



Ministero dell'Interno

PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

per il triennio 2019- 2021

Sommario

1. Premessa.....	3
2. Gli obiettivi	3
3. Il quadro normativo	5
4. Collegamento ed integrazione con il Piano della Performance.....	8
5. Organizzazione e ambito applicativo	9
6. La missione istituzionale.....	11
7. Analisi e gestione del rischio corruttivo nell’ambito del Ministero dell’Interno.....	12
7.1. I principi per la gestione del rischio	12
7.2 Il contesto di riferimento	12
7.2.1 Analisi del contesto esterno.....	13
7.2.2 Analisi del contesto interno.....	14
7.3. Gli Stakeholders	14
7.4 Identificazione ed analisi degli eventi rischiosi	15
7.5 Valutazione del rischio.....	16
8. Identificazione e progettazione delle diverse misure di prevenzione.....	17
8.1 Il codice di comportamento.....	17
8.2 Rotazione del personale	18
8.3 Patti di integrità	20
8.4 Il sistema di Whistleblowing.....	21
8.5 Dichiarazioni circa l’insussistenza di cause di inconferibilità o di incompatibilità.....	23
8.6 La formazione	24
8.7 Vigilanza sugli enti.....	26
8.8 Ulteriori misure e presidi.....	27
9. Sezione Trasparenza e Integrità	29
9.1 Obiettivi strategici ed operativi.....	32
9.2 Attività di formazione.....	33
9.3 I Flussi per la pubblicazione dei dati.....	33
9.4 La sezione “Amministrazione trasparente.”	34
9.5 Monitoraggio.....	36
9.6 Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)	37
9.7 Accesso civico.....	39
9.8 Accesso civico generalizzato	40
10. Cronoprogramma	44

1. Premessa

Il presente Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza per il triennio 2019 – 2021 costituisce una delle priorità fondamentali dell'Amministrazione dell'Interno.

Con l'adozione del Piano 2019 – 2021, il Ministero dell'Interno prosegue nel proprio percorso volto alla prevenzione amministrativa del fenomeno corruttivo, avviato con il primo Documento riferito al triennio 2014 – 2016 e progressivamente implementato e affinato con i Piani successivi.

Pertanto, le prescrizioni richiamate nei precedenti Piani triennali rimangono ferme salvo quanto espressamente previsto e disciplinato nell'attuale Documento.

Il Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2019 – 2021 è rivolto - in attuazione del più generale principio di miglioramento continuo e progressivo - al costante sviluppo, aggiornamento ed implementazione delle strategie e delle misure volte alla prevenzione dei fenomeni corruttivi, e, più precisamente, di quelle situazioni in cui si manifesta una distorsione dell'azione amministrativa cagionata dall'uso, a fini privati, delle funzioni pubbliche per loro natura esclusivamente attribuite per la cura di interessi generali.

La gestione del rischio etico richiede, invero, una piena conoscenza degli obiettivi strategici dell'Amministrazione, una chiara conoscenza del modello organizzativo di cui quest'ultima si è dotata unitamente ai processi lavorativi gestiti dalle diverse strutture centrali e periferiche.

2. Gli obiettivi

Preliminarmente, si evidenzia che a seguito del collocamento in quiescenza a far data dal 01 gennaio 2019 del precedente Responsabile, con decreto ministeriale del 25 gennaio 2019 si è proceduto alla nomina del nuovo Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Amministrazione, Prefetto dott. Valter CRUDO.

La prevenzione amministrativa della corruzione e, più in generale, il contrasto ad ogni forma di illegalità e di "maladministration", rientra tra le strategie volte a

combattere i fenomeni corruttivi i quali, oltre a ledere il prestigio, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione, vengono, più in generale, a pregiudicare l'economia stessa di una nazione.

I fenomeni corruttivi e le altre forme di illiceità, costituiscono, invero, una tra le principali cause di ostacolo all'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, incidendo negativamente sul corretto funzionamento delle istituzioni pubbliche nel loro complesso, per cui vanno ricercate strategie sempre più innovative in grado di fronteggiarne l'evoluzione.

Rileva la scelta normativa che ha introdotto una specifica strategia cosiddetta "multilivello" che prevede un atto generale di indirizzo - costituito dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) - nel quale sono contenuti suggerimenti ed indicazioni che impegnano le Amministrazioni a sviluppare un'attività di analisi della propria realtà amministrativa ed organizzativa attraverso la quale espletano funzioni pubbliche esposte a rischi corruttivi, il tutto finalizzato alla individuazione e adozione di concrete ed adeguate misure preventive.

Accanto al Piano Nazionale Anticorruzione adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), nell'ambito della strategia multilivello, ciascuna Amministrazione è tenuta ad adottare annualmente un proprio specifico Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza che tenga conto delle proprie peculiarità organizzative e funzionali.

Il modello di prevenzione adottato dal legislatore risulta, pertanto, costruito in modo da contemperare da un lato l'esigenza di un uniforme perseguimento di concrete misure volte a prevenire il fenomeno corruttivo e, dall'altro, a salvaguardare l'autonomia organizzativa riconosciuta alle Amministrazioni, ciascuna delle quali dovrà definire le migliori strategie volte a prevenire eventuali illegalità e, più in generale, episodi di "*maladministration*".

In questa prospettiva, il presente Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza, in continuità con i precedenti, si propone l'obiettivo di costituire:

1) lo strumento amministrativo attraverso il quale vengono definite precise strategie nonché programmate concrete misure volte alla prevenzione della corruzione intesa anche nell'accezione di "*maladministration*";

2) un'opportunità per l'Amministrazione di ulteriori prospettive di cambiamento, di una innovazione dei propri processi organizzativi, il tutto rivolto a rafforzare la capacità di contrastare e prevenire in modo efficace eventuali fenomeni corruttivi;

3) il mezzo con cui prevedere strumenti ed azioni che siano concretamente in grado di incidere in modo rilevante sulla prevenzione del rischio, il tutto accompagnato e supportato da un costante monitoraggio volto ad accertare l'efficacia delle diverse e specifiche misure anticorruzione contenute nel Piano medesimo.

3. Il quadro normativo

Il Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2019 – 2021 del Ministero dell'Interno, si presenta in linea con le molteplici e rilevanti modifiche e novità normative intervenute in materia nel corso degli ultimi anni.

Alla prevenzione della corruzione ed al contrasto, più in generale, di ogni forma di illegalità concorrono – come noto - una pluralità di norme tanto a carattere sovranazionale che nazionale, quest'ultime sia di carattere primario che secondario.

Tra la normativa sovranazionale preme, in particolare, evidenziare per la loro specifica rilevanza in materia:

a) la Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003.

La Convenzione di che trattasi è stata successivamente ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116.

b) la Convenzione penale sulla corruzione predisposta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, ratificata con legge 28 giugno 2012, n. 110.

Per quanto concerne la legislazione primaria nazionale:

- la legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione” successivamente integrata - con significative modifiche concernenti il quadro generale degli strumenti e delle responsabilità - dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 recante “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”;

- il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”;
- il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante “Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012 n. 190” in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico;
- decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n.114, recante “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari”.

In materia di contratti pubblici vengono, invece, in rilievo le seguenti disposizioni normative primarie:

- decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50: “Codice dei contratti pubblici”;
- decreto legge 30 dicembre 2016 n. 244, recante: “Proroga e definizione di termini”;
- legge 27 febbraio 2017, n.19: “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, recante proroga e definizione di termini. Proroga del termine per l'esercizio di deleghe legislative”;
- decreto legislativo 19 aprile 2017, n.56: “Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”;
- legge 21 giugno 2017, n.96 recante: “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo”.

Per quanto, invece, attiene le società a partecipazione pubblica:

- il decreto legislativo 19 agosto 2016, n.175 recante: “Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica”;
- decreto legislativo 16 giugno 2017, n.100: “Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n.175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”.

Per la misura del c.d. whistleblowing va richiamata:

la legge 30 novembre 2017, n.179 recante: “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”, la quale ha modificato l’art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.65 in materia di tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti;

Il presente Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza è stato, altresì, adottato in conformità di quanto disposto dai seguenti atti di normazione secondaria e delibere adottate dall’Autorità Nazionale Anticorruzione:

- 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”;

- delibera ANAC n.883 del 3 agosto 2016 – Determinazione “Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell’ANAC in caso di incarichi inconferibili e incompatibili”;

- delibera ANAC, n. 1309, del 28 dicembre 2016: “Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 co. 2 del D.lgs. 33/2013. Art.5-bis, comma 6, del d.lgs. n. 33 del 14/03/2013 recante «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni»”;

- delibera ANAC, n. 1310, del 28 dicembre 2016: “Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016”;

- delibera ANAC, n.1134, dell’8 novembre 2017 recante: “Nuove linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici” le quali, come precisato dalla medesima Autorità, sono “da intendersi come totalmente sostitutive delle precedenti disposizioni”;

- Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione approvato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione con delibera n.1074 del 21 novembre 2018;

- Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo n.165/2001 (c.d. whistleblowing), approvato dal Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione con Delibera n.1033 nell'adunanza del 30 ottobre 2018.

4. Collegamento ed integrazione con il Piano della Performance

Il Piano della Performance è un documento programmatico che copre un lasso temporale triennale, adottato dall'Amministrazione in attuazione di quanto disposto dall'art.10, comma 1, lett.a) del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150 e successive modifiche e integrazioni.

Il Piano deve essere adottato in stretta coerenza con la programmazione finanziaria e di bilancio e comprende la progettazione degli obiettivi e dei risultati che il Ministero dell'Interno intende perseguire nell'arco temporale preso a riferimento.

Una volta definiti i contenuti del Piano viene, pertanto, identificata sia la performance complessiva dell'Amministrazione che l'ambito nel quale la medesima si sviluppa.

Più propriamente, viene individuato il ciclo gestionale comprendente gli indirizzi e gli obiettivi strategici e strutturali/istituzionali contenuti nella Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, emanata ai sensi di quanto disposto dall'art.14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165.

La rilevanza strategica rivestita dalla prevenzione amministrativa della corruzione e, in generale, dal contrasto a fenomeni corruttivi intesi anche quale "*maladministration*" comporta che le attività poste in essere dall'Amministrazione per l'attuazione della legge n.190/2012 e successive modifiche ed integrazioni, costituiscano obiettivi da perseguire, nella programmazione strategica e operativa che l'Amministrazione medesima definisce nel proprio Piano della Performance.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, anche per il triennio 2019 – 2021, si continuerà ad assicurare la connessione tra il Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza e il ciclo della performance, proseguendo nell'inserimento dei processi ed attività programmate per l'attuazione del presente Piano triennale come obiettivi ed indicatori per la prevenzione della corruzione.

Pertanto, per l'anno 2019, è stato proposto, nell'ambito della Direttiva annuale dell'attività amministrativa e la gestione che dovrà essere emanata, uno specifico obiettivo strategico in materia di prevenzione amministrativa della corruzione, volto a potenziare le iniziative riguardanti la rivisitazione della valutazione del rischio presso le strutture centrali dell'Amministrazione.

In tale contesto, quale obiettivo specifico attinente alla Trasparenza, è stata proposta l'adozione di interventi volti a valorizzare ed implementare le iniziative dirette ad assicurare sempre più elevati livelli di trasparenza e ad adeguare il sistema all'istituto dell'accesso civico e dell'accesso civico generalizzato, anche avvalendosi del raccordo con i referenti della prevenzione della corruzione e della trasparenza centrali e periferici.

Le strutture dell'Amministrazione saranno, pertanto, coinvolte nel perseguimento di questi obiettivi.

5. Organizzazione e ambito applicativo

Il Ministero dell'Interno si presenta come una struttura particolarmente complessa connotata da una forte articolazione organizzativa caratterizzata da una vasta rete di strutture - ognuna con i rispettivi ambiti di intervento - capillarmente diffuse sull'intero territorio nazionale, oggetto, peraltro, di riorganizzazione.

A livello centrale l'Amministrazione ricomprende:

- gli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro: Gabinetto; Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari; Organismo Indipendente di Valutazione della performance (OIV), Ufficio Stampa e Comunicazione; gli Uffici di Segreteria del Ministro e dei Sottosegretari.

- n. 5 Dipartimenti, istituiti sulla base del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300, come modificato dal decreto legislativo 30 ottobre 2003, n.317, che costituiscono "strutture di primo livello", volte ad assicurare l'esercizio organico ed integrato delle funzioni del Ministero.

I Dipartimenti le cui rispettive funzioni ed organizzazione sono state definite con appositi regolamenti (D.P.R. n.398/2001, D.P.R. n.154/2006 e D.P.R. n.210/2009), rappresentano il segmento operativo della politica dell'Amministrazione e rispondono funzionalmente al Ministro.

I Dipartimenti sono retti ciascuno da un Prefetto – Capo Dipartimento – Titolare del Centro di Responsabilità; Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza è diretto da un Prefetto con le funzioni di Capo della Polizia – Direttore Generale di P.S.

I Dipartimenti sono a loro volta articolati in direzioni centrali, a ciascuna delle quali è preposto un Prefetto, oppure un dirigente generale (Area I, P.S., CNVVF). Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza è organizzato in Direzioni Centrali e in Uffici di pari livello, anche a carattere interforze.

Appartengono, inoltre, all'Amministrazione le strutture di supporto all'attività del Commissario per il Coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime di reati di tipo mafioso, nonché all'attività attinente la gestione e l'attuazione del programma nazionale servizi di cura all'infanzia ed agli anziani non autosufficienti e la Struttura di Missione Prevenzione e Contrasto Antimafia Sisma.

Dovrà, inoltre, essere tenuto in considerazione quanto contenuto nella recente legge 01 dicembre 2018, n.132: “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate”.

A livello territoriale il Ministero dell'Interno, al fine dell'espletamento dei rilevanti compiti istituzionali ad esso affidati, si connota per una struttura caratterizzata da una capillare diffusione sull'intero territorio nazionale.

La composita articolazione comprende:

- n. 103 Prefetture-UTG, presenti in ciascuna Provincia e rette da un Prefetto che rappresenta il Governo sul territorio; il Prefetto del capoluogo di Regione è anche Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie locali.

- n. 2 Commissariati del Governo nelle Province autonome di Trento e Bolzano, cui è affidato il coordinamento delle attività statali sul territorio.

In Valle d'Aosta non è previsto alcun organismo decentrato dell'Amministrazione in quanto tutte le funzioni prefettizie sono svolte dal Presidente della Regione.

- n. 104 Questure, quali articolazioni dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, cui si aggiungono altri Uffici periferici della Polizia di Stato quali i Commissariati, i Reparti Volo, i Centri di Formazione e Addestramento, la Polizia Stradale, la Polizia Ferroviaria, la Polizia di Frontiera e la Polizia Postale e delle Comunicazioni.

- n. 1 Direzione interregionale (Veneto e Trentino – Alto Adige) del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, n. 17 Direzioni regionali e n. 100 Comandi provinciali del CNVVF, cui si aggiungono altre strutture periferiche.

La complessa struttura organizzativa dell'Amministrazione, ha comportato la necessità di istituire una vasta rete di referenti designati tanto dagli Uffici centrali che periferici, onde assicurare il necessario raccordo con il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, al fine del tempestivo ed efficace adempimento degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, e, pertanto, per la puntuale realizzazione degli obiettivi contenuti nel vigente Piano triennale.

6. La missione istituzionale

Al Ministero dell'Interno sono attribuite le funzioni e i compiti facenti capo allo Stato in materia di attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica, di amministrazione generale e supporto ai compiti di rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio, di coordinamento tecnico operativo delle Forze di Polizia nonché di direzione e amministrazione della Polizia di Stato.

L'azione dell'Amministrazione è, altresì, rivolta alla tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli concernenti l'immigrazione, l'asilo, la cittadinanza, le confessioni religiose, alla difesa civile, al soccorso pubblico ed alla prevenzione dai rischi, nonché alla garanzia della regolare costituzione degli organi elettivi e del loro funzionamento ed all'attività di collaborazione con gli enti locali.

Altri settori di competenza afferiscono, alle confessioni religiose, alla finanza locale, ai servizi elettorali ed alla vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe.

Il quadro evidenziato può, pertanto, essere sinteticamente riassunto nelle seguenti quattro macroattività/missioni:

1. Interventi, servizi e supporto sul territorio;
2. Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica;

3. Soccorso pubblico, prevenzione incendi, difesa civile;
4. Garanzia dei diritti e interventi per la coesione sociale, gestione flussi migratori, rapporti con le confessioni religiose e amministrazione FEC.

In aggiunta alle quattro macroattività/missioni sopra evidenziate si appalesa una macro attività trasversale all' Amministrazione intesa tout court nella quale sono ricomprese funzioni fondamentali quali, tra l'altro, la formazione, la comunicazione, i servizi online, attività di studio, acquisizione di beni e servizi, contenzioso, assistenza e sostegno a soggetti in difficoltà.

7. Analisi e gestione del rischio corruttivo nell'ambito del Ministero dell'Interno

7.1. I principi per la gestione del rischio

La prevenzione amministrativa della corruzione e, più in generale, dei comportamenti non etici viene svolta attraverso una compiuta attività di valutazione del relativo rischio, con il diretto coinvolgimento dei dirigenti e funzionari, in un processo continuo volto al miglioramento dell' Amministrazione di appartenenza.

In particolare, la gestione del rischio è protesa ad individuare le diverse tipologie di eventi corruttivi e, più in generale, di “*maladministration*”, a valutarne l'impatto tanto all'interno dell' Amministrazione quanto all'esterno, nonché a stimarne la probabilità.

Trattasi, pertanto, di una attività che sottintende una visione completa degli obiettivi strategici che ciascuna Amministrazione si propone di perseguire, accompagnata da una compiuta conoscenza del modello organizzativo nonché dei diversi processi di lavoro svolti.

7.2 Il contesto di riferimento

Come noto, il processo di *risk management* viene condotto ai diversi livelli in cui è articolata una specifica Organizzazione in quanto finalizzato ad identificare potenziali eventi rischiosi, di molteplice natura, il cui verificarsi può seriamente ostacolare se non anche impedire il concreto perseguimento degli obiettivi che l'Organizzazione medesima si è prefissati.

Pertanto l'attività volta alla gestione del rischio, necessita di una preliminare conoscenza del contesto generale in cui è inserita l'Organizzazione, atteso che quest'ultimo influenza in modo significativo le modalità attraverso le quali le stesse funzioni sono svolte ed i rischi corruttivi vengono identificati, valutati e gestiti.

Analoga si presenta l'influenza che sempre il contesto di riferimento presenta per la definizione delle strategie e degli obiettivi di risposta al rischio corruttivo una volta che quest'ultimo sia stato identificato, valutato e opportunamente ponderato.

7.2.1 Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno, si propone l'obiettivo di evidenziare come le caratteristiche specifiche dell'ambiente con il quale l'Amministrazione viene a interfacciarsi nell'esplicazione delle proprie funzioni istituzionali, possano favorire il possibile verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno.

Acquistano, in proposito, rilievo le variabili culturali, criminologiche, sociali economiche proprie del territorio, elementi tutti dai quali non si può prescindere in vista di una corretta progettazione delle misure volte alla prevenzione amministrativa della corruzione.

A tal fine il Ministero dell'Interno si caratterizza per una articolazione organizzativa che vede la presenza di strutture centrali con sede in Roma unitamente a strutture periferiche capillarmente diffuse sull'intero territorio nazionale come in precedenza evidenziato.

Tale complessa organizzazione è funzionalmente prodromica all'esercizio di funzioni e competenze sia a livello statale che sovranazionale, di ampiezza e complessità tali da presentare poche analogie all'interno dell'intero contesto della pubblica amministrazione italiana.

Significativi si presentano nell'ambito dell'analisi di che trattasi anche i cosiddetti indici statistici di percezione del fenomeno corruttivo nell'ambito del contesto nazionale.

Tali indici hanno il loro rilievo ed influenza in sede di analisi del rischio corruttivo e, a seguire, su una corretta individuazione delle conseguenti azioni di contrasto.

7.2.2 Analisi del contesto interno

Nell'ambito del processo di *risk management* volto all'identificazione, valutazione e gestione del rischio nonché alla definizione delle relative strategie di risposta, la conoscenza del contesto interno riveste un ruolo rilevante per quanto attiene l'identificazione di potenziali eventi rischiosi, attesa la particolare influenza che questo fattore ricopre in merito.

L'analisi del contesto interno si pone come obiettivo quello di individuare il quadro organizzativo globale entro il quale vengono svolte le funzioni istituzionali e, più in generale, le attività proprie dell'Amministrazione.

L'attività di analisi costituisce, pertanto, una fase fondamentale nell'ambito della gestione del rischio di fallimento etico in quanto – come evidenziato – propedeutica all'individuazione degli eventi rischiosi cui l'Amministrazione è esposta per le attività che quotidianamente è chiamata a svolgere nell'ambito dell'adempimento delle proprie funzioni istituzionali.

Per l'espletamento di tali compiti si rinvengono - all'interno dell'Amministrazione - plurime categorie di dipendenti caratterizzate talune (Carriera prefettizia, Polizia di Stato, Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco) dall'essere sottoposte ad una disciplina di natura pubblicistica secondo specifiche ed autonome disposizioni ordinamentali, ed altre (personale del Comparto Ministeri e personale dirigente dell'Area I) ricadenti, più specificamente, in un regime ordinamentale di natura privatistica.

Per quanto, invece, attiene la mappatura dei processi - strumentale ai fini dell'identificazione, valutazione e trattamento dei rischi corruttivi – è stata effettuata - per le strutture dipartimentali dell'Amministrazione - una compiuta verifica dell'analisi organizzativa preesistente procedendo ad una aggiornata mappatura delle diverse attività poste in essere.

7.3. Gli Stakeholders

A fronte delle macroattività/missioni in precedenza evidenziate si ha modo di rilevare, per quanto riguarda più propriamente i rapporti con gli utenti serviti - c.d. *stakeholders* –, come la particolare ampiezza e specificità dei compiti istituzionali facenti capo all'Amministrazione fa sì che l'attività posta in essere, con riferimento

ai diversi settori, vada, sostanzialmente, a ricomprendere tutti i soggetti, sia pubblici che privati, presenti sull'intero territorio nazionale.

A tal proposito, pertanto, particolare significato assume l'intento dell'Amministrazione di valorizzare i feedback con i principali fruitori di servizi, al fine del perseguimento di standard sempre più elevati di qualità nelle prestazioni offerte.

Quanto sopra si inserisce anche in un'ottica atta a diffondere e potenziare sempre più la cultura della trasparenza e *accountability* tramite il coinvolgimento, nell'ambito dello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, tanto di soggetti istituzionali che della stessa società civile.

Del resto, da tempo, il Ministero dell'Interno, nello svolgimento delle proprie prerogative istituzionali, favorisce il coinvolgimento di molteplici e diversificati *stakeholders* esterni.

Quanto sopra non è limitato solo a talune specifiche strutture, ma coinvolge anche le altre diverse articolazioni di cui attualmente si compone l'Amministrazione dell'Interno tanto a livello centrale che periferico.

A mero titolo esemplificativo ma non esaustivo si elencano, di seguito, alcuni dei più significativi *stakeholders* dell'Amministrazione :

- a livello Istituzionale: la Presidenza della Repubblica, la Camera dei Deputati, il Senato della Repubblica, la Magistratura ordinaria, amministrativa e contabile, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero del Lavoro, le Regioni e gli Enti locali;
- a livello di Società civile: le Associazioni di categoria, i cittadini italiani e stranieri, gli Enti gestori di pubblici servizi, le Aziende.

7.4 Identificazione ed analisi degli eventi rischiosi

La fase di identificazione del rischio si propone come obiettivo quello di individuare le diverse tipologie di eventi (minacce o opportunità) che incidono sul raggiungimento delle finalità proprie di una determinata organizzazione.

Nell'ambito del processo di *risk management*, l'attività volta all'identificazione degli eventi rischiosi è volta ad esplicitare tutti quei comportamenti, accadimenti e,

più in generale, situazioni che possono comportare il mancato conseguimento degli obiettivi e performances lavorative programmati.

In sostanza vengono rilevate le minacce cui in concreto è esposta l'organizzazione nel suo complesso ovvero una singola unità al proprio interno, un servizio o ancora uno specifico processo.

La finalità specifica dell'attività consiste nell' individuare il più ampio panorama possibile di eventi rischiosi nonché di raccogliere ed elaborare un numero di informazioni tali da consentire una completa comprensione degli eventi rischiosi nelle loro diverse componenti strutturali.

La mappatura degli eventi rischiosi oltre ad esplicitare i singoli eventi, permette anche di rilevare come più unità possano eventualmente essere esposte al medesimo rischio, informazioni queste ultime fondamentali per una compiuta identificazione delle cause del fenomeno nonché per la successiva fase dell'individuazione delle misure volte al trattamento preventivo.

7.5 Valutazione del rischio

La valutazione del rischio viene ordinariamente effettuata incrociando due valori, la probabilità e l'impatto degli eventi rischiosi e si riferisce al cosiddetto rischio inerente, intendendosi per tale quel rischio che un'organizzazione si assume in assenza di un qualunque intervento volto a contrastarlo.

La probabilità consiste nel rispondere alla domanda riguardante quanto sia probabile che l'evento valutato possa accadere in futuro.

L'impatto, al contrario, pone in luce l'effetto conseguente al verificarsi dell'evento valutato cercandosi così di fornire una risposta in merito all'ammontare del danno derivante da un determinato evento rischioso.

Successivamente attraverso la cosiddetta graduazione dell'evento rischioso verranno ad essere identificati i fenomeni ad alta probabilità ed alto impatto, soggetti ad un opportuno trattamento preventivo.

8. Identificazione e progettazione delle diverse misure di prevenzione

L'identificazione e progettazione delle misure atte alla prevenzione amministrativa della corruzione, si inquadrano nel più ampio genus del c.d. trattamento del rischio comprendente quell'insieme di attività volte a selezionare, individuare ed a implementare adeguate misure anticorruzione.

A tal fine andranno adeguatamente esaminate e valutate le diverse possibilità di risposta al rischio, unitamente alla predisposizione di un coerente piano di trattamento del medesimo.

Più in generale, il trattamento del rischio comporta l'utilizzo di diverse misure volte, tra l'altro, a ridurre la probabilità che l'evento si verifichi mediante l'adozione di quei presidi che vadano ad agire direttamente sulle cause che sono all'origine di ciascun evento rischioso.

La riduzione dell'impatto derivante dal verificarsi dell'evento rischioso è, invece, ottenuto dall'adozione di quell'insieme di misure poste a protezione dei processi ed attività che si riverberano sulla manifestazione dell'evento rischioso, riducendo il danno dal medesimo generato.

8.1 Il codice di comportamento

Con decreto del sig. Ministro in data 8 agosto 2016, è stato adottato il Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero dell'Interno, in attuazione di quanto disposto dall'art.1, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n.62.

Il documento è pubblicato sul sito istituzionale dell'Amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" – Disposizioni generali" – "Atti generali".

Il Codice costituisce uno strumento integrativo del Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Amministrazione e completa e specifica le disposizioni contenute nel su citato d.P.R n.62/2013 (c.d. "Codice generale").

Nella misura vengono disciplinati i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che ciascun dipendente deve osservare nell'esercizio delle proprie funzioni.

Sono, altresì, tenuti all'osservanza del Codice, i dipendenti appartenenti ad altre pubbliche amministrazioni che sono in posizione di comando, distacco o fuori ruolo, comunque vincolati da un rapporto di servizio con l'Amministrazione civile dell'Interno, i collaboratori e consulenti dell'Amministrazione, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo conferito, i collaboratori, a qualsiasi titolo, di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'Amministrazione.

Tra le parti di maggior rilievo del documento si richiama quanto contenuto nel titolo III rubricato "Norme di comportamento", nel quale vengono regolamentati i diversi obblighi comportamentali che i dipendenti sono tenuti ad osservare sia per quanto attiene i rapporti privati che nel rapporto con il pubblico nonché durante il servizio lavorativo.

A tal fine particolare rilevanza riveste, tra l'altro, la regolamentazione riguardante i regali, compensi ed altre utilità, l'obbligo di astensione, il comportamento in servizio e nei rapporti privati, i rapporti con il pubblico, i conflitti di interesse.

Specifici obblighi comportamentali sono previsti nel Codice per quanto attiene la materia dei contratti pubblici con particolare riguardo al personale dipendente responsabile della gestione del contratto.

Attesa la particolare rilevanza dello strumento nella prevenzione e lotta alla corruzione, si raccomanda di continuare ad assicurare un'accurata attività informativa del Documento unitamente ad una vigilanza sulla costante osservanza di quanto in esso prescritto.

A tal proposito verrà continuata la già avviata attività di monitoraggio in merito all'applicazione del Codice.

8.2 Rotazione del personale

Le fonti legislative della rotazione, quale misura generale di prevenzione dei rischi di corruzione, sono costituite dall'art.1, co.4, lett.e), co.5, lett.b), co.10,lett.b) della legge 6 novembre 2012, n.190 e dall'art.16, comma 1, lett. 1 – quater, del d.lgs. n.165/2001.

La rotazione del personale - secondo quanto contenuto nel PNA del 2016 - si presenta come una "misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione

amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione”.

L’alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.

La misura organizzativa della rotazione del personale quale strumento di prevenzione della corruzione è, pertanto, rivolta a perseguire una duplice finalità:

- 1) limitare il consolidarsi di relazioni che, come sopra evidenziato, possano dar luogo ed alimentare dinamiche improprie nella quotidiana attività di gestione amministrativa, il tutto dovuto alla presenza, protratta nel tempo, degli stessi dipendenti nella medesima funzione ed Ufficio.
- 2) costituire un valido strumento per contribuire all’accrescimento dell’esperienza lavorativa e della formazione dei dipendenti attraverso lo sviluppo di precisi percorsi professionali.

Il ricorso alla misura della rotazione deve, pertanto, essere programmato e attuato in modo tale da non comportare rallentamenti o, comunque, nocenti alla tempestività, efficacia ed efficienza dell’azione dell’Amministrazione nel quadro, pertanto, di una complessiva elevazione delle capacità professionali che consenta di perseguire la finalità di prevenzione dei rischi corruttivi senza pregiudicare il buon andamento e la continuità dell’azione amministrativa.

Come evidenziato nel precedente Piano triennale, la presenza all’interno dell’Amministrazione di più categorie di dipendenti alcune caratterizzate dalla specificità delle carriere con autonome disposizioni ordinamentali, ha dato luogo alla costituzione di un apposito Gruppo di lavoro interdipartimentale coordinato dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, al fine di individuare soluzioni e modalità applicative della misura quanto più omogenee possibili.

Il Gruppo, nel corso dei lavori, ha provveduto ad elaborare una prima bozza di testo in un’ottica protesa a pervenire all’elaborazione di un documento condiviso.

Le specificità ordinamentali presenti all’interno dell’Amministrazione hanno tuttavia fatto emergere sull’originaria bozza di testo predisposta una duplice posizione.

Pertanto, fermo rimanendo i criteri generali contenuti nel Piano triennale dell’Amministrazione sono stati, elaborati - all’esito dei lavori - due distinti

documenti: il primo contenente criteri temporali omogenei sia per il personale dirigenziale a prescindere dalla carriera di provenienza che per il personale non dirigenziale, con l'indicazione di un diverso periodo temporale in ragione del differente ruolo funzionale; il secondo con criteri temporali di rotazione diversificati per alcune carriere dirigenziali (dirigenti Prefettizi, del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e dell'Area I dell'Amministrazione Civile dell'Interno) nonché per il personale con qualifica non dirigenziale dell'Amministrazione civile dell'Interno.

I due documenti sono stati successivamente sottoposti alle valutazioni e determinazioni di ciascun Dipartimento a seguito del quale anche il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile ha manifestato il proprio assenso per i criteri temporali omogenei con il suggerimento di una integrazione.

Il Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie ha ritenuto, invece, di confermare l'orientamento rivolto a criteri differenziati per le varie categorie di personale operanti nell'ambito dell'Amministrazione, in relazione alla specificità delle funzioni svolte ed all'opportunità di coniugare il principio della rotazione con la necessità di assicurare l'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

Pur non disconoscendosi la significatività delle argomentazioni a sostegno della rotazione prospettate dal Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie, appare auspicabile una prospettazione possibilmente omogenea della tematica, da ritenersi coerente con lo scopo dell'istituto e con l'impianto nel suo complesso.

8.3 Patti di integrità

Ai sensi dell'art.1, comma 17, della legge n.190/2012 "... le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara".

Pertanto, le pubbliche amministrazioni predispongono ed utilizzano protocolli di legalità o patti di integrità quali misure volte a prevenire la corruzione in materia di pubblici appalti e, più in generale, nell'affidamento delle commesse.

L'Amministrazione, in attuazione del su citato dettato normativo, ha proceduto a dotarsi di un proprio "Patto di Integrità" valido per tutte le procedure di affidamento dei contratti pubblici sia sopra che sotto soglia comunitaria.

Nel documento adottato, sono contenuti una serie specifica di obblighi e per gli operatori economici l' accettazione del Patto costituisce presupposto necessario per poter partecipare alle singole procedure contrattuali.

Il "Patto d'integrità" viene inserito dagli Uffici centrali e periferici dell'Amministrazione che svolgono attività negoziale, nella documentazione di ogni procedura contrattuale pubblica dai medesimi svolta.

Il "Patto" deve essere restituito, sottoscritto per accettazione, da ciascun partecipante alle procedure contrattuali dell'Amministrazione ed è prevista, nel caso di carenza della dichiarazione di accettazione del Patto o nel caso di mancata produzione dello stesso, l'applicabilità dell'istituto del soccorso istruttorio di cui all'art.83, comma 9, del d.lgs. n. 50/2016.

Sono stati avviati periodici monitoraggi per verificare l'effettivo impiego della misura da parte dei diversi Uffici centrali e periferici dell'Amministrazione nonché se siano state o meno accertate eventuali violazioni del documento adottato.

8.4 Il sistema di Whistleblowing

Nell'ambito del sistema volto alla prevenzione amministrativa della corruzione l'art.1, comma 51, della legge 190 ha introdotto un nuovo articolo nell'ambito del d.lgs n. 165 del 2001, l'art. 54bis, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti", il c.d. Whistleblower. La norma primaria di che trattasi ha introdotto una misura di contrasto al fenomeno corruttivo finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito all'interno della pubblica amministrazione.

L'istituto del Whistleblowing è stato successivamente oggetto di una specifica legge, la n. 179 del 2017 recante "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato".

La nuova legge - dal punto di vista dell'ambito soggettivo di applicazione - ha precisato che per pubblico dipendente " si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il

dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'Amministrazione pubblica”.

Tra le innovazioni previste dalla legge n.179/2017 si segnala, in particolare, sotto il profilo più propriamente gestionale, il nuovo comma 5 dell'art.54 – bis su richiamato per cui: “ *l'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.*”

L'art. 54 – bis del d.lgs n.165/2001 introdotto, come sopra precisato, dalla legge n.190/2012 e successivamente sostituito dall'art.1 della legge n.179/2017, tutela, pertanto, il pubblico dipendente (c.d. Whistleblower) che denunci all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti ovvero segnali all'ANAC e al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, le condotte illecite di cui sia venuto direttamente a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, o perché apprese in virtù dell'ufficio rivestito o acquisite, comunque, in occasione e/o causa dello svolgimento delle proprie mansioni lavorative sia pure in modo casuale.

La segnalazione del Whistleblower può attenersi non solo a comportamenti costituenti espressamente fattispecie di illecito, ma anche a condotte e/o accadimenti ritenuti - in generale - non etici.

Al fine di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante che può essere anche un soggetto esterno all'Amministrazione, è stato normativamente previsto che le Amministrazioni, dal momento della ricezione della segnalazione e per ogni successiva fase di trattazione della medesima, debbano necessariamente adottare adeguati accorgimenti in merito.

Pertanto, l'Amministrazione secondo le indicazioni contenute nella determinazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) n. 6 del 28 aprile 2015, si è dotata di una apposita procedura informatica con i necessari accorgimenti tecnici in grado di assicurare la tutela della riservatezza dell'identità del dipendente con la protezione dei dati identificativi, in caso di effettuazione della segnalazione.

Inoltre, è stata prevista una ulteriore procedura per consentire l'invio al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Amministrazione di eventuali segnalazioni da parte di soggetti esterni.

Tali segnalazioni possono essere effettuate compilando un apposito modello reperibile sul sito istituzionale dell'Amministrazione da trasmettere al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza tramite posta raccomandata.

L'attuale sistema per l'effettuazione delle segnalazioni andrà, ove necessario, opportunamente aggiornato anche in relazione alle Linee guida che saranno emanate dall'Anac ai sensi di quanto disposto dall'art.1, comma 5, della su citata legge n.179/2017.

La rilevanza dello strumento nella prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi deve essere accompagnata e supportata da una efficace attività di comunicazione e sensibilizzazione dell'istituto, per cui sarà necessario che ogni Ufficio, secondo le modalità che riterrà più opportune e appropriate, dovrà continuare a tenere informato il proprio personale dipendente sulla particolare importanza della misura nel contrasto alla corruzione intesa anche quale "*maladministration*".

8.5 Dichiarazioni circa l'insussistenza di cause di inconferibilità o di incompatibilità.

Il decreto legislativo 8 aprile 2013, n.39, recante " Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'art.1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n.190", contiene disposizioni sul conferimento di incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Sulla materia l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha adottato - con determinazione n.833 del 3 agosto 2016 - delle specifiche "Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell'A.N.A.C. in caso di incarichi inconferibili e incompatibili".

Pertanto, in attuazione della normativa di che trattasi, le strutture che conferiscono gli incarichi accertano, all'atto del conferimento dell'incarico, e, annualmente, nel corso dello svolgimento dell'incarico, la presentazione – da parte dell'interessato - dell'apposita dichiarazione circa l'insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità ai sensi del su citato decreto legislativo n.39/2013.

Gli stessi Uffici che conferiscono gli incarichi hanno cura di effettuare le dovute verifiche in merito alla presenza di eventuali casi di esistenza o di insorgenza di situazioni di inconferibilità ed incompatibilità di incarichi.

A tal proposito, per agevolare lo svolgimento di tali verifiche, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha fornito indicazioni alle Amministrazioni di accettare “solo dichiarazioni alle quali venga allegata l'elencazione di tutti gli incarichi ricoperti dal soggetto che si vuol nominare, nonché delle eventuali condanne da questo subite per i reati commessi contro la pubblica amministrazione” (determinazione ANAC n.833 del 3 agosto 2016).

8.6 La formazione

L'attività formativa ricopre un'importanza cruciale nell'ambito dell'attività volta alla prevenzione amministrativa della corruzione intesa anche quale “*maladministration*.”

La formazione in materia di integrità, prevenzione e lotta della corruzione è ritenuta, come noto, uno degli strumenti maggiormente utilizzati e particolarmente raccomandati a livello internazionale.

La promozione della cultura dell'anticorruzione e, più in generale, del valore dell'integrità, costituisce un significativo investimento da parte dell'Amministrazione, nell'ambito di una architettura didattica improntata alla costante diffusione, al proprio interno, dei valori dell'etica e della legalità.

Nella diffusione della cultura dell'integrità possono essere individuati diversi approcci formativi quali, a mero titolo esemplificativo, l'approccio normativo, quello valoriale unitamente a quello volto a discutere, in maniera aperta, delle diverse questioni etiche, il tutto al fine di facilitare anche un possibile cambiamento organizzativo.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, l'Amministrazione ha, pertanto, riposto un significativo investimento - fin dagli anni precedenti - nel promuovere

attivamente la cultura dell'anticorruzione e del valore dell'etica intesa nella sua più ampia accezione.

In particolare, nello scorso anno, tra le molteplici iniziative formative intraprese, si segnalano, tra le altre:

- corsi specifici presso la SNA e la Sede didattico residenziale ;
- una giornata formativa organizzata dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza sul tema della valutazione del rischio corruttivo in favore dei referenti della prevenzione della corruzione e della trasparenza in servizio presso gli Uffici centrali dipartimentali.

In sede locale si sono avute varie giornate formative tra le quali :

- la giornata di studio sul tema “ La riforma del Whistleblowing: le nuove disposizione di legge sulla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti”, tenutasi nell'ambito delle iniziative sviluppate in sinergia tra la Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo – di Ferrara e l'Università degli studi dello stesso capoluogo.

Quanto sopra, con l'obiettivo di fornire appositi momenti di approfondimento su temi di attualità che rivestano un interesse strategico per l'azione amministrativa, nella considerazione della particolare rilevanza che riveste una più diffusa cultura dell'anticorruzione.

- l'attività formativa organizzata dalla Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Cremona denominata “Giornate della trasparenza e della prevenzione della corruzione” che ha rappresentato un importante momento di scambio di opinioni e osservazioni su materie oggetto di una normativa in costante evoluzione.

Nel corso delle due giornate formative, particolare attenzione è stata, tra l'altro, posta sulla misura del whistleblowing per la segnalazione di fatti illeciti e di condotte e/o accadimenti non etici nonché sugli istituti dello “Accesso Civico Generalizzato” e “Semplice”;

- il momento formativo/informativo organizzato dalla Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo – di Parma in favore dei dipendenti ed esteso anche al personale della locale Questura e del Tribunale Amministrativo Regionale nonché del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco.

Nel corso della giornata formativa sono stati approfonditi i temi della legalità amministrativa, dell'etica pubblica, della trasparenza, degli obblighi di informazione e degli strumenti per la prevenzione della corruzione.

L'attività volta alla formazione del personale costituisce, come noto, una delle maggiori leve per la diffusione della cultura della legalità e per la corretta attuazione della vigente normativa in materia di prevenzione della corruzione e degli obblighi di trasparenza.

Pertanto, è intendimento dell'Amministrazione fornire, anche per il triennio 2019-2021, un continuo e costante impulso alle attività di formazione in materia di integrità, trasparenza e prevenzione amministrativa della corruzione.

Quanto sopra con l'obiettivo di offrire al personale dipendente momenti di approfondimento su una tematica di rilevante interesse per l'azione amministrativa, nella considerazione della particolare importanza strategica che riveste una più diffusa cultura dell'anticorruzione.

L'attività formativa dovrà essere sviluppata con contenuti appropriati in relazione ai destinatari nonché essere, tra l'altro, mirata a stimolare il dibattito e confronto tra il personale partecipante anche con riferimento a tematiche e casistiche specifiche.

8.7 Vigilanza sugli enti

Con delibera n. 1134 del 8 novembre 2017, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha approvato ed adottato le “Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici.”

Le Linee guida sostituiscono le precedenti adottate dalla medesima Autorità con determinazione n.8 del 17 giugno 2015 e tengono conto delle significative innovazioni normative intervenute in materia.

Si fa particolare riferimento al decreto legislativo 25 maggio 2016, n.97 recante “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n.190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n.124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni

pubbliche” ed al decreto legislativo 19 agosto 2016, n.175 recante “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” come integrato e modificato dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n.100.

Le suddette “Nuove linee guida” forniscono alle Amministrazioni interessate specifiche indicazioni in merito all’applicazione delle disposizioni normative in tema di trasparenza e di prevenzione amministrativa della corruzione che la legge pone in capo alle società ed enti controllati, partecipati o privati ai quali è affidato lo svolgimento di attività di pubblico interesse.

A tal fine si richiama l’attenzione sulla particolare rilevanza che assume l’attività di ricognizione che le Amministrazioni controllanti o partecipanti sono chiamate ad effettuare con riferimento agli enti pubblici, alle società controllate o partecipate, agli enti di diritto privato controllati o partecipati.

Altro rilevante aspetto si individua nello svolgimento di una costante attività di vigilanza sull’adozione, da parte degli Enti interessati, delle misure volte alla prevenzione amministrativa della corruzione e di trasparenza per le quali si dovrà, altresì, continuare a promuoverne la relativa adozione.

Pertanto anche nel corso del presente triennio, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, il Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione e il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile che esercitano l’attività di vigilanza sugli Enti, continueranno ad assicurare ogni utile intervento volto a garantire che nei predetti Enti vengano ad essere costantemente curati gli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione ed in materia di trasparenza.

Le predette Strutture interessate avranno, altresì, cura di riferire sull’esito delle verifiche effettuate e delle direttive impartite.

8.8 Ulteriori misure e presidi

Per il prossimo triennio 2019 - 2021, quali ulteriori presidi di prevenzione dei fenomeni corruttivi intesi anche quale “*maladministration*” si indicano di seguito:

a) Il *pantouflage – revolving doors*.

Per quanto concerne le attività successive alla cessazione del rapporto di lavoro (*pantouflage – revolving doors*) l’art.1 comma 42, lett.1) della legge n.190/2012 ha

disciplinato la c.d. "incompatibilità successiva" tramite l'introduzione - all'art.53 del d.lgs. n.165/2001 - del comma 16 ter.

La disposizione normativa primaria - nella parte precettiva - pone il divieto espresso per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle Amministrazioni pubbliche, di svolgere, nei tre anni successivi alla venuta meno del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati che siano stati destinatari dell'attività posta in essere in attuazione dei suddetti poteri loro conferiti.

La medesima normativa prevede sanzioni significative nel caso di inosservanza del dettato normativo, quali la nullità del contratto lavorativo concluso ovvero dell'incarico conferito in violazione del divieto di che trattasi e l'obbligo di restituire i compensi eventualmente percepiti.

A seguito dell'accertamento della violazione, ai soggetti privati è preclusa la possibilità di contrattare con le amministrazioni pubbliche nei tre anni successivi.

La ratio della norma consiste nello scoraggiare eventuali condotte improprie del dipendente che approfittando - nel periodo di servizio - della propria posizione all'interno dell'Amministrazione di appartenenza, cerca di trarne profitto per conseguire successive posizioni lavorative vantaggiose presso i soggetti privati con i quali è venuto ad interfacciarsi in occasione dell'esercizio di poteri autoritativi o negoziali.

Allo stesso tempo il divieto tende a mitigare il rischio che gli stessi soggetti privati possano esercitare pressioni o, ancor più, condizionamenti sul dipendente prospettando allo stesso la possibilità di una assunzione o l'opportunità di ricevere un incarico al termine della cessazione dal servizio.

La norma sul divieto del "pantouflage" è anche richiamata nella misura del "Patto di integrità" adottato dall'Amministrazione, nel quale viene espressamente specificato che a seguito dell'accertata violazione del divieto di pantouflage "verrà disposta l'immediata esclusione dell'Impresa dalla partecipazione alla procedura d'affidamento" (art.2 Obblighi dell'Impresa);

b) Per quanto attiene la formazione di commissioni, assegnazioni agli Uffici, conferimento degli incarichi si evidenzia che, nel caso di condanna per delitti contro la Pubblica Amministrazione, l'art.35-bis rubricato "Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici." del d.lgs 30/3/2001 n.165 preclude ai dipendenti che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale di:

- fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;

- essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
 - fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
- c) Favorire misure organizzative che frazionino le attività attribuendole a dipendenti diversi (c.d. segregazione delle funzioni);
- d) Prevedere modalità operative tendenti a favorire una più ampia compartecipazione del personale alle attività dell'Ufficio di cui fanno parte;
- e) Promuovere - per le attività ed istruttorie più delicate - meccanismi di condivisione delle diverse fasi procedurali prevedendo, ad esempio, un affiancamento al funzionario responsabile dell'istruttoria di altro funzionario in modo che, pur restando ferma l'unitarietà della responsabilità del procedimento per quanto concerne l'interlocuzione esterna, più soggetti vengano a condividere la valutazione degli elementi considerati essenziali ai fini della decisione finale onde limitare possibili concentrazioni di potere.
- f) Monitoraggio continuo da parte dei dirigenti sul corretto e puntuale svolgimento dell'attività amministrativa degli uffici a cui sono preposti.

9. Sezione Trasparenza e Integrità

Il processo di riorganizzazione del sistema della trasparenza, determinato dalle modifiche introdotte con il d.lgs. 97/2016 ha condotto ad un sostanziale adeguamento alle nuove disposizioni normative e alle indicazioni e alle linee guida emanate dall'ANAC.

L'individuazione della rete dei referenti per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza ha costituito un importante supporto nell'espletamento delle attività demandate al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della trasparenza, al fine di assicurare la pronta ed efficace attuazione delle direttive impartite, sia a

livello centrale che territoriale ed il perseguimento della finalità di una capillare, uniforme ed omogenea alimentazione delle sezioni “Amministrazione Trasparente” di tutte le articolazioni del Ministero.

La rete dei Referenti si è, infatti, dimostrata in grado di veicolare le indicazioni fornite dal RPCT agli uffici incaricati dell’adempimento della elaborazione e pubblicazione dei dati.

La diffusione delle indicazioni si è sviluppata, non solo attraverso la diramazione di circolari e linee guida, ma anche attraverso il confronto diretto, nell’ambito di incontri e riunioni, nei quali si sono condivise buone pratiche e criticità, allo scopo di perseguire un miglioramento nella qualità dei contenuti e un adeguato livello di uniformità, nonostante la complessità della struttura organizzativa, interessata dagli obblighi di alimentazione dei flussi informativi.

Si sottolinea, infatti, che il Ministero, nell’organizzazione del proprio sito “Amministrazione Trasparente”, ha optato per una soluzione che tenesse conto soprattutto della complessità organizzativa dei diversi Dipartimenti e delle Prefetture, realizzando un unico sito di Amministrazione Trasparente per il Dipartimento per le Politiche del Personale dell’Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie, il Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, il Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione, accorpate in una gestione unitaria che fa capo, sotto il profilo informatico, all’Ufficio Comunicazione Istituzionale del Ministero.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza ed il Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, in ragione delle specificità dei compiti attribuiti hanno ciascuno una propria sezione di “Amministrazione Trasparente” che viene gestita sempre sotto il solo profilo informatico in completa autonomia, fermo restando il ruolo di regia, di coordinamento e di monitoraggio propria del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Per assicurare il pieno adeguamento alle indicazioni espressamente impartite dall’ANAC, è stata portata a compimento la puntuale individuazione, nell’ambito dei Dipartimenti, degli uffici responsabili della pubblicazione dei dati.

Le Prefetture provvedono in modo autonomo all’obbligo di aggiornamento periodico dei dati/informazioni e alla relativa pubblicazione nelle rispettive sezioni di Amministrazione Trasparente, attraverso la figura dei referenti designati, individuati anche quali responsabili per l’elaborazione, trasmissione e

pubblicazione degli obblighi di contenuto, fatta salva una diversa organizzazione del lavoro che le Prefetture nell'ambito della propria autonomia possono darsi.

Nell'ambito del progetto che mirava a realizzare uno degli obiettivi strategici individuati nella direttiva generale del Signor Ministro relativa all'anno 2018, al fine di effettuare di un'attenta verifica circa la corretta attuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza di quattro sottosezioni dell'Allegato 1 del d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, sono stati costituiti presso 15 Prefetture dei gruppi di lavoro allo scopo di perseguire congiuntamente l'obiettivo.

È stato effettuato un monitoraggio preliminare dei siti "Amministrazione Trasparente" di 15 Prefetture sulle sottosezioni individuate nella citata circolare ("provvedimenti, bandi di gara e contratti, enti controllati, bilanci"), dal quale è emerso che ciascuna Prefettura adotta modalità diverse di pubblicazione, in adempimento agli obblighi prescritti.

Partendo dal presupposto che le diverse modalità garantiscono l'assolvimento dell'obbligo, si è ritenuto opportuno stimolare una riflessione tesa a perseguire il criterio dell'uniformità, che dovrebbe caratterizzare gli adempimenti degli obblighi inerenti alla trasparenza da parte di tutti gli Uffici aventi le medesime competenze.

Si è ritenuto che il contributo di coloro che sono quotidianamente coinvolti negli adempimenti, si possa pervenire alla definizione di criteri chiari e uniformi, che conducano ad una corretta schematizzazione della costruzione grafica, anche ai fini di una positiva valutazione degli obblighi di contenuto e della tempistica di aggiornamento da parte dell'Organismo Indipendente di Valutazione della Performance di questo Ministero, cui compete la relativa periodica attestazione.

Il confronto nell'ambito dei gruppi di lavoro ha avuto lo scopo di stimolare un processo di progressiva acquisizione di metodologie condivise che assicurino una gestione precisa e puntuale dell'assolvimento degli obblighi della trasparenza, in aderenza alla normativa di riferimento e che, al contempo, siano maggiormente compatibili con le numerose altre attività assegnate ai dirigenti coinvolti.

Gli spunti di riflessione considerati, oltre a perseguire le predette finalità, sono tesi a garantire una più efficace ed immediata esecuzione degli obblighi e ad agevolare l'adempimento da parte dei responsabili della pubblicazione.

Per il futuro si continuerà ad assicurare la massima disponibilità della struttura a fornire indicazioni e supporto a tutti i referenti, anche nella previsione di ulteriori iniziative di coinvolgimento e sensibilizzazione sui profili attuativi degli

adempimenti richiesti, al fine di rendere più omogenei sia sotto il profilo grafico che di quello dei contenuti i siti di “Amministrazione Trasparente” delle Prefetture.

Per i dati centralizzati saranno adottate iniziative volte ad un miglioramento e ad una maggiore razionalizzazione ed omogeneizzazione dei siti web di questa amministrazione, sia a livello centrale che delle Prefetture-UTG, per gli appositi richiami ai *link* di riferimento.

9.1 Obiettivi strategici ed operativi.

La materia della trasparenza, quale misura volta a garantire il rispetto dei principi di legalità, integrità e trasparenza dell’azione amministrativa costituisce un indicatore del rispetto delle regole, contribuisce, attraverso un attento monitoraggio e un controllo diffuso, a prevenire il rischio di fenomeni corruttivi.

In particolare l’obiettivo operativo assegnato per la Trasparenza è centrato proprio sulla promozione di iniziative volte ad assicurare proposte di miglioramento organizzativo e tecnologico.

Sono stati coinvolti anche i 5 Dipartimenti per la valutazione dello stato di pubblicazione delle sottosezioni appositamente individuate, con i quali è stata condivisa la necessità di proseguire nell’attenta verifica della corretta attuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza con particolare riferimento a quattro sottosezioni dell’Allegato 1 del d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016 e, in particolare:

- Bandi di gara e contratti;
- Beni Immobili;
- Enti vigilati;
- Pagamenti.

Nell’ambito di ciascun Dipartimento, alla luce delle riflessioni effettuate sui profili di maggiore criticità riscontrati, sono stati coinvolti i referenti degli Uffici interessati e i responsabili dell’attività di aggiornamento, per il raggiungimento dell’obiettivo previsto.

A tale progetto sono stati chiamati a dare il proprio contributo i referenti degli uffici coinvolti, anche al fine di far risaltare il carattere essenzialmente formativo e di

collaborazione e confronto, allo scopo di favorire una maggiore diffusione e consapevolezza dei temi della trasparenza.

Sono state realizzate e diramate a tutte le strutture le linee operative per l'implementazione dei dati e documenti delle sottosezioni analizzate.

9.2 Attività di formazione.

L'attività volta alla formazione del personale coinvolto nell'assolvimento degli obblighi della trasparenza si è rivelata elemento indispensabile per ottenere un coinvolgimento sempre più ampio dell'intera struttura amministrativa, finalizzato ad assicurare una maggiore efficienza, precisione e tempestività nella gestione del sito "Amministrazione Trasparente" e nell'attuazione della normativa di settore.

Nel corso del 2018 i Dipartimenti della Pubblica Sicurezza e dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile hanno svolto attività di formazione diretta al proprio personale, così come diverse sono state le iniziative di formazione delle Prefetture rivolte al proprio personale.

L'attività di formazione con risorse interne da parte dei Dipartimenti ha fornito il massimo supporto ai funzionari degli uffici responsabili per l'elaborazione e pubblicazione dati.

9.3 I Flussi per la pubblicazione dei dati.

La individuazione degli uffici responsabili per la pubblicazione dei dati nel 2017 ha riguardato i Dipartimenti che hanno provveduto a declinare quanto previsto dall'art. 10 del d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016. Invece le Prefetture hanno, anche su indicazione del RPCT, nominato quali responsabili i referenti per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza individuati dai Prefetti in sede.

Nell'anno 2018 è stata completata l'adozione dell'allegato 1 della delibera ANAC 1310/2016 anche da parte degli altri uffici centrali, secondo le indicazioni recate nella delibera 1208/2017 della medesima Autorità, tenendo conto anche delle modifiche apportate alla relativa tabella.

Il documento sopra citato, elaborato da ciascuna unità organizzativa complessa, è stato allegato al Piano 2018-2020, insieme all'elenco dei referenti della prevenzione per l'anticorruzione e la Trasparenza ed agli elenchi dei Responsabili dell'Anagrafe per le stazioni appaltanti (RASA) dei Dipartimenti e delle Prefetture.

Nel corso del 2018 è stata completata la sezione "Bandi e Concorsi" per la quale è stato adottato un procedimento informatico di *back office* che costituisce guida a supporto degli operatori, consentendo un flusso di pubblicazione per questa sottosezione con un maggiore livello di automazione.

Particolare impegno è stato posto nel dare sistematicità alle informazioni di cui all'art. 14 del d.lgs 33/2013, in progressivo adeguamento alle linee guida espressamente emanate in materia dall'ANAC su una tematica ancora in evoluzione, in attesa della decisione della Corte Costituzionale alla quale è stata rimessa la questione di legittimità dell'art.14 del comma 1 ter d.lgs. 33/2013.

Al riguardo è stata richiamata l'attenzione dei Dipartimenti e delle Prefetture sul contenuto del comunicato con il quale l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha sospeso la determinazione dell'8 marzo 2017 n. 241, limitatamente all'obbligo di cui all'art. 14, comma 1 ter d.lgs. 33/2013, concernente l'ammontare degli emolumenti complessivi percepiti dai dirigenti a carico della finanza pubblica, in relazione alla sentenza n. 84/2018, con la quale il TAR Lazio si è pronunciato, accogliendo il ricorso promosso dal Garante per la Protezione dei Dati Personali.

In attesa della definizione della questione di legittimità costituzionale, al fine di uniformarsi alla volontà espressa nel comunicato ANAC del 7 marzo 2018 "*di evitare alle amministrazioni pubbliche situazioni di incertezza sulla corretta applicazione dell'art. 14 co. 1 ter, con possibile contenzioso e disparità di trattamento fra dirigenti appartenenti a amministrazioni diverse,*" si è provveduto a rendere non visibili i contenuti in oggetto, in funzione della salvaguardia dei dati personali.

9.4 La sezione "Amministrazione trasparente."

La trasparenza dell'azione amministrativa, intesa come accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'azione dell'organizzazione stessa è diventata, in questi anni, parte integrante delle attività istituzionali delle strutture. Insieme alle politiche di prevenzione della corruzione, la trasparenza si è diffusa in ogni settore operativo diventando così parte costitutiva di ogni attività istituzionale. La trasparenza è divenuta elemento caratterizzante posto alla base dell'azione

amministrativa, toccando trasversalmente tutti gli obiettivi strategici, i relativi programmi operativi e le azioni che ne derivano.

In proposito, ai sensi dell'art. 10, comma 3, del citato d.lgs. n. 33/2013, “la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali”.

In particolare, per quanto riguarda la trasparenza, gli obiettivi strategici sono associati a specifici indicatori e ad obiettivi operativi direttamente legati al rispetto della tempistica di pubblicazione su “Amministrazione trasparente”.

Il sistema organizzativo per assicurare la trasparenza ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 e successive modifiche si fonda sulla responsabilizzazione di ogni singolo ufficio e dei relativi dirigenti cui compete l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati e delle informazioni.

Il RPCT ha un ampio ruolo di coordinamento e di monitoraggio, ma non sostituisce gli uffici individuati per l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati, che di norma coincidono. Questo aspetto organizzativo è stato definito da ciascuna unità operativa complessa in maniera autonoma, tenendo conto della tipologia di informazioni, delle dimensioni della struttura e del numero degli uffici coinvolti.

Attualmente il sistema prevede quindi che il responsabile dell'ufficio tenuto all'obbligo di pubblicazione acceda al sito internet, individui la sezione interessata e proceda con la compilazione di un maschera d'inserimento per la pubblicazione, che avviene dopo il controllo sull'accessibilità.

Il controllo sull'accessibilità dei dati viene assicurato a livello centrale dall'Ufficio Comunicazione Istituzionale del Ministero, fatta esclusione per i Dipartimenti della Pubblica Sicurezza e dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile che, come le Prefetture, provvedono attraverso le proprie strutture informatiche.

Sono in fase di definizione sono alcuni profili problematici relativi ai dirigenti delle Forze di Polizia in merito all'applicazione del citato art.14, nell'ambito della più ampia tematica attinente il comparto Difesa – Sicurezza.

Resta di prioritaria importanza l'aspetto relativo ai tempi di inserimento o di aggiornamento delle informazioni, tempestive, semestrali e annuali. Pertanto, ferme restando le scadenze disposte dalle norme, sulla sezione di Amministrazione Trasparente gli aggiornamenti annuali sono fissati al 30 gennaio. Quelli semestrali dovranno continuare ad essere assicurati, per il primo semestre, entro il 30

settembre e, per il secondo semestre, entro il 30 marzo dell'anno successivo e quelli tempestivi entro trenta giorni dall'emissione del provvedimento.

La sezione "Trasparenza" del Ministero dell'Interno ha riscosso molta attenzione da parte dell'utenza, che ha visitato le pagine 627.038, volte con particolare prevalenza per i dati relativi a "Bandi di Gara e Contratti", "Personale/Titolari di incarichi dirigenziali", "Accesso Civico", e "Titolari di incarichi politici".

Al fine di avvicinare sempre di più l'Amministrazione ai cittadini, si intende stimolare tutte le strutture, sia centrali che territoriali a procedere alla pubblicazione di contenuti non obbligatori che diano contezza delle attività svolte e delle finalità perseguite (quali, ad esempio, dati statistici sui provvedimenti assunti in determinate materie, protocolli d'intesa, iniziative assunte in materia di sicurezza e legalità).

9. 5 Monitoraggio.

Nell'ambito della trasparenza, al RPCT è affidato il compito di svolgere una stabile attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa anche al fine di assicurare la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate; vigilare affinché i dirigenti responsabili garantiscano il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, per svolgere al meglio la sua attività di controllo e vigilanza sugli adempimenti in materia di trasparenza, si avvale dunque della collaborazione, costante e continua, dei Referenti dipartimentali.

L'art. 43 del d.lgs. n. 33/2013 pone in capo al RPCT l'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, che si svolge generalmente attraverso un'azione di monitoraggio su base periodica che può essere indirizzata ad una o più sottosezioni che vengono esaminate su un campione di siti o su specifiche richieste di accesso ex art.5 comma 1 d.lgs. n.33/2013, fornendo poi agli uffici le indicazioni scaturenti dal monitoraggio.

Verrà mantenuta nel 2019 la proposta di una verifica dei contenuti, della tempistica di inserimento, nonché della grafica dell'alberatura sulle necessarie operazioni di valutazione circa lo stato delle sottosezioni e quindi il livello di trasparenza dell'Amministrazione, per stimolare una azione virtuosa di auto accertamento, sulla

base della scheda operativa redatta, nell'anno 2018 per ogni sottosezione, che continuerà a costituire un riferimento per gli operatori nell'autonoma verifica dello stato degli adempimenti.

Ove necessario, la scheda sarà oggetto di rielaborazione, sulla base di eventuali carenze o criticità riscontrate.

Nell'anno 2018 si è provveduto alla verifica dell'aggiornamento dell'anagrafe dei RASA. Anche per l'anno 2019 sarà rivolta particolare attenzione agli adempimenti cui è tenuto il Responsabile per l'Anagrafe della Stazione Appaltante (RASA) ai fini dell'aggiornamento dell'anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA).

9.6 Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)

A seguito dell'applicazione dal 25 maggio 2018 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 «*relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)*» (si seguito RGPD) e, dell'entrata in vigore, il 19 settembre 2018, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 – alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679, sono stati formulati quesiti all'ANAC volti a chiarire la compatibilità della nuova disciplina con gli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013.

Giova, pertanto, riportare parte dei contenuti della delibera n. 1074 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, recante “Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione, concernenti la citata disciplina.

“Occorre evidenziare, al riguardo, che l'art. 2-ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018, in continuità con il previgente articolo 19 del Codice, dispone al comma 1 che la base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, lett. b) del Regolamento (UE) 2016/679, «è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento». Inoltre il comma 3 del medesimo articolo stabilisce che «La diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un

compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1».

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato essendo confermato il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento. Pertanto, fermo restando il valore riconosciuto alla trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione (art. 1, d.lgs. 33/2013), occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione.”

Rammenta l'ANAC che: “l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di “responsabilizzazione” del titolare del trattamento. In particolare, assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).”

“Il medesimo d.lgs. 33/2013 all'art. 7 bis, co. 4, dispone inoltre che «Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione». Si richiama quanto previsto all'art. 6 del d.lgs. 33/2013 rubricato “Qualità delle informazioni” che risponde alla

esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati.

In generale, in relazione alle cautele da adottare per il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali nell'attività di pubblicazione sui siti istituzionali per finalità di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa, occorre sempre fare riferimento alle specifiche indicazioni fornite dal Garante per la protezione dei dati personali.”

Ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati-RPD svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del RGPD).

9.7 Accesso civico

L'istituto dell'accesso civico cd. semplice disciplinato all'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 33/2103) assicura il diritto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente nei casi in cui sia stata omessa la pubblicazione sul proprio sito web istituzionale.

La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione circa la legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al RPCT secondo il nuovo modulo di richiesta pubblicato nella sezione "Amministrazione trasparente" sottosezione "Altri contenuti - accesso civico".

Nel corso del 2018 sono pervenuti a questo ufficio cinque accessi, un numero obiettivamente irrilevante, considerata la complessità e l'ingente numero di sezioni di "Amministrazione Trasparente" facenti capo all'Amministrazione dell'Interno, tutti gestiti entro i termini, con le conseguenti implementazioni, laddove necessarie.

9.8 Accesso civico generalizzato

A seguito dell'introduzione nell'ordinamento dell'istituto dell'accesso civico generalizzato - FOIA, previsto dall'art. 5, c.2 del D. Lgs. 33/2013, come modificato dal D.lgs. 97/2016, il sistema della trasparenza è stato profondamente innovato con l'introduzione del predetto istituto che si configura come uno strumento generale di partecipazione dei cittadini all'attività delle amministrazioni per le quali costituisce una competenza "trasversale", che interessa la totalità delle articolazioni di questa Amministrazione, sia a livello centrale che territoriale.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza che, ai sensi dell'art. 43, c.4 del D.Lgs. 33/2013, è competente a *controllare e assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico*, al fine di dar immediatamente corso alle disposizioni normative e consentire l'esercizio del diritto di accesso civico generalizzato da parte dei cittadini, in primo luogo ha curato la pubblicazione di apposite indicazioni sul sito istituzionale- sezione Amministrazione trasparente, affinché le istanze siano indirizzate agli uffici, centrali o periferici, competenti per materia e detentori dei dati, informazioni e documenti oggetto di accesso, fornendo all'uopo i riferimenti di posta ordinaria ed elettronica:

<http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/altri-contenuti-accesso-civico/accesso-civico-generalizzato>

Considerata la finalità fondamentale della riforma, tesa a favorire forme diffuse di controllo sull'operato dei soggetti pubblici, occorre evidenziare come l'Amministrazione, al fine di dare effettiva attuazione alla norma, ha profuso il massimo impegno collettivo di adeguamento sul piano culturale, ancor prima che sul piano organizzativo, per corrispondere alla nuova disciplina, che ha comportato il rovesciamento della precedente prospettiva per cui il diritto all'informazione è generalizzato, mentre la riservatezza costituisce eccezione.

In particolare, gli Uffici sono stati sollecitati ad adottare le opportune misure organizzative, atte a consentire l'esercizio dell'accesso, ed è stata richiamata l'attenzione sulla necessità del rispetto del termine dei 30 gg, suggerendo in particolare di avviare una fase interlocutoria con il soggetto interessato per circoscrivere adeguatamente la richiesta, e concordare, laddove necessario, modalità di rilascio "parziali" o "differite" che soddisfino la richiesta e, nel contempo, consentano all'Ufficio di svolgere correttamente i propri compiti.

Nel corso dei due anni dall'introduzione del FOIA, il RPCT ha diramato delle direttive, attraverso molteplici circolari esplicative, dirette a tutti gli Uffici, approfondendo i vari aspetti connessi all'applicazione della nuovo istituto, sia per il profilo giuridico – procedimentale, sia per le misure organizzative, ai fini di una migliore diffusione e trattazione delle istanze nell'ambito delle articolazioni ministeriali di vario livello, sia centrali che territoriali, particolarmente numerose e complesse.

Alla luce dell'esperienza maturata nei primi due anni di applicazione si è potuto riscontrare il notevole successo suscitato dal nuovo strumento, con significativo incremento delle esigenze conoscitive da parte di cittadini e associazioni, sia nel numero che con riguardo ai settori d'interesse, nonché nella problematicità delle istanze anche sotto il profilo giuridico.

Altro aspetto che emerge riguarda l'oggetto delle richieste che, particolarmente se provenienti da soggetti collettivi (quali associazioni, reti di cittadini, oppure Avvocati rappresentanti le medesime) verte preferenzialmente su temi molto ampi, con richiesta di gran quantità di documenti, o di dati complessivi, riferiti anche a periodi temporali estesi, che necessitano di notevole impegno nella trattazione. A simili istanze, talune da qualificarsi come “massive”, pur costituendo un indubbio aggravio gli Uffici, si è cercato sinora di dare riscontro, salvo naturalmente la sussistenza di limiti all'ostensibilità, privilegiando il principio della trasparenza, a favore dell'interesse conoscitivo del richiedente.

Nel corso dell'anno 2018, sono proseguiti i monitoraggi periodici generali da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e del Dipartimento della Funzione Pubblica, ognuno dei quali ha utilizzato una modalità specifica di raccolta. L'Ufficio del RPCT, pertanto, al fine di corrispondere ai predetti monitoraggi, conduce di norma 4 rilevazioni trimestrali delle istanze pervenute alle strutture centrali e territoriali, e delle istanze di riesame pervenute al RPCT.

E' in fase avanzata di progettazione, su sollecitazione dell'Ufficio del RPCT, da parte delle strutture deputate all'informatizzazione del Dipartimento per le politiche del Personale e per le risorse strumentali e finanziarie, un sistema informatico dedicato che consenta di migliorare la gestione delle istanze da parte degli Uffici riceventi le istanze, e al RPCT di svolgere i propri compiti di monitoraggio e verifica; attraverso il sistema si potranno estrapolare i dati per costituire il c.d.“registro degli accessi”, che potrà fornire un valido strumento per procedere con i monitoraggi direttamente su supporto informatico. Si auspica, pertanto, che tale progetto, rispondente alle esigenze di snellimento ed

informatizzazione, possa trovare applicazione in via sperimentale nel corso del 2019 ed essere esteso progressivamente a tutte le articolazioni di questa Amministrazione.

Il Responsabile, nell'ambito dei propri compiti tesi ad assicurare l'esatta applicazione dell'accesso generalizzato (art.5, comma 6 e art. 43, D.Lgs.33/2013), ha attivato una modalità di raccordo e di "rete", anche informale, con tutti gli Uffici detentori dei dati (sia a livello centrale che sul territorio) con cui intrattiene un confronto nel merito e sulle procedure di risposta: passaggio rivelatosi fondamentale per approfondire molte tematiche, sempre nuove, poste in primo grado, e soprattutto per affinare la conoscenza dell'Ufficio del RPCT chiamato a definire con motivato provvedimento la fase del riesame .

E' intendimento, quindi, a decorrere dal 2019, rafforzare tale modalità di raccordo, istituendo un **"nucleo di supporto" al RPCT** formato da componenti dei diversi Dipartimenti, onde abbracciare l'insieme delle competenze istituzionali di questa Amministrazione .

Ciò in quanto l'aumento estremamente rilevante del numero delle istanze e il contenuto sempre più complesso delle stesse, richiede un processo di valutazione delle richieste e, soprattutto, di esplicitazione dei limiti all'accessibilità previsti dall'art. 5 bis del citato D.Lgs 33/2013 sempre più approfondito. La finalità, inoltre, è di addivenire progressivamente ad elaborare, sugli specifici temi di competenza di questa Amministrazione, degli orientamenti aventi carattere di coerenza.

Dai monitoraggi effettuati nel biennio, l'impatto del FOIA su questa Amministrazione ha, nel complesso, interessato sia Uffici centrali, sia Prefetture, Uffici periferici Polizia di Stato e Comandi Provinciali dei Vigili del Fuoco. Le materie più ricorrenti oggetto delle istanze sono state, in percentuale più alta, l'immigrazione (n°centri di accoglienza, localizzazione centri, affidamento gestione dei centri, trasferimenti di immigrati, costi dei trasferimenti, espulsioni, ecc), oltre a altre tematiche quali: protocolli con paesi terzi in materia di cooperazione FFPP; tecnologie adottate dalla PdiS; bandi di gara; problematiche relative ai Rom; elaborati concorsuali; licenze porto d'armi; licenze fabbricazione armi; licenze società vigilanza; controlli ambientali e attività dei VVFF, scioglimento degli enti locali.

Si segnala, come già detto, il crescente trend del numero delle istanze pervenute:

- 2017 istanze 250; riesami 10
- 2018 istanze stimate 400 ¹, con un incremento di circa il 60% rispetto all'anno precedente; riesami 43, con un incremento di circa il 70% rispetto all'anno precedente.

L'Ufficio del RPCT ha partecipato inoltre ai vari incontri e gruppi di lavoro, che si protrarranno verosimilmente nel biennio a seguire, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica e l'ANAC, finalizzati all'approfondimento della materia e, in particolare, per l'aggiornamento delle linee guida n.1309/2016, concernente i limiti all'ostensione dei documenti posti a tutela di interessi pubblici o privati (art.5 bis, c.1 e 2 D.Lgs.33/2013).

Da ultimo, non si può trascurare di evidenziare l'esigenza di "rafforzamento" delle competenze e delle risorse delle strutture che, a diverso livello, si occupano del FOIA, che si pone, come sopra illustrato, quale complessa attività in costante crescita. Pertanto, è intendimento di questo RPCT farsi promotore nelle apposite sedi istituzionali di percorsi di formazione-informazione progressiva sul FOIA, quale sia la carriera di appartenenza, in considerazione della trasversalità della competenza. Nello stesso senso, in relazione alle dimensioni e alla complessità organizzativa che caratterizzano questa Amministrazione, saranno promosse iniziative affinché sia potenziato, in via strutturale, l'ufficio del RPCT.

¹ Il monitoraggio del IV trimestre 2018 è in fase di consolidamento: al 30.9.2018 risultavano pervenute n.300 istanze

10. Cronoprogramma

TABELLA I

N.	Area d'intervento	Azione	Scadenza
1	PTPC	Aggiornamento valutazione del rischio presso strutture centrali Amministrazione a seguito rivisitazione mappature processi	2019
2	PTPC	Prosecuzione attività aggiornamento valutazione rischio presso Prefetture – U.T.G	2019
3	PTPC	Prosecuzione attività aggiornamento valutazione rischio presso Uffici Territoriali della Polizia di Stato e Corpo Nazionale Vigili del Fuoco.	2019
4	PTPC	Prosecuzione attività monitoraggio	2019

TABELLA II

N.	Area d'intervento	Azione	Scadenza
1	PTPC	Completamento aggiornamento valutazione del rischio presso strutture centrali Amministrazione a seguito rivisitazione mappature processi	2020
2	PTPC	Aggiornamento valutazione del rischio presso Prefetture – U.T.G	2020
3	PTPC	Aggiornamento valutazione rischio presso Uffici Territoriali della Polizia di Stato e Corpo Nazionale Vigili del Fuoco.	2020

TABELLA III

N.	Area d'intervento	Azione	Scadenza
1	PTPC	Aggiornamento valutazione del rischio presso Prefetture – U.T.G	2021
2	PTPC	Aggiornamento valutazione del rischio presso Uffici Territoriali della Polizia di Stato e Corpo Nazionale Vigili del Fuoco.	2021
3	PTPC	Attività monitoraggio misure	2021