle rivendite e patentini.	
Controlli esercizi raccolta scommesse e verifiche fiscali	
Controlli esercizi con apparecchi da intrattenimento	
Verifiche esterne rivendite tabacchi e patentini	
Attività di verifica in loco, di natura tecnico-amministrativa e contabile, circa la documentazione contabile, la consistenza dei tabacchi in deposito, le misure di sicurezza, ecc.	

10.1 Analisi del rischio

Come anticipato, l'affidamento della selezione dei controlli allo sdoganamento a un sistema informatizzato, basato sull'analisi dei rischi e istituzionalizzato nel "circuito doganale di controllo", ha favorito, oltre che uno snellimento delle operazioni a maggior tutela del contribuente, anche un sensibile abbattimento dell'esposizione al rischio corruttivo, per quanto attiene ai meccanismi decisionali che governano la scelta delle operazioni da sottoporre a controllo e il tipo di controllo da porre in essere. A tal proposito la circolare n. 74D/2003 dell'allora "Area Centrale Verifiche e Controlli Tributi Doganali Accise – Laboratori chimici" prescrive che un eventuale controllo d'iniziativa su una dichiarazione selezionata dal sistema informatico come "Canale verde" (ovvero da non sottoporre a controllo) debba essere sorretto da un fondato sospetto di frode o da una segnalazione pervenuta agli uffici che devono essere espressamente esplicitati nell'apposito campo dell'applicativo. Tale accorgimento, accompagnato dall'obbligo in capo ai dirigenti responsabili degli uffici di adottare le misure necessarie e idonee a impedire ogni abuso della facoltà di effettuare controlli d'iniziativa, unitamente al periodico monitoraggio effettuato dalle Direzioni, costituisce un importante strumento di prevenzione di condotte illecite.

Tuttavia, nonostante i sofisticati sistemi adottati dall'Agenzia per prevenire e arginare fenomeni illeciti, nell'ambito del meccanismo di immedesimazione organica (pubblico ufficiale/agente che esercita le funzioni istituzionali in ragione del rapporto speciale di servizio con l'Organo al quale è assegnato), la gestione della verifica, sebbene orientata dal sistema di analisi dei rischi, sia dal punto di vista delle modalità operative sia dello sviluppo del meccanismo logico-giuridico dal quale scaturisce l'esito del controllo, rimane affidata al dipendente-persona fisica.

In ragione della discrezionalità residua, residua ancora un margine di rischio. Inoltre, la natura estremamente tecnica e specialistica di tutte le attività di controllo in materia di dogane, accise e giochi fa sì che non sempre risulti agevole individuare gli eventuali comportamenti scorretti; ciò rende opportuna l'adozione anche di misure di prevenzione più mirate.

Sono stati individuati i seguenti fattori/indici di rischio che dovranno essere oggetto di una mirata e costante attività di vigilanza:

- soggetto controllore in posizione di conflitto di interessi;
- instaurazione di rapporti confidenziali tra soggetto controllore e soggetto controllato;
- *team* di verifica composti da una sola unità di personale;
- accorpamento della funzione di verbalizzazione e di successiva predisposizione degli avvisi di accertamento/pagamento e degli atti sanzionatori in capo agli stessi soggetti controllori;
- controllo effettuato in modo incompleto o superficiale;
- inerzia del soggetto controllore e decadenza dei termini per l'esercizio dell'azione di controllo;
- mancata pianificazione dei controlli a livello locale;
- mancato controllo sia da parte del Direttore dell'Ufficio sia dei Distretti dei giustificativi prodotti dal personale a corredo delle verifiche effettuate in trasferta;
- mancata rotazione del personale assegnato ai *team* di verifica;

- esiguo numero di unità assegnate alle attività di verifica rispetto alla totalità delle risorse umane in servizio presso l'ufficio;
- mancato rispetto dei protocolli di sicurezza informatica.

A presidio del rischio, a livello centrale, la Direzione competente dell'Area Dogane emana Linee guida annuali per l'attività di controllo che richiamano l'attenzione dei Direttori delle Strutture territoriali di vertice sulla necessità di vigilare ed eventualmente intervenire, al fine di garantire il corretto comportamento del personale addetto ai controlli in relazione ai profili deontologici ed etici richiesti, verificando la costante permanenza di tali requisiti nonché le opportune rotazioni del personale impegnato nell'attività di verifica.

Le Linee guida (*Prot. n. 50325/RU* del 24 aprile 2013) danno anche conto, mediante rappresentazione tabellare, dell'indice di rotazione del personale adibito a funzioni di verifica e controllo. L'indice di rotazione rappresenta la misura dell'avvicendamento del personale adibito ai controlli nell'ultimo biennio (2011-2012). Nelle stesse Linee guida si evidenzia che la congruità delle risorse destinate alle attività di verifica e controllo deve essere rapportata sia al volume sia alla tipologia delle attività doganali svolte nei territori di rispettiva competenza.

Infine, sempre in tema di attività di controllo, viene prescritta una pianificazione rigorosa delle attività, preceduta da un'accurata analisi dei rischi e fondata su un cronoprogramma certo e tempestivo, con l'adozione di *check list* dedicate.

La stessa Direzione ha emanato, inoltre, direttive settoriali, al fine di assicurare la corretta e imparziale gestione dei procedimenti di competenza. A titolo esemplificativo, si citano le istruzioni diramate per l'espletamento delle indagini finanziarie, quelle in ambito di rilascio dello status di AEO (Operatore Economico Autorizzato), i protocolli procedurali e le metodologie di controllo nei settori dogane, accise ed extra-tributari.

Periodicamente, la predetta Direzione centrale effettua, altresì, interventi operativi sul territorio per accertare la corretta gestione della contabilità doganale e, più in generale, l'effettiva tutela delle risorse proprie dell'Unione Europea.

Tutte le Direzioni regionali, interregionali e interprovinciale hanno prescritto la periodica rotazione dei funzionari assegnati all'attività di verifica. Come risulta anche dai contributi dei referenti, in concreto, la rotazione riguarda la composizione dei nuclei di verifica e l'assegnazione dei singoli incarichi. La rotazione interviene anche nei confronti del personale addetto all'attività di verifica che, periodicamente viene assegnato ad altri settori di controllo o ad attività del tutto diverse.

Sembra importante segnalare che alcuni referenti hanno provveduto a diramare le istruzioni per il tracciamento delle richieste di abilitazione alle linee di lavoro in AIDA (Automazione Integrata Dogane Accise) e COGNOS con l'applicazione "*Gestione delle richieste di abilitazione*".

Risulta infatti strategico ai fini della prevenzione della corruzione monitorare l'attribuzione delle abilitazioni all'utilizzo delle banche dati, in modo tale che l'accesso a informazioni riservate sia autorizzato solo nei confronti dei soggetti che hanno necessità di interrogarle a causa della funzione istituzionale che ricoprono.

A fini di trasparenza, in alcune realtà territoriali è stata disposta, in sede di verifica, la firma per esteso dei funzionari addetti e il sistematico uso del timbro personale nella redazione dei verbali.

10.2 Gestione del rischio

Come già rappresentato nel paragrafo 3.2, per ciò che riguarda le strutture territoriali dell’Agenzia (Area Dogane), le aree “*core business*” dei controlli e delle verifiche in materia doganale e di accise esprimono il più alto valore di rischio.

In ragione delle considerazioni espresse, e in conformità alle prescrizioni contenute nel PNA, tutti i procedimenti contemplati in tali aree debbono pertanto essere considerati a elevato rischio ai fini e per gli effetti previsti dalla normativa e dagli atti di indirizzo. Nei confronti dei procedimenti sussunti in tale aree verranno pertanto adottate tutte le misure “obbligatorie” nonché quelle “ulteriori” così come rappresentato dalle tabelle che seguono.

Oltre al richiamo espresso al contenuto delle prescrizioni impartite dall’allora Direzione centrale accertamenti e controlli nelle già citate Linee guida di cui al *Prot. n. 50325/RU* del 24 aprile 2013 (cfr. paragrafo precedente) nonché alla richiamata circolare n. 74D/2003, anche in tale ambito si ritiene opportuno estendere il controllo, anche mediante verifiche a campione effettuate attraverso controlli incrociati con l’anagrafe civile e l’Agenzia delle entrate, sugli eventuali rapporti tra l’amministrazione e i soggetti controllati.

Considerato che l’attività di controllo è spesso connessa a rilevanti vantaggi economici, si ritiene opportuno estendere l’incompatibilità prevista dall’art. 35 *bis* del d.lgs n. 165/2001 anche agli ambiti in esame.

In considerazione della circostanza che le attività di verifica, ispezione e di vigilanza presentano un’elevata esposizione a rischio, si raccomanda una rotazione dei funzionari assegnati ai servizi controlli anche all’interno della stessa subarticolazione.

In ogni caso le predette attività dovranno essere assegnate ad almeno due funzionari abbinati secondo rotazione casuale.

Si suggerisce inoltre ai Referenti di valutare l’opportunità di disporre a sorpresa, avvalendosi di personale dell’Area competente per funzione, affiancamenti del personale impegnato nelle verifiche.

Formazione delle decisioni:

- Adozione di procedurali

Dovranno essere adottati protocolli procedurali che dispongano che i verbali relativi ai servizi svolti presso l’utenza debbano essere sempre sottoscritti dal destinatario

Controllo delle decisioni:

- Attuazione dell’obbligo previsto dall’ art. 12 d.lgs. n. 33/2013, relativo alla pubblicazione degli atti di carattere normativo e amministrativo generale

Come evidenziato nella parte relativa all’analisi del rischio, la natura estremamente tecnica e specialistica di tutte le attività di controllo in materia di dogane, accise e giochi costituisce un fattore di rischio in quanto il soggetto sottoposto ai controlli può non essere del tutto consapevole dei propri obblighi e dei propri diritti, a causa di una normativa di spesso non semplice interpretazione.

Richiamate tutte le misure di presidio del rischio già adottate dall’Agenzia ed illustrate in sede di analisi del rischio (tra le quali, in particolare, quelle connesse al “circuito doganale di controllo”), si ritiene

particolarmente utile, al fine di consentire la verifica sul corretto operato degli uffici anche dall'esterno, l'attuazione di alcuni degli adempimenti in materia di trasparenza, recentemente introdotti dal legislatore con d.lgs. n. 33/2013.

Si fa riferimento alla pubblicazione delle direttive, delle circolari, dei programmi e delle istruzioni dell'Agenzia nelle quali vengono disciplinati i procedimenti autorizzatori, vengono assunte determinazioni in ordine all'interpretazione di norme giuridiche o si dettano disposizioni per l'applicazione delle stesse, ivi compresi i codici di condotta.

- Controllo a posteriori

Sulle attività di verifica, ispezione e di vigilanza dovranno essere attivati controlli a posteriori anche a campione nell'ambito dei quali dovrà essere operato, anche attraverso l'acquisizione mirata di documenti presso la sede dell'operatore economico, un riscontro sostanziale della legittimità dell'azione.

Tale controllo dovrà essere integrato da un costante monitoraggio, anche a distanza, da parte delle Aree della Direzione interregionale/regionale per esempio attraverso il richiamo "random" di atti istruiti dalla struttura dipendente per verificarne la correttezza e la conformità.

UNITA' ORGANIZZATIVA RESPONSABILE: Direzione regionale/interregionale/interprovinciale				
Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile dell'attuazione delle misure
Procedimento: Verifiche FEAGA - controlli a posteriori				
Inadeguata valutazione delle caratteristiche professionali e personali dei singoli componenti il nucleo individuato per l'esecuzione della verifica (eventuali incompatibilità ambientali, inadeguata formazione dei funzionari meno esperti)	Il Capo Area Verifiche e Controlli, coadiuvato dal Capo Ufficio Verifiche Ordinarie e Straordinarie/Ufficio Controlli tecnici e Verifiche degli Impianti, porrà particolare attenzione, nella individuazione del nucleo di verifica, ai profili di incompatibilità ambientale e di conflitto di interessi anche solo potenziale	Immediata	Numero di segnalazione all'indirizzo di posta elettronica dedicato	Direttore dell'Area dogane
Mancanza o lacunosità dell'incarico di verifica	Gli incaricati, per poter accedere nei locali in cui il contribuente esercita l'attività economica o dove sono conservate le scritture contabili, devono sempre e per qualsiasi incarico da svolgere (di iniziativa o su richiesta di parte) essere muniti di autorizzazione rilasciata dal Direttore dell'Ufficio.	Immediata	Numero di casi di irregolarità nella redazione/presentazione della lettera di incarico	Direttore dell'Area dogane e funzionari incaricati
	Il Capo Area Verifiche e Controlli avrà cura di verificare la completezza degli incarichi predisposti da sottoporre alla firma del Direttore dell'Ufficio, apponendo il proprio visto sul prospetto riepilogativo settimanale di accompagnamento delle lettere di incarico.	Immediata	Numero di casi di irregolarità dei prospetti riepilogativi	Direttore dell'Area dogane
Utilizzo inadeguato delle fonti e degli strumenti disponibili per la preparazione della verifica,	I funzionari incaricati, prima di effettuare l'accesso, devono integrare i dati di cui sono già in possesso con ulteriori notizie relative al soggetto da verificare.	Immediata	Numero di verifiche per le quali non sono stati reperiti tutti i dati necessari all'esecuzione della stessa	Direttore dell'Area dogane e funzionari incaricati

<p>anche al fine di individuare le caratteristiche del contribuente e dell'attività esercitata dallo stesso. Si evidenziano, in particolare, i seguenti</p>	<p>Il Responsabile dell'Area Verifiche e Controlli, coadiuvato dal Capo Ufficio Verifiche Ordinarie e Straordinarie/Ufficio Controlli tecnici e Verifiche degli Impianti, avrà cura di approfondire preliminarmente con i funzionari incaricati le informazioni estrapolate dai medesimi prima di effettuare l'accesso.</p>	<p>Immediata</p>	<p>Numero di verifiche per le quali non sono stati reperiti tutti i dati necessari all'esecuzione della stessa</p>	<p>Direttore dell'Area dogane e funzionari incaricati</p>
<p>aspetti: • inadeguata interrogazione delle diverse banche dati; • mancato reperimento di tutti gli elementi agli atti dell'Ufficio.</p>	<p>Successivamente all'esito della verifiche, si procederà al riscontro dell'attività svolta apponendo sul processo verbale conclusivo apposito Visto di controllo.</p>	<p>Immediata</p>	<p>Numero di casi di assenza del visto</p>	<p>Direttore dell'Area dogane e funzionari incaricati</p>
<p>Omissioni o carenze nella svolgimento dell'attività di verifica (inosservanza dei protocolli procedurali dei controlli)</p>	<p>Il Direttore dell'Area dogane ed i funzionari verificatori avranno cura di tenere confronti periodici al fine di valutare, anche mediante l'analisi dei processi verbali giornalieri, l'avanzamento dell'attività in relazione alla metodologia di controllo prevista, esaminando le questioni sottoposte dagli incaricati per una soluzione condivisa. A conclusione della verifica, i funzionari verificatori avranno cura di consegnare i processi verbali al Direttore dell'Area dogane per l'esame degli stessi, anche sotto il profilo della completezza dei riscontri eseguiti e della compilazione delle previste checklist. Del controllo eseguito sarà lasciata traccia sul processo verbale mediante l'apposizione di un Visto di controllo da parte del Direttore dell'Area dogane.</p>	<p>Immediata</p>	<p>Numero di casi di mancata apposizione del visto di controllo</p>	<p>Direttore dell'Area dogane e funzionari incaricati</p>
<p>Mancato, carente o erroneo inserimento a sistema (SUV, Banca dati accise, BDA, etc.) del</p>	<p>Il Direttore dell'Area dogane, coadiuvato dal funzionario responsabile del servizio, provvede al monitoraggio dei dati inseriti nella Banca dati AIDA.</p>	<p>Immediata</p>	<p>Percentuale di casi di anomalo o mancato inserimento</p>	<p>Direttore dell'Area dogane e funzionari incaricati</p>

resoconto dell'attività svolta (data di inizio e fine attività, numero di ore, infrazioni riscontrate, importo dei rilievi constatati, ecc)				
---	--	--	--	--

UNITA' ORGANIZZATIVA RESPONSABILE: Ufficio di III Livello				
Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile dell'attuazione delle misure
Area: Verifiche e controlli doganali				
Non tempestiva o errata comunicazione al sistema dell'inizio della verifica (apertura SUV in AIDA)	Il Capo Area Verifiche e Controlli, coadiuvato dal Capo Ufficio Verifiche Ordinarie e Straordinarie, verificherà la tempestiva e corretta comunicazione al sistema dell'inizio della verifica.	immediata	Percentuale di casi di anomalo o mancato inserimento	Capo Area Verifiche e Controlli
Aree: Verifiche e controlli doganali				
Verifiche settore accise				
Inadeguata valutazione delle caratteristiche professionali e personali dei singoli componenti il nucleo individuato per l'esecuzione della verifica (eventuali incompatibilità ambientali)	Il Capo Area Verifiche e Controlli, coadiuvato dal Capo Ufficio Verifiche Ordinarie e Straordinarie/Ufficio Controlli tecnici e Verifiche degli Impianti, porrà particolare attenzione, nella individuazione del nucleo di verifica, ai profili di incompatibilità ambientale.	immediata	Numero di casi per i quali la verifica è stata vanificata da erranea individuazione del Personale	Capo Area Verifiche e Controlli
Mancanza o lacunosità della lettera di incarico predisposta dall' Area Verifiche e Controlli e sottoposta all'approvazione del Direttore	Gli incaricati, per poter accedere nei locali in cui il contribuente esercita l'attività economica o dove sono conservate le scritture contabili, devono sempre e per qualsiasi incarico da svolgere (di iniziativa o su richiesta di parte) essere muniti di autorizzazione rilasciata dal Direttore dell'Ufficio.	immediata	Numero di casi di irregolarità nella redazione/presentazione della lettera di incarico	Direttore dell'Ufficio Capo Area Verifiche e Controlli Funzionari incaricati
	Controllo della sussistenza del provvedimento di incarico a scorta di ogni verbale emesso.	immediata	Numero di casi di assenza del provvedimento di incarico	Direttore dell'Ufficio

<p>Utilizzo inadeguato delle fonti e degli strumenti disponibili per la preparazione della verifica, anche al fine di individuare le caratteristiche del contribuente e dell'attività esercitata dallo stesso.</p> <p>Si evidenziano, in particolare, i seguenti aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • inadeguata interrogazione delle diverse banche dati • mancato riscontro di attività di istruttoria esterna eventualmente in corso da parte di altri soggetti (es. Guardia di Finanza, Agenzia delle Entrate); • mancato reperimento di tutti gli elementi agli atti dell'Ufficio. 	<p>I funzionari incaricati, prima di effettuare l'accesso, devono integrare i dati di cui sono già in possesso con ulteriori notizie relative al soggetto da verificare.</p>	<p>immediata</p>	<p>Numero di verifiche per le quali non sono stati reperiti tutti i dati necessari all'esecuzione della stessa</p>	<p>Capo Area Verifiche e Controlli</p>
	<p>Il Responsabile dell'Area Verifiche e Controlli, coadiuvato dal Capo Ufficio Verifiche Ordinarie e Straordinarie/Ufficio Controlli tecnici e Verifiche degli Impianti, avrà cura di approfondire preliminarmente con i funzionari incaricati le informazioni estrapolate dai medesimi prima di effettuare l'accesso.</p>	<p>immediata</p>	<p>Numero di verifiche per le quali non sono stati reperiti tutti i dati necessari all'esecuzione della stessa</p>	<p>Capo Area Verifiche e Controlli</p>
	<p>Successivamente, all'esito della verifiche, si procederà al riscontro dell'attività svolta apponendo sul processo verbale conclusivo apposito Visto di controllo.</p>	<p>immediata</p>	<p>Numero di casi di assenza del visto</p>	<p>Capo Area Verifiche e Controlli</p>
<p>Omissioni o carenze nella svolgimento dell'attività di verifica (inosservanza dei protocolli procedurali dei controlli)</p>	<p>Il Capo Area Verifiche e Controlli, coadiuvato dal Capo Ufficio Verifiche Ordinarie e Straordinarie/Ufficio Controlli tecnici e Verifiche degli Impianti, avrà cura di tenere confronti periodici con i verificatori al fine di valutare, anche mediante l'analisi dei processi verbali giornalieri, l'avanzamento dell'attività in relazione alla metodologia di controllo prevista, esaminando le questioni sottoposte dagli incaricati per una soluzione condivisa.</p>	<p>immediata</p>	<p>Numero di casi di mancata apposizione del visto di controllo</p>	<p>Capo Area Verifiche e Controlli</p>

	A conclusione della verifica, i funzionari verificatori avranno cura di consegnare i processi verbali al Capo Area Verifiche e Controlli per l'esame degli stessi, anche sotto il profilo della completezza dei riscontri eseguiti e della compilazione delle previste check-list.	immediata	Numero di casi di mancata apposizione del visto di controllo	Capo Area Verifiche e Controlli Funzionari incaricati
	Del controllo eseguito sarà lasciata traccia sul processo verbale mediante l'apposizione di un Visto di controllo da parte del Responsabile dell'Area Verifiche e Controlli.	immediata	Numero di casi di assenza del visto	Capo Area Verifiche e Controlli
Violazione dei termini di durata della verifica previsti dall'art. 12 della Legge 212/2000 (Statuto dei diritti del contribuente)	Il Capo Area Verifiche e Controlli, coadiuvato dal Capo Ufficio Verifiche Ordinarie e Straordinarie/Ufficio Controlli tecnici e Verifiche degli Impianti, avrà cura di monitorare l'andamento delle attività di verifica non solo mediante i prospetti recanti le programmazioni settimanali delle attività svolte ma anche attraverso la consultazione delle schede SUV e della Banca dati accise in AIDA.	immediata	Percentuale di verifiche la cui durata superi i termini di legge	Capo Area Verifiche e Controlli
	I prospetti e le schede SUV previsti dal monitoraggio saranno opportunamente siglati dal Responsabile dell'Ufficio Verifiche e dal Capo Area al fine di assicurare la tracciabilità del controllo.	immediata	Numero di casi di assenza del visto	Capo Area Verifiche e Controlli
Mancata constatazione di violazioni che sarebbero dovute emergere a seguito delle attività svolte o carente motivazione/prova dei rilievi formulati (incoerenza con le attività istruttorie formalizzate nei processi verbali giornalieri)	I funzionari verificatori avranno cura di consegnare i processi verbali al Capo Area Verifiche e Controlli per l'esame degli stessi, anche sotto il profilo della completezza dei riscontri eseguiti e della compilazione delle previste check-list, finalizzato ad un miglioramento continuo delle attività.	immediata	Percentuale di controlli ad esito negativo	Capo Area Verifiche e Controlli Funzionari incaricati
	Del controllo eseguito sarà lasciata traccia sul processo verbale mediante l'apposizione del Visto di Controllo che dovrà essere apposto anche sulla check-list.	immediata	Numero di casi di assenza del visto	Capo Area Verifiche e Controlli

Mancata comunicazione esiti della verifica a soggetti esterni per violazioni di loro competenza (Informativa Procura della Repubblica, Trasmissione verbale Agenzia delle Entrate ed eventuale report previsto dalla Circolare n. 45/D del 17 novembre 2005)	I funzionari verificatori avranno cura di consegnare i processi verbali al Capo Area Verifiche e Controlli per l'esame degli stessi finalizzato a verificare, anche mediante l'ausilio delle Schede in BDA, la necessità di effettuare le debite comunicazioni a soggetti esterni in caso di violazioni di loro competenza.	immediata	Percentuale di casi di mancata comunicazione	Capo Area Verifiche e Controlli
	Del controllo eseguito sarà lasciata traccia sul processo verbale mediante l'apposizione di un Visto di controllo.	immediata	Numero di casi di assenza del visto	Capo Area Verifiche e Controlli
	Per le verifiche Iva, il Responsabile dell'Area Verifiche e Controlli avrà cura di riscontrare il completamento degli adempimenti successivi alla redazione del verbale conclusivo, mediante la consultazione delle schede SUV e attraverso la verifica in ASP dell'avvenuta trasmissione del pvc all'Agenzia delle Entrate.	immediata	Numero di anomalie riscontrate	Capo Area Verifiche e Controlli
Mancata notifica a mezzo raccomandata postale a/r o tramite messo notificatore al contribuente oggetto della verifica, qualora quest'ultimo si rifiuti di sottoscrivere il verbale.	Il Capo Area Verifiche e Controlli, coadiuvato dai Capi Uffici competenti, avrà cura di verificare che, in caso di rifiuto a sottoscrivere il verbale, si sia proceduto alla notifica a mezzo raccomandata a/r o messo notificatore con acquisizione in ASP della ricevuta/relata di notifica. Per le verifiche in materia di Iva intracomunitaria, la ricevuta/relata di notifica sarà allegata alla nota di trasmissione del pvc all'Ufficio competente dell'Agenzia delle Entrate.	immediata	Percentuale di casi di mancata comunicazione	Capo Area Verifiche e Controlli
Mancato, carente o erroneo inserimento a sistema (SUV, Banca dati accise, BDA, etc.) del resoconto dell'attività svolta (data di inizio e fine attività, numero di ore, infrazioni riscontrate, importo dei rilievi	Il Capo Area Verifiche e Controlli, coadiuvato dai Capi Uffici competenti, monitorerà i dati inseriti nella Banca dati AIDA (Banca dati accise, SUV, BDA)	immediata	Percentuale di casi di anomalo o mancato inserimento	Capo Area Verifiche e Controlli

constatati, ecc)				
------------------	--	--	--	--

AREA DI RISCHIO: Procedimenti di controllo (Verifiche)				
UNITA' ORGANIZZATIVA RESPONSABILE: Area Monopoli				
Criticità/Rischio	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile dell'attuazione delle misure
Procedimento:	Controlli alla rete di vendita al dettaglio di tabacchi lavorati			
Discrezionalità dei controlli	Predisposizione di unico modello per i controlli e rotazione del personale	31/12/2014		Dirigente
Procedimento:	Verifiche, ispezioni e collaudi alle Sale Bingo			
Discrezionalità dei controlli	Previsione della presenza di più funzionari e rotazione del personale di controllo	31/12/2014	Contenzioso/ danno erariale	Dirigente
Procedimento:	Verifiche amministrative Sale VLT e controlli amm. ADI			
Discrezionalità dei controlli	Previsione della presenza di più funzionari e rotazione del personale di controllo	31/12/2014	Contenzioso/ danno erariale	Dirigente
Procedimento:	Controlli a Totalizzatore Nazionale			
Discrezionalità dei controlli	Rotazione assegnazione concessioni	31/12/2014	Contenzioso/ danno erariale	Dirigente/ Funzionario
Procedimento:	Accertamento e liquidazione Imposta Unica			
Discrezionalità dei controlli	Previsione della presenza di più funzionari e rotazione del personale di controllo	31/12/2014	Contenzioso/ danno erariale	Dirigente
Procedimento:	Verifica regolarità amministrativa apparecchi da intrattenimento art. 110 commi 6 a) e 7 T.U.L.P.S.			
Discrezionalità dei controlli	Previsione del visto di più funzionari	31/12/2014	Contenzioso/ danno erariale	Dirigente
Procedimento:	Area giochi: verifiche periodiche per il controllo sul rispetto della normativa e degli obblighi contrattuali da parte degli operatori di gioco (concessionari, gestori ed esercenti); verifiche relative alle idoneità delle sale VLT nonché delle sale bingo, etc.			
Discrezionalità dei controlli	Rotazione assegnazione concessioni	31/12/2014	Contenzioso/ danno erariale	Dirigente/ Funzionario

Procedimento:	Area Accise: licenze per patentini, istanze richiedenti trasferimenti delle rivendite esistenti o nuove istituzioni di rivendite speciali, sopralluoghi periodici per il controllo sulla regolarità della gestione delle rivendite e patentini.			
Discrezionalità dei controlli	Rotazione del personale addetto ai controlli	31/12/2014		Dirigente
Procedimento:	Controlli esercizi raccolta scommesse e verifiche fiscali			
Discrezionalità dei controlli	Previsione della presenza di più funzionari e rotazione del personale di controllo	31/12/2014	Contenzioso/ danno erariale	Dirigente
Procedimento:	Controlli esercizi con apparecchi da intrattenimento			
Discrezionalità dei controlli	Previsione della presenza di più funzionari e rotazione del personale di controllo	31/12/2014	Contenzioso/ danno erariale	Dirigente
Procedimento:	Accertamento e liquidazione PREU e ISI			
Procedimento:	Verifiche esterne rivendite tabacchi e patentini			
Procedimento:	Attività di verifica in loco, di natura tecnico-amministrativa e contabile, circa la documentazione contabile, la consistenza dei tabacchi in deposito, le misure di sicurezza, ecc.			
Procedimento:	Controllo sulla regolarità dei versamenti dei proventi dei giochi e dei canoni			

11 PROCEDIMENTI DI NATURA DECISORIA

La tabella in calce evidenzia una tipologia di procedimenti residuale che purtuttavia presenta un elevato livello di discrezionalità, in quanto il “merito amministrativo” per sua natura non è codificato da fonti normative. Mai come in questo caso la motivazione deve ripercorrere fedelmente l’iter logico e giuridico seguito sia dal soggetto istruttore sia da colui che emette il provvedimento. Grazie a una “motivazione trasparente” è possibile ricostruire i meccanismi di formazione e attuazione della decisione finale, in modo tale da poter svolgere un’adeguata attività di controllo finalizzata a prevenire il rischio di corruzione.

<u>AREA DOGANE</u>	
Direzione regionale/interregionale/interprovinciale	
<i>Area di rischio: Procedimenti di natura decisoria</i>	
<i>Procedimento censito</i>	
Fermo amministrativo (su richiesta di altra Amministrazione)	
Determina di spesa per custodi	
Transazioni alle liti	
Istanza di interpello ai sensi dell'art. 11 della L. 212/2000	
Risoluzione delle controversie doganali	
Esercizio dell'autotutela	
Gestione del contenzioso tributario	
Contenzioso del lavoro	
Direzione regionale/interregionale/interprovinciale - Ufficio di III livello	
<i>Area di rischio: Procedimenti di natura decisoria</i>	
<i>Procedimento censito</i>	
Esercizio dell'autotutela	

Gestione del contenzioso tributario	
Esercizio del potere sanzionatorio	

<u>AREA MONOPOLI</u>	
<i>Area di rischio: Procedimenti di natura decisoria</i>	
<i>Procedimento censito</i>	
Revoche Ricevitorie del Lotto	
Revoche e decadenze concessioni	
Irrogazione di sanzioni disciplinari pecuniarie alle rivendite di generi di monopolio e ai patentini	
Irrogazione di sanzioni amministrative ex L. n. 689/1981 alle ricevitorie del lotto	
Iscrizione e cancellazione dall'elenco di cui all'art. 1 comma 533 L. n. 266/2005 (R.I.E.S.) e successive variazioni (D.I.S.E.) ed integrazioni	
Applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla legge 18 gennaio 1994, n.50	
Gestione contenzioso	
Gestione palinsesto ippico e sportivo	
Restituzione deposito cauzionale ADI	

11.1 Analisi del Rischio

Anche per questa categoria di procedimenti, oltre alle tipologie di rischio indicate per le autorizzazioni/concessioni, sono stati individuati alcuni specifici fattori/indici di rischio:

- redazione di provvedimenti di annullamento in autotutela recanti motivazioni *contra legem*, inopportune, contraddittorie, ovvero solo formalmente legittime;
- provvedimenti che evidenzino carenza di motivazione; decisioni che non comprendano una valutazione dell'interesse pubblico all'annullamento sussistente al momento dell'emissione del provvedimento di secondo grado;

- inefficace/inefficiente gestione del contenzioso nei confronti di soggetti privati;
- fascicolazione disordinata, inefficiente gestione degli archivi;
- mancanza di comunicazione e di coordinamento fra Ufficio istruttore e Ufficio titolare del potere decisorio;
- mancata standardizzazione delle procedure di rilascio dei provvedimenti scaturenti da procedimenti esposti al rischio corruzione;
- affidamento di posizioni di responsabilità a funzionari già destinatari di provvedimenti disciplinari;
- mancato rispetto delle politiche di sicurezza informatica con particolare riferimento alla gestione dei Profili e delle *Password*;
- mancato rispetto degli adempimenti previsti in materia di trasparenza;
- inosservanza dei termini procedurali.

11.2 Gestione del rischio

Vengono di seguito indicati gli adempimenti che dovranno essere osservati per contenere il rischio di illiceità nell'adozione di atti aventi natura decisoria. Si ribadisce anche in questa sede che il criterio di trattazione dei procedimenti a istanza di parte è quello cronologico, fatte salve le eccezioni stabilite da leggi e regolamenti.

Ai fini della massima trasparenza dell'azione amministrativa e dell'accessibilità totale agli atti dell'amministrazione, per le attività a più elevato rischio, i provvedimenti conclusivi il procedimento amministrativo devono essere assunti di norma in forma di determinazione o di deliberazione.

L'assegnazione delle pratiche ai funzionari che provvederanno a curare l'istruttoria dovrà essere compiuta con ragionevole attenzione all'esigenze di diversificazione e condivisione. La responsabilità dell'adozione dell'atto finale dovrà essere ascrivibile a soggetto diverso rispetto a quello che ha curato l'istruttoria di talché per ogni provvedimento siano coinvolti almeno due soggetti, l'istruttore proponente e il dirigente.

I provvedimenti conclusivi devono riportare in narrativa la descrizione del procedimento svolto, richiamando tutti gli atti prodotti - anche interni - che hanno determinato la decisione finale.

In tal modo chiunque vi abbia interesse potrà ricostruire l'intero procedimento amministrativo, anche valendosi dell'istituto del diritto di accesso.

Nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con i quali si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, dovrà essere scrupolosamente assolto l'obbligo di stendere adeguata motivazione.

La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'Agenzia in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

L'obbligo di motivazione diventa ancora più cogente in tutti i casi in cui viene esercitata la potestà di autotutela, con particolare riguardo all'annullamento d'ufficio che presuppone a priori una compiuta verifica in ordine ai profili di illegittimità dell'atto adottato e richiede, in ogni caso, che vengano compiutamente esternate le ragioni di interesse pubblico sottese all'adozione del provvedimento di annullamento.

UNITA' ORGANIZZATIVA RESPONSABILE: Direzione regionale/interregionale/interprovinciale				
Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile dell'attuazione delle misure
Procedimenti:	Fermo amministrativo (su richiesta di altra Amministrazione)			
	Determina di spesa per custodi			
Accordo illecito tra il dipendente ed il privato	Rotazione dei funzionari che curano l'istruttoria.	31/12/2014	Percentuale di personale sottoposto a rotazione	Direttore dell'Area
Procedimenti:	Transazioni alle liti			
	Esercizio dell'autotutela			
Accordo illecito tra il dipendente ed il privato.	Rotazione del funzionario incaricato della trattazione dell'istanza	31/12/2014	Disparità nel numero di pratiche trattate dai Funzionari	Direttore dell'Area
	Disposizioni che prescrivano la necessità di un doppio visto dell'Area Legale/Ufficio competente per materia prima della firma dell'accordo.	30/06/2014	Assenza di un visto da parte di una delle U.O. coinvolte	Direttore dell'Area
Procedimento:	Istanza di interpello ai sensi dell'art. 11 della L. 212/2000			
Accordo illecito tra dipendente e il richiedente .	Rotazione dei funzionari nell'assegnazione ed istruttoria delle istanze.	31/12/2014	Disparità nel numero di pratiche trattate dai Funzionari	Direttore dell'Area
	Assegnazione delle istruttorie ad almeno due funzionari con obbligo di apposizione del doppio visto prima di sottoporre la bozza di provvedimento all'esame del Direttore dell'Area.	Immediata	Assenza di un visto da parte di uno dei funzionari	Direttore dell'Area
Procedimento:	Contenzioso del lavoro			
Accordo illecito tra il dipendente ed il privato	Utilizzo di una banca dati che dovrà essere continuamente aggiornata con uno scadenziario allarmato che segnali la scadenza dei termini processuali	31/12/2014	Numero di casi in violazione dei termini	Direttore dell'Area legale

Accordo illecito tra il dipendente ed il privato	Visto del Dirigente sul verbale di conciliazione firmato dalle parti in seguito svolgimento della eventuale fase pre-contenziosa	Immediato	Assenza del visto da	Direttore dell'Area legale
Procedimento:	Gestione del contenzioso tributario			
Accordo illecito tra il dipendente ed il privato	utilizzo di una banca dati che dovrà essere continuamente aggiornata con uno scadenziario allarmato che segnali la scadenza dei termini processuali	31/12/2014	Numero di casi in violazione dei termini	Direttore dell'Area legale
Procedimento:	Risoluzione delle controversie doganali			

UNITA' ORGANIZZATIVA RESPONSABILE: Ufficio di III Livello				
Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile dell'attuazione delle misure
Procedimenti:	Esercizio dell'autotutela			
	Gestione del contenzioso tributario			
Accordo illecito tra il dipendente ed il privato	Rotazione nell'affidamento delle pratiche	Immediata	Disparità nel numero di pratiche trattate dai Funzionari	Direttore dell'Ufficio delle Dogane
Accordo illecito tra il dipendente ed il privato	Utilizzo di una banca dati che dovrà essere continuamente aggiornata con uno scadenziario allarmato che segnali la scadenza dei termini	31/12/2014	Numero di casi in violazione dei termini	Direttore dell'Ufficio delle Dogane
Procedimento:	Esercizio del potere sanzionatorio			
Accordo illecito tra il dipendente ed il privato	Rotazione nell'affidamento delle pratiche	Immediata	Disparità nel numero di pratiche trattate dai Funzionari	Direttore dell'Ufficio delle Dogane

MACRO-AREA DI RISCHIO: <i>Procedimenti di natura decisoria</i>				
UNITA' ORGANIZZATIVA RESPONSABILE: <i>Area Monopoli</i>				
Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile dell'attuazione delle misure
Procedimento:	Irrogazione di sanzioni disciplinari pecuniarie alle rivendite di generi di monopolio e ai patentini			
Discrezionalità nella valutazione dei presupposti	Esame degli atti da parte del Dirigente	31/12/2014		Dirigente
Procedimento:	Irrogazione di sanzioni amministrative ex l. n. 689/1981 alle ricevitorie del lotto			
Discrezionalità dei controlli	Previsione della presenza di più funzionari	31/12/2014	contenzioso	Dirigente
Procedimento:	Iscrizione e cancellazione dall'elenco di cui all'art. 1 comma 533 l. n. 266/2005 (R.I.E.S.) e successive variazioni (D.I.S.E.) ed integrazioni			
Discrezionalità dei controlli	Previsione del visto di più funzionari	31/12/2014	contenzioso	Dirigente
Procedimento:	Applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla legge 18 gennaio 1994, n.50			
Discrezionalità dei controlli				
Procedimento:	Gestione palinsesto ippico e sportivo			
Nessuna	Doppio controllo	Nessuna	Nessuno	Dirigente/Funziario
Procedimento:	Revoche Ricevitorie del Lotto per omessi e/o ritardati versamenti			
Procedimento:	Revoche e decadenze concessioni			
Procedimento:	Restituzione deposito ADI			
Procedimento:	Gestione contenzioso			

12 PROCESSI AUTOMATIZZATI

<u>AREA MONOPOLI</u>	
<i>Area di rischio: Processi automatizzati</i>	
<i>Procedimento censito</i>	
Accesso ai dati di raccolta per singolo concessionario	

BOLZA

13 ORGANIZZAZIONE DEI FLUSSI INFORMATIVI

Ai fini del presente Piano necessita strutturare un adeguato flusso informativo.

Si prefigurano, infatti, come indicato in precedenza, una serie di attività volte a coinvolgere, in maniera diretta e con cadenza periodica, gli Uffici territoriali attraverso l'interscambio di dati e informazioni necessarie per il conseguimento degli obiettivi fissati dalla legge.

È stato previsto un sistema di misure volto a ottimizzare la gestione delle informazioni attraverso l'utilizzo, per quanto possibile, dei formati elettronici supportati dalle più comuni applicazioni diffuse nella Pubblica Amministrazione e l'istituzione di una casella funzionale, all'uopo attivata, per agevolare la comunicazione con le Strutture coinvolte.

Tutta la documentazione inerente all'argomento del presente Piano, giunta a vario titolo, sarà archiviata, tanto in forma cartacea quanto elettronica, rispettando la normativa sulla *privacy* e, nello specifico, avendo cura della riservatezza; ciò anche al fine di adempiere a quanto previsto dal nuovo art. 54 *bis* del d.lgs. 165/2001, in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (*cf. supra* paragrafo 2.6).

Poiché l'intera Struttura diretta dal Responsabile è coinvolta nello svolgimento delle attività in parola, si è resa necessaria una omogenea e attuale gestione delle tematiche che dovranno essere affrontate. In particolare è in fase di definizione un sistema che consente l'inserimento e la consultazione della documentazione sopra menzionata su un Personal Computer, condiviso in rete, rispettando i criteri di *privacy* e riservatezza sopra citati.

L'elaborazione, la gestione e l'analisi informatizzata (ai fini della definizione dei profili di rischio, delle misure di contrasto e monitoraggio) dei dati acquisiti, saranno incrementate in funzione delle esigenze via via riscontrate e alla luce delle risultanze delle diverse rilevazioni oltre che nel rispetto della normativa di riferimento che impone, tra l'altro, di operare senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Relativamente alle misure previste per la pubblicazione sul sito dei documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, anche in funzione di prevenzione della corruzione, si fa rimando a quanto previsto nel Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (*cf. cap. 7* del presente documento).

14 MONITORAGGIO E VIGILANZA

La verifica della corretta attuazione del Piano necessita di una azione di monitoraggio e vigilanza sulle attività svolte.

La funzione di monitoraggio e vigilanza, partendo dall'analisi delle informazioni e dei documenti trasmessi dai Referenti, Direttori centrali e dal Direttore del SAISA, consentirà di individuare eventuali criticità e di predisporre tempestivamente adeguate misure correttive.

Grazie a tale monitoraggio il Responsabile avrà cura di proporre eventuali adeguamenti del Piano alla luce dei riscontri ottenuti dalla sua applicazione.

Nell'ambito dell'attività di controllo il Responsabile:

- predisporrà un piano di interventi, anche a campione, presso le Strutture centrali e territoriali, da effettuare sia con metodologia di *internal auditing*, sia di carattere ispettivo;
- procederà alla verifica dei risultati degli interventi proponendo l'adozione delle eventuali azioni correttive necessarie e verificandone la successiva tempestiva attuazione;

- procederà prontamente a verificare tutti i contesti in cui si verificano fatti di rilievo ai fini della legge.

Saranno elaborati differenti livelli di controllo sulla base della valutazione del rischio in modo da incrementare i controlli sulle attività che presentano una maggiore esposizione e ridurli su quelle che risultano a bassa criticità.

15 PIANIFICAZIONE DELLE ATTIVITÀ DA SVOLGERE NEL TRIENNIO

Nel presente documento sono state individuate e descritte le misure che l’Agenzia già ha adottato o che adotterà a fronte di possibili condotte corruttive nei settori caratterizzati da un maggiore esposizione al rischio. Le azioni da svolgere nell’arco temporale di validità del Piano sono state descritte nei singoli paragrafi e nelle relative tabelle con l’indicazione delle tempistiche, la definizione di indicatori e l’individuazione delle figure responsabili per l’attuazione delle stesse. Per sua natura, tuttavia, l’attività di prevenzione della corruzione deve evolversi, affinarsi e modificarsi nel tempo, in relazione ai risultati ottenuti.

Nell’ambito di un’organizzazione complessa e articolata quale è quella dell’Agenzia, occorrerà affiancare a una valutazione operata per tipologia di procedimenti e di rischi, una valutazione calata nel concreto della singola unità organizzativa: lo stesso processo, pur mantenendo sostanzialmente il medesimo aspetto procedurale, potrebbe presentare connotazioni differenti in relazione alle caratteristiche organizzative proprie della singola struttura.

Al fine di coadiuvare il Responsabile della prevenzione della corruzione nel valutare sia lo stato di avanzamento del Piano sia l’eventualità di aggiornamenti e modificazioni, si riunirà almeno due volte l’anno, su iniziativa del Responsabile che lo presiede, uno specifico gruppo di lavoro, di cui faranno parte il Direttore Centrale Personale e Organizzazione, il Direttore Centrale Antifrode e Controlli e il Direttore Centrale Tecnologie e Innovazione, nonché altri componenti di volta in volta convocati dal Responsabile in ragione delle materie trattate e delle competenze.

Il risultato atteso per il prossimo triennio è quello di pervenire a una più approfondita attività di identificazione e valutazione del rischio e a un aggiornamento delle misure più idonee ad assicurarne il contenimento.

Ciò, ovviamente, non può prescindere da un’adeguata formazione professionale in materia di tecniche di analisi secondo la metodologia di “*internal auditing*”, formazione che potrà essere erogata in aula o con modalità *e-learning*.

Naturalmente, l’investimento e l’impegno di risorse nelle direzioni indicate, investimento e impegno da valutarsi comunque in termini di “costo-opportunità”, dovrà essere a sua volta oggetto di ponderazione alla luce delle indefettibili finalità istituzionali perseguite dall’Agenzia.