

**PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE (PIAO)**

**SEZIONE PIANIFICAZIONE DELLE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

\*\*\*

**ALLEGATO N. 1**

**MISURE PER LA GESTIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO  
NELL'AMBITO DI TALUNI SETTORI DI ATTIVITÀ'**

## **INDICE**

<b>1. PREMESSA.....</b>	<b>4</b>
<b>2. AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI.....</b>	<b>4</b>
2.1 Analisi del rischio .....	4
2.2 Gestione del rischio .....	5
<b>3. CONTRATTI PUBBLICI .....</b>	<b>12</b>
3.1 Analisi del rischio .....	12
3.2 Gestione del rischio .....	17
3.3 Disposizioni in materia contrattuale introdotte dai c.d. “decreti semplificazione”.....	20
3.4 Responsabile Unico del Procedimento.....	21
3.5 Trasparenza in materia di contratti pubblici .....	22
<b>4. CONCESSIONI ED EROGAZIONI DI SOVVENZIONI, CONTRIBUTI, SUSSIDI, AUSILI FINANZIARI, NONCHÉ ATTRIBUZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI DI QUALUNQUE GENERE A PERSONE ED ENTI PUBBLICI E PRIVATI.....</b>	<b>30</b>
4.1 Restituzioni, rimborsi, sgravi, riscossioni, pagamenti.....	30
4.1.1 Analisi del rischio .....	31
4.1.2 Gestione del rischio.....	31
4.2 Abbuoni e rimborsi nel settore delle accise .....	31
4.2.1 Analisi del rischio .....	32
4.2.2 Gestione del rischio.....	32
<b>5. SGRAVIO O RIMBORSO DELL’IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO PER I SOGGETTI DOMICILIATI O RESIDENTI FUORI DALL’UNIONE EUROPEA (ART. 38-QUATER DPR 26/10/1972 N. 633).....</b>	<b>34</b>
5.1 Analisi del rischio .....	34
5.2 Gestione del rischio.....	35
<b>6. CONCORSI E PROCEDURE SELETTIVE.....</b>	<b>38</b>
6.1 Analisi del rischio .....	38
6.2 Gestione del rischio.....	39
<b>7. PROCESSI DI CONTROLLO .....</b>	<b>40</b>
7.1 Analisi del rischio .....	40
7.2 Gestione del rischio.....	42
<b>8. PROCESSI DI NATURA DECISORIA .....</b>	<b>51</b>
8.1 Analisi del Rischio .....	51
8.2 Gestione del rischio.....	51
<b>9. LA GESTIONE E LA CUSTODIA DELLE MERCI SEQUESTRATE, CONFISCATE O ABBANDONATE.....</b>	<b>55</b>

9.1	Analisi del rischio .....	55
9.2	Gestione del rischio .....	55
<b>9-bis</b>	<b>LA GESTIONE E LA CUSTODIA DELLE SOSTANZE STUPEFACENTI .....</b>	<b>57</b>
9-bis.1	Analisi del rischio.....	57
9-bis.2	Gestione del rischio .....	58
<b>10.</b>	<b>LA DETERMINAZIONE DEI PREZZI DI VENDITA AL PUBBLICO DELLE SIGARETTE .....</b>	<b>60</b>
10.1	Analisi del rischio .....	60
10.2	Gestione del rischio.....	61
<b>11.</b>	<b>GESTIONE DEL PATRIMONIO .....</b>	<b>62</b>
11.1	Analisi del rischio.....	62
11.2	Gestione del rischio .....	62
<b>11-bis</b>	<b>UTILIZZO E GESTIONE DELLE AUTO DI SERVIZIO.....</b>	<b>63</b>
11-bis.1	Analisi del rischio.....	63
11-bis.2	Gestione del rischio .....	63
<b>12.</b>	<b>GESTIONE MISSIONI E TRASFERTE DEL PERSONALE .....</b>	<b>64</b>
<b>13.</b>	<b>CONTROLLI <i>SCANNER</i>.....</b>	<b>66</b>
13.1	Analisi del rischio.....	67
13.2	Gestione del rischio .....	67

## 1. PREMESSA

Nel presente allegato, parte integrante e sostanziale del PIAO dell'Agencia, sono descritte le specifiche misure di trattamento del rischio corruttivo associato ad alcuni settori di attività.

Le suddette misure, di carattere *'trasversale'* (ovvero applicabili a tutte le strutture dell'Agencia competenti *ratione materiae*) devono essere attuate, nei termini indicati, unitamente alle misure specifiche individuate dai responsabili dei singoli Uffici all'esito della propria auto-analisi<sup>(1)</sup>.

In occasione della predetta auto-analisi gli uffici hanno modo di rappresentare eventuali difficoltà di carattere oggettivo che impediscono di attuare, in tutto o in parte, le misure di carattere *'trasversale'* proponendo, in tale evenienza, idonee misure di trattamento del rischio alternative a quelle indicate.

La parte finale del presente allegato, dedicata ad alcuni approfondimenti su taluni processi rivelatisi particolarmente sensibili sotto l'aspetto della possibile esposizione al rischio corruttivo, è stata integrata con uno specifico approfondimento sull'analisi e sul trattamento del rischio nell'ambito del processo relativo ai controlli effettuati mediante *scanner*<sup>(2)</sup>.

Altre modifiche, rispetto al PIAO 2022-2024, riguardano, invece, la materia dei contratti pubblici<sup>(3)</sup>, nell'ambito della quale sono state recepite alcune delle misure di contenimento del rischio suggerite nel PNA 2022.

## 2. AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI

Autorizzazioni e concessioni rientrano tra i procedimenti a rischio individuati direttamente dal legislatore (*art. 1, comma 16, lettera a), l. 190/2012*).

### 2.1 Analisi del rischio

Nei procedimenti in esame sono stati individuati i seguenti fattori 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;
- eccessiva confidenzialità tra 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;
- mancato rispetto degli obblighi di trasparenza e di informazione nei confronti dell'utenza;
- inesistenza di protocolli procedurali e ordini di servizio;
- mancato/scarsa 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 processi;
- affidamento di posizioni di responsabilità decisionale a funzionari già destinatari di provvedimenti disciplinari per fattispecie rilevanti ai sensi della l. 190/2012.

---

<sup>(1)</sup> Cfr. PIAO, paragrafo 2.3.6 *"Trattamento del rischio"*

<sup>(2)</sup> Cfr. cap. 13

<sup>(3)</sup> Cfr. cap. 3

## 2.2 Gestione del rischio

Un primo 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.<sup>[4]</sup> A tal proposito, si ritiene opportuno descrivere la procedura utilizzata per il rilascio dell'autorizzazione di Operatore economico autorizzato (AEO), regolata dall'articolo 38 e seguenti del CDU (Codice doganale dell'Unione- Reg. UE n. 952/2013).

Si tratta di un'autorizzazione unionale cui possono accedere tutti gli operatori economici ed i loro partner commerciali che intervengono nella catena di approvvigionamento internazionale (fabbricanti, esportatori, speditori/imprese di spedizione, depositari, agenti doganali, vettori, importatori) che, nel corso delle loro attività commerciali, prendono parte ad attività disciplinate dalla regolamentazione doganale e si qualificano positivamente rispetto agli altri operatori, in quanto ritenuti affidabili e sicuri nella catena di approvvigionamento.

Un operatore economico non è obbligato a divenire operatore economico autorizzato: si tratta di una scelta individuale, che dipende dalle condizioni specifiche di operatività doganale.

La normativa doganale dell'UE prevede due tipi di autorizzazione: AEO/semplificazioni doganali (AEOC) e AEO/sicurezza (AEOS), eventualmente cumulabili (AEOF), con conseguente sommatoria dei benefici connessi a entrambe le autorizzazioni.

I requisiti e le condizioni richiesti per ottenere lo status di AEO sono calibrati per tutti i tipi di imprese (anche piccole e medie). Al fine di ottenere il suddetto status, l'operatore economico deve dimostrare di rispettare alcune condizioni e criteri previsti dall'art. 39 CDU (alcuni dei quali comuni a entrambe le autorizzazioni):

- a) la conformità alla normativa doganale e fiscale e l'assenza di reati gravi connessi con l'attività economica;
- b) il possesso di un sistema efficace di gestione delle scritture commerciali e dei trasporti;
- c) l'adeguata solvibilità finanziaria;

Il richiedente l'autorizzazione AEOC deve dimostrare di possedere anche:

d) adeguati standard pratici di competenza o qualifiche professionali (la cosiddetta comprovata esperienza nel settore doganale di almeno 3 anni o l'aver superato un corso attinente la sua operatività doganale).

Il richiedente l'autorizzazione AEOS deve dimostrare di possedere:

- e) adeguati standard di sicurezza.

L'acquisizione dello status di affidabilità e di sicurezza ha validità illimitata nel tempo e valenza su tutto il territorio unionale e permette una serie di benefici/vantaggi:

- la riduzione dei controlli allo sdoganamento;
- un iter agevolato per beneficiare delle semplificazioni doganali;
- le facilitazioni nel settore della sicurezza;
- il mutuo riconoscimento con altri programmi di affidabilità e sicurezza di Paesi terzi (certificati AEOS e AEOF).

L'operatore interessato presenta apposita istanza accedendo a un portale informatico<sup>[5]</sup> raggiungibile dal sito dell'Agenzia, allegandovi un questionario di autovalutazione. Tale istanza, preliminarmente valutata (da un punto di vista formale) dall'Ufficio doganale territorialmente competente per il luogo in cui l'operatore detiene la contabilità principale relativa alle operazioni svolte ed in cui effettua almeno parte delle operazioni oggetto dell'autorizzazione AEO, è trasmessa tramite il sistema informativo dell'Agenzia (*AIDA*- sez AEO), all'Ufficio AEO, *compliance* e grandi

<sup>[4]</sup> In ambito doganale, 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.

<sup>[5]</sup> *Generic Trader Portal*.

imprese che, dopo aver svolto i dovuti riscontri, l'accetta. Tale doppio controllo, oltre a neutralizzare eventuali rischi potenzialmente insiti nella fase preventiva all'accettazione dell'istanza (rapporto tra contribuente e Ufficio locale), permette di tenere sotto osservazione anche la tempistica, prevista dal citato art. 22 del CDU, e di seguire con l'apposito "fascicolo istruttorio" le fasi successive dell'*iter* autorizzatorio.

Dopo l'accettazione dell'istanza da parte dell'Ufficio AEO, *compliance* e grandi imprese, l'Ufficio delle dogane territorialmente competente - attraverso un apposito team di auditors composto da almeno due funzionari esperti - effettua l'attività di audit presso la sede operativa/amministrativa del soggetto verificando la presenza o meno di tutti gli aspetti previsti dalla normativa unionale quali requisiti per accedere allo status. In questa fase è obbligatoriamente previsto l'invio da parte di diversi uffici (Direzione regionale, Ufficio Analisi della Direzione Antifrode, - Ufficio Accertamento, riscossione e tutela erariale della Direzione Servizi Doganali, Servizio Autonomo Interventi Settore Agricolo, altri Stati Membri per il tramite dell'Ufficio AEO, *compliance* e grandi imprese) di pareri e/o segnalazioni di eventuali informazioni o situazioni pregiudizievoli relative al soggetto richiedente.

A conclusione delle attività di audit (standardizzate e semplificate mediante l'impiego di apposite *check-list*), l'Ufficio delle dogane rilascia al richiedente un referto con gli esiti dell'audit che reca l'esplicita previsione che il giudizio di affidabilità/non affidabilità potrà essere rivisto da parte dell'organo competente ad emettere la decisione e compila una relazione conclusiva che trasmette alla Direzione regionale competente che la valida e, a sua volta, la trasmette all'Ufficio AEO, *compliance* e grandi imprese. L'Ufficio AEO, infine, dopo aver ricevuto anche il parere conclusivo dell'Ufficio Analisi della Direzione Antifrode, provvede al rilascio dell'autorizzazione (o al motivato diniego).

Le autorizzazioni rilasciate vengono monitorate dall'Agenzia, nelle sue diverse componenti, attraverso specifici e periodici riscontri (monitoraggi, riesami e sorveglianza delle autorizzazioni previsti dal codice doganale - art 38 e CDU e art.15 RD), programmati e rendicontati in uno specifico Piano di gestione delle autorizzazioni, che assicurano il controllo delle condizioni che legittimano il mantenimento nel tempo dell'autorizzazione o, in caso di riscontrate carenze, la sua sospensione o revoca.

L'utilizzo sistematico di procedure telematiche assicura la completa tracciabilità degli atti e delle attività connesse al procedimento. In particolare, attraverso il sistema *AIDA*- sez. AEO ("fascicolo istruttorio") è stato possibile adottare una serie di misure di carattere amministrativo e gestionale, come la verifica dello svolgimento dei singoli compiti (Uffici delle dogane al 3° livello, Direzioni territoriali al 2° livello, Ufficio centrale al 1° livello), l'emanazione da parte delle strutture citate di pareri tecnici e validazioni specifiche durante le fasi procedurali che diluiscono e frammentano gli eventuali rischi e garantiscono il corretto e trasparente andamento delle attività. Inoltre, anche gli accessi al sistema informativo sono preventivamente autorizzati e tracciati secondo le *policy* dell'Agenzia per assicurare la loro conoscibilità e pertinenza.

Un ulteriore strumento di gestione del rischio è rappresentato dal controllo di qualità delle relazioni finali del lavoro svolto, che viene effettuato prima del rilascio dell'autorizzazione da parte dell'organo che adotta il provvedimento (rilascio, sospensione o revoca dell'autorizzazione AEO).

L'adozione di specifiche procedure operative, costruite non solo in aderenza al CDU ma anche agli orientamenti e alle linee guida unionali AEO, si prefigge di assicurare una comprensione comune e condivisa, sia dagli operatori economici che da parte degli addetti doganali dell'Agenzia, rendendo possibile l'applicazione corretta ed armonizzata della normativa da parte di tutti gli attori coinvolti.

In questo ambito rientrano anche le disposizioni e gli ordini di servizio emanati a livello territoriale, con particolare riguardo alla gestione delle fasi più sensibili come la costituzione del team di audit che dovrà svolgere le attività e la delega agli accessi presso il richiedente.

Infine, l'adozione delle procedure di rotazione del personale addetto alle descritte funzioni, l'osservanza alle norme del Codice di comportamento dei dipendenti, anche alla luce delle nuove norme adottate nel settore pubblico ai fini

“anticorruzione”, incidono positivamente sulla gestione del rischio.

L’articolata strutturazione del procedimento autorizzatorio, con attribuzione di ruoli a più livelli, dalla periferia al centro, consente di ridurre il rischio corruzione nella misura in cui è difficile organizzare una catena di artifici/accordi che consenta di non evidenziare eventuali scostamenti dalla normativa o altre discrasie procedurali (es.: relazioni di servizio redatte in modo poco professionale e palesemente non conformi agli standard di qualità prefissati, inserimento a sistema di dati contrastanti con precedenti o successivi referti o inconsistenti con altre risultanze da sistema).

Inoltre, qualsiasi atto/proposta di parere è predisposto dal funzionario responsabile della fase istruttoria che lo sottopone, per l’adozione, al dirigente dell’Ufficio o al Direttore regionale.

La descrizione del processo in questione<sup>6</sup> serve a documentare l’esistenza (in questo come in altri processi finalizzati al rilascio di autorizzazioni) di più livelli di controllo, la segregazione dei compiti e la ripartizione di responsabilità ad ogni livello dell’*iter* istruttorio: funzionario redigente, Capo sezione o servizio, dirigente dell’Ufficio. Per quanto riguarda la fase finale di formazione delle decisioni, compatibilmente con le esigenze di buon andamento dell’azione amministrativa, l’istruttoria delle istanze particolarmente sensibili è condivisa tra più funzionari all’interno dell’Ufficio AEO, *compliance* e grandi imprese (anche se è unico il responsabile del procedimento).

In conclusione, le misure organizzative adottate nella cura e gestione del procedimento autorizzatorio AEO sono ispirate ai seguenti principi:

- trasparenza dell’*iter* decisionale e valutazione del bilanciamento tra esigenze di speditezza e necessità di articolazione del procedimento, svolto sempre ed ampiamente entro i termini previsti dalla regolamentazione unionale;
- formazione mirata, attraverso corsi specifici, al fine di accrescere le competenze specifiche e rendere le risorse umane quanto più fungibili rispetto alle attività da svolgere;
- previsione di doppie ‘assegnazioni o visti’ sulle istruttorie relative ai procedimenti amministrativi che presentano aspetti di maggior esposizione al rischio.

Oltre all’informatizzazione dei processi, l’Agenzia ha adottato una serie di misure di carattere amministrativo e gestionale tra cui specifici protocolli e procedure operative.

In questo ambito rientrano le linee guida di primo e secondo livello (Linee di indirizzo per l’uniformità dell’azione amministrativa (LIUA), circolari, direttive, manuali operativi sui flussi procedurali interni, 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.

La ricognizione effettuata dal RPCT presso le strutture dell’Agenzia ha confermato la sussistenza di controlli e monitoraggi interni affidati alla catena decisionale direttore di Struttura generale – dirigente dell’Ufficio – Responsabile del servizio, 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 centrali e dagli uffici delle Direzioni interregionali, regionali e interprovinciale.

I Centri di responsabilità di primo e di secondo livello emettono 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

---

<sup>6</sup> Relativamente al “Rilascio autorizzazione AEO è disponibile nel sito dell’Agenzia un apposito video-processo <https://www.adm.gov.it/portale/rilascio-autorizzazione-aeo-operatore-economico-autorizzato>.

lo sottopone, per l'adozione, al dirigente dell'Ufficio. Di fatto, dunque, esiste un doppio controllo e una triplice ripartizione di responsabilità: funzionario redigente, responsabile del servizio, dirigente dell'Ufficio.

Le misure organizzative sono ispirate ai seguenti principi:

- semplificazione delle procedure al fine di garantire la trasparenza dell'iter delle decisioni;
- 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.

### 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'Ufficio.

*Unità organizzativa responsabile:* **DIREZIONE REGIONALE / INTERREGIONALE / INTERPROVINCIALE**

<i>Processo:</i>	<b>Autorizzazione alla costituzione e all'esercizio di Centri di Assistenza Doganale</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Arbitrarietà nello svolgimento dell'iter procedurale dell'attività autorizzatoria	Verifica dell'adozione di apposita <i>check-list</i> di riferimento ai fini della tracciabilità dei passaggi procedurali eseguiti	30/09/2023	1. Numero di pratiche trattate 2. Numero di pratiche in cui è presente la <i>check-list</i>	Direttore/ Responsabili degli Uffici



	Monitoraggio sul corretto utilizzo delle procedure informatiche	30/09/2023	1. Numero complessivo di controlli effettuati 2. Numero di controlli conclusi senza riscontrare irregolarità	Direttore/ Responsabili degli Uffici
--	---	------------	---	---

Unità organizzativa responsabile: **UFFICIO DELLE DOGANE**

<i>Are di rischio:</i>	<b>Autorizzazioni a regimi, procedure doganali ed altre</b>			
	<b>Ammissione agli impieghi agevolati o esenti settore accise</b>			
	<b>Rilascio licenze fiscali, autorizzazioni e garanzie settore accise</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Confidenzialità/connivenza fra funzionari addetti al procedimento e soggetti richiedenti	Rotazione degli addetti al settore	30/09/2023	1. Numero di funzionari addetti al procedimento 2. Numero di funzionari addetti al procedimento che ricoprono la posizione da più di 6 anni	Dirigente dell'Ufficio
Titolarietà della fase istruttoria del procedimento in capo a un unico soggetto	Verifica dell'avvenuto coinvolgimento di più soggetti nella formazione dell'atto	30/09/2023	1. Numero complessivo di pratiche trattate 2. Numero dei controlli a campione 3. Numero delle irregolarità riscontrate relative al mancato coinvolgimento di più funzionari nella gestione della singola pratica	Dirigente dell'Ufficio
Anomali scostamenti dai tempi medi di conclusione del procedimento	Monitoraggio dei termini di conclusione dei procedimenti	30/09/2023	1. Numero complessivo dei procedimenti conclusi 2. Numero dei procedimenti conclusi entro i termini di legge	Dirigente dell'Ufficio
Arbitrarietà nello svolgimento dell'iter procedurale dell'attività autorizzatoria	Verifica dell'applicazione di protocolli procedurali/ disposizioni di servizio per attività particolarmente complesse	30/09/2023	1. Numero complessivo di pratiche trattate 2. Numero dei controlli a campione 3. Numero delle irregolarità riscontrate	Dirigente dell'Ufficio
	Monitoraggio sul corretto utilizzo delle procedure informatiche e sulla qualità dei dati.	30/09/2023	Il monitoraggio viene svolto con regolarità? (SI/NO)	Dirigente dell'Ufficio

Unità organizzativa responsabile: **DIREZIONE TABACCHI – ACCISE E FILIERA**  
 Ufficio circolazione tabacchi e prodotti da inalazione

Processo:	<b>Autorizzazione alla istituzione di deposito fiscale di tabacchi lavorati</b>			
Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile
Violazione delle procedure	Verifica della presenza del visto di più funzionari	30/09/2023	1. Numero complessivo di pratiche trattate 2. Numero dei controlli a campione 3. Numero delle irregolarità riscontrate per mancanza del doppio visto	Dirigente dell'Ufficio

Unità organizzativa responsabile: **DIREZIONE GIOCHI – FISCALITA' E FILIERA**

Processo:	<b>Affidamento concessioni per l'esercizio dei giochi pubblici</b>			
Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile
Inosservanza della procedura/discrezionalità nella valutazione dei candidati	Garantire avvicendamento delle nomine dei membri della commissione	30/09/2023	1. Numero di commissioni nell'ultimo triennio 2. Numero complessivo di commissari nominati nell'ultimo triennio 3. Numero di commissari nominati più di una volta nell'ultimo triennio	Direttore della Direzione Giochi – Fiscalità' e Filiera
Processo:	<b>Verifica dei requisiti dichiarati dagli operatori per la stipula della convenzione</b>			
Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile
Inosservanza della procedura/discrezionalità nel riscontro dei requisiti	Verifica della presenza del visto di più funzionari	30/09/2023	1. Numero complessivo di pratiche trattate 2. Numero dei controlli a campione 3. Numero delle irregolarità riscontrate per mancanza del doppio visto	Dirigente dell'Ufficio della Direzione Giochi– Fiscalità' e Filiera
Processo:	<b>Gestione rapporto convenzionale</b>			
Criticità	Misura/presidio	Tempistica	Indicatori	Responsabile
Discrezionalità nella valutazione dei presupposti; inosservanza delle procedure di controllo; mancata evidenza degli inadempimenti convenzionali	Monitoraggio sull'alternanza delle assegnazioni delle pratiche ai singoli funzionari	30/09/2023	Il monitoraggio viene svolto con regolarità? (SI/NO) In caso affermativo: 1. Numero di pratiche trattate dall'Ufficio 2. Numero di funzionari muniti delle necessarie competenze 3. Numero di casi in cui lo stesso funzionario ha trattato pratiche relative allo stesso soggetto	Dirigente dell'Ufficio della Direzione Giochi– Fiscalità' e Filiera

Unità organizzativa responsabile: **UFFICI DEI MONOPOLI**

<i>Processo:</i>	<b>Gestione ricevitorie lotto</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Svolgimento dei compiti sempre dal medesimo personale	Monitoraggio della percentuale di personale sottoposto a rotazione negli ultimi 6 anni	30/09/2023	1. Numero di funzionari addetti ai procedimenti 2. Numero di funzionari addetti ai procedimenti che ricoprono la posizione da più di 6 anni	Dirigente dell'Ufficio
<i>Processo:</i>	<b>Gestione rivendite generi di monopolio</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Svolgimento dei compiti sempre dal medesimo personale	Monitoraggio della percentuale di personale sottoposto a rotazione negli ultimi 6 anni	30/09/2023	1. Numero di funzionari addetti ai procedimenti 2. Numero di funzionari addetti ai procedimenti che ricoprono la posizione da più di 6 anni	Dirigente dell'Ufficio
<i>Processo:</i>	<b>Prima iscrizione e rinnovo elenco esercenti apparecchi da intrattenimento</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Discrezionalità nella scelta del campione da sottoporre al controllo delle autocertificazioni	Utilizzo di un'applicazione informatica per la scelta random del campione	30/09/2023	Stato di avanzamento dell'implementazione del sistema informativo	Dirigente dell'Ufficio
<i>Processo:</i>	<b>Rilascio certificato di idoneità sale VLT</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Discrezionalità nella valutazione dei presupposti	Verifica della presenza del visto di più funzionari	30/09/2023	1. Numero complessivo di pratiche trattate 2. Numero dei controlli a campione 3. Numero delle irregolarità riscontrate per mancanza del doppio visto	Dirigente dell'Ufficio
<i>Processo:</i>	<b>Rilascio nulla osta di distribuzione e nulla osta di messa in esercizio per apparecchi da intrattenimento</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Discrezionalità nella valutazione dei presupposti; inosservanza delle procedure di controllo; mancata evidenza degli inadempimenti Convenzionali	Monitoraggio sull'alternanza delle assegnazioni delle pratiche ai singoli funzionari	30/09/2023	Il monitoraggio viene svolto con regolarità? (SI/NO) In caso affermativo: 1. Numero di pratiche trattate dall'Ufficio 2. Numero di funzionari muniti delle necessarie competenze 3. Numero di casi in cui lo stesso funzionario ha trattato pratiche relative allo stesso soggetto	Dirigente dell'Ufficio

### 3. CONTRATTI PUBBLICI

#### 3.1 Analisi del rischio

L'art. 1, comma 16, lettera b), l. 190/2012 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; verifica delle offerte sospette di anomalia, individuazione del valore della gara, con il rischio di indebito frazionamento delle gare, suddivisioni in lotti);
- 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 di concerto con il RUP 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.

Per le strutture centrali, l'acquisizione di lavori, forniture e servizi rientra tra le competenze della Direzione amministrazione e finanza (DAMMF) in cui è incardinato l'Ufficio acquisti e contratti che presiede alle politiche di approvvigionamento attraverso:

- le attività negoziali per le procedure di acquisizione di interesse nazionale;
- le attività negoziali per l'acquisizione di beni, servizi e lavori per le strutture centrali;
- la gestione amministrativa dei contratti di propria competenza 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.

Nelle Direzioni territoriali, la 'funzione acquisti' è attribuita alla competenza dell'Ufficio Affari generali - Sezione "Acquisti", che provvede alla gestione degli approvvigionamenti di interesse locale. 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; fatto salvo quanto eventualmente previsto dalle determinazioni che hanno individuato gli atti e i provvedimenti di competenza dei titolari delle posizioni organizzative di elevata responsabilità adottate dai dirigenti responsabili della funzione "acquisti", 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 eurounitaria (€ 215.000,00), 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 € 3.000.000,00 IVA esclusa:

- per le strutture centrali, il Direttore della DAMMF autorizza la spesa e il dirigente preposto all'Ufficio acquisti e contratti firma il contratto;
- per le strutture regionali/interregionali, il Direttore regionale/interregionale autorizza la spesa e il dirigente dell'Ufficio Affari Generali firma il contratto;
- per la struttura interprovinciale, il Direttore della DAMMF autorizza la spesa e il direttore interprovinciale firma il contratto;

Per gli acquisti di importo superiore a € 3.000.000,00 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 ai fabbisogni della Direzione interprovinciale sono sottoscritti dal Direttore amministrazione e finanza.

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.

Nell'autorizzazione alla spesa deve essere dettagliatamente motivato il ricorso alla procedura negoziata con un unico soggetto di cui agli articoli 63 e 125 del Codice dei contratti pubblici, da considerarsi ipotesi eccezionale di affidamento di commesse pubbliche.

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. 325 del 15 dicembre 2016, le cui regole si applicano ai contratti individuati nel d.lgs. 50/2016, ivi compresi i cosiddetti *'contratti esclusi'* individuati al titolo II dello stesso Codice. Nel predetto Manuale è specificato l'obbligo di ricorso ai Contratti quadro e alle Convenzioni stipulate dalla Consip SpA e al Mercato elettronico della PA (MEPA) in applicazione delle disposizioni in materia di contenimento della spesa.

Qualora il bene o il servizio oggetto di convenzione-quadro messo a disposizione dai soggetti aggregatori non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali è possibile, ai sensi delle disposizioni vigenti, procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione (specificatamente motivata) resa dall'organo di vertice amministrativo, individuato con D.D. prot. n. 23475/RI/2016, della ex Direzione centrale pianificazione, amministrazione e sicurezza sul lavoro, da trasmettere, ai sensi dell'art.1, comma 510, della l. 208/2015 al competente ufficio della Corte dei Conti. Sono state inoltre definite 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 102 del citato Codice dei contratti pubblici tra *'collaudo'* e *'verifica della conformità'* delle prestazioni eseguite.

L'analisi condotta in collaborazione con la DAMMF 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 DAMMF, per le procedure di approvvigionamento direttamente gestite e nell'ambito della propria attività di indirizzo, coordinamento e monitoraggio degli uffici periferici, assicura costante attenzione alla regolarità delle procedure di affidamento attraverso interventi diversificati, che riguardano:

- l'emaneazione di istruzioni e direttive, tra le quali specifiche indicazioni operative in tema di obbligo di ricorso al *'sistema Consip'* (cfr. nota 31906/RU del 14 marzo 2016), 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 sezione/capi reparto), 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 con le 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);
- l'emanazione di istruzioni volte a garantire la conformità delle procedure di approvvigionamento alle norme unionali e nazionali in materia di tutela della riservatezza dei dati e al PTPCT (*cf. nota prot. n. 32696 RU del 14 marzo 2016*), anche attraverso la predisposizione di modelli di dichiarazioni per escludere la sussistenza di potenziali conflitti d'interesse<sup>(7)</sup>;
- la diffusione di istruzioni operative relative al nuovo Codice dei contratti e alle linee guida ANAC;
- la predisposizione del Programma biennale dei beni e servizi nonché del Programma triennale dei lavori;
- la comunicazione al Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori di cui all'art. 9, comma 2, del decreto legge n. 66/2014, entro il mese di ottobre dell'elenco delle acquisizioni di forniture e servizi di importo superiore a un milione di euro;
- la verifica dei requisiti autocertificati dagli operatori;
- l'organizzazione di specifiche attività formative destinate agli addetti agli acquisti a livello centrale e periferico;
- la verifica in merito all'opportunità di procedere ad acquisizioni centralizzate, in funzione del contenimento della spesa.

Con nota prot. n. 69011/RU del 25 luglio 2017 sono state fornite istruzioni in merito alle modalità di aggiornamento ed implementazione della “*Sezione Amministrazione trasparente/Bandi di gara e contratti*”, in conformità dell'art. 29 del Codice dei contratti pubblici.

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 che si occupano delle funzioni acquisti 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 nel sito ‘*intranet*’ dell'Agenzia, all'interno dell'area curata dalla DAMMF, una sezione tematica, denominata ‘*Approvvigionamenti*’, nella quale sono pubblicate le norme interne e le linee guida relative all'attività negoziale, nonché le ultime novità in materia contenute nel PNA 2022 e nei relativi allegati.

In ordine alla gestione dei contratti è stato attivato un sistema interno di *alert* che consente il monitoraggio e la gestione delle scadenze dei contratti.

---

<sup>(7)</sup> Cfr. PIAO, paragrafo 2.3.7.2 “*I conflitti di interesse*”

Riguardo alla programmazione dell'attività contrattuale, il processo di rilevazione dei fabbisogni è stato automatizzato attraverso l'utilizzo di una apposita piattaforma informatica che consente il colloquio tra l'Ufficio acquisti centrale e gli Uffici che si occupano della funzione acquisti a livello territoriale.

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. 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 ai contratti in essere.

Recependo le indicazioni contenute nell'Aggiornamento 2015 al PNA<sup>(8)</sup> si è proceduto, in collaborazione con la DAMMF, a segmentare il processo di approvvigionamento nelle fasi di seguito descritte:

### **1) Programmazione**

Come imposto dall'art. 21 del Codice, l'Agenzia adotta il programma biennale degli acquisti di beni e servizi di importo unitario pari o superiore a 40.000 euro e il Programma triennale dei lavori di importo pari o superiore a 100.000 euro, nonché i relativi elenchi annuali. Come è stato più volte rilevato anche dall'ANAC, un'insufficiente attenzione alla fase di programmazione può determinare distorsioni delle procedure che possono dare luogo a fenomeni corruttivi.

Occorre, quindi, prestare particolare attenzione ai processi di analisi e definizione dei fabbisogni, considerato che in questa fase potrebbe essere rappresentato un fabbisogno non funzionale all'interesse pubblico, ma strumentale all'intento di premiare interessi particolari.

All'interno dell'Agenzia, il processo di analisi e di definizione dei fabbisogni si articola secondo le modalità di seguito illustrate:

- entro il 30 settembre dell'anno precedente all'esercizio cui si fa riferimento, le Direzioni centrali dell'Agenzia trasmettono alla DAMMF i rispettivi piani dei fabbisogni;
- entro la medesima data del 30 settembre, le strutture territoriali dell'Agenzia trasmettono alla DAMMF i rispettivi programmi degli acquisti di beni e servizi e programmi dei lavori;
- sulla base della documentazione trasmessa dalle strutture centrali e territoriali, la DAMMF predispone la bozza del programma degli acquisti di beni e servizi e del programma dei lavori, e trasmette tali documenti alla Direzione Strategie ai fini di una preliminare verifica della copertura di budget;

Tale fase programmatoria si conclude entro 90 giorni dall'approvazione del budget dell'Agenzia, mediante formale determina di approvazione e adozione del Programma degli acquisti di beni e servizi e del Programma dei lavori a firma del Direttore della DAMMF.

Infine, i predetti Programmi vengono trasmessi a tutte le strutture centrali e territoriali per la parte di proprio interesse.

---

<sup>(8)</sup> Cfr. Determinazione ANAC n. 12 del 28.10.2015.

## **2) Progettazione**

Anche la fase di progettazione, nell'ambito della quale viene definita la strategia di acquisto, risulta fondamentale per assicurare la rispondenza al perseguimento dell'interesse pubblico dell'intera procedura di approvvigionamento.

Alcune delle attività svolte in questa fase, infatti, risultano particolarmente delicate e complesse. Rientrano nella fase di progettazione le eventuali consultazioni preliminari di mercato per la definizione delle specifiche tecniche, la nomina del responsabile del procedimento, l'individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento, l'individuazione degli elementi essenziali del contratto e la determinazione del relativo importo, la predisposizione degli atti e dei documenti di gara (bando e capitolato) con la definizione dei requisiti di accesso, dei criteri di aggiudicazione e di attribuzione del punteggio.

In questa fase possono essere individuati i seguenti fattori di rischio:

- nomina di responsabili del procedimento in rapporto di contiguità con imprese concorrenti o privi dei requisiti idonei a garantirne terzietà e indipendenza;
- fuga di notizie che determini la conoscenza anticipata dei contenuti della documentazione di gara da parte di alcuni operatori economici;
- elusione delle regole di affidamento degli appalti mediante l'improprio utilizzo di sistemi di affidamento finalizzati a favorire un operatore;
- predisposizione di clausole contrattuali dal contenuto vago o vessatorio per disincentivare la partecipazione alla procedura, ovvero per consentire modifiche in fase di esecuzione;
- definizione di requisiti di accesso o formulazione di criteri di valutazione e di attribuzione dei punteggi finalizzate a favorire una determinata impresa.

Il processo di progettazione si articola, presso l'Agenzia, nelle fasi di seguito descritte.

Le strutture centrali/uffici richiedenti, sulla base del Piano degli acquisti, effettuano la richiesta di approvvigionamento ed individuano le caratteristiche dei beni/servizi da acquistare predisponendo apposite specifiche tecniche/capitolato tecnico. Laddove le strutture richiedenti individuino che sul mercato esista un solo fornitore/produttore in grado di fornire i beni/servizi specifici richiesti, provvedono a segnalare tale circostanza all'Ufficio Acquisti e contratti all'atto della richiesta, se non segnalato precedentemente. Ricevuta la richiesta, l'Ufficio Acquisti e contratti individua, nel rispetto delle vigenti normative, la procedura idonea a selezionare i possibili contraenti, predisponendo i documenti amministrativi relativi alla procedura da avviare. In questa fase, i rischi possono essere legati a una definizione di specifiche particolari che possono avvantaggiare alcuni operatori economici a danno di altri.

## **3) Selezione del contraente, verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto**

In questa fase rientrano la pubblicazione del bando e la gestione delle informazioni complementari, la gestione di elenchi o albi di operatori economici, la nomina della commissione di gara, la gestione delle sedute di gara, il trattamento e la custodia della documentazione di gara, la verifica dei requisiti di partecipazione, la valutazione delle offerte e la verifica di eventuali anomalie delle stesse, l'annullamento della gara, la verifica dei requisiti ai fini dell'aggiudicazione, l'aggiudicazione e la stipula del contratto.

La fase di selezione del contraente risulta particolarmente procedimentalizzata dal legislatore. Il processo si sviluppa in conformità alle indicazioni contenute nel già citato *'Manuale delle procedure dell'attività negoziale'* e alle specifiche istruzioni e direttive impartite dalla DAMMF. Giunti all'aggiudicazione definitiva, il processo si conclude con la stipula del contratto.



In questa fase, il rischio deriva dalla possibilità che i vari soggetti coinvolti nella gestione del processo possano manipolare la procedura al fine di pilotare l'aggiudicazione del contratto.

#### **4) Esecuzione del contratto**

Questa fase attiene alla verifica circa la conformità o regolare esecuzione della prestazione richiesta.

Sono ivi riconducibili le seguenti attività: approvazione di eventuali modifiche del contratto originario, ammissione di varianti, autorizzazione al subappalto, verifiche in corso di esecuzione e applicazione di eventuali penali, effettuazione di pagamenti in corso di esecuzione.

Possibili rischi che si possono presentare in questa fase riguardano eventuali omissioni o alterazioni delle attività di controllo al fine di favorire interessi privati.

Occorre considerare che, poiché presso l'Agenzia il controllo sulla regolare esecuzione del contratto è affidato alle strutture che hanno richiesto l'approvvigionamento, la gestione dei rischi relativi a questa fase compete prevalentemente ai responsabili delle strutture richiedenti.

Registrato il contratto sul sistema ('*Sigma*'), infatti, l'Ufficio Acquisti e contratti provvede a trasmetterlo alla struttura richiedente la quale ne cura direttamente la gestione e l'esecuzione.

Verificata la corretta esecuzione del contratto, la struttura richiedente provvede ad attestarne la regolare esecuzione ai fini del pagamento della fattura ad opera dell'Ufficio Tesoreria della DAMMF.

### **3.2 Gestione del rischio**

Richiamate tutte le disposizioni e le istruzioni già impartite dalla competente Direzione centrale di cui si è detto al precedente paragrafo, è stata ravvisata l'utilità di recepire alcuni indicatori e possibili misure contenuti nell'Aggiornamento 2015 al PNA.

Gli stessi sono di seguito descritti mantenendo la distinzione per fasi del processo operata in sede di analisi del rischio, in conformità alla metodologia proposta dall'ANAC<sup>(9)</sup>.

In conformità alle indicazioni del PNA 2016<sup>(10)</sup>, si precisa che il soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti<sup>(11)</sup> (AUSA), è il dott. *Fortunato Iannella* in servizio presso la DAMMF<sup>(12)</sup>.

#### **1) Programmazione**

Indicatori utili in questa fase risultano: la percentuale di acquisti effettuati al di fuori della programmazione delle acquisizioni ai sensi dell'articolo 21 d.lgs. n. 50/2016; il valore complessivo degli appalti affidati tramite procedure non concorrenziali riferiti a prodotti/servizi omogenei nell'anno solare.

In funzione del contenimento del rischio sono previste le seguenti misure specifiche:

- obbligo di adeguata motivazione in fase di programmazione in relazione a natura, quantità e tempistica della prestazione, sulla base di esigenze effettive e documentate emerse da apposita rilevazione nei confronti degli uffici richiedenti;

---

<sup>(9)</sup> Cfr. Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 '*Aggiornamento 2015 al PNA*'.

<sup>(10)</sup> Cfr. PNA 2016 pag. 21.

<sup>(11)</sup> Istituita ai sensi dell'art. 33-ter del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla L. 17/12/2012, n. 221.

<sup>(12)</sup> Cfr. Ordine di servizio n. 4/ 2018, prot. n. 24329/RI del 29/11/2018.

- controllo periodico e monitoraggio del rispetto dei tempi di programmazione previsti mediante sistemi di controllo interno di gestione in ordine alle future scadenze contrattuali (ad esempio, prevedendo obblighi specifici di informazione in relazione alle prossime scadenze contrattuali da parte del responsabile del procedimento ai soggetti deputati a programmare le procedure di gara);
- predeterminazione dei criteri per individuare le priorità in fase di individuazione del quadro dei fabbisogni;
- pubblicazione, sul sito istituzionale, di *report* periodici in cui siano rendicontati i contratti affidati in via d'urgenza e le relative motivazioni;
- utilizzo di avvisi di pre-informazione tutte le volte in cui venga rappresentata l'esistenza di un solo fornitore/produttore in grado di fornire gli specifici beni/servizi richiesti.

## **2) Progettazione**

Quali indicatori da considerare in questa fase sono stati individuati il rapporto tra il numero di procedure negoziate e di affidamenti diretti/procedure negoziali sul numero totale di procedure attivate nell'anno e il raffronto tra i valori iniziali di tutti gli affidamenti non concorrenziali e i valori effettivi degli stessi affidamenti nella fase di esecuzione.

Le specifiche misure individuate ai fini del contenimento del rischio sono:

- sottoscrizione, da parte dei soggetti coinvolti nella procedura, di dichiarazioni in cui si attesta l'assenza di interessi personali in relazione allo specifico oggetto del contratto;
- utilizzo di clausole standard conformi alle prescrizioni normative, con riguardo a garanzie a corredo dell'offerta, tracciabilità dei pagamenti e termini di pagamento agli operatori economici.

Con specifico riguardo alle procedure negoziate, affidamenti diretti e procedure sotto soglia ai sensi dell'articolo 36 del Codice dei contratti, le misure per il contenimento del rischio sono:

- preventiva individuazione, mediante direttive e circolari interne, di procedure idonee ad attestare il ricorrere dei presupposti legali per indire procedure negoziate o procedere ad affidamenti diretti;
- applicazione del principio della rotazione (salvo i casi di unicità dell'operatore economico ai sensi dell'art. 63, comma 2 del d.lgs. n. 50/2016) e obbligo di pubblicazione nel sito istituzionale dei risultati di tutte le procedure di affidamento (ivi comprese quelle di importo inferiore a € 40.000 per le quali la pubblicazione non riveste carattere di obbligatorietà);
- verifica puntuale, da parte dell'Ufficio Acquisti e contratti, della possibilità di accorpare le procedure di acquisizione di forniture, di affidamento dei servizi o di esecuzione dei lavori omogenei.

Presso l'Ufficio Acquisti e contratti della Direzione Amministrazione e Finanza è allo studio una piattaforma informatica per una efficace gestione dell'*e-procurement* al fine di garantire maggiore trasparenza e rotazione degli affidamenti. L'utilizzo di tale applicativo, che prevede l'informatizzazione dell'intero ciclo dell'attività negoziale (dalla pianificazione/programmazione, all'attività negoziale e alla esecuzione) una volta a regime, costituirà un'ulteriore misura di presidio del rischio corruttivo. L'avvio dell'operatività di questa piattaforma è previsto nei primi mesi del 2023.

## **3) Selezione del contraente, verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto:**

Indicatori utili in relazione alla fase in esame sono il dato relativo al numero di procedure attivate dall'Agenzia per le quali risulta pervenuta un'unica offerta valida e il rapporto tra il numero di operatori economici che risultano aggiudicatari negli ultimi due anni e il numero totale delle procedure attivate nel medesimo periodo di riferimento.

Le specifiche misure individuate per il contenimento del rischio sono:

- accessibilità *on-line* della documentazione di gara e/o delle informazioni complementari rese;
- direttive/linee guida interne per la corretta conservazione della eventuale documentazione cartacea relativa alle gare per un tempo congruo al fine di consentire verifiche successive;
- rilascio da parte dei commissari di dichiarazioni attestanti:
  - a) l'esatta tipologia di impiego/lavoro sia pubblico che privato, svolto negli ultimi 5 anni;
  - b) di non svolgere o aver svolto *'alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta'* (art. 77, co. 4, del Codice);
  - c) di non aver concorso, *'in qualità di membri delle commissioni giudicatrici, con dolo o colpa grave accertati in sede giurisdizionale con sentenza non sospesa, all'approvazione di atti dichiarati illegittimi'* (art. 77, co. 6, del Codice);
  - d) di non trovarsi in conflitto di interesse con riguardo ai dipendenti della stazione appaltante per rapporti di coniugio, parentela o affinità o pregressi rapporti professionali;
  - e) assenza di cause di incompatibilità con riferimento ai concorrenti alla gara, tenuto anche conto delle cause di astensione di cui all'articolo 51 c.p.c., richiamato dall'art. 77 del Codice;
- introduzione di misure atte a rendere tracciabile l'iter di valutazione delle offerte anomale, specificando espressamente le motivazioni nel caso in cui, all'esito del procedimento di verifica, la stazione appaltante non abbia proceduto all'esclusione;
- nel caso in cui si riscontri un numero significativo di offerte simili o uguali o altri elementi, adeguata formalizzazione delle verifiche espletate in ordine a situazioni di controllo/collegamento/accordo tra i partecipanti alla gara, tali da poter determinare offerte *'concordate'*;
- individuazione di appositi archivi (fisici e/o informatici) per la custodia della documentazione;
- pubblicazione sul sito *internet*, per estratto, dei punteggi attribuiti agli offerenti all'esito dell'aggiudicazione definitiva.

#### **4) Esecuzione del contratto**

Indicatori da considerare per tale fase sono il numero di affidamenti con almeno una variante rispetto al numero totale degli affidamenti effettuati nell'anno, il rapporto tra il numero di affidamenti interessati da proroghe e il numero totale degli affidamenti, gli scostamenti tra i costi e i tempi di esecuzione effettivi rispetto ai costi e ai tempi previsti da contratto.

Le misure specifiche individuate per il contenimento del rischio sono di seguito illustrate:

- fermi restando gli adempimenti formali previsti dalla normativa, previsione di una certificazione con valore interno, da parte del RUP, che espliciti l'istruttoria condotta sulla legittimità della variante e sugli impatti economici e contrattuali della stessa (in particolare con riguardo alla congruità dei costi e tempi di esecuzione aggiuntivi, delle modifiche delle condizioni contrattuali, tempestività del processo di redazione ed approvazione della variante);
- verifica del corretto assolvimento dell'obbligo di trasmissione all'ANAC delle decisioni in materia di varianti;
- fermo restando l'obbligo di oscurare i dati personali, relativi al segreto industriale o commerciale, pubblicazione degli accordi bonari e delle transazioni.

### 3.3 Disposizioni in materia contrattuale introdotte dai c.d. “decreti semplificazione”

Al fine di incentivare gli investimenti pubblici e fronteggiare le ricadute economiche negative conseguenti alle misure di contenimento dell'emergenza sanitaria da Covid-19, il d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, e il successivo d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, hanno introdotto misure, sia temporanee che a regime, finalizzate a semplificare e snellire l'iter di svolgimento delle procedure di gara.

In particolare, fino al 30 giugno 2023, le citate disposizioni hanno:

- 1) esteso l'ambito oggettivo di applicazione dell'affidamento diretto di cui all'art. 36 del Codice dei contratti, mediante un aumento da 40.000 a 139.000 euro della soglia per gli affidamenti diretti di forniture e servizi e da 40.000 a 150.000 euro della soglia per gli affidamenti diretti di lavori (art. 1, c. 2, lett. a), fermi restando, in ogni caso, i principi di oggettività e trasparenza di cui all'articolo 30 del codice dei contratti pubblici e *“l'esigenza che siano scelti soggetti in possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento, anche individuati tra coloro che risultano iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante, comunque nel rispetto del principio di rotazione”*.
- 2) esteso l'ambito oggettivo di applicazione della procedura negoziata senza bando di cui all'art. 63 del Codice dei contratti, prevedendo che tale procedura si applichi, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, per l'affidamento di forniture e servizi di importo pari o superiore a 139.000 euro e inferiori alla soglia comunitaria (215.000 euro), nonché per l'affidamento di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiori alla soglia comunitaria (5.382.000 euro), ed indicando, nel caso dei lavori, un numero minimo di operatori economici da consultare crescente (da 5 a 10) all'aumentare dell'importo dei lavori da affidare<sup>[13]</sup>;
- 3) abbreviato i termini per la ricezione delle domande e delle offerte in caso di affidamenti di importo superiore alla soglia comunitarie realizzati con procedure aperte, ristrette o con procedure di negoziazione con invito<sup>[14]</sup> (d.l. n. 76/2020, art. 8, c. 1, lett. c);
- 4) previsto il ricorso alle procedure negoziate senza bando di cui all'art. 63 del Codice dei contratti per la realizzazione di opere o l'esecuzione di servizi di importo pari o superiore alle soglie comunitarie, quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia da Covid-19 o dal periodo di sospensione delle attività determinato dalle misure di contenimento adottate per fronteggiare la crisi, i termini, anche abbreviati, previsti per le procedure ordinarie non possono essere rispettati (d.l. n. 76/2020, art. 2, c. 3);

---

[13] Almeno cinque operatori economici, ove esistenti, per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro, ovvero di almeno dieci operatori per lavori di importo pari o superiore a 1 milione di euro e fino alla soglia comunitaria (5.382.000 euro).

[14] Non meno di 15 giorni nelle procedure aperte (art. 60, comma 3 del d.lgs. n. 50/2016), non meno di 15 giorni per la ricezione della domanda e non meno di 10 giorni dall'invito per la ricezione delle offerte nelle procedure ristrette (art. 61, comma 6 e art. 62, comma 5, del d.lgs. n. 50/2016) e 30 giorni dall'invito oltre ulteriori riduzioni per le procedure di negoziazione con invito (art. 74, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 50 del 2016).

5) introdotto dei vincoli temporali stringenti per la chiusura delle procedure di aggiudicazione a decorrere dalla data di avvio del procedimento con la determina a contrarre (due mesi per gli affidamenti diretti, quattro mesi per le procedure negoziate senza bando, sei mesi per le gare euro-unitarie) (*d.l. n. 76/2020, art. 1, c. 1 e art. 2, c. 1*).

Inoltre, con una modifica introdotta dalla legge n. 120 del 2020 all'art. 36, comma 2, lettera a) del Codice dei contratti, la pubblicazione dei risultati della procedura di affidamento è stata, a regime, resa non più obbligatoria per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 40.000 euro.

Al fine di conciliare le misure di semplificazione e snellimento delle procedure di gara previste dal d.l. 76/2020 con l'esigenza di garantire la prevenzione della corruzione e la trasparenza dell'azione amministrativa, l'Agenzia ha disposto che le strutture coinvolte nello svolgimento dell'attività negoziale procedano alla pubblicazione dell'esito delle procedure di gara sulla sezione "*Amministrazione trasparente*" del sito *internet* dell'Agenzia anche per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 40.000 euro.

Come precisato dallo stesso legislatore, inoltre, anche nella vigenza dei nuovi e temporanei ambiti oggettivi di applicazione degli affidamenti diretti e delle procedure negoziate è necessario garantire il rispetto del principio di rotazione degli affidamenti e degli inviti.

Tale insieme di norme ha creato una legislazione "speciale", complessa e non sempre chiara, con il conseguente rischio di amplificare i rischi corruttivi e di cattiva amministrazione tipici dei contratti pubblici.

In considerazione delle criticità che possono emergere nelle diverse fasi del ciclo dell'appalto è opportuno presidiare con le misure di prevenzione riportate nelle tabelle seguenti tutti gli affidamenti in deroga, alla luce delle disposizioni normative sopra richiamate.

L'ANAC, anche al fine di agevolare le attività delle Amministrazioni, ha elaborato cinque *check - list*, contenute nell'Allegato n. 8 al PNA 2022, che potranno essere utilizzate dalle Direzioni interessate quale ausilio per la preparazione e il successivo controllo degli atti delle specifiche tipologie di affidamento.

### **3.4 Responsabile Unico del Procedimento**

Il Responsabile unico del procedimento (RUP) è una figura centrale nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, secondo quanto disposto all'art. 31 del d.lgs. n. 50/2016. Le stazioni appaltanti, infatti, per ogni singola procedura per l'affidamento di un appalto o di una concessione, individuano un responsabile unico del procedimento (RUP) per le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione. La norma disciplina, altresì, le modalità di nomina del RUP, i requisiti richiesti e i numerosi e delicati compiti allo stesso attribuiti.

L'ANAC nelle linee guida n. 3 del 2016<sup>(15)</sup>, cui si rinvia, ha dedicato una particolare attenzione al ruolo del RUP, fornendo chiarimenti in merito a diversi profili, quali appunto i poteri esercitati e i requisiti per la nomina.

---

<sup>(15)</sup>Linee Guida n. 3 - Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni approvate con Delibera n. 1096 del 26/10/2016 e da ultimo modificate con Delibera n. 1007 del 11/10/2017.

Il RUP, in particolare, vigila sullo svolgimento delle fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione di ogni singolo intervento, tenendo conto dei costi e dei tempi previsti, della qualità della prestazione, della manutenzione programmata, della sicurezza e salute dei lavoratori e di altre disposizioni in materia. Il RUP è dunque il principale soggetto coinvolto nei processi delle singole fasi dell'appalto nelle quali possono presentarsi situazioni di rischio corruttivo a pregiudizio del corretto e imparziale svolgimento dell'azione amministrativa<sup>(16)</sup>.

Come già specificato nel PIAO<sup>(17)</sup>, le dichiarazioni relative all'assenza di conflitti di interesse devono essere ricevute, valutate e monitorate dal RUP, il quale è tenuto ad attestare all'interno del provvedimento di affidamento/aggiudicazione di aver ricevuto e valutato le dichiarazioni rese.

La rilevanza dei compiti posti in capo al RUP comporta che lo stesso debba essere in possesso di adeguata competenza professionale in relazione all'incarico. Le sopra citate LLGG forniscono indicazioni in merito alle opzioni alternative nell'ipotesi di carenza di organico della stazione appaltante e di impossibilità di individuare un soggetto in possesso della professionalità necessaria per ricoprire il ruolo di RUP. È facoltà della stazione appaltante istituire una struttura stabile a supporto del RUP, per migliorare la qualità della programmazione e della progettazione complessiva.

In considerazione della peculiarità del ruolo del RUP, l'ANAC ha raccomandato il **rispetto del criterio della rotazione nell'affidamento dell'incarico di RUP** (cfr. PNA 2015, Parte speciale, Contratti pubblici; LLGG n. 15/2019, § 10), quale misura di prevenzione del rischio corruttivo.

Alla luce delle novità introdotte alla disciplina dei contratti pubblici la figura del RUP ha assunto una valenza ancora più decisiva in quanto al RUP è demandato il compito di suggerire le procedure semplificate più idonee ad accelerare l'avvio e l'esecuzione degli appalti e, nello stesso tempo, contemperare il necessario rispetto dei principi generali di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 50/2016. Da qui l'importanza di prevedere da parte del RUP una motivazione rafforzata della scelta di ricorrere ad affidamenti in deroga.

Al fine sia di garantire la professionalità adeguata nell'espletamento dell'incarico sia di consentire l'attuazione della rotazione, assume una particolare importanza la **formazione** del personale. Lo stesso Codice dei contratti contempla espressamente l'obbligo per la stazione appaltante di organizzare una formazione specifica per i dipendenti in possesso dei requisiti idonei allo svolgimento dell'incarico di RUP (art. 31, co. 9). Le LL.GG. n. 3 prevedono, del resto, che il RUP debba essere in possesso di specifica formazione professionale, soggetta a costante aggiornamento<sup>(18)</sup>.

### 3.5 Trasparenza in materia di contratti pubblici

Le deroghe alla normativa sui contratti pubblici, introdotte dai decreti legislativi del 2020 e 2021, e la semplificazione di specifiche procedure di affidamento, sebbene funzionali ad esigenze di semplificazione e accelerazione, richiedono, d'altro canto, un adeguato contrappeso sul versante della trasparenza, la quale rappresenta comunque una misura cardine per assicurare un importante presidio in funzione anticorruzione,

<sup>(16)</sup> Cfr. LLGG n. 15/2019, tabella esemplificativa § 10.

<sup>(17)</sup> Cfr. PIAO 2023-2025, par. 2.3.7.2.2. "Misure a presidio del rischio"

<sup>(18)</sup> Cfr. PIAO 2023-2025, par. 2.3.7.7 "Formazione"

oltre che di controllo sociale sull'operato e sui risultati ottenuti dalle stazioni appaltanti, sia nell'aggiudicazione che nell'esecuzione di opere, servizi e forniture.

L'Agenzia in ottemperanza al decreto Trasparenza pubblica i dati previsti dalla l. n. 190/2012 e dal Codice dei contratti pubblici e aggiorna ogni sei mesi, nella sezione «*Amministrazione trasparente*», gli elenchi dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti con riguardo ai provvedimenti finali dei procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta.

In materia di contratti pubblici la disciplina di carattere generale in materia di trasparenza è contenuta nell'art. 29, co. 1, del Codice dei Contratti che prevede genericamente l'obbligo della pubblicazione di tutti gli atti delle procedure di gara. Il legislatore nel 2021<sup>(49)</sup> ha aggiunto, inoltre, ai dati da sottoporre a pubblicazione, quelli relativi alla fase dell'esecuzione.

Le Direzioni e gli uffici interessati sono, pertanto, tenuti a dare corretta attuazione agli obblighi di pubblicazione disposti dalla normativa, che includono, oltre a quelli delle tradizionali fasi della programmazione e aggiudicazione, anche quelli della fase esecutiva. Anche per tale fase inoltre, è necessario assicurare la più ampia trasparenza mediante l'istituto dell'accesso civico generalizzato, facendo salvi i soli limiti previsti dalla legge.

Questa logica di integrazione è chiaramente rappresentata dal Consiglio di Stato (*Ad. Plenaria Consiglio di Stato del 2 aprile 2020, n. 10*) laddove precisa che la pubblicazione obbligatoria di determinati atti (c.d. *disclosure proattiva*) è solo un aspetto, pur fondamentale, della trasparenza dei contratti pubblici, che, tuttavia, si manifesta e si completa nell'accessibilità degli atti (c.d. *disclosure reattiva*) nei termini previsti per l'accesso civico generalizzato.

In tale ottica, l'ANAC ha ritenuto opportuno riepilogare gli obblighi di pubblicazione in materia contrattuale nell'Allegato n. 9 al PNA 2022, i cui contenuti sono stati recepiti nell'Allegato 3 - sottosezione "Bandi di gara e contratti" - del presente PIAO.

– *Unità organizzativa responsabile:* **DIREZIONE AMMINISTRAZIONE E FINANZA**

<i>Processo:</i>	<b>Definizione dell'oggetto dell'affidamento (fase di programmazione)</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Fittizia creazione emergenza/necessità o rappresentazione infedele del reale bisogno (fuori programmazione)	Sistematica pianificazione dei fabbisogni e monitoraggio delle spese ordinarie e di investimento	30/09/2023	1. Percentuale di acquisti effettuati fuori programmazione al netto delle ipotesi derogatorie previste dal D.M. 16 gennaio 2018, n. 14	Direttore DAMMF

<sup>(49)</sup> Art. 29, d.lgs. n. 50/2016, come modificato dall'art. 53, co. 5 del d.lgs. 77/2021.

<i>Processo:</i>	<b>Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento (fase di progettazione )</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Frazionamento delle spese al fine di poter ricorrere ad acquisti con affidamenti diretti anziché mediante l'indizione di gare ad evidenza pubblica	Sistematica pianificazione dei fabbisogni e monitoraggio delle spese ordinarie e di investimento	30/09/2023	1. Numero di procedure pianificate riferite alla medesima tipologia merceologica 2. Numero di procedure attivate riferite alla medesima tipologia merceologica (Indice di frazionamento)	Direttore DAMMF
	Tracciamento degli affidamenti il cui valore è appena inferiore (1-2%) alla soglia, a partire dalla quale non si potrebbe più ricorrere agli affidamenti in deroga.	30/09/2023	Elenco degli affidamenti il cui importo è appena inferiore alle soglie stabilite, tenuto conto delle soglie massime previste dall'istituto scelto per l'affidamento.	Direttore DAMMF
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	Verifica dell'efficacia delle misure organizzative interne che prevedono 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. (nel caso di acquisti effettuati al di fuori degli strumenti Consip)	30/09/2023	1. Numero di controlli sul rispetto delle misure adottate 2. Numero di controlli da cui è emersa la conformità dell'iter procedurale seguito	Direttore DAMMF
Ripetuti affidamenti al medesimo operatore economico in occasione di affidamenti della stessa tipologia di <i>Common procurement vocabulary</i> (CPV)	Tracciamento, in base al <i>Common procurement vocabulary</i> (CPV), degli affidamenti posti in essere avvalendosi di procedure informatiche con specificazione di quelli fuori MePA per appalti di servizi e forniture.	30/09/2023	Elenco degli affidamenti con specificazione dei CPV.	Direttore DAMMF



Mancata rotazione degli operatori economici chiamati a partecipare e formulazione di inviti alla procedura ad un numero di soggetti inferiori a quello previsto dalla norma, al fine di favorire determinati operatori economici a discapito di altri.	Verifica circa la corretta attuazione del principio di rotazione degli inviti al fine di garantire la parità di trattamento e l'effettiva possibilità di partecipazione alle gare anche alle micro, piccole e medie imprese inserite negli elenchi	30/09/2023	Verifica e report annuale sulla rotazione degli operatori	Direttore DAMMF
Mancata rotazione degli incarichi di RUP per favorire specifici soggetti	Previsione di criteri oggettivi di rotazione nella nomina del RUP	30/09/2023	Verifica dell'effettiva attuazione della rotazione dei RUP	Direttore DAMMF
Mancato rilascio delle dichiarazioni sostitutive di certificazione ex art. 46 D.P.R. 445/2000 relative all'assenza di conflitti di interesse	Presentazione della dichiarazione di assenza di conflitto di interesse da parte del personale di supporto coinvolto nella gara, dei RUP e degli operatori economici	30/09/2023	Numero di verifiche svolte/eventuali irregolarità dovute a mancato rilascio delle dichiarazioni	Direttore DAMMF
<i>Processo:</i>	<b>Definizione dei requisiti di qualificazione (fase di progettazione)</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Definizione dei requisiti di accesso al fine di favorire una specifica impresa	Tracciabilità del processo di definizione dei requisiti	30/09/2023	1. Numero di controlli effettuati 2. Numero di controlli effettuati senza riscontrare irregolarità nel processo di definizione dei requisiti	Direttore DAMMF
<i>Processo:</i>	<b>Definizione dei requisiti di aggiudicazione (fase di progettazione)</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire una specifica impresa	Verifica sul rispetto del criterio di collegialità per la definizione dei requisiti di aggiudicazione	30/09/2023	1. La verifica è condotta in modo sistematico? (SÌ/NO) 2. I documenti nei quali sono definiti i requisiti di aggiudicazione risultano sottoscritti da almeno due soggetti diversi? (SÌ/NO)	Direttore DAMMF
<i>Processo:</i>	<b>Valutazione delle offerte e verifica eventuali anomalie (fase di selezione del contraente, verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto)</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Accordo collusivo tra l'impresa ed il dipendente	Verifica sul rispetto del criterio della rotazione dei funzionari nella partecipazione alle commissioni di gara	30/09/2023	Verifica e report annuale sulla rotazione dei componenti delle commissioni	Direttore DAMMF

Omesso controllo sulla sussistenza dei requisiti di partecipazione	Verifica sull'attuazione delle disposizioni di servizio emanate per la verifica dei requisiti autocertificati alla stazione appaltante dagli operatori economici per l'affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture	30/09/2023	1. Numero di controlli effettuati 2. numero di controlli effettuati senza riscontrare irregolarità	Direttore DAMMF
<i>Processo:</i>	<b>Revoca/ annullamento della procedura (Fase di selezione del contraente, verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto)</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Abuso del provvedimento di revoca /annullamento al fine di bloccare una procedura il cui risultato sia diverso da quello atteso o di concedere un indennizzo all'aggiudicatario	Supervisione del Direttore centrale, o del dirigente a ciò appositamente delegato	30/09/2023	Numero bandi revocati	Direttore DAMMF
<i>Processo:</i>	<b>Fase di esecuzione del contratto: liquidazione fatture, rilevazione eventuali inadempimenti, applicazione penali</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Omissioni o alterazioni delle attività di controllo al fine di favorire interessi privati	Monitoraggio sul rispetto dei tempi di esecuzione del contratto	30/09/2023	Numero di contratti eseguiti oltre i termini rispetto ai quali sono state concesse proroghe a prezzo invariato	Direttore DAMMF
<i>Processo:</i>	<b>Varianti in corso di esecuzione del contratto</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Ammissioni di varianti in corso d'opera al fine di consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara	Certificazione del Direttore dei lavori/esecuzione circa la sopravvenuta obbligatorietà e indispensabilità della variante in corso d'opera	30/09/2023	Percentuale di varianti applicate	Direttore DAMMF
<i>Processo:</i>	<b>Subappalto (fase di esecuzione)</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Strumentale ricorso al subappalto per favorire imprese non aventi requisiti di qualificazione per la partecipazione alla gara	Monitoraggio e controllo	30/09/2023	Numero di subappalti sul totale delle procedure di gara	Direttore DAMMF
Omesso controllo in ordine alla sussistenza dei requisiti previsti dall'art.105 d.lgs. 50/2016	Monitoraggio e controllo	30/09/2023	Percentuale dei controlli effettuati rispetto al totale dei subappalti	Direttore DAMMF

– Unità organizzativa responsabile: **DIREZIONE REGIONALE/INTERREGIONALE/INTERPROVINCIALE - UFFICIO AFFARI GENERALI**

<i>Processo:</i>	<b>Definizione dell'oggetto dell'affidamento (fase di programmazione)</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Fittizia creazione emergenza/necessità o rappresentazione infedele del reale bisogno (fuori piano)	Sistematica pianificazione e monitoraggio delle spese ordinarie e di investimento	30/09/2023	1. Percentuale di acquisti effettuati relativi ad esigenze non preventivamente rappresentate al netto delle ipotesi derogatorie previste dal D.M. 16 gennaio 2018, n. 14 2. Report con indicazione del valore complessivo annuo degli appalti riferiti a prodotti/servizi omogenei affidati tramite procedure non concorrenziali (escluso l'utilizzo di convenzioni Consip)	Direttore territoriale e Dirigente Ufficio Affari Generali
	Controllo sulla presenza di adeguata documentazione comprovante l'emergenza/ necessità	30/09/2023	1. Numero di procedure relative ad esigenze non preventivamente rappresentate sottoposte a controllo 2. Numero di procedure sottoposte a controllo e risultate corredate di adeguata documentazione giustificativa	Direttore territoriale e Dirigente Ufficio Affari Generali
<i>Processo:</i>	<b>Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento (fase di progettazione)</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
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	Verifica dell'efficacia delle misure organizzative interne che prevedono 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. (nel caso di acquisti effettuati al di fuori degli strumenti Consip)	30/09/2023	1. Numero di controlli a campione sul rispetto delle misure adottate 2. Numero di controlli da cui è emersa la conformità dell'iter procedurale seguito	Direttore territoriale e Dirigente Ufficio Affari Generali

Artificioso frazionamento finalizzato all'elusione delle norme che regolano la disciplina degli appalti pubblici	Sistematica pianificazione dei fabbisogni e verifica periodica in ordine alle precedenti acquisizioni di beni o servizi della stessa tipologia	30/09/2023	1. Numero di procedure attivate riferite alla medesima tipologia merceologica 2. Numero di procedure pianificate riferite alla medesima tipologia merceologica (Indice di frazionamento)	Direttore territoriale e Dirigente Ufficio Affari Generali
	Tracciamento degli affidamenti il cui valore è appena inferiore (1-2%) alla soglia, a partire dalla quale non si potrebbe più ricorrere agli affidamenti in deroga.	30/09/2023	Elenco degli affidamenti il cui importo è appena inferiore alle soglie stabilite, tenuto conto delle soglie massime previste dall'istituto scelto per l'affidamento.	Direttore territoriale e Dirigente Ufficio Affari Generali
Ripetuti affidamenti al medesimo operatore economico in occasione di affidamenti della stessa tipologia di <i>Common procurement vocabulary</i> (CPV)	Tracciamento, in base al <i>Common procurement vocabulary</i> (CPV), degli affidamenti posti in essere avvalendosi di procedure informatiche con specificazione di quelli fuori MePA per appalti di servizi e forniture.	30/09/2023	Elenco degli affidamenti con specificazione dei CPV.	Direttore territoriale e Dirigente Ufficio Affari Generali
Mancata rotazione degli operatori economici chiamati a partecipare e formulazione di inviti alla procedura ad un numero di soggetti inferiori a quello previsto dalla norma, al fine di favorire determinati operatori economici a discapito di altri.	Verifica circa la corretta attuazione del principio di rotazione degli inviti al fine di garantire la parità di trattamento e l'effettiva possibilità di partecipazione alle gare anche alle micro-piccole e medie imprese inserite negli elenchi	30/09/2023	Verifica e report annuale sulla rotazione degli operatori	Direttore territoriale e Dirigente Ufficio Affari Generali
Mancata rotazione degli incarichi di RUP per favorire specifici soggetti	Previsione di criteri oggettivi di rotazione nella nomina del RUP	30/09/2023	Verifica dell'effettiva attuazione della rotazione dei RUP	Direttore territoriale e Dirigente Ufficio Affari Generali

Mancato rilascio delle dichiarazioni sostitutive di certificazione ex art. 46 D.P.R. 445/2000 relative all'assenza di conflitti di interesse	Presentazione della dichiarazione di assenza di conflitto di interesse da parte del personale di supporto coinvolto nella gara, dei RUP e degli operatori economici	30/09/2023	Numero di verifiche svolte/eventuali irregolarità dovute a mancato rilascio delle dichiarazioni	Direttore DAMMF
<i>Processo:</i>	<b>Fase di esecuzione del contratto: liquidazione fatture, rilevazione eventuali inadempimenti, applicazione penali</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Omissioni o alterazioni delle attività di controllo al fine di favorire interessi privati	Monitoraggio sul rispetto dei tempi di esecuzione del contratto	30/09/2023	Numero di contratti eseguiti oltre i termini rispetto ai quali sono state concesse proroghe a prezzo invariato	Direttore territoriale e Dirigente Ufficio Affari Generali
<i>Processo:</i>	<b>Varianti in corso di esecuzione del contratto (fase di esecuzione)</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Ammissioni di varianti in corso d'opera al fine di consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara	Verifica del rispetto delle prescrizioni circa la redazione di capitolati contenenti precise indicazioni del fabbisogno	30/09/2023	Percentuale di varianti applicate	Direttore territoriale e Dirigente Ufficio Affari Generali

#### **4. 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 l. 190/2012, all'art. 1, comma 16, lettera c), riconduce, nell'ambito 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 gli abbuoni, le restituzioni e i rimborsi nel settore accise e le restituzioni, i rimborsi, le riscossioni e i 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 indicate dalla norma.

Le erogazioni in parola, infatti, non hanno natura di sovvenzioni, contributi, sussidi o ausili finanziari *stricto 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 è proceduto all'analisi del rischio e alla predisposizione delle misure per il suo contenimento.

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. 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 dell'UE (Reg. UE 1306/2013) prevede e disciplina l'obbligo di pubblicazione delle informazioni sui beneficiari dei finanziamenti provenienti dal FEAGA.

##### **4.1 Restituzioni, rimborsi, sgravi, riscossioni, pagamenti**

La normativa doganale<sup>(20)</sup> prevede agli articoli 116 e seguenti del CDU, 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 e sgravio dei dazi sono molteplici: importi del dazio applicati in eccesso, non legalmente dovuti, merci rifiutate dall'importatore perché difettose o non conformi alle clausole del contratto di acquisto; casi di invalidazione della dichiarazione doganale ai sensi dell'art. 174 CDU; ragioni di equità a salvaguardia di operatori che hanno agito in situazioni particolari e/o eccezionali.

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

La competenza alla concessione o diniego dei rimborsi o sgravi dei dazi è degli Uffici delle dogane, le Direzioni

---

<sup>(20)</sup> Regolamento (UE) n. 952/2013 (CDU).

territoriali, invece, sono competenti riguardo alla concessione o diniego dei rimborsi e sgravi dei dazi ex artt. 119 e 120 del CDU (ad eccezione dei casi rientranti nelle disposizioni di cui all'art. 116, paragrafo 3, comma 1 del CDU che demandano la competenza a decidere alla Commissione Europea).

In ragione della varietà delle ipotesi ricorrenti, la fase istruttoria postula che l'esame dei presupposti legittimanti l'accoglimento delle istanze sia 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 e dello sgravio 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.

#### **4.1.1 Analisi del rischio**

Come già rappresentato, la completa automazione dei processi più rilevanti ascrivibili a tale tipologia di procedimenti assicura la piena tracciabilità delle operazioni svolte dal personale dipendente. Pertanto, il rischio di corruzione in tale ambito risulta efficacemente presidiato.

Non può sottacersi, tuttavia, che il procedimento di rimborso/sgravio, comporta un nuovo accertamento che, seppur proceduralizzato dalle norme del CDU, presenta comunque limitati ambiti di discrezionalità difficilmente comprimibili.

#### **4.1.2 Gestione del rischio**

Si segnalano nuovamente le linee guida della Direzione antifrode, 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 119 e 120 del CDU, 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 con altre circostanze, comporta la decadenza della pretesa daziaria. A tal proposito, si rappresenta tuttavia che, tali ultimi procedimenti, oggetto di interventi mirati di audit di processo da parte della Direzione Internal Audit, risultano adeguatamente presidiati, anche in considerazione del limitato numero di richieste pervenute.

## **4.2 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 è 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 ad 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, l'aliquota applicata e la sussistenza dell'indebito pagamento.

#### **4.2.1 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.

#### **4.2.2 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 devono 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'Ufficio di linea.

Unità organizzativa responsabile: **UFFICIO DELLE DOGANE**

<i>Processi:</i>	<b>Abbuoni, restituzioni e rimborsi nel settore delle accise</b>			
	<b>Restituzioni, rimborsi, sgravi (ex artt. 116 e seguenti CDU), riscossioni, pagamenti</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Confidenzialità/connivenza fra funzionari addetti al procedimento e soggetti richiedenti	Rotazione del personale addetto al procedimento	30/09/2023	1. Numero di funzionari addetti ai procedimenti 2. Numero di funzionari addetti ai procedimenti che ricoprono la posizione da più di 6 anni	Dirigente dell'Ufficio
Titolarietà della fase istruttoria del procedimento in capo ad un unico soggetto	Verifica sull'attuazione degli atti organizzativi predisposti dalla Struttura che prevedono il coinvolgimento di più soggetti nella formazione dell'atto e la tracciabilità delle attività con apposizione dei visti	30/09/2023	1. Numero complessivo di pratiche trattate 2. Numero dei controlli a campione 3. Numero delle irregolarità riscontrate per mancato coinvolgimento di più funzionari nella formazione dell'atto	Dirigente dell'Ufficio
Anomali scostamenti dai tempi medi di conclusione del procedimento	Monitoraggio dei termini di conclusione dei procedimenti	30/09/2023	1. Numero complessivo dei procedimenti conclusi 2. Numero dei procedimenti conclusi entro i termini di legge	Dirigente dell'Ufficio
Arbitrarietà nello svolgimento dell'iter procedurale dell'attività autorizzativa	Verifica dell'effettiva applicazione dei protocolli procedurali/ disposizioni di servizio per le attività particolarmente complesse	30/09/2023	1. Numero complessivo di pratiche trattate 2. Numero dei controlli a campione 3. Numero delle irregolarità riscontrate	Dirigente dell'Ufficio
	Monitoraggio sul corretto utilizzo delle procedure informatiche e sulla qualità del dato	30/09/2023	Il monitoraggio viene svolto con regolarità? (SI/NO)	Dirigente dell'Ufficio

## 5. SGRAVIO O RIMBORSO DELL'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO PER I SOGGETTI DOMICILIATI O RESIDENTI FUORI DALL'UNIONE EUROPEA (ART. 38-QUATER DPR 26/10/1972 N. 633)

A seguito del verificarsi di fatti penalmente rilevanti che hanno visto coinvolti alcuni funzionari dell'Agenzia, si ritiene opportuno dedicare un *focus* specifico al processo in oggetto, al fine di richiamare l'attenzione degli uffici sulla necessità di garantire adeguate misure di presidio del rischio corruttivo.

La normativa vigente (art. 38-*quater* D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633)<sup>[2]</sup> prevede che i viaggiatori residenti o domiciliati fuori dell'Unione europea possano ottenere lo sgravio o il rimborso dell'IVA inclusa nel prezzo di vendita dei beni acquistati in Italia.

Tale beneficio può essere concesso a condizione che:

- il valore complessivo dell'acquisto sia superiore a € 154,94 (IVA inclusa);
- la merce sia destinata all'uso personale o familiare e sia trasportata nei bagagli personali;
- l'acquisto risulti da una fattura con la descrizione della merce, i dati anagrafici del viaggiatore stesso e gli estremi del suo passaporto o altro documento equipollente;
- la merce venga trasportata fuori dal territorio dell'Unione europea entro i tre mesi successivi al mese di acquisto;
- la merce acquistata e la relativa fattura vengano esibite all'Ufficio doganale di uscita dal territorio dell'U.E. che deve apporre sulla documentazione commerciale il visto doganale a riprova dell'avvenuta uscita delle merci dal territorio comunitario;
- la fattura così convalidata venga restituita al venditore italiano entro i quattro mesi successivi al mese di acquisto.

Di solito il venditore non si assume il rischio che il cliente non esegua gli adempimenti previsti dalla legge. Di norma, quindi, applica l'Iva per poi rimborsarla una volta ricevuta la fattura vidimata dalla dogana.

È possibile velocizzare le pratiche di rimborso se il commerciante aderisce a una convenzione offerta da una società di “*tax refund*” che – trattenendo una commissione per il servizio svolto – agisce in nome e per conto dello stesso, occupandosi della raccolta e del controllo delle fatture, del rimborso al cliente/turista e del reinvio delle fatture.

### 5.1 Analisi del rischio

È possibile distinguere due tipologie di rischi connessi alle operazioni effettuate ai sensi dell'art. 38-*quater* D.P.R. 633/72:

- A. Rischio di frodi conseguenti ad immissioni in consumo di beni che avrebbero dovuto lasciare il territorio UE;
- B. Rischio di corruzione dei funzionari doganali al fine di ottenere l'indebita apposizione del visto.

Occorre tenere ben distinte le due tipologie di rischio perché, paradossalmente, il livello del rischio di corruzione, in termini di probabilità può risultare inversamente proporzionale al rischio di frodi (cioè risultare più elevato laddove sia maggiore il presidio del rischio di frodi).

L'ipotesi corruttiva ipotizzata e riscontrata è l'indebita apposizione del visto doganale su fatture per le quali non avrebbe dovuto essere rilasciato.

Detto rischio era accentuato dall'estrema difficoltà di reperire a posteriori le fatture vistate che restavano nella sola

---

<sup>[2]</sup> La norma nazionale è conforme alla Direttiva del Consiglio europeo n. 2006/112/CE del 28 novembre 2006 relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (IVA).

disponibilità del cedente/cessionario/società di *vat refund*. Per questo motivo risultava assai complesso identificare il dipendente che aveva apposto il visto.

## 5.2 Gestione del rischio

Le informazioni acquisite dalle strutture territoriali in merito alle caratteristiche del contesto in corrispondenza di ciascuno dei “punti di uscita” dai confini nazionali di viaggiatori di paesi terzi che richiedono il rimborso dell’IVA hanno messo in luce una situazione molto eterogenea, sia a causa dei diversi volumi di operatività che insistono presso gli uffici interessati, sia a causa delle differenti condizioni operative.

Tale eterogeneità ha comportato l’adozione di misure di contenimento del rischio, di carattere organizzativo e gestionale, spesso differenti da ufficio a ufficio.

Prima dell’obbligo di utilizzo della fatturazione elettronica e dell’introduzione del sistema informatizzato OTELLO 2.0 quale unico strumento di apposizione del visto, tra le misure specifiche adottate da alcuni uffici rientravano:

- l’utilizzo di timbri dedicati esclusivamente alle operazioni in argomento (timbro numeratore progressivo non alterabile);
- apposizione del timbro personale del funzionario in aggiunta al timbro “*Conalbi*”;
- annotazione delle operazioni su apposito registro;
- collaborazione con la G.d.F. per assicurare l’imbarco delle merci;
- fotocopie dei documenti fiscali relativi all’esportazione di beni di valore superiore a un determinato importo;
- accordi con società di “*tax refund*” finalizzati a ricevere segnalazioni di eventuali operazioni sospette.

Con particolare riferimento alle aree aeroportuali, pur nella consapevolezza dell’estrema variabilità dei contesti, si raccomandano le seguenti misure:

- incentivare, anche con apposite campagne di sensibilizzazione, l’utilizzo del bagaglio a mano per il trasporto di beni di alto valore e di dimensioni contenute soggetti al “*tax refund*” al fine di effettuare le operazioni relative a tali beni all’interno dell’area sterile;
- rimodulare, ove possibile, la logistica dell’area “*tax free*” ubicata nella zona “non sterile” in modo da realizzare percorsi obbligati nei quali incanalare i passeggeri che si sono presentati ai *desk* degli operatori delle società di “*tax refund*” (diversificati tra quelli esitati con canale verde e quelli esitati con canale rosso), ovvero istituire servizi di vigilanza dinamica in collaborazione con la GDF;
- ricorrere alla procedura manuale (timbro *Conalbi*) solo ai casi di indisponibilità del sistema O.T.E.L.L.O.; (il sistema, che consente la tracciabilità delle operazioni, può essere utilizzato anche nella fascia serale e notturna);
- contenere l’arco orario previsto per le operazioni “*tax refund*” facendolo coincidere con quello di apertura del *check-in*;
- fare in modo che i passeggeri che si sono sottratti al controllo (sebbene fossero stati selezionati con canale rosso) siano profilati automaticamente dal sistema in modo da essere selezionati per il controllo in caso di successive presentazioni;

Attualmente il visto su fatture nazionali può essere apposto solo con procedura OTELLO 2.0, la quale ha eliminato pressoché tutte le criticità in ambito corruzione, rendendo disponibili in qualsiasi momento i dati delle fatture elettroniche e creando la tracciabilità dell’operazione con individuazione inequivocabile del funzionario che ha apposto lo “svincolo”.

## Controllo delle decisioni - tracciabilità dei controlli

Come più volte anticipato, l'informatizzazione dei processi costituisce uno tra i principali strumenti per la prevenzione e il contrasto della corruzione all'interno dell'Agenzia.

L'informatizzazione assicura, infatti, la tracciabilità di tutte le attività svolte.

O.T.E.L.L.O. (*Online Tax Refund at Exit: Light Lane Optimization*) è un'applicazione informatica che digitalizza il processo per ottenere il "visto doganale" da apporre sulla fattura per avere diritto allo sgravio diretto o al rimborso successivo dell'IVA gravante sui beni acquistati sul territorio nazionale da soggetti domiciliati o residenti fuori dall'UE.

O.T.E.L.L.O., colloquiando attraverso messaggi XML scambiati via *Web Service*, con gli *stakeholder* del processo favorisce, oltre alla riduzione delle code per ottenere il visto doganale, l'efficacia e l'efficienza dei controlli basandoli sull'analisi del rischio che tiene conto delle caratteristiche oggettive e soggettive delle richieste di rimborso/sgravio.

Il sistema consente la tracciabilità del processo con riferimento, in particolare, all'individuazione del funzionario doganale che appone il "visto doganale" (digitalizzato) e ai soggetti che effettuano plurime richieste di rimborso, consentendo di ottenere informazioni utili alla creazione dei profili di rischio.

Per il funzionamento di O.T.E.L.L.O. è necessario distinguere tra:

1) fatture emesse da esercenti non associati e da esercenti associati a società di rimborso non presenti in aeroporto;

2) fatture emesse da esercenti associati a società di rimborso presenti in aeroporto.

1) Nel primo caso i viaggiatori in possesso di tali fatture si recano direttamente presso gli uffici doganali per effettuare i controlli ai fini dell'apposizione del visto. Verificate le condizioni previste dalla legge, l'ufficio doganale consegna al viaggiatore le fatture, dopo averle acquisite a sistema, allegandovi la stampa del file PDF prodotta da O.T.E.L.L.O. in cui è riportato il visto doganale (un codice alfanumerico generato da O.T.E.L.L.O. in luogo del timbro *Conalbi*).

2) nel caso di fatture emesse da esercenti associati a società di rimborso presenti in aeroporto, i viaggiatori in possesso di tali fatture si recano presso il desk indicato dalla società di rimborso e quest'ultima trasmette ad O.T.E.L.L.O., direttamente o per il tramite della società di gestione aeroportuale, la richiesta contenente i dati identificativi dell'esercente, della fattura, del viaggiatore e del titolo di viaggio.

O.T.E.L.L.O. controlla la completezza e la correttezza dei dati trasmessi, effettua l'analisi dei rischi automatizzata e invia in risposta il canale di controllo selezionato:

- verde (controllo automatizzato);
- rosso (controllo fisico).

O.T.E.L.L.O., in caso di canale verde, rilascia il visto doganale e la società di rimborso provvede alla restituzione dell'IVA al viaggiatore e alla memorizzazione del visto doganale prodotto da O.T.E.L.L.O.

In caso di canale rosso, la società di rimborso riconsegna al viaggiatore le fatture e le copie dei codici da controllare. Il viaggiatore si reca presso l'ufficio doganale per l'effettuazione del controllo fisico dei beni.

L'ufficio doganale esegue il controllo:

- in assenza di rilievi, consegna al viaggiatore la fattura allegando la stampa del file PDF prodotta da O.T.E.L.L.O. Il viaggiatore riconsegna le fatture secondo le modalità indicate dalla società di rimborso;
- se a seguito dei controlli effettuati non è concesso il visto, il viaggiatore non ha titolo a ricevere il

rimborso/sgravio dell'IVA.

Le società di gestione aeroportuale, le società di rimborso e gli esercenti che intendono avvalersi dei servizi offerti da O.T.E.L.L.O. devono registrarsi al Servizio Telematico Doganale.

Le regole tecniche per il colloquio con O.T.E.L.L.O., attraverso messaggi XML scambiati via Web Service, sono pubblicate sul sito dell'Agenzia nella sezione dedicata.

Sulla base dell'evoluzione normativa e alla luce dell'esperienza maturata, il sistema è stato ulteriormente sviluppato e migliorato mediante la progettazione di una versione più avanzata: O.T.E.L.L.O. 2.0. Tale progettazione, condotta nell'ambito di un tavolo congiunto con l'Agenzia delle Entrate, ha consentito di introdurre sostanziali semplificazioni, in conformità ai principi “*once*” e “*full digital*” della strategia dogana 4.0., quali:

- con un unico invio elettronico dei dati relativi alla fattura si assolve sia all'obbligo di trasmissione all'Agenzia ai fini del controllo *tax free*, sia agli obblighi fiscali nei confronti dell'Agenzia delle Entrate;
- tutti gli esercenti sul territorio nazionale, associati o meno ad intermediari *tax free*, potranno collegarsi ad O.T.E.L.L.O. 2.0;
- le fatture elettroniche saranno vistate solo digitalmente (con conseguente abolizione del timbro *Conalbi*).

Nel corso del 2020, sulla base delle proposte formulate dagli uffici delle dogane delle principali realtà aeroportuali, sono stati progettati alcuni interventi evolutivi mediante l'integrazione tra il sistema O.T.E.L.L.O. e il sistema AIDA, allo scopo di consentire l'individuazione di eventuali anomalie nel “*modus operandi*” dei funzionari.

È stato, infatti, approntato un sistema di monitoraggio in grado di rendere leggibili ed analizzabili tutti i dati connessi alle operazioni di *vat refund* che permette di svolgere analisi sulla assiduità di utilizzo da parte di passeggeri e sull'eventuale ripetitività di visti posti dagli stessi dipendenti a beneficio dei medesimi passeggeri. Si prevede, inoltre, la possibilità di attivare degli *alert* specifici che possano attivarsi al realizzarsi di situazioni di rischio come quelle appena descritte.

Il rafforzamento delle misure antifrode e anticorruzione si sostanzia anche in:

- *upgrade* del circuito di controllo con l'inserimento di un “canale giallo” per le richieste di visto che, pur non richiedendo un controllo fisico, obbligano il passeggero a recarsi in dogana per un riconoscimento “*de visu*”. La percentuale delle richieste di visto da inviare a canale giallo è parametrata sulla base delle esigenze rappresentate dagli Uffici Antifrode territoriali, anche in considerazione della capacità operativa della dogana nel punto di uscita;
- maggiore sicurezza fiscale e maggiore incisività nel contrasto alle frodi con l'introduzione del cosiddetto “canale rosso complessivo”: qualora il viaggiatore si presenti presso il punto di uscita con più fatture *tax free* e anche una sola di esse venga indirizzata a canale rosso, il sistema restituisce al viaggiatore l'esito “rosso complessivo” – che lo obbliga a recarsi in dogana che, a sua volta, potrà elevare il controllo anche per le altre fatture;
- più efficaci e mirati controlli soggettivi attraverso l'implementazione della funzione “viaggiatori ricorrenti” che consente di definire criteri per la selezione di categorie di viaggiatori a rischio (viaggiatore che presenta nella stessa data richieste di visto per destinazioni differenti, richieste di visto troppo frequenti etc.).

## 6. CONCORSI E PROCEDURE SELETTIVE

Come è noto, concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 d.lgs. 150/2009, costituiscono procedimenti particolarmente sensibili ai sensi dell'articolo 1, comma 16, l. 190/2012.

Sebbene tecnicamente non ascrivibili al *genus* delle prove selettive per l'assunzione di personale e, tantomeno, a quello delle progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del d.lgs. n. 150/2009, l'Agenzia ha ritenuto di ricondurre a tale ambito, per analogia, anche le procedure selettive per gli sviluppi economici all'interno delle aree.

Si tratta di attività che, ancorché ampiamente procedimentalizzate, possono essere definite ad alto impatto 'reputazionale', in quanto potenzialmente idonee a incidere negativamente sull'immagine dell'amministrazione.

Rispetto a tali attività è stata condotta l'analisi del rischio e la successiva valutazione al fine di individuare misure adeguate alla gestione dello stesso, per esplorare ogni possibile margine di miglioramento, quanto meno sul versante della comunicazione e della 'trasparenza percepita'.

### 6.1 Analisi del rischio

I principali rischi che connotano i procedimenti in argomento corrispondono ad abusi - o altri comportamenti anti-giuridici - volti a favorire l'interesse di alcuni soggetti rispetto ad altri.

Giacché le procedure sono finalizzate a selezionare personale mediante la valutazione comparativa dei candidati, le fasi da presidiare risultano le seguenti:

1. definizione dei requisiti di partecipazione, dei titoli valutabili e dei criteri di valutazione<sup>[22]</sup>: laddove vengano individuati requisiti, titoli o criteri ulteriori rispetto a quelli già stabiliti dal legislatore, eventuali scelte arbitrarie adottate in tale fase potrebbero condizionare la discrezionalità tipica della fase decisionale e così incidere sull'esito delle procedure;
2. verifica dei requisiti per la partecipazione alla procedura e corretta valutazione dei titoli: oggettivamente non è elevato il rischio dell'accettazione di domande tardive<sup>[23]</sup>, è importante presidiare in questa fase la verifica dei requisiti o dei titoli dichiarati;
3. composizione della commissione in relazione a potenziali profili di incompatibilità e conflitti di interesse dei componenti;
4. regolare svolgimento e valutazione delle prove d'esame (laddove previste) in regime di *par condicio* tra i concorrenti.

---

<sup>[22]</sup> La definizione anticipata di criteri di valutazione per le prove d'esame è in realtà già prevista dal legislatore, all'art. 12 D.P.R. 487/1994 che demanda alle Commissioni esaminatrici tale compito:

” Art. 12. Trasparenza amministrativa nei procedimenti concorsuali

1. Le commissioni esaminatrici, alla prima riunione, stabiliscono i criteri e le modalità di valutazione delle prove concorsuali, da formalizzare nei relativi verbali, al fine di assegnare i punteggi attribuiti alle singole prove. Esse, immediatamente prima dell'inizio di ciascuna prova orale, determinano i quesiti da porre ai singoli candidati per ciascuna delle materie di esame. Tali quesiti sono proposti a ciascun candidato previa estrazione a sorte.

2. Nei concorsi per titoli ed esami il risultato della valutazione dei titoli deve essere reso noto agli interessati prima dell'effettuazione delle prove orali.

3. I candidati hanno facoltà di esercitare il diritto di accesso agli atti del procedimento concorsuale ai sensi degli articoli 1 e 2 del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1992, n. 352, con le modalità ivi previste.”

<sup>[23]</sup> L'art. 8 d.l. 5/2012 convertito con l. 35/2012, disciplina ora la presentazione *online* delle domande per la partecipazione a concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale.

## 6.2 Gestione del rischio

Le misure per la gestione del rischio individuate per le diverse fasi sono:

1. relativamente alla prima fase, la preventiva definizione di requisiti e criteri attraverso il coinvolgimento di più dirigenti o funzionari e, ove previsto, delle OO.SS.; adeguata motivazione e piena conoscibilità delle scelte in tal senso effettuate;
2. relativamente alla seconda fase, verifica “a tappeto” dei requisiti e dei titoli dichiarati dai candidati attraverso il coinvolgimento di più funzionari e la costituzione di gruppi di lavoro o commissioni tecniche;
3. quanto alla terza fase, la scelta dei componenti delle commissioni trova una rigida disciplina a livello di fonti primarie (articoli 35 e 52 d.lgs. 195/2001 e D.P.R. 487/1994). Riguardo alle potenziali incompatibilità dei componenti delle commissioni, allo stato, si richiede ai medesimi una dichiarazione, da rendere dopo aver preso visione dell'elenco dei partecipanti, circa l'insussistenza di situazioni di incompatibilità tra essi ed i concorrenti, ai sensi degli articoli 51 e 52 del codice di procedura civile (art. 11, comma 1, D.P.R. 487/94) e che non ricorrono le cause di incompatibilità previste agli artt. 35, comma 3, lett. e), e 35-*bis*, comma 1, lett. a), d.lgs. 165/2001. Detta misura trova poi un naturale completamento con l'applicazione dell'art. 18 d.lgs. 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. Su proposta del RPCT è stata ipotizzata, quale ulteriore specifica misura di contenimento del rischio individuato nella fase della nomina dei componenti delle commissioni giudicatrici (“possibili abusi nella scelta per favorire l'interesse di specifici soggetti”) anche quella della estrazione a sorte tra una rosa di nominativi in possesso di requisiti curriculari equivalenti. La direzione del personale sta valutando la fattibilità di tale misura (in relazione a quanto disposto all'articolo 9, comma 2 D.P.R. 487/1994). La stessa direzione del personale ha comunque sperimentato, quale ulteriore presidio, il coinvolgimento di più amministrazioni e istituzioni terze per la designazione o il reperimento di componenti della commissione esaminatrice esterni all'Agenzia (eccezion fatta per il segretario e il segretario supplente): il fatto che i componenti provengano da ambiti lavorativi (non solo qualificati ma anche) diversificati rappresenta di per sé efficace strumento di riduzione dei rischi di condizionamento o orientamento delle scelte della commissione. Ulteriore misura consiste nella rotazione ciclica dei componenti delle commissioni, misura già da tempo adottata per la composizione delle commissioni esaminatrici attivate per progressioni di carriera e procedure selettive per gli sviluppi economici all'interno delle aree, cui vengono chiamati a partecipare dirigenti e funzionari diversi ogniqualvolta consentito. Per la nomina delle commissioni che conducono le prove d'idoneità di cui alla Legge n. 68/99, si attua, analogamente, la periodica rotazione dei componenti e la struttura centrale effettua, mediante una costante interlocuzione con le strutture territoriali che designano i singoli componenti, il controllo sulla regolarità delle scelte adottate da queste ultime. Anche in questa fase, nelle relative attività istruttorie viene sempre garantito il coinvolgimento di più dirigenti e funzionari.
4. per quanto riguarda l'ultima fase, la preventiva pubblicazione dei parametri di valutazione dei candidati (con riferimento alle singole prove d'esame); l'adeguata selezione del personale da adibire alle attività di sorveglianza nell'ambito delle prove di esame, personale cui viene chiesta una dichiarazione, da rendere dopo aver preso visione dell'elenco dei partecipanti, circa l'insussistenza di situazioni di incompatibilità, ai sensi degli articoli 51 e 52 del codice di procedura civile (art. 11, comma 1, D.P.R. 487/94); affiancamento al personale interno selezionato per le attività di sorveglianza di rappresentanti

delle forze dell'ordine (Guardia di finanza, Carabinieri, altri); ogni utile azione a supporto della Commissione esaminatrice al fine di garantire la motivazione, la trasparenza e la tracciabilità delle operazioni selettive e dei processi decisionali.

## Le procedure selettive per l'attribuzione di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione (“posizioni organizzative”)

Si tratta delle procedure selettive interne previste espressamente per le Agenzie fiscali dall'articolo 1, comma 93, lett. a), l. 27 dicembre 2017, n. 205)

Anche per tali procedimenti, per i quali il legislatore ha espressamente richiesto l'espletamento di una selezione interna che tiene conto “*delle conoscenze professionali, delle capacità tecniche e gestionali degli interessati e delle valutazioni dagli stessi conseguite negli anni precedenti*”, l'Agenzia ha provveduto ad adottare un proprio atto generale per disciplinarne le modalità e criteri di conferimento (atto debitamente pubblicato sui siti *intranet* e *internet*).

## 7. PROCESSI DI CONTROLLO

I processi di cui alle tabelle che seguono, sono quelli afferenti alla 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 ad 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 dell'UE **SEED** (Anagrafica accise), cui sono correlate le figure professionali di depositario autorizzato, destinatario e spediteiro registrato, unitamente ai progressi compiuti nell'ottica della completa digitalizzazione della filiera della distribuzione dei prodotti energetici, permetteranno una sempre più completa tracciabilità e verificabilità dell'efficacia e dell'efficienza dei controlli.

Nel settore dei tabacchi lavorati è stato implementato, conformemente a quanto previsto dalla direttiva n. 40/2014, il sistema di tracciabilità e di rintracciabilità (**Tracking and tracing**) dei prodotti. Tale sistema, operativo sulle sigarette e sui trinciati per sigarette dal 20 maggio 2019, consente di migliorare l'efficacia dei controlli finalizzati alla prevenzione degli illeciti in materia.

In materia di giochi l'Agenzia si avvale del **Sistema Integrato dei Controlli (S.I.C.)**, mediante il quale sono registrate tutte le informazioni d'interesse per consentire alle strutture dell'Agenzia la valutazione degli elementi utili a identificare le situazioni di rischio nonché il monitoraggio dei dati afferenti alle attività di verifica e di controllo in materia di gioco pubblico. L'implementazione del citato sistema con altri applicativi in uso consente di realizzare la tracciatura delle sanzioni amministrative e tributarie irrogate e dei recuperi di imposta accertata anche al fine del monitoraggio dei tempi di realizzazione degli interventi.

### 7.1 Analisi del rischio

La 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, 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 ad impedire ogni abuso della facoltà di effettuare o ridurre i controlli d'iniziativa, unitamente al periodico monitoraggio effettuato dalle Direzioni, costituisce un importante strumento di prevenzione di condotte illecite.

Resta inteso che l'Unità responsabile della definizione dei profili di rischio soggettivi e oggettivi, ossia dell'individuazione dei soggetti e delle operazioni da sottoporre a controllo sulla base di argomentate motivazioni, dovrà garantire adeguate misure di tracciabilità e di controllo collegiale delle decisioni.

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, permane un margine di rischio. Inoltre, la natura estremamente tecnica e specialistica di tutte le attività di controllo in materia di dogane, giochi e accise – ivi compresa la filiera dei prodotti da fumo – fa sì che non sempre risulti agevole individuare gli eventuali comportamenti scorretti; ciò rende opportuna l'adozione anche di misure di prevenzione ulteriori.

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

- conflitto di interessi del soggetto deputato al controllo;
- instaurazione di rapporti confidenziali tra soggetto controllore e soggetto controllato;
- verifiche eseguite 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;
- incompletezza o superficialità del controllo;
- 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 dirigente dell'Ufficio, sia dei dirigenti degli Uffici di Supporto, 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 competente direzione ha emanato linee guida 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, garantendo anche le opportune rotazioni del personale impegnato nell'attività di verifica<sup>(24)</sup>.

Nelle suddette 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 svolte nei territori di rispettiva competenza.

Infine, sempre in tema di attività di controllo, è 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)<sup>(25)</sup>, i protocolli procedurali e le metodologie di controllo nei settori dogane, accise ed extra-tributari, le istruzioni succedutesi nel tempo per l'espletamento dei controlli in materia di rivendite generi di monopolio e depositi fiscali di tabacchi e, recentemente in relazione a distributori di prodotti liquidi da inalazione e di prodotti accessori ai tabacchi da fumo.

Periodicamente sono effettuati interventi sul territorio per accertare la corretta gestione dei procedimenti da parte delle strutture territoriali e, in particolare, 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. 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, è 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.

## 7.2 Gestione del rischio

Come già rappresentato, per ciò che riguarda le strutture territoriali dell'Agenzia, le aree '*core*' dei controlli e delle verifiche esprimono il più alto valore di rischio.

In ragione delle considerazioni espresse, e in conformità alle prescrizioni contenute nel PNA, tutti i processi contemplati in tali aree devono pertanto essere considerati a elevato rischio ai fini e per gli effetti previsti dalla normativa e dagli atti di indirizzo. Nei confronti dei processi ricondotti in tali aree saranno pertanto adottate tutte le misure di seguito descritte, nonché quelle indicate nelle tabelle che seguono.

---

<sup>(24)</sup> Prot. n. 50325/RU del 24 aprile 2013.

<sup>(25)</sup> Cfr. supra, par. 2.2.

Tali misure, in quanto compatibili, devono essere estese anche alle verifiche di cassa.

Di particolare importanza risulta il ruolo di coordinamento che sono chiamate a svolgere le direzioni centrali al fine di uniformare le prassi operative sul territorio.

Oltre al richiamo espresso al contenuto delle prescrizioni, tuttora in vigore, impartite dall'ex Direzione centrale accertamenti e controlli nelle già citate linee guida di cui al *prot. n. 50325/RU* del 24 aprile 2013 (cfr. paragrafo precedente) e alla già citata circolare n. 74D/2003, anche in tale ambito si ritiene opportuno estendere il controllo (mediante verifiche a campione effettuate attraverso controlli incrociati con le banche dati disponibili) sugli eventuali rapporti tra funzionari incaricati delle verifiche 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* d.lgs. 165/2001 anche agli ambiti in esame.

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

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

Nel caso in cui siano presenti uffici finanziari di fabbrica presso alcuni opifici è necessario:

- prevedere misure di rotazione nel caso in cui non vi sia personale stabilmente adibito a tale servizio;
- provvedere all'integrazione del nucleo di verifica con funzionari appartenenti ad altra struttura quando vi sia personale stabilmente adibito a tale servizio.

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

Le Direzioni competenti sono chiamate a curare le funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento delle attività di controllo sul regolare adempimento degli obblighi tributari nonché sul rispetto di tutti gli obblighi e divieti vigenti, anche individuando strategie e metodologie di controllo.

Le iniziative attuative delle disposizioni emanate in materia di controllo sono realizzate dalle strutture operative sul territorio in esecuzione delle attività pianificate.

### **Formazione delle decisioni**

È necessario che i verbali relativi ai servizi svolti presso l'utenza riportino sempre l'orario di inizio e fine verifica, siano firmati dai funzionari dell'Agenzia e sottoscritti dalla parte, (dell'eventuale rifiuto dovrà essere dato atto negli stessi verbali) e rilasciati in copia all'interessato.

### **Controllo delle decisioni**

- *Attuazione dell'obbligo previsto dall' art. 12 d.lgs. 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, la regolare attuazione di alcuni degli adempimenti in materia di trasparenza, introdotti dal legislatore con d.lgs. 33/2013.

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

- Tracciabilità e controllo collegiale nella definizione dei profili di rischio

Come si è evidenziato in precedenza, risulta assolutamente necessario che la Direzione antifrode, responsabile della definizione dei profili di rischio soggettivi e oggettivi, ossia dell’individuazione dei soggetti e delle operazioni da sottoporre a controllo sulla base di argomentate motivazioni, garantisca adeguate misure di tracciabilità e di controllo collegiale delle decisioni.

- Controllo a posteriori

Relativamente alle attività di verifica, ispezione e di vigilanza, la digitalizzazione dei processi consente, oltre che di risalire ai funzionari verificatori e agli esiti dei controlli, anche di rilevare eventuali anomalie del “*modus operandi*” del personale, che, in modo trasversale nelle diverse aree di attività, possono essere sintomatiche di un evento corruttivo. È evidente, infatti, che bassi indici di positività dei controlli a fronte di operazioni caratterizzate da medesimi livelli di rischio possono costituire “*eventi sentinella*”, rivelatori di un non corretto operato, tali da indurre a verificare se tali indici siano dovuti a errori o a superficialità dei controlli o ad altre cause. Le Direzioni dogane e antifrode sono tenute a svolgere un costante monitoraggio, segnalando ai direttori territoriali e, se del caso, alla Direzione generale e alla Direzione Internal Audit le eventuali situazioni anomale per gli opportuni approfondimenti. E’ allo studio una ipotesi di automazione del monitoraggio relativo all’andamento dei controlli con il coinvolgimento delle competenti Direzioni Centrali.

Le Direzioni territoriali, dal canto loro, nell’ambito dei loro poteri di vigilanza sulla conforme applicazione delle direttive e degli indirizzi formulati a livello centrale ai sensi dell’art. 4 della determinazione direttoriale prot. n. 129186/RU del 27/11/2018 e ss.mm., sono tenute ad attivare controlli a posteriori, anche a campione, anche al fine di verificare il corretto operato dei funzionari incaricati della verifica. Lo svolgimento di tali controlli potrà essere operato attraverso l’acquisizione mirata di documenti, anche presso la sede dell’operatore economico.

Le misure sopra descritte si rendono ancor più necessarie in ragione della rimodulazione dei controlli doganali disposta nei casi di diminuita presenza dei funzionari a causa della fase emergenziale connessa alla diffusione dell’epidemia da Covid-19<sup>(26)</sup>.

---

<sup>(26)</sup> Cfr. nota ex Direzione Antifrode e controlli - Ufficio controlli dogane - prot. 387056/RU del 2/11/2020.

Unità organizzativa responsabile: **UFFICIO DELLE DOGANE**

<i>Area di rischio:</i>	<b>Verifiche e controlli doganali</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Omesso o irregolare inserimento a sistema dei dati relativi alla verifica (scheda SUV)	Verifica dell'effettivo e regolare inserimento a sistema dei dati relativi alla verifica (scheda SUV) da parte del Responsabile Antifrode e Controlli	30/09/2023	1. Numero delle verifiche a campione sul regolare inserimento a sistema; 2. Numero delle verifiche da cui sono emerse irregolarità	Responsabile Antifrode e Controlli
Arbitrarietà nella selezione dei soggetti da sottoporre a controllo	Verifica della corretta individuazione e applicazione di criteri oggettivi e basati su analisi dei rischi nella selezione dei soggetti da sottoporre a controllo	30/09/2023	Percentuale di casi di anomalo o mancato rispetto dei criteri selettivi previamente individuati	Responsabile Antifrode e Controlli e Dirigente dell'Ufficio
Confidenzialità/ connivenza fra funzionari addetti alle verifiche e soggetti verificati	Monitoraggio sull'alternanza delle assegnazioni degli incarichi al personale addetto alle verifiche	30/09/2023	- È stato adottato uno specifico ordine di servizio per garantire l'alternanza dei nuclei di verificatori? - Il monitoraggio viene svolto con regolarità? (sì/no) In caso affermativo: 1. Numero di verifiche con accesso svolte dall'Ufficio 2. Numero complessivo dei funzionari impiegati per le verifiche 3. Numero delle ditte verificate 4. Numero di casi in cui lo stesso team di funzionari, nel corso dell'anno, ha effettuato verifiche presso lo stesso operatore	Dirigente dell'Ufficio
	Monitoraggio sull'alternanza del personale addetto al controllo	30/09/2023	1. Numero di funzionari addetti ai controlli 2. Numero di funzionari addetti alla stessa tipologia di controlli da più di 6 anni	Responsabile Antifrode e Controlli e Dirigente dell'Ufficio
	Formazione professionale necessaria per consentire la rotazione del personale tra differenti settori	30/09/2023	Numero di funzionari avviati a percorsi di formazione (anche mediante training on the job)	Responsabile Antifrode e Controlli e Dirigente dell'Ufficio
	Coinvolgimento di più funzionari nel procedimento di controllo	30/09/2023	Percentuale di verifiche con accesso in ditta condotte con almeno 2 funzionari	Responsabile Antifrode e Controlli e Dirigente dell'Ufficio

Mancanza o lacunosità della lettera di incarico predisposta dalla Sezione Antifrode e Controlli e sottoposta all'approvazione del Dirigente dell'Ufficio	Verifica dell'esistenza e della completezza della lettera di incarico, firmata dal Direttore dell'Ufficio, necessaria ai verificatori per l'accesso nei locali in cui il contribuente esercita l'attività economica o dove sono conservate le scritture contabili	30/09/2023	1. Numero delle verifiche a campione sull'esistenza delle lettere d'incarico 2. Numero delle lettere di incarico risultate complete in ogni loro parte	Dirigente dell'Ufficio/ Responsabile Antifrode e Controlli / Funzionari incaricati
Omissioni volontarie di attività funzionali al controllo al fine di favorire il soggetto controllato	Verifica dell'esistenza dell'apposita <i>check-list</i> , datata e firmata, che consenta la tracciabilità di tutte le attività svolte in funzione del controllo	30/09/2023	1. Numero di verifiche a campione sulla presenza della <i>check-list</i> 2. Numero di casi in cui, in seguito alla verifica, si è riscontrata la conformità della <i>check-list</i>	Responsabile Antifrode e Controlli
Possibili abusi da parte dei funzionari verificatori	Verifica della sottoscrizione della parte dei verbali relativi alle verifiche con accesso	30/09/2023	1. Numero di controlli a campione sulla presenza della firma della parte sui verbali relativi alle verifiche esterne; 2. Numero di controlli all'esito dei quali è stata riscontrata la regolare sottoscrizione della parte o la menzione del rifiuto della parte	Responsabile Antifrode e Controlli
	Verifica del corretto svolgimento degli adempimenti successivi e conseguenti alla redazione/ricezione del verbale	30/09/2023	1. Numero di controlli a campione sulla corretta attuazione degli adempimenti successivi alla redazione/ricezione del verbale 2. numero di irregolarità riscontrate all'esito dei controlli a campione	Responsabile Antifrode e Dirigente dell'Ufficio

<i>Area di rischio:</i>	<b>Verifiche settore accise</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Omesso o irregolare inserimento a sistema dei dati relativi alla verifica	Verifica dell'effettivo e regolare inserimento a sistema dei dati relativi alla verifica da parte del Responsabile Antifrode e Controlli	30/09/2023	1. numero delle verifiche a campione sul regolare inserimento a sistema; 2. numero delle verifiche da cui sono emerse irregolarità	Responsabile Antifrode e Controlli
Arbitrarietà nella selezione dei soggetti da sottoporre a controllo	Verifica della corretta individuazione e applicazione di criteri oggettivi e basati su analisi dei rischi nella selezione dei soggetti da sottoporre a controllo	30/09/2023	Percentuale di casi di anomalo o mancato rispetto dei criteri selettivi previamente individuati	Responsabile Antifrode e Dirigente dell'Ufficio

Confidenzialità/ connivenza fra funzionari addetti alle verifiche e soggetti verificati	Monitoraggio sull'alternanza delle assegnazioni degli incarichi al personale addetto alle verifiche	30/09/2023	- È stato adottato uno specifico ordine di servizio per garantire l'alternanza dei nuclei di verificatori? -Il monitoraggio viene svolto con regolarità? (Sì/NO) In caso affermativo: 1.Numero di verifiche con accesso svolte dall'Ufficio 2. Numero complessivo dei funzionari impiegati per le verifiche; 3. Numero delle ditte verificate; 4. Numero di casi in cui lo stesso team di funzionari, nel corso dell'anno, ha effettuato verifiche presso lo stesso operatore.	Dirigente dell'Ufficio
	Monitoraggio sull'alternanza del personale addetto al controllo	30/09/2023	1. Numero di funzionari addetti ai controlli; 2. Numero di funzionari addetti alla stessa tipologia di controlli da più di 6 anni.	Responsabile Antifrode e Controlli e Dirigente dell'Ufficio
	Rotazione/ integrazione nuclei di verifica per Uffici finanziari di fabbrica (dove presenti)	30/09/2023	È stata effettuata la rotazione/integrazione dei nuclei di verifica? (SI/NO) 1. Numero di funzionari impiegati stabilmente presso Uffici finanziari di fabbrica. 2. Numero di funzionari impiegati stabilmente presso uffici finanziari di fabbrica da più di 6 anni	Responsabile Antifrode e Controlli e Dirigente dell'Ufficio
	Formazione professionale necessaria per consentire la rotazione del personale tra differenti settori	30/09/2023	Numero di funzionari avviati a percorsi di formazione (anche mediante training on the job)	Responsabile Antifrode e Controlli e Dirigente dell'Ufficio
	Coinvolgimento di più funzionari nel procedimento di controllo	30/09/2023	Percentuale di verifiche con accesso in ditta condotte con almeno 2 funzionari	Responsabile Antifrode e Controlli e Dirigente dell'Ufficio
Mancanza o lacunosità della lettera di incarico predisposta dall'Ufficio Antifrode e Controlli e sottoposta all'approvazione del Direttore	Verifica dell'esistenza e della completezza della lettera di incarico, firmata dal Direttore dell'Ufficio, necessaria ai verificatori per l'accesso nei locali in cui il contribuente esercita l'attività economica o dove sono conservate le scritture contabili	30/09/2023	1.Numero delle verifiche a campione sull'esistenza delle lettere d'incarico 2. Numero delle lettere di incarico risultate complete in ogni loro parte	Dirigente dell'Ufficio/ Responsabile Antifrode e Controlli/ Funzionari incaricati

Omissioni volontarie di attività funzionali al controllo al fine di favorire il soggetto controllato	Verifica dell'esistenza ed efficacia dell'apposita <i>check-list</i> , datata e firmata, che consenta la tracciabilità di tutte le attività svolte in funzione del controllo	30/09/2023	1. Numero di verifiche a campione sulla presenza della <i>check-list</i> 2. Numero di casi in cui, in seguito alla verifica, si è riscontrata la conformità della <i>check-list</i>	Responsabile Antifrode e Controlli
Possibili abusi da parte dei funzionari verificatori	Verifica della sottoscrizione della parte dei verbali relativi alle verifiche con accesso	30/09/2023	1 Numero di controlli a campione sulla presenza della firma della parte sui verbali relativi alle verifiche esterne 2. Numero di controlli all'esito dei quali è stata riscontrata la regolare sottoscrizione della parte o la menzione del rifiuto della parte	Responsabile Antifrode e Controlli
	Verifica del corretto svolgimento degli adempimenti successivi e conseguenti alla redazione/ricezione del verbale	30/09/2023	1. Numero di controlli a campione sulla corretta attuazione degli adempimenti successivi alla redazione/ricezione del verbale 2. numero di irregolarità riscontrate all'esito dei controlli a campione	Responsabile Antifrode e Controlli e Dirigente dell'Ufficio

Unità organizzativa responsabile: **DIREZIONE GIOCHI – FISCALITÀ' E FILIERA**

<i>Processi:</i>	<b>Collaudi Sale Bingo</b>			
	<b>Verifiche amministrative Sale VLT</b>			
	<b>Rilascio certificazioni sistemi di gioco e giochi VLT e online</b>			
	<b>Accertamento e riscossione Imposte dovute</b>			
	<b>Rilascio titoli autorizzatori apparecchi da intrattenimento art. 110 commi 6 a) e 7 T.U.L.P.S.</b>			
	<b>Controlli amministrativi sulle concessioni</b>			
	<b>Verifica regolarità amministrativa apparecchi da intrattenimento art. 110 commi 6 a) e 7 T.U.L.P.S.</b>			
	<b>Controlli punti vendita raccolta scommesse</b>			
	<b>Controlli conformità piattaforme e sistemi di gioco</b>			
<i>Criticità/Rischio</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Omissioni / carenze nei controlli	<i>Check-list</i> delle verifiche finalizzate al rilascio delle autorizzazioni	30/09/2023	Esistenza <i>check-list</i> delle verifiche	Direttore della Direzione
	Modelli di verbali standardizzati	30/09/2023	Esistenza di verbali standardizzati	Direttore della Direzione
	<i>Check-list</i> dei controlli	30/09/2023	Esistenza di <i>check-list</i> dei controlli	Direttore della Direzione



	Manuale operativo sui controlli in materia di giochi	30/09/2023	Esistenza manuale operativo	Direttore della Direzione
--	--	------------	-----------------------------	---------------------------

Unità organizzativa responsabile: **DIREZIONE TABACCHI – ACCISE E FILIERA**

<i>Processi:</i>	<b>Controlli alla rete di vendita al dettaglio di tabacchi lavorati, prodotti accessori e liquidi da inalazione</b>			
	<b>Verifiche presso i depositi fiscali</b>			
	<b>Controlli sui prodotti a fini autorizzativi e fiscali</b>			
	<b>Accertamento e riscossione Imposte dovute</b>			
<i>Criticità/ Rischio</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Omissioni o carenze nei controlli	Modelli di verbali standardizzati	30/09/2023	Esistenza di verbali standardizzati	Direttore della Direzione
	Check-list dei controlli	30/09/2023	Esistenza di check-list dei controlli	Direttore della Direzione

Unità organizzativa responsabile: **UFFICI DEI MONOPOLI**

<i>Processi:</i>	<b>Controlli alla rete di vendita al dettaglio di tabacchi lavorati, prodotti accessori e liquidi da inalazione</b>			
	<b>Collaudi Sale Bingo</b>			
	<b>Verifiche amministrative Sale VLT</b>			
	<b>Accertamento e riscossione Imposte dovute</b>			
	<b>Verifica regolarità amministrativa apparecchi da intrattenimento art. 110 commi 6 a) e 7 T.U.L.P.S.</b>			
	<b>Verifiche presso i depositi fiscali</b>			
	<b>Controlli sui prodotti a fini autorizzativi e fiscali</b>			
	<b>Controlli punti vendita raccolta scommesse</b>			
<i>Criticità/ Rischio</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
	Servizi di controllo con almeno 2 unità	30/09/2023	Percentuale di servizi di controllo con almeno 2 verificatori	
	Variare la composizione dei nuclei di verifica almeno ogni bimestre	30/09/2023	Percentuale di nuclei di verifica la cui composizione non è variata almeno ogni 2 mesi	
	Non più di 2 servizi di controllo nell'anno, nello stesso esercizio, con il medesimo nucleo di verifica	30/09/2023	Percentuale di esercizi controllati più di 2 volte, nell'anno, dallo stesso nucleo di verifica	

Confidenzialità /connivenza tra verificatore e soggetto controllato	Trasferire, in settori di verifica diversi, i responsabili e gli addetti ai servizi di controllo che abbiano raggiunto 6 anni di permanenza su 8	30/09/2023	1. Numero di funzionari addetti ai controlli 2. Numero di funzionari addetti alla stessa tipologia di controlli da più di 6 anni	Dirigente dell'Ufficio
	Non meno del 65% del personale deve effettuare almeno 3 servizi di controllo nell'anno	30/09/2023	Percentuale di dipendenti utilizzati in almeno 3 servizi di controllo nell'anno	
	Divieto di impiegare nei servizi di controllo personale imputato o condannato per delitti contro la PA o comunque gravi, nei cui confronti sia stato avviato un procedimento disciplinare per condotte di natura corruttiva, ovvero che abbia riportato una valutazione negativa nelle schede di valutazione interna	30/09/2023	Percentuale di dipendenti impiegati nei servizi di controllo, imputati o condannati per delitti contro la PA o comunque gravi, nei cui confronti sia stato avviato un procedimento disciplinare per condotte di natura corruttiva, ovvero che abbiano riportato una valutazione negativa nelle schede di valutazione interna	
	Separazione delle funzioni di controllo e di accertamento (e irrogazione di sanzioni)	30/09/2023	Esistenza di un settore competente per i servizi di controllo e di un distinto settore competente per l'accertamento e l'irrogazione di sanzioni	
Verificatore in potenziale posizione di conflitto di interessi	Tenuta dell'elenco dei soggetti che non possono essere utilizzati nei controlli	30/09/2023	Elenco aggiornato	Dirigente dell'Ufficio
Inefficacia dei controlli	Individuazione di indicatori di rischio per selezionare i soggetti da sottoporre a controllo (precedenti violazioni, data dell'ultimo controllo, localizzazione, segnalazioni qualificate di possibili violazioni, altre anomalie)	30/09/2023	Esistenza degli indicatori	Dirigente dell'Ufficio
Inefficacia giuridica del verbale di verifica	Sottoscrizione dei verbali di verifica da parte dei verificatori con firma leggibile per esteso, e del titolare dell'esercizio controllato	30/09/2023	Percentuale irregolarità	Dirigente dell'Ufficio
Inefficace programmazione e supervisione di ciascun servizio di verifica esterno	Per ogni servizio di controllo il Dirigente dell'Ufficio dei Monopoli deve predisporre e firmare un ordine di servizio	30/09/2023	Percentuale di servizi di controllo privi dell'ordine di servizio	Dirigente dell'Ufficio

## 8. PROCESSI DI NATURA DECISORIA

La tabella in calce evidenzia una tipologia di processi 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.

### 8.1 Analisi del Rischio

Anche per questa categoria di processi, 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; affidamento di posizioni di responsabilità a funzionari già destinatari di provvedimenti disciplinari per condotte rilevanti in materia di corruzione (intesa nell'accezione ampia del P.N.A.);
- mancato rispetto degli adempimenti previsti in materia di trasparenza;
- inosservanza dei termini procedurali.

### 8.2 Gestione del rischio

Sono di seguito indicati gli adempimenti che dovranno essere osservati per contenere il rischio di illiceità nell'adozione di atti aventi natura decisoria.

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 dei procedimenti amministrativi riconducibili all'area di rischio in argomento 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 alle 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 in modo da garantire che per ogni provvedimento siano coinvolti almeno due soggetti, l'istruttore proponente e il dirigente.

I provvedimenti conclusivi devono riportare in narrativa la descrizione dell'*iter* logico, richiamando tutti gli atti prodotti - anche interni - che hanno determinato la decisione finale, supportata da adeguata motivazione.

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

L'obbligo di motivazione diventa ancora più cogente in tutti i casi in cui è 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 siano compiutamente esternate le ragioni di interesse pubblico sottese all'adozione del provvedimento di annullamento.

*Unità organizzativa responsabile:* **DIREZIONE TABACCHI – ACCISE E FILIERA**

<b>AREA DI RISCHIO: <i>Processi di natura decisoria</i></b>				
<i>Processo:</i>	<b>Irrogazione di sanzioni disciplinari pecuniarie alle rivendite di generi di monopolio e ai patentini</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Discrezionalità nella commisurazione dell'entità della sanzione	Utilizzo di un sistema di monitoraggio, da parte della Direzione Centrale, attraverso un'apposita reportistica contenente informazioni sui soggetti sanzionati e sulla tipologia di sanzione irrogata	30/09/2023	Specificare se è stato adottato il sistema di monitoraggio con l'apposita reportistica (SÌ/NO)	Direttore della Direzione Tabacchi – Accise e Filiera
<i>Processo:</i>	<b>Applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla legge 18 gennaio 1994, n. 50</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Discrezionalità nella commisurazione dell'entità della sanzione	Utilizzo di un sistema di monitoraggio, da parte della Direzione Tabacchi – Accise e Filiera, attraverso un'apposita reportistica contenente informazioni sui soggetti sanzionati e sulla tipologia di sanzione irrogata	30/09/2023	Specificare se è stato adottato il sistema di monitoraggio con l'apposita reportistica (SÌ/NO)	Direttore della Direzione Tabacchi – Accise e Filiera

Unità organizzativa responsabile: **DIREZIONE PERSONALE**

<b>AREA DI RISCHIO: Processi di natura decisoria</b>				
<i>Processo:</i>	<b>Contenzioso del lavoro</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Mancato rispetto dei termini processuali finalizzato a favorire il ricorrente (Accordo illecito tra il dipendente incaricato della trattazione della pratica e il ricorrente)	Verifica del rispetto dei termini mediante attenta gestione dello scadenziario	30/09/2023	Monitoraggio del rispetto dei termini (SI/NO)	Dirigente dell'Ufficio contenzioso del lavoro

Unità organizzativa responsabile: **DIREZIONE REGIONALE/INTERREGIONALE/INTERPROVINCIALE**

<i>Processo:</i>	<b>Esercizio dell'autotutela</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Accordo illecito tra il dipendente ed il privato.	Costituzione di un apposito team per la valutazione congiunta delle istanze	30/09/2023	È stato costituito il team? (SI/NO)	Dirigente dell'Ufficio Affari generali
<i>Processi:</i>	<b>Istanza di interpello ai sensi dell'art. 11 della L. 212/2000</b>			
	<b>Transazioni alle liti</b>			
	<b>Mediazione ex articolo 17-bis del d.lgs. n.546/1992</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Accordo illecito tra dipendente e il richiedente.	Verifica della presenza del doppio visto (2 funzionari) prima della firma dell'atto	30/09/2023	Monitoraggio sulla regolare presenza del doppio visto. (SI/NO)	Dirigenti degli Uffici interessati
<i>Processo</i>	<b>Contenzioso del lavoro</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Accordo illecito tra il dipendente incaricato della trattazione della pratica e il ricorrente	Verifica del rispetto dei termini mediante attenta gestione di uno scadenziario	30/09/2023	Monitoraggio del rispetto dei termini. (SI/NO)	Dirigente dell'Ufficio Affari generali
<i>Processo:</i>	<b>Gestione del contenzioso tributario</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Accordo illecito tra il dipendente incaricato della trattazione della pratica e il ricorrente	Verifica del rispetto dei termini mediante attenta gestione di uno scadenziario	30/09/2023	Monitoraggio del rispetto dei termini. (SI/NO)	Dirigente dell'Ufficio Affari generali

Unità organizzativa responsabile: **UFFICIO DELLE DOGANE**

<i>Processo:</i>	<b>Esercizio dell'autotutela</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Accordo illecito tra il dipendente ed il privato	Controlli a campione sull'esistenza dei requisiti per l'annullamento in autotutela	30/09/2023	Numero di controlli effettuati rispetto al totale dei casi trattati	Dirigente dell'Ufficio
<i>Processi:</i>	<b>Gestione del contenzioso tributario</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Accordo illecito tra il dipendente ed il privato	Verifica del rispetto dei termini mediante attenta gestione di uno scadenziario	30/09/2023	Monitoraggio del rispetto dei termini (SI/NO)	Dirigente dell'Ufficio

 Unità organizzativa responsabile: **UFFICI DEI MONOPOLI**

<b>AREA DI RISCHIO: Processi di natura decisoria</b>				
<i>Processo:</i>	<b>Irrogazione di sanzioni amministrative ex art. 33, co. 2, L. n. 724/94 e L. n. 689/1981 alle ricevitorie del lotto</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Discrezionalità nella commisurazione dell'entità della sanzione	Utilizzo di un sistema di monitoraggio, attraverso un'apposita reportistica contenente informazioni sui soggetti sanzionati e sulla tipologia di sanzione irrogata	30/09/2023	Specificare se è stato adottato il sistema di monitoraggio con l'apposita reportistica (SI/NO)	Dirigente dell'Ufficio
<i>Processi:</i>	<b>Istanza di interpello ai sensi dell'art. 11 della L. 212/2000</b>			
<i>Criticità</i>	<i>Misura/presidio</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Indicatori</i>	<i>Responsabile</i>
Accordo illecito tra il dipendente e il privato	Predisposizione di un sistema di monitoraggio delle mediazioni effettuate	30/09/2023	Realizzazione del sistema di monitoraggio (si/no)	Dirigente dell'Ufficio

## 9. LA GESTIONE E LA CUSTODIA DELLE MERCI SEQUESTRATE, CONFISCATE O ABBANDONATE

La corretta gestione delle merci sequestrate<sup>[27]</sup>, confiscate o abbandonate rappresenta, dal punto di vista della prevenzione di comportamenti rilevanti ai fini dell'anticorruzione, un processo meritevole di attenzione, anche alla luce di recenti accadimenti.

La custodia delle merci sequestrate o abbandonate<sup>[28]</sup> è svolta direttamente dagli Uffici o mediante strutture gestite da privati, nei casi in cui l'Agenzia non abbia spazi idonei o per espressa indicazione dell'Autorità giudiziaria.

Per la custodia delle merci gli Uffici delle dogane utilizzano magazzini e spazi aperti (piazzali, cortili, aree recintate) all'interno dei compendi dell'Agenzia; i reperti di piccole dimensioni sono conservati in apposite stanze, armadi blindati e casseforti all'interno degli uffici.

Le merci, che vengono iscritte in appositi Registri (*Mod. A 4*) possono rimanere in custodia per lunghi periodi di tempo, anche per cause indipendenti dall'Agenzia, spesso legate a sequestri di natura penale.

L'art. 277 del TULD statuisce che, ai fini dell'iscrizione nei suddetti Registri, la dogana procede alla ricognizione delle merci, verificandone la quantità e la qualità ed effettuandone provvisoriamente una stima sommaria.

L'Agenzia vigila anche sulle movimentazioni di denaro contante in entrata e in uscita dall'Italia ed effettua controlli volti ad intercettare i flussi eccedenti i limiti consentiti, rilevando elementi utili per individuare eventuali casi di traffici fraudolenti e trasferimenti di capitali da e verso l'estero.

In particolare, i funzionari vigilano sulla regolarità dei flussi valutari verificando l'osservanza dell'obbligo di dichiarazione ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 195/2008, da parte delle persone fisiche che detengono "denaro contante" per importi pari o superiori ad € 10.000.

L'omessa o irregolare presentazione della dichiarazione valutaria costituisce violazione della normativa valutaria ed i funzionari procedono all'eventuale sequestro del "denaro contante", trasferito o che si stava tentando di trasferire, oltre i limiti stabiliti dalla legge.

Pur disciplinate da una normativa differente, anche le merci relative all'area monopoli (TLE e apparecchi di gioco) seguono analoghi processi di deposito e custodia con successiva vendita o distruzione dei beni.

Queste ultime merci, frutto anche di sequestri operati da altri organi di controllo (G.d.F. o Polizie locali) sono custodite in appositi depositi<sup>[29]</sup>.

### 9.1 Analisi del rischio

La mancata, incompleta o errata registrazione sul "*Mod. A4*" di tutte le merci sequestrate/confiscate e abbandonate espone al rischio di indebite sottrazioni da parte dei dipendenti. L'attuale assenza di un registro informatizzato e i lunghi periodi di tempo di giacenza delle merci, costituiscono, senza dubbio, ulteriori fattori di rischio.

Altre attività sensibili, potenzialmente suscettibili di comportamenti collusivi dei funzionari dell'Agenzia con soggetti terzi, sono rinvenibili nelle fasi conclusive del processo in oggetto, in occasione della vendita delle merci confiscate o abbandonate o della loro distruzione.

Ulteriore fattore di rischio è rappresentato dalla tipologia di taluni reperti (es. stupefacenti, armi, valuta, oggetti di valore) che richiedono, in ragione della loro particolare "sensibilità", l'adozione di specifiche misure di prevenzione per le quali si rimanda al capitolo seguente.

### 9.2 Gestione del rischio

Come anticipato, la mancata o irregolare registrazione sul "*Mod. A4*" di tutte le merci sequestrate, confiscate e abbandonate può facilitare la distrazione di beni dal circuito di gestione degli stessi. Al fine di contenere il suddetto rischio, gli uffici interessati sono stati richiamati al corretto utilizzo del citato Registro e le direzioni territoriali sono state invitate a verificarne periodicamente la corretta tenuta e compilazione.

---

<sup>[27]</sup> Il sequestro può essere conseguente a violazioni amministrative o penali (es. reati in materia di contrabbando o di contraffazione).

<sup>[28]</sup> Sono considerate abbandonate le merci presenti nei magazzini di temporanea custodia da più di 90 giorni, senza che il proprietario abbia presentato alcuna dichiarazione in dogana e quelle confiscate, le cui vendite all'asta sono andate deserte.

<sup>[29]</sup> Si tratta di tre depositi ubicati a Adria (RO), Bari e Benevento.

In funzione di tali verifiche, a livello centrale sono in corso di predisposizione apposite *check list*.<sup>[30]</sup>

È inoltre attualmente allo studio la realizzazione di un sistema informatico di registrazione dei beni, in sostituzione del Registro cartaceo “*Mod. A4*”, integrato nel sistema informativo AIDA.

L’istituzione di un registro informatizzato del *Mod. A4*, rappresenta una misura utile anche al contrasto del rischio corruttivo, garantendo la tracciabilità di tutte le fasi della procedura. L’applicativo informatico potrebbe consentire anche l’inserimento di immagini dei beni sequestrati e di copia dei relativi verbali di sequestro. Quest’ultima misura sarebbe utile per prevenire, ad esempio, la sottrazione dei beni sequestrati o la loro sostituzione con altri di minor valore. Inoltre, l’informatizzazione del registro garantirebbe la disponibilità in tempo reale di tutta la documentazione prodotta nelle varie fasi istruttorie, nonché l’individuazione dei dipendenti responsabili delle fasi stesse.

È allo studio anche una razionalizzazione della rete dei depositi disponibili, valutando l’opportunità di organizzarne uno per area geografica o per direzione territoriale. Ciò consentirebbe di contenere il rischio grazie alla realizzazione di strutture idonee sia dal punto di vista logistico, sia sotto l’aspetto delle misure di sicurezza.<sup>[31]</sup>

Per quanto riguarda l’ulteriore fattore di rischio, dato dai lunghi periodi di tempo di giacenza delle merci sequestrate, confiscate e abbandonate, sono allo studio soluzioni finalizzate a rendere maggiormente celeri e snelle le procedure per la definizione dei procedimenti attraverso proposte di semplificazioni normative (sul modello di altri Stati membri dell’UE) o attraverso accordi con l’Amministrazione della Giustizia per disciplinare tempi e modalità di gestione dei sequestri, anche facendo ricorso, ove possibile, alla conservazione di campioni di merce per le esigenze e le finalità processuali.

In tutti i casi in cui ciò sia possibile, i reperti, e in special modo quelli “*sensibili*”,<sup>[32]</sup> devono essere:

- confezionati utilizzando buste, cartoni o essere avvolti, ove necessario o quando obbligatorio, con carta da imballo;
- assicurati mediante apposizione di “sigilli” che identifichino sempre l’ufficio che provvede al sequestro (esempio: timbri a impronta metallica su ceralacca, piombi doganali su cui apporre l’impronta della pinza dell’ufficio, sigilli numerati mono-uso).

Sul reperto confezionato e sigillato devono essere apposte le firme dei verbalizzanti e del verbalizzato (se presente al sequestro).

Per le modalità di redazione del verbale di sequestro in ambito penale, si richiamano le disposizioni dell’articolo 81 delle norme di attuazione del codice di procedura penale (d.lgs. n. 271/1989).<sup>[33]</sup>

Si rammenta, inoltre, che, a norma del successivo articolo 82 delle medesime norme di attuazione, le cose sequestrate non possono essere rimosse dal luogo in cui sono custodite, se non nei casi consentiti dalla legge e che,

<sup>[30]</sup> Una prima *check-list*, già adottata, riguarda i controlli da svolgere sulla corretta tenuta e compilazione del Registro Mod. A3-*bis* nel quale sono annotate le merci lasciate in temporanea custodia alla dogana.

<sup>[31]</sup> Cfr. decreto direttoriale 31 maggio 2000 (“*Caratteristiche tecniche dei depositi fiscali di tabacchi lavorati*”). Sotto il profilo dell’impegno economico occorre valutare anche i costi da sostenere per il trasferimento delle merci dal luogo del sequestro.

<sup>[32]</sup> Sono da considerare reperti sensibili gli oggetti che per dimensioni ridotte e alto valore, possono prestarsi maggiormente a tentativi di furto o rischiare di essere smarriti, quali:

- stupefacenti;
- armi;
- valuta (compresi i titoli al portatore);
- oggetti di valore: minuterie in oro e metalli preziosi, pietre preziose e semi preziose, orologi, oggetti di antiquariato, ecc.

<sup>[33]</sup> Articolo 81 (*Redazione del verbale di sequestro*)

1. Il verbale di sequestro contiene l’elenco delle cose sequestrate, la descrizione delle cautele adottate per assicurarle e l’indicazione della specie e del numero dei sigilli apposti.
2. Le carte sono numerate e sottoscritte singolarmente da chi procede al sequestro. Se ciò non è possibile, esse sono rinchiuse in uno o più pacchi sigillati, numerati e timbrati.
3. Il verbale indica anche il luogo della custodia. Il provvedimento previsto dall’articolo 259 comma 1 secondo periodo del codice può essere adottato, quando ne ricorrano le condizioni, anche da chi ha provveduto al sequestro. Quando è nominato un custode, questi dichiara di assumere gli obblighi di legge e sottoscrive il verbale. L’inosservanza di queste formalità non esime il custode, che abbia assunto l’ufficio, dall’adempimento dei suoi doveri e dalla relativa responsabilità disciplinare e penale. 4. Sulle cose sequestrate ovvero sui pacchi in cui esse sono rinchiuse è apposta l’indicazione del procedimento al quale si riferiscono.



qualora i sigilli appaiono rotti o alterati, è necessario procedere alla verifica delle cose sequestrate.

In caso di verifica e in tutti i casi di rimozione e riapposizione di sigilli deve essere redatto specifico verbale.

Relativamente alla fase conclusiva del processo (alienazione o distruzione delle merci) è necessario che le procedure di gara ad evidenza pubblica, finalizzate alla vendita dei beni, siano adeguatamente pubblicizzate per consentire la più ampia partecipazione.

Nel caso in cui venga disposta la distruzione delle merci, deve essere redatto apposito verbale delle operazioni compiute (da trasmettere all'Autorità che la ha disposta), riportando le modalità adottate per lo smaltimento dei reperti, che dovrà avvenire secondo le procedure previste dalla normativa vigente in relazione alla natura dei prodotti.

Anche per la gestione e la custodia della valuta sequestrata occorre l'adozione di puntuali misure di prevenzione atteso il valore intrinseco del denaro e l'elevato rischio di condotte illecite.

In particolare, con riferimento al sequestro di valuta, in attesa di un compiuto disciplinare in cui specificare il *modus operandi* circa le modalità di riscontro e di confezionamento della valuta sequestrata, al fine di ridurre al minimo ogni margine di errore in fase di conteggio e prevenire il rischio di manipolazione della valuta stessa, è necessario adottare le seguenti misure: effettuare il conteggio delle banconote sia manualmente sia mediante le apposite macchine conta banconote in dotazione; riporre le banconote sequestrate all'interno del plico da sigillare, suddividendole in mazzette fascettate, riportando il numero dei pezzi e l'importo di ogni singola mazzetta.

## **9-bis LA GESTIONE E LA CUSTODIA DELLE SOSTANZE STUPEFACENTI**

Come già illustrato nel presente PTPCT, l'Agenzia, oltre ad assolvere alla funzione di riscossione e di tutela della fiscalità nazionale e unionale, svolge un ruolo di primaria importanza anche nella prevenzione e nel contrasto degli illeciti extratributari.

In quest'ultimo ambito, tra le tante attività svolte da ADM, di particolare rilievo sono quelle volte alla prevenzione e repressione dei traffici di stupefacenti.

Il patrimonio informativo e di analisi di cui l'Agenzia dispone, infatti, basato sull'elaborazione dei dati presenti nelle banche dati in uso, concernenti possibili traffici illeciti e infiltrazioni della criminalità organizzata nel mondo del commercio internazionale, costituisce un importante strumento nel contrasto al traffico di stupefacenti per la stessa Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNAA)<sup>[34]</sup>.

Sostanze stupefacenti possono essere rinvenute e sequestrate nel corso dei controlli sulle merci o sui viaggiatori effettuati sia di iniziativa, sulla base di specifiche analisi di rischio, sia in collaborazione con altre Forze di polizia.

In caso di esito positivo dei controlli, secondo quanto stabilito dal DPR n. 309/1990 e dal codice di procedura penale, i funzionari ADM, nella loro veste di ufficiali di polizia giudiziaria, presentano la notizia di reato alla Procura della Repubblica ed effettuano, attraverso i laboratori chimici dell'Agenzia, le analisi per l'individuazione del principio attivo.

### **9-bis.1 Analisi del rischio**

La gestione e la custodia delle sostanze stupefacenti oggetto di sequestro meritano una specifica attenzione, dato che la natura estremamente "sensibile" di tale tipologia di reperti richiede l'adozione di puntuali misure di prevenzione.

Occorre, infatti, considerare che nel corso dei controlli sulle merci, svolti anche con l'ausilio delle sofisticate

---

<sup>[34]</sup> L'Agenzia e la DNAA hanno rinnovato ed ampliato nel 2015 i termini della Convenzione sottoscritta nel 2009, grazie alla quale gli elementi qualificanti delle attività di analisi dei flussi import-export a rischio, delle azioni di controllo e di investigazione nei settori prioritari di intervento sono stati elaborati e rapportati dalla centrale Struttura di intelligence doganale ai vari Poli di intervento e Gruppi di Ricerca della Procura Nazionale. Nella medesima Convenzione è stato indicato come le azioni di analisi, prevenzione e repressione dei reati condotte dalle Strutture Antifrode centrali e territoriali dell'Agenzia quale Amministrazione doganale dello Stato e Organo di Polizia Giudiziaria a competenza settoriale, a termine degli art. 57 comma 3 del c.p.p. e artt. 324 e 325 del TULD - DPR n. 43 del 1973, debbano essere considerate integrate nel dispositivo di contrasto agli interessi delle organizzazioni criminali attive nel commercio internazionale.

apparecchiature *scanner* di cui l’Agenzia dispone, possono essere rinvenuti ingenti quantitativi di sostanze stupefacenti (ne è un esempio una recente operazione, coordinata dalla Procura della Repubblica di Reggio Calabria - Direzione distrettuale antimafia (DDA) che, all’esito di una complessa attività di indagine, il 5 novembre 2020 ha portato a individuare all’interno di un *container* proveniente dal Cile ben 932 chili di cocaina di qualità purissima divisa in 800 panetti che, sul mercato della droga, avrebbe potuto fruttare un introito di circa 186 milioni di euro).

### 9-bis.2 Gestione del rischio

Le misure generali adottate per la gestione dei reperti sono state già descritte nel precedente capitolo.

Focalizzando ora l’attenzione sulle sostanze stupefacenti e sugli altri reperti “sensibili” (armi, valuta e altri oggetti di valore) occorre preliminarmente rammentare che l’art. 259, comma 1, del codice di procedura penale prevede che, di norma, le cose sequestrate debbano essere affidate in custodia alla cancelleria o alla segreteria del Tribunale competente<sup>(35)</sup>.

Tuttavia, ove ciò non risulti possibile o opportuno, il medesimo articolo prevede che l’Autorità Giudiziaria possa disporre la custodia in luogo diverso, determinandone il modo e nominando un custode. Analoga facoltà è accordata, quando ne ricorrono le condizioni, anche alla polizia giudiziaria che ha provveduto al sequestro.<sup>(36) [37]</sup>

Ai sensi dell’art. 82 delle norme di attuazione del codice di procedura penale, infine, le cose sequestrate devono essere annotate in apposito registro tenuto dagli uffici giudiziari preposti<sup>(38)</sup>.

Premessi i succitati riferimenti normativi, l’Agenzia, al fine di assicurare un luogo di custodia idoneo, sta progettando l’allestimento di un deposito dedicato esclusivamente alla custodia degli stupefacenti sequestrati, con un *caveau* sotterraneo dotato degli *standard* di massima sicurezza.

È, inoltre, in fase di predisposizione un procedurale per disciplinare le modalità di gestione di tale tipologia di reperti.

In tale procedurale saranno fornite dettagliate istruzioni in merito alla tenuta di appositi registri, per il “carico” e lo “scarico” dei reperti e per la catalogazione degli stessi mediante la raccolta di tutte le informazioni necessarie per la precisa ed univoca rendicontazione delle sostanze sequestrate.

Saranno altresì puntualmente individuate le figure professionali coinvolte nel processo, attribuendo a ciascuna di

---

<sup>(35)</sup> Si riporta il testo dell’articolo 259 c.p.p.:

“1. Le cose sequestrate sono affidate in custodia alla cancelleria o alla segreteria. Quando ciò non è possibile o non è opportuno, l’autorità giudiziaria dispone che la custodia avvenga in luogo diverso, determinandone il modo e nominando un altro custode, idoneo a norma dell’articolo 120.

2. All’atto della consegna, il custode è avvertito dell’obbligo di conservare e di presentare le cose a ogni richiesta dell’autorità giudiziaria nonché delle pene previste dalla legge penale per chi trasgredisce ai doveri della custodia. Quando la custodia riguarda dati, informazioni o programmi informatici, il custode è altresì avvertito dell’obbligo di impedirne l’alterazione o l’accesso da parte di terzi, salva, in quest’ultimo caso, diversa disposizione dell’autorità giudiziaria. Al custode può essere imposta una cauzione. Dell’avvenuta consegna, dell’avvertimento dato e della cauzione imposta è fatta menzione nel verbale. La cauzione è ricevuta, con separato verbale, nella cancelleria o nella segreteria.”

<sup>(36)</sup> Cfr. art. 81, comma 3, d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271 (norme di attuazione del codice di procedura penale) riportato alla nota <sup>(25)</sup>

<sup>[37]</sup> Si rammenta che tutti i funzionari dell’Agenzia sono ufficiali di p.g. nell’espletamento dei propri compiti d’istituto ex art. 31 del decreto legge n. 23 dell’8 aprile 2020.

<sup>(38)</sup> In dettaglio il citato articolo 82 recita:

“1. Le cose sequestrate sono annotate in apposito registro nel quale la cancelleria o la segreteria indica il numero del procedimento a cui si riferiscono, il cognome e il nome della persona a cui appartengono, se sono noti, e quelli della persona il cui nome è stato iscritto nel registro delle notizie di reato, le trasmissioni ad altri uffici giudiziari e le restituzioni.

2. Le cose sequestrate non possono essere rimosse dal luogo in cui sono custodite, se non nei casi consentiti dalla legge. Quando i sigilli appaiono rotti o alterati, si procede alla verifica delle cose sequestrate, a cura della cancelleria o della segreteria. Di ogni verifica e in tutti i casi di rimozione e riapposizione di sigilli è redatto verbale.

3. Con decreto del ministro di grazia e giustizia sono dettate le disposizioni regolamentari per il deposito e la custodia delle cose sequestrate.

4. Fino alla data di entrata in vigore del decreto previsto dal comma 3, le cose sequestrate, che a norma dell’articolo 259 del codice andrebbero depositate nella segreteria del pubblico ministero, sono depositate nella cancelleria [della pretura o] del tribunale e annotate nei relativi registri. La stessa cancelleria provvede altresì agli adempimenti previsti dall’articolo 83.”

esse specifici ruoli e responsabilità, e le linee operative per assicurare il controllo degli accessi ai luoghi di custodia e il monitoraggio di dettaglio su tutte le movimentazioni effettuate.

Nelle more della definizione del suddetto procedurale, tenuto conto del quadro normativo precedentemente illustrato, è opportuno definire le misure necessarie a presidiare il rischio associato alla gestione e alla custodia delle sostanze stupefacenti nei casi in cui le stesse debbano essere custodite presso le strutture dell'Agazia.

Il capo sezione tributi (o, in alternativa, il dirigente) della struttura presso la quale sono custoditi i reperti, deve farne prendere nota in un apposito registro (*Mod. A4 - Stupefacenti*) sul quale deve essere riportata ogni operazione di presa in carico.

Il suddetto registro, numerato, timbrato e siglato in ogni foglio dal dirigente dell'ufficio e contenente l'indicazione del numero delle pagine di cui lo stesso si compone, è organizzato in due distinte sezioni, rispettivamente per il "carico" e lo "scarico" dei reperti, ciascuna delle quali strutturata in specifiche colonne destinate a contenere tutte le informazioni necessarie alla precisa ed univoca rendicontazione del materiale sequestrato. Allo stesso devono essere allegati, per ciascun reperto registrato, copia del verbale di sequestro<sup>[39]</sup> e della relativa eventuale lettera di trasmissione nonché degli ulteriori atti riguardanti l'eventuale "scarico" (anche parziale).

Il registro deve costituire oggetto di "passaggio di consegne" all'atto della successione nella titolarità dell'incarico di capo sezione tributi e di quello di direttore dell'ufficio.

I reperti devono essere:

- confezionati utilizzando buste di sicurezza, cartoni o essere avvolti, ove necessario con carta da imballo;
- assicurati mediante apposizione di "sigilli" che identifichino sempre l'ufficio che provvede al sequestro (esempio: timbri a impronta metallica su ceralacca, piombi doganali su cui apporre l'impronta della pinza dell'ufficio, sigilli numerati mono-uso).

Sul reperto confezionato e sigillato devono essere apposte le firme dei verbalizzanti e del verbalizzato (se presente al sequestro).

Si rammenta, inoltre, che le cose sequestrate non possono essere rimosse dal luogo in cui sono custodite, se non nei casi consentiti dalla legge e che, qualora i sigilli appaiano rotti o alterati, è necessario procedere alla verifica delle cose sequestrate provvedendo ad apporre nuovamente i sigilli e redigendo specifico verbale<sup>[40]</sup>.

I reperti devono essere custoditi in casseforti o armadi blindati, a meno che gli stessi non si trovino all'interno di un luogo di custodia che possieda i seguenti requisiti di sicurezza:

- sistemi e procedure tali da impedire l'accesso non autorizzato (serrature e/o sistemi di apertura a combinazione);
- sistemi di video sorveglianza ed allarme;
- registrazione sistematica (nominativo, data e ora) su apposito brogliaccio di ogni accesso/apertura del luogo/sito.

Per le operazioni di distruzione delle sostanze stupefacenti, deve essere redatto apposito verbale delle operazioni compiute (da trasmettere all'Autorità che la ha disposta), riportando le modalità adottate per lo smaltimento dei reperti.

Dette operazioni devono essere effettuate alla presenza di almeno due funzionari, appositamente designati dal Direttore dell'ufficio, i quali devono attestare nel verbale la corrispondenza tra il quantitativo di sostanza stupefacente sequestrata e il quantitativo di sostanza distrutta (decurtato di quanto utilizzato a fini probatori).

---

<sup>[39]</sup> Per le modalità di redazione del verbale di sequestro si vedano le disposizioni dell'articolo 81 delle norme di attuazione del c.p.p. riportate alla nota <sup>(25)</sup>

<sup>[40]</sup> cfr. art. 82 delle norme di attuazione del c.p.p., riportato alla nota <sup>(30)</sup>

Per ciò che concerne, infine, le attività di analisi dei campioni di sostanze stupefacenti da parte dei laboratori chimici, il relativo processo è gestito attraverso un apposito sistema informatico (*SisLab*) che regola tutto l'iter procedurale del campione - contraddistinto da un numero identificativo - a partire dal suo prelevamento fino all'emissione del rapporto di prova. All'interno del laboratorio la gestione dell'intero ciclo di vita del campione, dalla fase dell'accettazione sino a quella della sua distruzione (al termine dell'analisi) è effettuata dai soli funzionari responsabili del settore stupefacenti, con l'adozione di specifici protocolli e procedure operative per la trattazione e la conservazione in luoghi ad accesso controllato.

## **10. LA DETERMINAZIONE DEI PREZZI DI VENDITA AL PUBBLICO DELLE SIGARETTE**

Recenti accadimenti hanno messo in luce la delicatezza, sotto il profilo dell'esposizione al rischio corruttivo, dei processi concernenti l'adozione dei seguenti provvedimenti direttoriali:

- la determinazione annuale del prezzo medio ponderato delle sigarette e delle tabelle di ripartizione dei relativi prezzi di vendita al pubblico;
- le determinazioni con le quali sono stabilite le variazioni dei prezzi di vendita al pubblico delle sigarette.

Ciò ha indotto a rivedere l'analisi già sviluppata in passato al fine di rivalutarne il livello di esposizione al rischio e l'adeguatezza delle misure sinora adottate.

### **10.1 Analisi del rischio**

L'analisi dei due processi ha evidenziato la presenza di più fattori abilitanti degli eventi corruttivi, dovuti alla rilevanza degli interessi economici coinvolti, ai margini di discrezionalità nella scelta dei tempi di adozione dei provvedimenti, a una carente regolamentazione delle procedure interne e alla mancanza di regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari".

Con riferimento al primo processo, è stato individuato, quale comportamento a rischio, l'omessa o ritardata adozione del provvedimento direttoriale.

Tale rischio, in effetti, come si è potuto constatare dall'analisi condotta, risulta accentuato dal fatto che l'attuale disciplina normativa (art. 39-*quinquies* d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504) consente di adottare il provvedimento di determinazione annua del prezzo medio ponderato di vendita per chilogrammo convenzionale di prodotto (denominato PMP sigarette), necessario per stabilire le tabelle di ripartizione dei prezzi di vendita al pubblico delle sigarette, entro il primo marzo di ciascun anno sulla base del rapporto, espresso in euro con troncamento dei decimali, tra il valore totale (calcolato con riferimento al prezzo di vendita comprensivo di tutte le imposte) delle sigarette immesse in consumo nell'anno solare precedente e la quantità totale delle medesime sigarette.

Se, quindi, ai fini del rispetto della norma, è sufficiente che il provvedimento direttoriale venga adottato entro il termine di legge (1 marzo di ciascun anno), non può tuttavia non considerarsi che una tempestiva adozione del provvedimento (nella prima metà del mese di gennaio o, comunque, non appena in possesso dei dati consolidati relativi ai prodotti immessi in consumo nell'anno solare precedente) incide sulla determinazione del livello dell'accisa, ripercuotendosi sia sulle entrate erariali sia sui margini di profitto dei soggetti coinvolti nella filiera di produzione (che, ovviamente, si riducono in caso di incremento dell'accisa, salva la possibilità, sempre loro concessa di aumentare il prezzo dei prodotti).

Ciò comporta che i produttori di sigarette potrebbero avere interesse a ritardare quanto più possibile l'adozione del provvedimento per poter mantenere i precedenti margini di profitto senza essere costretti a operare variazioni in rialzo dei prezzi di vendita.

Anche relativamente al processo inerente all'adozione delle determinazioni di variazione dei prezzi di vendita al pubblico delle sigarette, in conformità a quelli richiesti dai fabbricanti e dagli importatori (art. 39-*quater*, comma 2, d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504), l'analisi del rischio ha evidenziato diversi fattori di criticità, dovuti alla possibilità di adottare

più o meno tempestivamente il provvedimento richiesto (nell'ambito del termine di quarantacinque giorni previsto al quarto comma dell'art. 39-*quater* d.lgs. 504/1995) e di divulgare agli operatori del settore notizie relative alle strategie commerciali di aziende concorrenti (richieste di variazioni, in particolare se in diminuzione, dei prezzi di vendita dei prodotti in commercio). Tali informazioni, infatti, possono risultare piuttosto appetibili in quanto eventuali variazioni dei prezzi al ribasso, se non prontamente controbilanciate da analoghe riduzioni dei prezzi praticati dai concorrenti, potrebbero consentire l'acquisizione di quote di mercato, sebbene, in questo caso, il rischio sia mitigato dalla circostanza che il cambio dei prezzi, di norma, ha efficacia dalla pubblicazione del provvedimento direttoriale e che tale circostanza consente a tutti di conoscere le scelte commerciali dei concorrenti che ben possono, immediatamente dopo, chiedere a loro volta provvedimenti analoghi, anche con carattere d'urgenza.

## 10.2 Gestione del rischio

Al fine di ridurre il livello di esposizione al rischio emerso dall'analisi dei due processi, sono state individuate alcune misure specifiche.

Con riferimento al processo relativo alla determinazione annuale del prezzo medio ponderato delle sigarette e delle tabelle di ripartizione dei relativi prezzi di vendita al pubblico, ove il principale fattore di rischio è dovuto all'eccesso di discrezionalità nella scelta dei tempi di adozione dei provvedimenti direttoriali, si riterrebbe opportuna una modifica normativa all'attuale disposto dell'art. 39-*quinquies* che consente l'adozione del provvedimento "entro il primo marzo" di ciascuna annualità, individuando *ex lege* una data fissa dalla quale far decorrere l'efficacia del provvedimento.

La misura specifica per il contenimento del rischio consiste nell'obbligo di adottare il provvedimento direttoriale in questione non appena in possesso dei dati consolidati relativi alle vendite di sigarette registrate nel precedente anno solare (possibilmente entro i primi quindici giorni del mese di gennaio, in modo da consentire al provvedimento di divenire efficace il giorno 16 gennaio di ciascun anno) <sup>41</sup>. La suddetta misura risulta, peraltro, funzionale a garantire maggiori entrate erariali.

Con riferimento al processo inerente all'adozione delle determinazioni di variazione dei prezzi di vendita al pubblico delle sigarette, in conformità a quelli richiesti dai fabbricanti e dagli importatori, la formulazione della norma appare, per alcuni aspetti, lacunosa. Non si comprende, infatti, se l'Agenzia abbia o meno la facoltà di effettuare una propria valutazione in merito all'accoglimento delle richieste avanzate dagli operatori <sup>42</sup>, né è disciplinata una periodicità per la presentazione delle numerose istanze che, nella prassi corrente, sono presentate durante l'intero arco dell'anno.

In relazione al suddetto processo, l'Agenzia si è recentemente dotata di una propria regolamentazione per disciplinare in forma omogenea i procedimenti relativi a tali variazioni. In particolare tale regolamentazione definisce, salvo casi eccezionali, una periodicità interna delle trattazioni delle istanze pervenute, nonché specifica, in misura coerente alle richieste, le modalità e la documentazione aggiuntiva da presentare in allegato alle istanze.

In relazione poi alla regolazione dei rapporti con gli *stakeholder*, sono inoltre organizzati periodici incontri (c.d. "open hearing") aperti alla partecipazione di tutti i soggetti interessati, per garantire modalità di dialogo trasparenti e imparziali con gli operatori del settore.

Il prospetto sottostante riepiloga le misure previste e i relativi tempi di attuazione.

---

<sup>[41]</sup> La tempistica indicata tiene conto delle chiusure dei periodi contabili (c.d. "quindicine").

<sup>[42]</sup> Benché la formulazione della norma richiamata, infatti, sembri escludere la possibilità di svolgere valutazioni di merito da parte dell'Ufficio ("I prezzi di vendita al pubblico e le relative variazioni sono stabiliti in conformità a quelli richiesti dai fabbricanti e dagli importatori"), la possibilità di svolgere un'istruttoria sul merito della richiesta (per i possibili riflessi sulle entrate dello Stato derivanti dalle scelte operate dai produttori) appare corroborata sia dal fatto che le richieste devono essere corredate, in relazione ai volumi di vendita di ciascun prodotto, da una scheda rappresentativa degli effetti economico-finanziari conseguenti alla variazione proposta, sia dal termine di quarantacinque giorni per la conclusione del procedimento.

Misura specifica	Fasi e tempi di attuazione	Indicatori	Responsabile dell'attuazione
Adozione della determinazione direttoriale con la quale è annualmente stabilito il prezzo medio ponderato delle sigarette e sono fissate le tabelle di ripartizione dei relativi prezzi di vendita al pubblico non appena in possesso dei dati consolidati relativi alle vendite di sigarette registrate nel precedente anno solare (possibilmente entro i primi quindici giorni del mese di gennaio)	Immediata	Eventuali giorni di ritardo nell'entrata in vigore del provvedimento rispetto alla data del 16 gennaio	Dirigente Ufficio Accise sui tabacchi e imposta di consumo sui prodotti da inalazione
Rispetto della tempistica e delle procedure relative alle istanze di variazione dei prezzi di vendita al pubblico dei tabacchi lavorati	Nei limiti della tempistica e delle modalità indicate in fase di autoregolamentazione	Eventuali scostamenti dalla procedura in assenza di adeguate motivazioni	Dirigente Ufficio Accise sui tabacchi e imposta di consumo sui prodotti da inalazione

## 11. GESTIONE DEL PATRIMONIO

L'Agenzia, con circa 400 sedi sparse sul territorio, non è proprietaria dei beni immobili in uso; utilizza strutture concesse in uso governativo dall'Agenzia del Demanio o in locazione/comodato da soggetti privati e/o Enti Territoriali e/o da Enti previdenziali (INAIL), qualora sul territorio non siano disponibili immobili demaniali idonei alle funzioni ed alle attività svolte da ADM.

Per quanto riguarda le procedure di acquisizione dei suddetti beni immobili da soggetti privati o da Enti Territoriali, si rimanda al capitolo 3 (Contratti pubblici) del presente documento, precisando che è necessario presidiare con particolare attenzione il rischio di possibili conflitti d'interesse derivanti da rapporti tra il personale dell'Agenzia coinvolto nella procedura (ivi compreso quello che possa influenzarne in qualsiasi modo l'esito in ragione del ruolo ricoperto) e i soggetti privati o gli amministratori degli Enti Territoriali attraverso la scrupolosa applicazione delle misure descritte nel PIAO<sup>(43)</sup>

Nel presente paragrafo sono invece trattati alcuni dei rischi connessi alla gestione ed all'utilizzo di beni mobili, quali apparecchiature e strumentazione tecnica (es. fotocopiatrici e macchine fotografiche), arredi e materiale di cancelleria, nonché beni mobili registrati (ad es. le auto di servizio).

### 11.1 Analisi del rischio

I maggiori profili di rischio attengono all'alterazione e/o alla mancata inventariazione delle forniture per fini personali, alla infedele gestione dell'inventario fisico dei beni mobili, all'utilizzo improprio dei medesimi beni mobili in uso ai dipendenti, nonché alla eventuale sottrazione degli stessi.

### 11.2 Gestione del rischio

Sotto tale profilo, al fine di assicurare la corretta e puntuale inventariazione e gestione dei beni mobili in dotazione

<sup>(43)</sup> cfr. PIAO - Cap. 2.3.7.2.1 "Monitoraggio dei rapporti tra ADM e i soggetti che con essa stipulano contratti"

all'Amministrazione è stato istituito, all'interno della Direzione Amministrazione e Finanza, l'Ufficio Logistica che, coerentemente con le procedure definite dalla Direzione, individua e monitora i rischi relativi alla sicurezza del patrimonio aziendale. All'interno del citato Ufficio centrale è individuato un "logista" con specifiche attribuzioni e responsabilità che ha competenza per tutte le Direzioni Centrali, e coordina i logisti sul territorio. Analogamente, in ogni struttura territoriale è individuato, all'interno dell'Ufficio Affari generali, un "logista", coadiuvato da più referenti.

Il "logista", in particolare, è un dipendente preposto alla razionalizzazione della logistica interna ed alla salvaguardia del patrimonio mobiliare dell'Agenzia: egli è responsabile della custodia e della vigilanza dei beni mobili di uso durevole e dei materiali di facile consumo presso gli uffici centrali e periferici dell'Agenzia, della gestione dell'inventario dei beni mobili e delle altre richieste connesse a tali beni.

L'Agenzia, al fine di ridurre il rischio di mancata inventariazione o di sottrazione di beni e di evitare la concentrazione delle attività in capo ad un solo soggetto, ha adottato un sistema informatico per la gestione dell'inventario di beni mobili che garantisce la corretta registrazione ed etichettatura dei beni, mediante la generazione di una etichetta per ogni bene indicato in fattura, una volta inserita la stessa a sistema.

Al fine di evitare che il soggetto che inserisce la fattura a sistema sia lo stesso soggetto che procede alla verifica e alla etichettatura dei beni, tali attività sono attribuite ad uffici diversi della Direzione Amministrazione e Finanza, per quanto di competenza degli uffici centrali. Nelle Direzioni territoriali, queste funzioni sono attribuite a sezioni diverse (seppur nell'ambito dello stesso ufficio).

Allo stesso modo, al fine di garantire una corretta individuazione dei beni oggetto di dismissione, il Direttore della Direzione Amministrazione e Finanza, per le strutture centrali, e i Direttori Territoriali per le strutture periferiche, nominano periodicamente un'apposita commissione per la ricognizione dei beni mobili e la individuazione dei beni inservibili o fuori uso e la successiva elaborazione della proposta di dismissione. Successivamente, i beni individuati dalla commissione verranno smaltiti nel rispetto della normativa vigente o eventualmente consegnati ad Associazioni di volontariato.

## **11-bis UTILIZZO E GESTIONE DELLE AUTO DI SERVIZIO**

### **11-bis.1 Analisi del rischio**

Le autovetture di servizio costituiscono beni strumentali alla realizzazione di compiti e funzioni istituzionali dell'Agenzia; pertanto, al fine di evitare un uso improprio e di assicurare un'efficiente gestione delle stesse, l'Agenzia ha adottato con determinazione del Direttore di Amministrazione e Finanza<sup>(44)</sup> un apposito Regolamento cui sono seguite, recentemente, specifiche Linee di Indirizzo per l'Uniformità dell'Azione amministrativa <sup>(45)</sup> ove sono riportati i criteri e le modalità di utilizzo delle autovetture di servizio, nonché i criteri di utilizzo delle autovetture private per finalità di servizio.

### **11-bis.2 Gestione del rischio**

L'uso delle autovetture di servizio è improntato al rispetto delle disposizioni di cui al D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165", nonché dell'art. 8, comma 7, del codice di comportamento del personale dell'Agenzia, il quale prevede che "il dipendente custodisce i beni strumentali messi a sua disposizione dall'Agenzia con la massima diligenza e utilizza gli stessi secondo le modalità stabilite dall'Amministrazione. Egli in ogni caso non utilizza a fini privati i beni o le attrezzature di cui dispone per ragioni di ufficio".

L'utilizzo delle autovetture di servizio rispetta altresì il D.P.C.M. 25 settembre 2014, "Determinazione del numero massimo e delle modalità di utilizzo delle autovetture di servizio con autista adibite al trasporto di persone" ed è effettuato nell'osservanza della citata determinazione direttoriale del 3 agosto 2020, relativa alla disciplina delle autovetture di

---

<sup>(44)</sup> Determinazione prot. n. 268705/RU del 3.8.2020

<sup>(45)</sup> LIUA (Auto) – Autovetture impiegate nell'attività di servizio - prot. n. 425612/RU del 23.11.2020

servizio.

L'impiego delle autovetture di servizio dovrà essere appositamente autorizzato mediante incarico formale od ordine di servizio nel quale verrà evidenziata la motivazione in ordine all'uso dell'automezzo. Il dipendente incaricato, responsabile dell'automezzo che conduce, è tenuto a guidare con diligenza e prudenza attenendosi scrupolosamente alle disposizioni del Codice della Strada. In relazione al percorso compiuto il conducente dovrà compilare il libretto di percorrenza nel quale dovranno essere indicati la data e il percorso di ogni singolo viaggio, nonché i chilometri percorsi ed il consumo presunto di carburante.

Al fine di assicurare il massimo efficientamento nella gestione delle autovetture nella disponibilità di ADM (autovetture acquisite a seguito di acquisto; in virtù di atti definitivi di confisca; regime di locazione e/o leasing; in custodia giudiziale a seguito di provvedimento di sequestro/confisca non definitiva, non ancora concluso con l'assegnazione <sup>(46)</sup>, l'Agenzia ha adottato un apposito applicativo informatico denominato "PRENOTA MEZZI". In tale applicativo confluiscono i dati relativi alle autovetture nella disponibilità di ADM, nonché gli elementi identificativi e caratteristici di ciascun veicolo per quanto attiene a chilometraggio, anno di immatricolazione, modello, targa, eventuali dotazioni di servizio (sirena, paletta, lampeggiante), eventuale costo di noleggio, condizioni del mezzo, con particolare riferimento all'immediata utilizzabilità o all'eventuale necessità di interventi di ordinaria manutenzione, presenza o meno dei documenti di circolazione o di documentazione idonea a richiederne l'immatricolazione.

L'applicativo informatico così strutturato è funzionale alla prenotazione dei veicoli per singole attività di servizio, nonché all'assegnazione alle Direzioni centrali e territoriali dell'Agenzia dei veicoli provenienti da attività di sequestro.

In considerazione della particolare rilevanza dell'attività di gestione dei mezzi sequestrati e dell'esigenza di garantire il massimo efficientamento nell'assegnazione degli stessi, le autovetture provenienti da attività di sequestro/confisca vengono assegnate tenuto conto delle richieste formulate dalle citate strutture mediante l'applicativo informatico. Il responsabile di ciascuna struttura potrà prenotare i veicoli disponibili e l'assegnazione avverrà previa approvazione da parte del relativo Direttore di vertice.

Tutte le autovetture di servizio nella disponibilità di ADM sono utilizzate previa prenotazione tramite l'applicativo informatico dedicato e approvazione della stessa nel sistema da parte del responsabile della struttura di appartenenza.

## 12. GESTIONE MISSIONI E TRASFERTE DEL PERSONALE

Il trattamento relativo alle missioni e alle trasferte del personale dell'Agenzia è stato recentemente disciplinato con determinazione del Direttore del Personale prot. n. 88818/RU del 24/03/2021, cui hanno fatto seguito le Linee di Indirizzo per l'Uniformità dell'Azione amministrativa [LIUA-DPERS] prot. n. 93091/RU del 29/03/2021.

Le citate disposizioni prevedono che il personale incaricato di svolgere attività in trasferta debba essere preventivamente autorizzato dal Dirigente dell'ufficio di appartenenza ovvero, relativamente al personale dirigenziale, dal Direttore della rispettiva struttura di vertice<sup>(47)</sup>, salvo per le attività di competenza territoriale, connesse

---

<sup>(46)</sup> In conseguenza di provvedimenti di sequestro ai sensi il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 23 novembre 2005, n. 295, recante il "Regolamento in materia di destinazione di beni sequestrati o confiscati a seguito di operazioni anticuntrabbando, ai sensi dell'articolo 301-bis del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43".

<sup>(47)</sup> L'autorizzazione, redatta secondo il modello accluso alle citate LIUA D-PERS prot. n. 93091/RU 29/03/2021 deve sempre riportare:

- a) il motivo della missione;
- b) il giorno di partenza e quello di rientro;
- c) l'ora d'inizio missione;
- d) il luogo di partenza e/o di arrivo (sede dell'ufficio o dimora del dipendente);
- e) la/le località di destinazione;
- f) l'eventuale autorizzazione all'uso del mezzo di proprietà (con esplicita indicazione dei motivi di economicità/necessità, del percorso, del chilometraggio presunto e degli eventuali dipendenti trasportati);
- g) l'eventuale autorizzazione all'uso dell'autovettura a noleggio (con esplicita indicazione dei motivi di economicità/necessità, del percorso, del chilometraggio presunto e degli eventuali dipendenti trasportati);
- h) l'eventuale autorizzazione all'uso dell'aereo (con esplicita indicazione dei motivi di economicità/necessità e della tratta);
- i) l'eventuale autorizzazione all'uso del taxi (con esplicita indicazione dei motivi di economicità/necessità, delle tratte e di



all'espletamento di incarichi *ad interim*.

I provvedimenti autorizzativi di invio in missione del personale al di fuori del territorio di propria competenza, per lo svolgimento di attività istituzionali ed esigenze di servizio che si configurano come atti dovuti (ad esempio, per la rappresentanza in giudizio) devono essere adottati dai Direttori delle Direzioni di appartenenza del dipendente.

Per il personale appartenente alle strutture periferiche, l'incarico di missione per attività di formazione è adottato a cura della competente Direzione Territoriale, alla quale viene imputata la relativa spesa di trasferta.

Per il personale degli Uffici centrali, la lettera di incarico deve essere predisposta dalla struttura di vertice di appartenenza del dipendente, ad eccezione delle missioni per formazione, che sono disposte dalla Direzione Personale, e di quelle relative alla formazione in materia di sicurezza sul lavoro, che sono predisposte dalla Direzione Amministrazione e Finanza.

In caso di svolgimento di attività di servizio in trasferta con cadenza periodica è consentito provvedervi con un'unica autorizzazione che ne indichi le date e la durata.

Per quanto riguarda gli eventuali pernottamenti, nella citata determinazione del Direttore del Personale si specifica che i vigenti contratti collettivi di lavoro prevedono che *“per le trasferte di durata superiore alle 12 ore spetti il rimborso per le spese di pernottamento”* per il personale dirigente, in un albergo di categoria *“quattro stelle”* e, per il personale delle aree funzionali, in un albergo di categoria *“fino a quattro stelle”*, precisando che *“Nella individuazione della soluzione complessivamente più economica si terrà conto, pertanto, del costo del pernottamento in albergo - a prescindere dalla categoria della struttura ricettiva - degli eventuali costi di trasporto per il raggiungimento del luogo di svolgimento dell'incarico nonché delle esigenze funzionali e logistiche connesse allo svolgimento dell'incarico al fine di garantire un risparmio anche in termini di efficienza e performance.”*

Alla determinazione è allegata una tabella in cui sono indicati i massimali di spesa per il pernottamento nelle strutture alberghiere distinti per località (massimali cui il dirigente che rilascia l'autorizzazione può derogare solo fornendone adeguata motivazione, sempre nel rispetto del principio dell'individuazione della soluzione complessivamente più economica).

Nelle Linee di indirizzo per l'uniformità dell'azione amministrativa del 29/03/2021, adottate dallo stesso Direttore del Personale sono disciplinati gli ulteriori aspetti di dettaglio afferenti al trattamento di trasferta non regolamentati dalla predetta determinazione (si precisa anche che *“Il personale appartenente alle aree funzionali che, al fine di svolgere attività di collaborazione, è inviato in trasferta al seguito di personale con qualifica o incarico dirigenziale, qualora indicato sulla lettera d'incarico, può fruire dei rimborsi e dei trattamenti spettanti al personale dirigente relativamente al vitto, all'alloggio e al viaggio”* e che *“tale disposizione si applica anche al personale inviato al seguito di delegazioni ufficiali dell'Agenzia”*).

Nella più volte citata determinazione si prevede, infine, che l'alloggio debba essere prenotato in anticipo dall'Amministrazione, salvo casi eccezionali, non programmabili. Nell'eventualità che il dipendente proceda autonomamente alla prenotazione sono ammessi a rimborso solo i costi fino al limite consentito, mentre la differenza rimane a carico del dipendente.

Nella prassi operativa, le prenotazioni vengono effettuate dagli stessi dipendenti incaricati della trasferta attraverso l'utilizzo di un portale informatico gestito dalla Società fornitrice del servizio (con la quale l'Agenzia ha sottoscritto un'apposita Convenzione Consip), nel rispetto della *“Travel policy”* definita da ADM.

Il processo è mappato tra quelli gestiti dalla Direzione del Personale - Ufficio Stipendi e previdenza (ufficio che cura la liquidazione dei rimborsi e dei compensi spettanti ai dipendenti che hanno svolto la trasferta) alla voce *“Gestione competenze accessorie”*.

Tra le fasi individuate nell'ambito del suddetto processo figura *“l'acquisizione e la verifica documentale per successiva contabilizzazione delle spese per missioni nazionali e estero”*.

La categoria di evento rischioso è quella dell'elusione delle procedure di svolgimento delle attività e di controllo e il comportamento a rischio è che il dipendente possa fornire informazioni alterate o incomplete per ottenere indebiti

---

eventuali dipendenti trasportati);  
j) il centro di costo su cui grava la spesa;  
k) ogni altra informazione utile alla corretta liquidazione della missione.

vantaggi. Oltre alle misure descritte dalle disposizioni interne precedentemente illustrate, è previsto che il funzionario dell'Ufficio Stipendi e Previdenza, prima di procedere alla liquidazione dei compensi spettanti al dipendente, valuti la correttezza dell'istruttoria svolta.

Inoltre l'Ufficio Tesoreria della Direzione Amministrazione e Finanza, prima di procedere alla liquidazione delle fatture in favore della Società fornitrice del servizio, è tenuto a interessare le strutture che risultano aver autorizzato le missioni affinché le stesse abbiano modo di verificare la correttezza e la regolarità delle prestazioni fatturate.

Per il personale dirigenziale, infine, l'Agenzia provvede alla pubblicazione delle spese di viaggio e di missione ai sensi dell'art.14, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 33/2013.

Una ipotesi peculiare attiene all'utilizzo delle auto private per motivi di servizio. In tal caso, il rischio di *maladministration* è da ricondurre ad eventuali comportamenti volti ad ottenere indebiti vantaggi, anche assicurativi, legati alle informazioni rese dal dipendente circa lo stato del proprio autoveicolo. Al fine di minimizzare tale rischio, l'utilizzo del mezzo privato deve essere autorizzato dal responsabile della struttura di appartenenza. In tal caso il dipendente, prima dell'uso del veicolo, dovrà fornire al proprio responsabile, via e-mail o via *WhatsApp*, fotografie e/o video che consentano l'identificazione della targa del mezzo privato utilizzato, nonché il relativo stato.

### 13. CONTROLLI *SCANNER*

Sul territorio nazionale vengono utilizzate diverse tipologie di apparecchiature *scanner*, le quali supportano, in modo preventivo, le squadre di verifica per l'intercettazione di prodotti particolari e rischiosi, consentendo l'identificazione dei carichi di merce contenuta all'interno di *container* ed automezzi, senza dover necessariamente procedere alla loro apertura e allo svuotamento. La presenza di tali apparecchiature presso i più rilevanti punti nazionali d'ingresso nel territorio doganale garantisce anche un adeguato effetto di deterrenza e il loro utilizzo permette di conciliare l'esigenza di sicurezza e di efficienza del sistema di controllo.

Per quanto attiene l'avvio del processo, il controllo *scanner* può essere innescato da:

- ✚ selezione “*CS*” controllo *scanner* operata dal circuito doganale di controllo;
- ✚ partita selezionata dal circuito doganale di sicurezza;
- ✚ selezione “*VM*” visita merce operata dal circuito doganale di controllo, qualora si reputi utile procedere a una preventiva scansione del *container/trailer* per l'acquisizione di indicazioni ispettive che possano meglio orientare l'obbligatoria visita fisica;
- ✚ l'esito di un'analisi dei rischi locale o altra attività svolta dal Servizio di Vigilanza Antifrode, per cui si ravvisino fondati dubbi.
- ✚ procedere, pur in assenza della dichiarazione doganale, con un controllo *scanner* allo scopo di rilevare gli elementi che consentano di confermare la coerenza del carico con quanto dichiarato o indicato nei documenti di trasporto, ovvero di rilevare gli elementi che consentano di avvalorare le specifiche indicazioni di ispezione, derivanti, appunto, dall'analisi dei rischi locale o fornite dallo SVA;
- ✚ una richiesta della Guardia di Finanza avanzata all'Ufficio delle dogane competente, nell'ambito della generale vigilanza d'istituto o di applicazione dell'articolo 19 del TULD, fornendo specifiche indicazioni atte ad indirizzare l'azione di ispezione.
- ✚ una richiesta, per iscritto, di altre Forze di Polizia o di altre Autorità, nell'ambito di specifici protocolli procedurali definiti a livello territoriale o di iniziative a livello internazionale (es. *CSI - Container Security Initiative*, ecc.), aventi competenze settoriali nel movimento di merci da e per l'estero.

Per ciascun turno di servizio, la squadra addetta al sistema di controllo *scanner* è composta da tre unità: il capo-squadra, il verificatore e l'operatore.

Le prime due unità svolgono i compiti loro assegnati prevalentemente nella cabina di controllo, mentre l'operatore svolge i compiti assegnatigli nell'area operativa.

Le apparecchiature *scanner*, una volta effettuata la scansione, producono immagini che possono essere visualizzate esclusivamente sugli apparati da cui sono state generate, in quanto il formato dell'immagine non è di tipo *standard* (.jpg, .Qff, o simili), ma ha una sua codifica e può essere condiviso solo con altri soggetti titolari di apposita licenza (.hif). I *software* che consentono la conversione delle immagini in formato tradizionale sono anch'essi *software* coperti da licenza.

Il salvataggio delle immagini può avvenire, pertanto, unicamente tramite trasferimento su chiavetta *USB* per il successivo riversamento su un PC collegato in rete.

Una volta ottenute le immagini è possibile attivare il *software* di conversione immagini "OTS" installato su tutte le apparecchiature *scanner*, al fine di ottenere delle immagini compatibili in formato .jpg o .bmp.

Tali formati sono così compatibili con i programmi di elaborazione immagini, quali, ad esempio, il *software* Adobe *Photoshop*.

### 13.1 Analisi del rischio

Il trattamento delle immagini prodotte dall'apparecchiatura *scanner* espone al rischio di modifica del dato da parte dei funzionari addetti.

Attualmente, infatti, le scannerizzazioni derivanti da segnalazioni del CDC non vengono acquisite direttamente nel sistema informatico *AIDA*<sup>(48)</sup>, in quanto il macchinario *scanner* e il sistema *AIDA* non utilizzano lo stesso linguaggio, pertanto le immagini vengono sottoposte ad una iniziale conversione in un formato leggibile prima del loro caricamento a sistema.

Analogo rischio può essere individuato per le scannerizzazioni relative a merce che non ha ancora ricevuto una destinazione doganale e che pertanto non rientra nel circuito doganale di controllo. Tali immagini non risultano essere tracciate, perché non inserite nel sistema di selezione dei controlli.

In questa fase, appare evidente il rischio di una sostituzione di un'immagine relativa ad una scannerizzazione non coerente con un'altra che non alimenti sospetti sulla liceità del carico.

### 13.2 Gestione del rischio

Al fine di presidiare il rischio sopra descritto, nell'attesa della definizione di un sistema di dialogo diretto tra l'apparecchiatura *scanner* e la rete doganale, si ritiene opportuno che l'acquisizione delle immagini da riversare in *AIDA* venga effettuata da funzionari diversi da coloro che fanno parte della squadra addetta al sistema di controllo *scanner*. Tale acquisizione dovrà essere eseguita previa verifica della corrispondenza delle immagini acquisite con quelle presenti sugli apparati *scanner* da cui sono state generate.

Medesima procedura dovrebbe essere seguita anche per le immagini *scanner* che non confluiscono in *AIDA*, come nel caso dei controlli che scaturiscono dalla vigilanza sul *transshipment* o su segnalazioni dello SVA, della GdF o di altre forze dell'ordine riferite a merce allo stato estero o comunque per la quale non sia stata presentata una dichiarazione. Per tale tipologia di controlli *scanner* resta ferma la necessità di predisporre un archivio delle immagini in considerazione dell'assenza di una loro tracciabilità in *AIDA*, a cui possano avere accesso gli stessi utenti abilitati in *AIDA* con profili diversi in funzione del ruolo rivestito (funzionario verificatore, capo reparto, POER, Dirigente dell'Ufficio, funzionari della Direzione Territoriale – Ufficio Affari Generali, Sezione Dogane e Ufficio Antifrode).

Occorre ribadire, altresì, la necessità di un monitoraggio delle Direzioni Territoriali, anche in funzione deterrente ai fini anticorruzione e non solo a fini meramente statistici, da realizzare attraverso un controllo della qualità, della coerenza e della completezza delle immagini.

---

<sup>(48)</sup> Sistema informatico AIDA (Automazione Integrata Dogane Accise)