

ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO



PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA

2019-2021



PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA

2019-2021

INDICE

PREMESSA.....	3
1. QUADRO NORMATIVO – DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ANTICORRUZIONE.....	3
2. FUNZIONI DELL’ISPettorato Nazionale del Lavoro.....	9
3. IL CONTESTO INTERNO DI RIFERIMENTO ED IL MODELLO ORGANIZZATIVO	10
3.1. Collegamento con il piano della performance	14
4. IL CONTESTO ESTERNO	16
5. IL MODELLO ORGANIZZATIVO DELL’ANTICORRUZIONE	19
5.1. I soggetti responsabili e gli attori coinvolti nel processo	19
6. IL MODELLO DI GESTIONE DEL RISCHIO PER IL TRIENNIO 2019-2021.....	21
6.1. Individuazione delle aree di rischio - metodologia.....	21
6.2. Mappatura aree di rischio, valutazione e trattamento	22
6.3 Rappresentazione grafica	23
6.4 Rischi prioritari.....	29
7. LE MISURE.....	31
7.1. La trasparenza	32
7.2. Il piano della formazione	33
7.3. La rotazione degli incarichi	35
7.4 Il monitoraggio dei tempi procedurali.....	38

7.5. Il codice di comportamento	38
7.6. Il whistleblower	40
7.7 Inconferibilita' e incompatibilita'	41
7.8. Patti di integrità.....	42
7.9 Comunicazione di astensione per conflitto d'interessi	43
7.10 Informatizzazione dei processi	44
7.11 Altre misure	45
8. METODOLOGIE PER L'AGGIORNAMENTO DEL PIANO.....	45
9. AUDIT INTERNO: IL MODELLO OPERATIVO AGGIORNATO A SEGUITO DELLO SCORRIMENTO ANNUALE DEL PIANO TRIENNALE	47
9.1 Premessa	47
9.2. Gli auditor	48
9.2.1 Le caratteristiche	48
9.2.2 Formazione	48
10. FLUSSI INFORMATIVI: IL RACCORDO TRA IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE E LE ALTRE FIGURE PRESENTI NELL'AMMINISTRAZIONE – IL RUOLO DEI REFERENTI A SUPPORTO	49
11. MONITORAGGIO DEL PIANO	49
SEZIONE TRASPARENZA.....	50
1. QUADRO NORMATIVO: LE MODIFICHE INTRODOTTE DAL DECRETO LEGISLATIVO N. 97/2016.....	50
2. GESTIONE DEI FLUSSI.....	51
3. ACCESSO CIVICO	52

ALLEGATI

1. SCHEDA DI RILEVAZIONE DEI FATTORI DI RISCHIO CORRUTTIVO E DEI RELATIVI INDICI DI RISCHIO DELLA DIREZIONE CENTRALE RISORSE, BILANCIO E AFFARI GENERALI
2. SCHEDA DI RILEVAZIONE DEI FATTORI DI RISCHIO CORRUTTIVO E DEI RELATIVI INDICI DI RISCHIO DELLA DIREZIONE CENTRALE VIGILANZA, AFFARI LEGALI E CONTENZIOSO
3. SCHEDA DI RILEVAZIONE DEI FATTORI DI RISCHIO CORRUTTIVO E DEI RELATIVI INDICI DI RISCHIO DEGLI ISPETTORATI INTERREGIONALI E TERRITORIALI DEL LAVORO
4. SCHEDA SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE"- ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE VIGENTI

PREMESSA

Il presente documento, redatto in conformità alle disposizioni della legge 6 novembre 2012, n. 190, e successive modifiche introdotte dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, reca l'aggiornamento annuale del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

Il Piano propone le misure già in essere e le indicazioni specifiche sull'attuazione del sistema di *risk management*, in linea con la determinazione ANAC n. 831 del 3 agosto 2016 di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016 e nel rispetto delle indicazioni fornite dalle determinazioni ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017 e n. 1074 del 21 novembre 2018 di approvazione degli aggiornamenti annuali allo stesso Piano Nazionale.

In tema di misure per la prevenzione della corruzione di carattere generale, che, per la loro idoneità all'applicazione in tutti i processi dell'Ispettorato, si pongono in una situazione di sostanziale continuità rispetto alla precedente programmazione, l'attuale Piano parte da una opportuna ricognizione dello stato di attuazione raggiunto nell'anno 2018, stabilendo per ciascuna misura la nuova programmazione per l'anno 2019 ed il quadro operativo di realizzazione, con i futuri *step* di avanzamento e relative fasi e tempi di esecuzione.

1. QUADRO NORMATIVO – DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ANTICORRUZIONE

Il 6 novembre 2012 il Legislatore italiano ha approvato la legge n. 190, avente ad oggetto "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*", che rappresenta il più significativo intervento dedicato alla cura dell'integrità dell'azione pubblica, con l'obiettivo di prevenire e reprimere - attraverso un approccio multidisciplinare ed organico - il diffuso fenomeno della corruzione.

Nello specifico, la normativa pone particolare attenzione alla prevenzione dei comportamenti corruttivi del personale dipendente della Pubblica Amministrazione, attraverso la predisposizione di misure idonee che assicurino, allo stesso tempo, la realizzazione di un maggior livello di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

Ai fini della prevenzione, che ha funzione preminente nel sistema delineato dalla citata legge, riveste un ruolo strategico l'individuazione delle aree di attività maggiormente esposte al rischio corruzione e la conseguente predisposizione di misure idonee alla eliminazione o al massimo contenimento del rischio medesimo.

Allo stesso fine, il legislatore considera di fondamentale importanza la diffusione della trasparenza dell'agire amministrativo, ritenendo necessaria la diffusa accessibilità per i cittadini alle informazioni in possesso dell'Amministrazione in termini, agli stessi, comprensibili.

Con la legge n. 190 del 2012, dunque, è stata varata una disciplina organica per la prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione.

Tale normativa, in raccordo con gli altri istituti già previsti dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, investe l'Amministrazione, nel suo complesso, di responsabilità che si traducono in una serie di adempimenti funzionali a rendere le strutture e le informazioni completamente accessibili dall'esterno.

Alla legge n. 190 del 2012 hanno fatto seguito:

- **circolare** del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1 del 2013;
- **decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33**, recante *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*; articolato in forma di Testo Unico, che ha razionalizzato i numerosi obblighi di pubblicazione che gravano sulla Pubblica Amministrazione;
- **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'articolo 1, commi 49 e 50 della legge 6 novembre 2012, n. 190”*;
- **d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62**, recante *“Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”*;
- **decreto legge 24 giugno 2014, n. 90** *“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”*, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114;
- **legge 27 maggio 2015, n. 69**, recante *“Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio”*, la quale ha - tra le altre disposizioni - inasprito il trattamento sanzionatorio per i reati contro la Pubblica Amministrazione (peculato, corruzione, corruzione in atti giudiziari, induzione indebita) e per le condotte di stampo mafioso ed aumentato i poteri di vigilanza dell'ANAC;
- **legge 7 agosto 2015, n. 124**, recante *“Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”* che, all'art. 7 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza), sottolinea la necessità della *“precisazione dei contenuti e del procedimento di adozione del Piano nazionale anticorruzione, dei piani di prevenzione della corruzione e della relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione, anche attraverso la modifica della relativa disciplina legislativa, anche ai fini della maggiore efficacia dei controlli in fase di attuazione, della differenziazione per settori e dimensioni, del coordinamento con gli strumenti di misurazione e valutazione delle performance nonché dell'individuazione dei principali rischi e dei relativi rimedi; conseguente ridefinizione dei ruoli, dei poteri e delle responsabilità dei soggetti interni che intervengono nei relativi processi”*;
- **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'art. 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”;

- **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”.

Dalle norme sommariamente esposte, si evince che l'intervento legislativo si muove nella direzione di rafforzare l'efficacia e l'effettività delle misure di contrasto ai fenomeni corruttivi, non solo sotto il profilo penalistico, connesso alla loro repressione, nel cui ambito si prevede comunque un inasprimento delle sanzioni, ma anche sul versante amministrativo, dando grande risalto alla prevenzione della corruzione attraverso la promozione dell'etica pubblica, della trasparenza dell'attività amministrativa e della formazione delle risorse umane che operano nella Pubblica Amministrazione.

Dal complesso delle disposizioni emerge chiaramente che tema centrale nella prevenzione della corruzione è, per il legislatore, quello della “Trasparenza amministrativa”, quale leva su cui basare la strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo, tant'è che il Programma triennale della trasparenza rappresenta una sezione del Piano per la prevenzione della corruzione e, di norma, le figure dei Responsabili (per la trasparenza e per l'anticorruzione) sono riunite in un unico soggetto (art. 43, d.lgs. n. 33 del 2013).

Il sistema di prevenzione e contrasto della corruzione nella Pubblica Amministrazione si articola fondamentalmente nelle strategie individuate nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), che ha il compito di fornire indirizzi attraverso l'elaborazione delle linee guida per tutte le Amministrazioni.

In virtù del decreto legge n. 90/2014 convertito dalla legge n. 114/2014, recante il trasferimento completo delle competenze sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) all'ANAC, nonché, la rilevante riorganizzazione della stessa e l'assunzione delle funzioni e delle competenze della soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP), l'ANAC ha approvato l'Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione con Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, con il quale fornisce indicazioni integrative e chiarimenti rispetto ai contenuti del precitato PNA approvato con delibera n. 72 del 2013, concentrando l'attenzione sull'effettiva attuazione di misure in grado di incidere sui fenomeni corruttivi, volte a migliorare l'efficacia complessiva dell'impianto a livello sistemico.

Nella stessa direzione ha proseguito l'ANAC nell'adozione del PNA 2016, con delibera n. 831 del 2016 e nei successivi aggiornamenti annuali, ivi compreso, da ultimo, l'aggiornamento 2018, adottato con delibera n. 1074 del 2018, che diversi spunti di riflessione e margini di miglioramento ha offerto anche per la elaborazione del presente documento.

A tal proposito, è risultato utile il riferimento al Rapporto sull'evoluzione della qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017/2017-2019, redatto nell'ambito dell'Accordo per attività di ricerca finalizzate alla costruzione di un sistema di raccolta sistematica e di

lettura organizzata delle misure di prevenzione della corruzione delle pubbliche amministrazioni, sottoscritto tra l'ANAC e l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" il 13 giugno 2017.

Gli esiti di detta analisi, condotta su un campione di 536 amministrazioni distinte per comparti allo scopo di *"analizzare e comprendere i trend relativi alla qualità dei Piani, nonché di valutare la congruità di tali documenti programmatici rispetto alle indicazioni fornite dall'autorità nei Piani Nazionali Anticorruzione anche al fine di valutare l'opportunità di eventuali correttivi"*, sono posti alla base del citato aggiornamento adottato da ANAC per l'annualità 2018.

In particolare, nella Parte generale dell'Aggiornamento, l'Autorità ha inteso approfondire alcuni aspetti relativi all'attuazione della misura della rotazione e dare indicazioni sull'applicazione dell'ipotesi relativa alla cd. incompatibilità successiva, anche detta *pantouflage*, e sull'adozione dei codici di comportamento da parte delle amministrazioni, oltre a fornire precise indicazioni sulle modalità di adozione del Piano, presentare una ricognizione dei poteri e del ruolo conferiti al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), affrontare il tema dei rapporti tra la trasparenza, intesa come obblighi di pubblicazione, e la nuova disciplina della tutela dei dati personali introdotta dal Regolamento (UE) 2016/679 e il rapporto tra RPCT e Responsabile della protezione dei dati (RPD).

Come previsto per ciascuna Amministrazione dalla legge n. 190/2012, l'organo di indirizzo, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC), su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT), nominato ai sensi dell'art. 1, co. 7, della stessa legge.

Il Responsabile, al quale deve essere assicurato un supporto, mediante assegnazione di risorse umane, strumentali e finanziarie, nei limiti della disponibilità di bilancio, deve:

- elaborare la proposta di Piano della prevenzione della corruzione, che deve essere adottato dall'organo di indirizzo politico di ciascuna Amministrazione;
- definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- verificare l'efficace attuazione del Piano e la sua idoneità;
- proporre modifiche al Piano in caso di accertamento di significative violazioni o di mutamenti dell'organizzazione;
- verificare, d'intesa con il Dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- individuare il personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità.

Per espletare le proprie funzioni, è statuito che il RPCT si avvalga di una Rete di referenti delle strutture, le cui modalità di raccordo e di coordinamento sono inserite nel Piano triennale di prevenzione, in modo da creare un meccanismo di comunicazione/informazione, input/output per l'esercizio della funzione.

A fronte dei compiti attribuiti, la legge prevede altresì consistenti responsabilità in caso di inadempimento.

In particolare, si configura responsabilità del RPCT nell'ipotesi di mancata predisposizione del Piano e di mancata adozione delle misure per la selezione e la formazione dei dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

In caso di ripetute violazioni del PTPC sussiste la responsabilità per omesso controllo, sul piano disciplinare, se il RPCT non prova di aver reso noti agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di aver vigilato sull'osservanza del Piano. I dirigenti, pertanto, rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, ove il RPCT dimostri di avere adempiuto correttamente.

La previsione di questa responsabilità rende naturalmente necessaria la creazione del collegamento tra adempimenti e obiettivi dirigenziali in sede di negoziazione degli obiettivi.

A tal proposito, l'ANAC con delibera n. 146 del 2014 disciplina l'esercizio del *"potere di ordine nel caso di mancata adozione di atti o provvedimenti richiesti dal Piano nazionale anticorruzione e dal piano triennale di prevenzione della corruzione nonché dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa o nel caso di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza citati (articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190)"*, e con Regolamento del 7 ottobre 2014 disciplina l'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità medesima per l'omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza, dei Codici di comportamento.

Nel PNA sono già elencati una serie di adempimenti complementari alla stesura del documento del PTPC, il quale ultimo - rispecchiando le specificità funzionali e di contesto - deve essere adottato da ciascuna Amministrazione, e costituisce la modalità attraverso la quale la medesima definisce *"la valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici a rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio"* (art. 1, co. 5, della legge n. 190/2012).

Il Piano, in sintesi, ha la funzione di:

- a) individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle proprie competenze;
- b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del RPCT, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano;
- d) assicurare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e) garantire il monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione od erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche attraverso la verifica di eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e dipendenti dell'Amministrazione;
- f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge;

g) creare un collegamento tra corruzione - trasparenza - performance nell'ottica di una più ampia gestione del "rischio istituzionale".

Con l'adozione del PTPCT sulla base delle indicazioni presenti nel PNA, dunque, si dà concreta attuazione alla normativa anticorruzione attraverso la pianificazione della strategia di prevenzione a livello decentrato. Il Piano rappresenta lo strumento attraverso il quale l'Amministrazione sistematizza e descrive il processo finalizzato a definire una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo riferita alla propria peculiare realtà, individuando "ulteriori misure" ritenute necessarie o utili, le quali, pur non essendo obbligatorie per legge, lo diventano dal loro inserimento nel PTPCT.

Dal complesso *corpus* normativo vigente si evince come il legislatore abbia voluto introdurre anche nella Pubblica Amministrazione le logiche del c.d. *Risk Management*, quale modello di gestione del rischio, al fine di prevenire, e non solo reprimere, il fenomeno corruttivo, mediante un processo con cui si individua e si stima il rischio cui un'organizzazione è soggetta e si sviluppano strategie e procedure operative per governarlo.

Nel contesto in esame, va tenuto presente che i concetti di "rischio" e "corruzione" hanno un'accezione molto ampia, che va oltre la rilevanza penale della condotta considerata e che delinea una nozione di corruzione amministrativa sostanzialmente riconducibile alla *maladministration* e a situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, viene in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati della funzione pubblica e della violazione di regole e doveri ad essa collegati.

Nell'ambito della nuova logica di prevenzione dell'evento corruttivo nelle attività di gestione dell'amministrazione, acquistano rilievo situazioni nelle quali il rischio appare meramente potenziale e tuttavia risulta necessario attivare idonee strategie atte a scongiurarne il verificarsi, basate su una corretta valutazione preventiva del rischio stesso (cd. approccio *risk based*).

L'analisi dei rischi permette di ottenere una classificazione degli stessi in base al loro livello più o meno elevato, a seguito della quale viene stilata una tabella dei singoli rischi e relativi processi.

Per ciascuna attività, ogni struttura deve costruire la propria "mappa di rischio", valutando da "bassa" ad "alta" sia la probabilità che questo si concretizzi, sia l'impatto sull'organizzazione e sul raggiungimento degli obiettivi: ciò che ne risulta è la "propensione al rischio".

Nel PTPCT si delinea, pertanto, un programma di attività derivante da una preliminare fase di analisi che, in sintesi, consiste nell'esaminare l'organizzazione, le sue regole e le sue prassi di funzionamento in termini di "possibile esposizione" al fenomeno corruttivo, indicando le aree di rischio ed i rischi specifici, le misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici, i responsabili per l'applicazione di ciascuna misura ed i tempi.

Tanto premesso, il presente documento di aggiornamento, in continuità con il PTPCT 2017-2019 e il PTPCT 2018-2020, rappresenta lo strumento attraverso il quale l'Ispettorato descrive il processo finalizzato ad implementare una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo, nonché volto all'individuazione e all'attivazione di azioni, ponderate e coerenti tra loro, capaci di ridurre significativamente il rischio

corruttivo. Esso, quindi, è il risultato di un processo di analisi del fenomeno stesso e di successiva identificazione, attuazione e monitoraggio di un sistema di prevenzione della corruzione.

L'attività svolta nel corso del 2018 in materia di anticorruzione e trasparenza è stata sintetizzata nella Scheda di Relazione annuale del RPCT, redatta ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge 190/2012, trasmessa entro il previsto termine al Consiglio di Amministrazione (CdA) ed al Collegio dei Revisori (CdR) e reperibile sul sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente".

Come il precedente anno, anche il 2019 e quelli a seguire costituiranno per l'Ispettorato un periodo di consolidamento della strategia di prevenzione disegnata nel primo anno di operatività dell'Ispettorato. Con il presente piano si cerca, pertanto, in linea con l'attività già intrapresa, di superare un approccio meramente formalistico basato sulla "cultura dell'adempimento", attraverso un processo di effettivo coinvolgimento dei soggetti interessati nelle fasi di analisi, valutazione e trattamento del rischio e di verifica, in corso d'anno, della "tenuta" delle misure individuate.

2. FUNZIONI DELL'ISPettorATO NAZIONALE DEL LAVORO

L'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) è un'agenzia ai sensi dell'art. 8 della legge n. 300/1999, con personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia organizzativa e contabile, posta sotto la vigilanza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, istituita con decreto legislativo 14 settembre 2015 n. 149 in attuazione dell'art. 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183, recante *"Delega al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro"*.

L'INL, diventato operativo dal 1° gennaio 2017, giusto Decreto interministeriale 28 dicembre 2016, registrato con il n. 236 alla Corte dei Conti in data 10 marzo 2017, svolge, ai sensi dell'art. 1 del d.lgs n. 149/2015, le attività ispettive già esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'INPS e dall'INAIL, programmando e coordinando a livello centrale e territoriale tutta la vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché in materia contributiva e assicurativa.

A tal fine, si avvale del personale ispettivo già in forza presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali che è transitato nei ruoli dell'INL e del personale ispettivo di INPS e INAIL transitato in un ruolo ad esaurimento.

L'INL, inoltre, subentra nelle ulteriori competenze, già esercitate dagli Uffici territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (ad esempio, in materia di mediazione nelle controversie di lavoro).

Alla luce del suddetto contesto, si deve osservare che l'attività cui è istituzionalmente preposto l'INL può ricondursi prevalentemente alla macro-area "Vigilanza" che involge le attività di coordinamento, programmazione ed esercizio dell'azione ispettiva finalizzata alla verifica del rispetto delle norme in materia di lavoro, legislazione sociale, contributiva ed assicurativa, nonché delle norme in materia di salute e

sicurezza nei settori di competenza e all'attività del contenzioso derivante dall'adozione dei provvedimenti ispettivi.

Rispetto a tale prevalente competenza istituzionale, che nelle diverse attività in cui si articola coinvolge sia la Direzione Centrale Vigilanza che gli Ispettorati territoriali, il presente piano analizza, altresì, ulteriori procedimenti esposti a rischio corruttivo, riferiti sia alle attività "di supporto" finalizzate alla gestione delle risorse, sia ad ulteriori procedimenti già di competenza degli uffici territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed oggi assunte dalle articolazioni territoriali dell'INL.

L'analisi viene effettuata in relazione ai differenti uffici e ai relativi processi, secondo l'attuale assetto organizzativo dell'Agenzia, in considerazione anche del superamento del regime di avalimento, ex art. 24 del D.P.C.M. 23 febbraio 2016, delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in virtù del quale, nel periodo di 24 mesi dalla data di inizio di operatività dell'Agenzia, alcuni procedimenti amministrativi hanno continuato ad essere istruiti dalle strutture ministeriali, come meglio di seguito verrà illustrato.

3. IL CONTESTO INTERNO DI RIFERIMENTO ED IL MODELLO ORGANIZZATIVO

Con il citato D.P.C.M. 23 febbraio 2016 è stata disegnata l'organizzazione dell'INL, che risulta articolata in una struttura centrale, composta da un Ufficio di Staff, posto alle dirette dipendenze del Capo dell'Agenzia, e da due Direzioni centrali (Direzione centrale vigilanza, affari legali e contenzioso e Direzione centrale risorse umane, bilancio e affari generali), ed in una struttura territoriale composta da quattro Ispettorati interregionali del lavoro (con sede in Milano, Napoli, Roma e Venezia) e settantaquattro Ispettorati territoriali del lavoro.

Gli uffici territoriali si configurano come centri di costo, ma non hanno autonomia di spesa; in altri termini, ogni procedura di spesa - afferente al funzionamento della sede - deve essere previamente autorizzata dalla struttura centrale.

L'art. 9 del citato D.P.C.M. individua la dotazione organica in 6046 unità di personale di cui n. 2 unità con qualifica dirigenziale di livello generale e n. 88 con qualifica dirigenziale di livello non generale.

Presso la sede centrale sono ubicati gli organi dell'INL: il Direttore generale, il Consiglio di amministrazione e il Collegio dei revisori.

La nomina dell'attuale Direttore generale è avvenuta con d.P.R. del 4 ottobre 2018, registrato alla Corte dei conti con n. 3367 del 14 novembre 2018, mentre con D.M. del 14 giugno 2016 e successivo D.M. di sostituzione del 22 febbraio 2017 sono stati nominati i membri del Consiglio di Amministrazione e con D.M. del 29 luglio 2016 e successivo D.M. di sostituzione del 24 ottobre 2017 sono stati nominati i membri del Collegio dei revisori.

Infine, con D.M. 9 agosto 2016 sono stati nominati i membri del Comitato operativo presieduto, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs n. 149/2015, dal Direttore generale e composto da tre membri, rispettivamente in rappresentanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL. Il Comitato ha la funzione di coadiuvare il Direttore generale nella definizione degli obiettivi di vigilanza da sottoporre alla

Commissione centrale di coordinamento di cui all'art. 3 del d.lgs n. 124/2004, e nella condivisione tra INL, Ministero lavoro, INPS e INAIL di misure organizzative volte a garantire una omogenea gestione del personale e una più efficace uniformità all'attività di vigilanza.

Con il decreto del 28 dicembre 2016, in attuazione al D.P.C.M. 23 febbraio 2016, il Ministero del lavoro ha provveduto ad effettuare il primo trasferimento di risorse umane (n. 5756 unità di personale ivi compreso il personale dirigenziale) disponendo, altresì, il trasferimento delle relative risorse finanziarie (trattamento economico), nonché, delle proporzionali risorse di funzionamento. Con successivo decreto 1° agosto 2017, registrato alla Corte dei conti al n. 2034, il Ministero del lavoro ha provveduto ad un ulteriore trasferimento di risorse umane e finanziarie.

Nel 2018 è proseguita l'attività amministrativa volta a completare la fase di avvio della struttura organizzativa dell'Agenzia e a superare compiutamente il citato regime di avalimento entro il previsto termine del 31 dicembre.

Al fine di assicurare la piena operatività dell'Ispettorato e la piena attuazione delle relative competenze, si è gradualmente proceduto, nel corso del 2018, al passaggio all'Amministrazione centrale di INL di parte delle n. 51 unità di proprio personale ancora impegnate in avalimento presso le strutture del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, nello svolgimento delle attività di cui alla Convenzione del 28 agosto 2017 sottoscritta tra INL e MLPS, provvedendo al completamento di tale acquisizione allo scadere del regime di avalimento, con decorrenza dal 1° gennaio 2019.

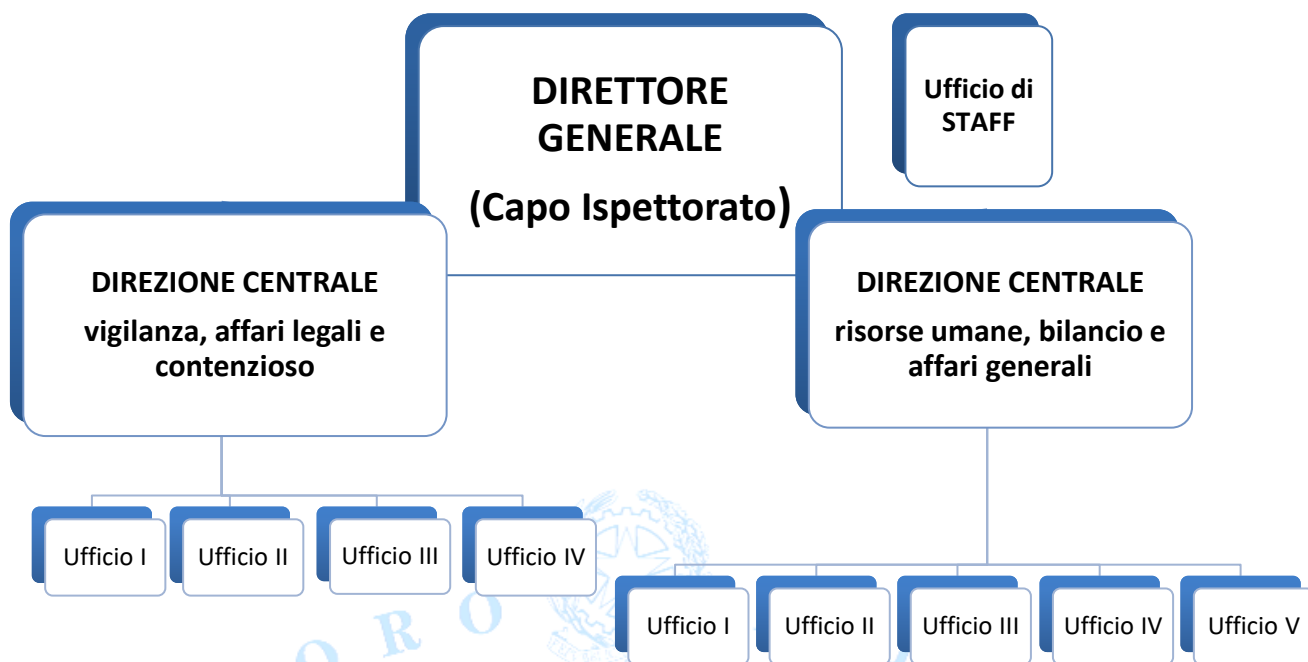
Per definire ulteriormente l'organico dell'Agenzia, si è provveduto nel 2018 all'assunzione di n. 6 dirigenti di II fascia, mediante scorrimento della graduatoria del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e di n. 16 funzionari tramite lo scorrimento della graduatoria della Commissione RIPAM.

Con Decreto Direttoriale n. 7 del 15 dicembre 2016, in base a quanto previsto dal richiamato D.P.C.M., è stato adottato il provvedimento di organizzazione interno con il quale ha ripartito le competenze tra le unità organizzative denominate "uffici" delle due Direzioni centrali definendo, altresì, i compiti dell'Ufficio di Staff - anch'esso di livello non generale - posto alle sue dirette dipendenze.

In relazione all'esperienza maturata nel primo anno di attività dell'Agenzia, con Decreto Direttoriale n. 36 del 27 dicembre 2017, si è provveduto ad una parziale revisione dell'articolazione interna della Direzione centrale risorse umane, bilancio e affari generali, in funzione dell'ottimizzazione dei processi di lavoro.

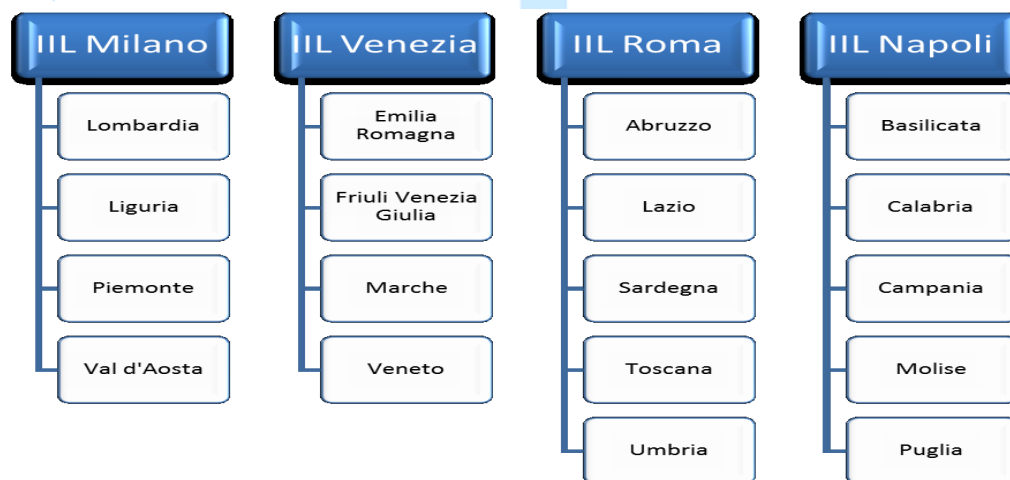
Il modello organizzativo è rimasto tuttavia inalterato, conservando la seguente rappresentazione grafica:

Organigramma struttura centrale

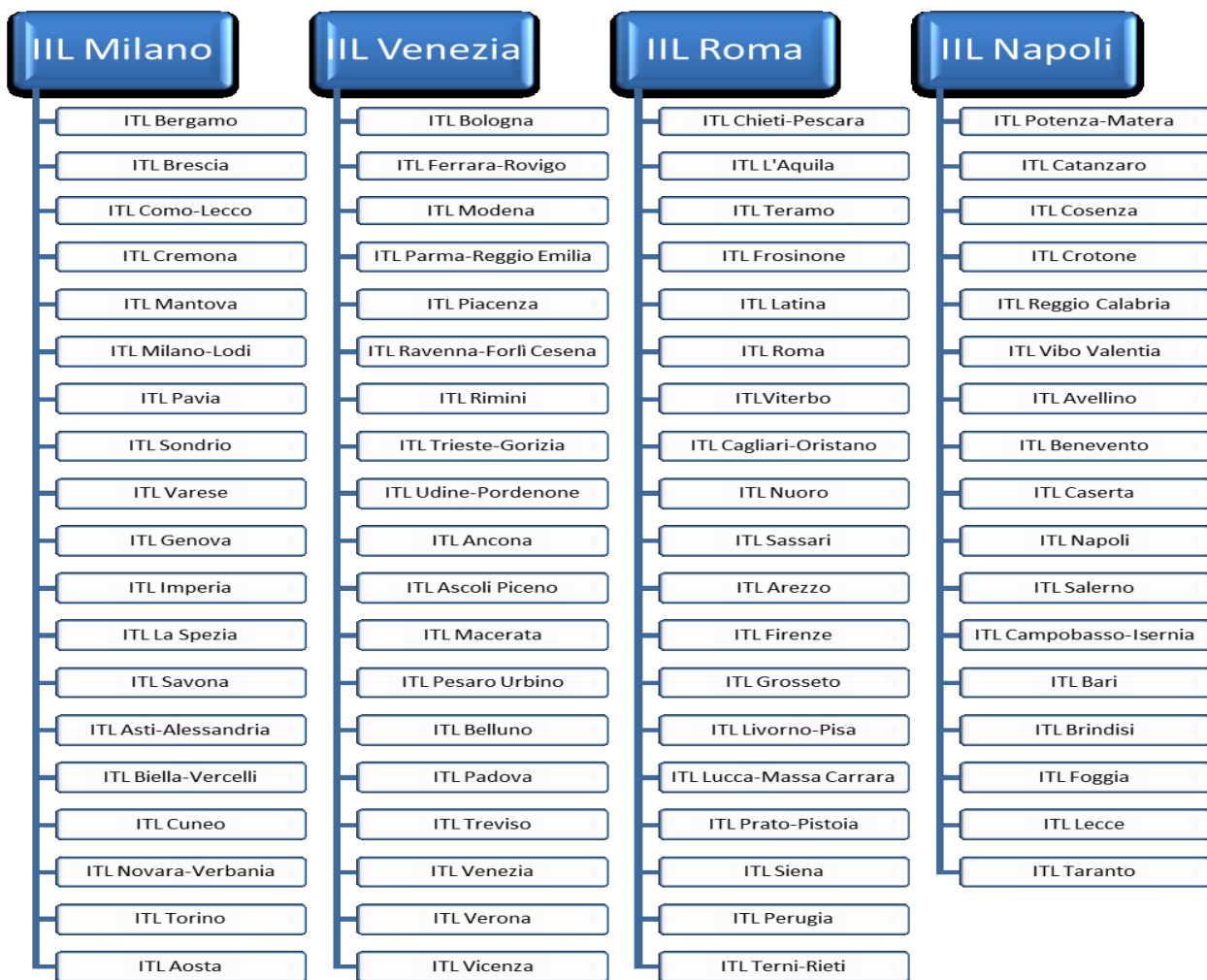


La struttura territoriale dell’Agenzia è invece rappresentata come di seguito:

Organigramma struttura territoriale IIL



Organigramma struttura territoriale ITL:



Allo scadere del termine del citato regime di avalimento, l'organizzazione dell'Agenzia risulta pressoché definita e pienamente operativa.

Oltre alla copertura totale dei posti dirigenziali di I fascia e alla definizione della quasi totalità dei procedimenti volti alla copertura dei posti dirigenziali di II fascia degli uffici centrali, laddove risulta vacante una sola posizione, e degli uffici territoriali dell'Ispettorato, laddove risultano conferite al 31 dicembre 2018 n. 57 titolarità, n. 18 incarichi ad interim e n. 4 deleghe di firma, si è conclusa infatti anche la procedura di trasferimento del personale già nella disponibilità del Ministero del lavoro in funzione della realizzazione degli obiettivi, fissati nella convenzione siglata tra Ministero del lavoro e Ispettorato ai sensi dell'art. 2, comma 1, del d.lgs n. 149/2015, volti ad assicurare la continuità dell'attività amministrativa ministeriale attraverso le risorse dell'INL, e per altro, verso l'avalimento da parte dell'Ispettorato delle strutture ministeriali.

Detto personale risulta trasferito con decorrenza dal 1° gennaio 2019 presso gli uffici centrali dell'INL in numero di 32 unità e posto in disposizione di comando presso il Ministero in numero di 4 unità.

Alcuni procedimenti, che rientrano nelle aree di rischio oggetto di analisi nel presente Piano, ancora istruiti in vigore del regime di avvalimento dalle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, risultano allo stato trasferiti all'INL.

Pur tuttavia, in merito agli affidamenti di servizi e forniture con riferimento alle dotazioni informatiche ed alla gestione piattaforme informatiche in uso all'INL, ivi comprese quelle afferenti la pubblicazione degli atti ai fini della Trasparenza e l'aggiornamento e l'implementazione del sito *web* istituzionale, l'INL sta procedendo, in maniera graduale, per il rinnovo della dotazione informatica e per il subentro nella gestione delle piattaforme.

Va peraltro precisato che l'art. 1, comma 445, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, *“al fine di rafforzare l'attività di contrasto del fenomeno del lavoro sommerso e irregolare e la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro ...”* ha autorizzato l'Ispettorato nazionale del lavoro ad ampliare la propria pianta organica, sia attraverso l'assunzione nel triennio 2019-2021 di un contingente di personale prevalentemente ispettivo, pari a 930 unità, che attraverso la previsione di ulteriori 2 posizioni dirigenziali di livello generale e 6 posizioni dirigenziali di livello non generale. La norma ha altresì autorizzato questa Agenzia ad assumere 12 unità dirigenziali di seconda fascia, utilizzando anche graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate. Sulla base della medesima disposizione il Direttore dell'Ispettorato potrà provvedere, con proprio decreto, ad intervenire sull'assetto organizzativo previsto dal citato D.P.C.M. 23 febbraio 2016.

Di qui ne discende che, nel corso dell'anno 2019, potrà aver luogo una incisiva riorganizzazione della struttura dell'Ispettorato nazionale del lavoro, con la conseguente riallocazione delle posizioni dirigenziali di prima e seconda fascia, che in relazione a queste ultime riguarderà anche le sedi territoriali dell'Agenzia.

3.1. Collegamento con il piano della performance

Ai sensi del citato art. 2, comma 1, del d.lgs n. 149/2015 ed in conformità a quanto disposto dall'art. 8, comma 4, del d.lgs n. 300/1999, gli obiettivi specificamente attribuiti al direttore generale dell'INL sono definiti in una apposita convenzione stipulata con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

In data 9 agosto 2018 è stata stipulata la convenzione relativa al triennio 2018-2020, che risulta attualmente in via di aggiornamento relativamente al triennio 2019-2021.

Dalla convenzione consegue l'adozione del Piano triennale della performance dell'INL, nel cui contesto, in continuità con la metodologia già utilizzata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, trovano corrispondenza le misure di prevenzione contenute nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, che si traducono in obiettivi assegnati alle strutture centrali e territoriali dell'Agenzia e ai rispettivi Dirigenti.

In definitiva, l'adempimento delle misure di prevenzione del rischio corruzione e delle attività ad esse connesso, unitamente alla preventiva partecipazione all'analisi e trattamento del rischio, costituiscono elementi di valutazione dei dirigenti e, a cascata, del personale delle aree.

Nel Piano triennale della Performance 2019-2021 vengono quindi individuati specifici obiettivi funzionali all'attuazione delle finalità di prevenzione della corruzione e delle misure per la trasparenza, destinati agli uffici di livello generale (Direttiva di I livello) e, di conseguenza, agli uffici centrali di livello non generale e agli uffici territoriali (Direttive di II livello), attraverso specifiche schede obiettivo, reperibili sul sito istituzionale al link <https://www.ispettorato.gov.it/amministrazione-trasparente/Performance/Pagine/Piano-della-performance.aspx>, all'interno degli allegati relativi alla direttiva di I° ed alle direttive di II° livello.

Nell'ambito della definizione degli obiettivi dell'INL, declinati nel Piano della Performance elaborata contestualmente al presente documento, ne sono stati individuati alcuni che costituiscono, per la loro natura trasversale ai diversi ambiti di azione istituzionale e amministrativa dell'Agenzia, punti di congiunzione fra la dimensione più strettamente connessa alla performance e quella legata al perseguimento di una riduzione del rischio corruttivo e alla garanzia di un sempre maggiore livello di trasparenza.

Il tema della prevenzione e della trasparenza non può essere, infatti, relegato ad una mera dimensione amministrativo gestionale, dovendo investire direttamente le missioni istituzionali dell'INL e riguardare ogni azione e linea di sviluppo ad esse relative.

Operazione di integrazione non sempre agevole, stante la diversa natura dei due sistemi, l'uno, dell'anticorruzione e trasparenza, caratterizzato essenzialmente da adempimenti alle prescrizioni normative e ai diversi contenuti vincolati dalla legge, l'altro, il sistema della performance, basato su un approccio organizzativo di dimensione programmatica in relazione delle specifiche missioni istituzionali.

Sul fronte più specifico della prevenzione della corruzione e trasparenza, è stato necessario riflettere, in particolare, sul coinvolgimento degli stakeholder, sulla identificazione delle risorse umane e strumentali da utilizzare per la massima estensione possibile degli interventi di prevenzione, sulla individuazione dei risultati attesi e la definizione delle modalità di monitoraggio delle misure di prevenzione programmate; sul lato performance, è stato necessario prevedere, contestualmente, una serie di obiettivi e azioni finalizzati a dare concreta attuazione al delineato sistema di gestione del rischio corruttivo, e periodiche analisi specifiche.

I primi parziali monitoraggi sullo stato di attuazione della pianificazione, operati nel 2018, corrispondente al secondo anno di programmazione di attività dell'INL, hanno reso evidente quanto l'avvio di questo meccanismo rivesta particolari complessità, anche accentuate dalla situazione organizzativa complessiva, che, solo al momento attuale, si è avviata verso la definitiva stabilizzazione.

D'altra parte, l'attenzione al ruolo e alle missioni delle strutture periferiche è dettata dalla necessità di adottare un adeguato modello di gestione del rischio corruttivo esteso a tutte le strutture e connesso agli obiettivi di performance; il che può comportare, evidentemente, limitate possibilità di standardizzazione, possibili difformità nella gestione di processi analoghi fra una struttura e l'altra, o anche diverse valutazioni di rischio.

Nel Piano triennale della Performance 2019-2021 le politiche volte alla prevenzione della corruzione ed

alla promozione della trasparenza vengono declinate in un novero di azioni più ampio rispetto alle precedenti annualità, pur restando focale l'attenzione alla formazione e all'aggiornamento del personale, riguardo a tematiche sia di etica pubblica che di attività istituzionale.

E' in questa fase di necessaria integrazione tra i due documenti programmatici dell'INL che, peraltro, viene messo a punto anche l'Allegato Trasparenza, finalizzato alla definizione delle modalità di gestione dei flussi informativi, funzionale alla garanzia di integrità dell'amministrazione stessa.

Ed è ancora in questa fase che, nel definire gli obiettivi necessari alla realizzazione della prevenzione dei fenomeni corruttivi e alla garanzia della trasparenza, l'INL provvede a identificare i responsabili, le risorse da impiegare, le fasi e la tempistica di attuazione, nonché gli indicatori per la successiva valutazione.

4. IL CONTESTO ESTERNO

La predisposizione di un processo di gestione del rischio corruttivo non può prescindere da fattori ambientali, sociali e organizzativi in grado di incidere, potenzialmente, sulla sua attuazione.

L'analisi del contesto esterno serve a spiegare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione o l'ente opera (es. variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio), possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno, ai fini della identificazione e analisi dei rischi e conseguentemente della individuazione e programmazione di misure di prevenzione specifiche. Con riferimento ai portatori di interesse, cd. *stakeholder*, è bene premettere che, nell'ambito della generale compagine pubblica, le funzioni attribuite all'Ispettorato si intersecano con competenze di altri soggetti istituzionali che incidono sulle stesse materie, cooperando nella cura degli interessi pubblici e contribuendo in varia misura alla realizzazione delle finalità ultime perseguite.

Si tratta, in particolare, di altre Amministrazioni statali (es. il Ministero del lavoro e delle politiche sociali), anche nelle loro articolazioni periferiche (si pensi agli UTG del Ministero dell'Interno), o di Enti pubblici anche vigilati dal Ministero del lavoro (INPS e INAIL), oppure può trattarsi di altri organi di vigilanza che svolgono attività di controllo negli ambiti di competenza dell'INL (Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza), o anche di ogni altro organo di Polizia Giudiziaria, ancorché non abbia specifica competenza nelle materie lavoristiche e previdenziali.

Vengono, inoltre, in rilievo anche soggetti privati, associati o singoli, che possono essere accreditati nell'ambito di organi collegiali, ovvero in quanto destinatari delle azioni di vigilanza e dei relativi provvedimenti sanzionatori.

In sintesi e a titolo puramente esemplificativo, le relazioni tra l'Ispettorato e i soggetti esterni possono riguardare i seguenti ambiti:

- attività ispettiva;
- attività legale e del contenzioso;
- attività contrattuale pubblica (affidamento di lavori, servizi e forniture);

- attività di mediazione delle controversie di lavoro (es. conciliazione delle controversie individuali di lavoro nel settore pubblico e privato e delle controversie collettive di lavoro);
- provvedimenti ampliativi della sfera dei destinatari.

In relazione all'ambito dell'attività ispettiva, la complessità delle relazioni esterne risiede soprattutto nell'esercizio dell'azione di coordinamento di tutta l'attività di vigilanza in materia di lavoro, legislazione sociale, contribuzione e assicurazione sociale che il d.lgs n. 149/2017 ha inteso assegnare alla nuova Agenzia. Tale azione, come anticipato nel precedente *par. 2*, implica la programmazione, a livello centrale e territoriale, di tutta l'attività ispettiva svolta dal personale ispettivo di provenienza ministeriale, dell'INPS e dell'INAIL. Per la realizzazione delle finalità istituzionali dell'Ispettorato, in fase di avvio, è risultato indispensabile attivare specifiche sinergie con l'INPS e l'INAIL, finalizzate ad assicurare la continuità, in un'ottica di efficientamento, dell'attività di vigilanza in tutti gli ambiti di competenza e contestualmente a programmare gli interventi formativi necessari all'allineamento delle specifiche competenze -lavoristica, contributiva e assicurativa- possedute dalle diverse professionalità ispettive.

Per tali motivi, già in data 21 febbraio 2017 è stato siglato con l'INPS un Protocollo d'intesa con il quale è stata definita la procedimentalizzazione della programmazione dell'attività di vigilanza, soggetta a particolare rischio corruttivo, attraverso la costituzione di apposite commissioni regionali nel cui contesto condividere, con i rappresentanti dell'Inps, le priorità di intervento e le modalità ottimali di impiego del personale.

A tale atto è seguito, in data 10 luglio 2017, il Protocollo siglato con l'INAIL, avente ad oggetto i medesimi contenuti che ha comportato l'integrazione delle Commissioni con i componenti dell'INAIL.

Sulla scorta dei predetti protocolli, sono stati individuati i percorsi formativi ed avviate le relative iniziative volte alla uniformazione delle competenze del personale ispettivo. L'approccio formativo privilegiato è consistito nella combinazione di una fase teorica di apprendimento in aula con una fase successiva di affiancamento *on the job*. Gli esiti dell'attività formativa sono risultati molto soddisfacenti anche in un'ottica di piena condivisione delle modalità operative.

Particolare rilevanza, ai fini della opportuna procedimentalizzazione dell'attività ispettiva, ha rivestito anche l'ulteriore Protocollo siglato con la Guardia di Finanza il 21 dicembre 2017, con cui si è consolidato e rafforzato il sistema ispettivo a contrasto dei fenomeni di sfruttamento del lavoro irregolare.

La fitta rete di rapporti esistenti con i soggetti istituzionali con cui interagisce, a vario titolo, l'INL rende fondamentale la partecipazione ed il concreto coinvolgimento degli stessi, quali stakeholder esterni.

Ed è in questa direzione che l'Agenzia ha proceduto nella predisposizione del presente Piano e che intende, altresì, procedere nella fase di attuazione e di monitoraggio dello stesso.

In tal senso, nella fase preliminare all'adozione del presente documento, l'INL ha condiviso un tavolo tecnico, con il Segretariato generale, l'Ufficio del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e l'Organismo indipendente di valutazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali,

concretatosi in un immediato confronto in ordine all'analisi e alla gestione del rischio corruttivo, anche in previsione di un'eventuale futura predisposizione di un applicativo informatico per la mappatura dei procedimenti ex art. art. 35 del d.lgs 33/2013 e il monitoraggio delle misure di prevenzione.

Successivamente, in fase di attuazione del presente Piano, durante l'annualità 2019, si intende coinvolgere altri soggetti esterni istituzionali, con particolare riferimento a INPS, INAIL, GdF, disponendo riunioni di aggiornamento e confronto sull'applicazione dei Protocolli d'intesa siglati e sulle eventuali criticità riscontrate nell'applicazione degli stessi, al fine di garantire la migliore procedimentalizzazione, trasparenza e prevenzione possibile nell'ambito di un'attività quale quella di vigilanza, che come anticipato e meglio si illustrerà, reca in sé particolare rischio corruttivo.

Nell'ottica di un sempre maggiore coinvolgimento degli stakeholder esterni, in particolare dell'utenza e degli altri portatori di interessi privati alla cui tutela è istituzionalmente volta l'azione di INL, si è provveduto in questa sede ad individuare le modalità più idonee a garantirne la partecipazione all'intero processo, sia in fase preliminare di elaborazione che successiva di esecuzione e monitoraggio del Piano.

Di qui, l'iniziativa di assicurare il coinvolgimento dell'utenza in fase di predisposizione del PTPCT 2019-2021, attraverso apposito avviso al pubblico sul sito *web* istituzionale per invitare i soggetti interessati, anche per il tramite di organizzazioni sindacali, associazioni di consumatori e di utenti, organizzazioni di categoria e altri soggetti a vario titolo rappresentativi dei portatori di interessi esterni, ad avanzare suggerimenti e proposte di modifiche, integrazioni e osservazioni al precedente Piano.

Ciò al fine di consentire agli stakeholder di indicare eventuali ulteriori modalità di coinvolgimento, ovvero diverse ed ulteriori aree, attività, processi a rischio corruzione oltre a quelle già individuati nel previgente Piano, e ancora ulteriori misure di prevenzioni ritenute idonee per ridurre il rischio corruzione.

Allo stesso modo, in fase successiva all'adozione del piano, di attuazione e di valutazione dello stesso, INL intende coinvolgere gli stakeholder privati a vario titolo interagenti o destinatari dell'attività istituzionale, per il tramite dei relativi ordini e associazioni rappresentative e, in particolare, degli ordini professionali dei Consulenti del Lavoro, dei Ragionieri e Commercialisti, dei Geometri Ingegneri e Architetti, degli Avvocati, nonché, delle Associazioni datoriali e delle OO.SS., anche attraverso incontri o eventi di confronto sui contenuti e sul processo di gestione e trattamento del rischio in essere, eventualmente preceduti da previo idoneo questionario, sul cui esito aprire il successivo dibattito.

Considerando peraltro utile, ancorchè doveroso, un continuo coinvolgimento dell'utenza nell'intero processo, INL valuta l'opportunità di istituire sul proprio sito istituzionale un'apposita pagina dedicata, in modo permanente, alla raccolta di suggerimenti e proposte relativi alla prevenzione della corruzione, anche attraverso la formulazione di un report sulla percezione della corruzione e sul valore dell'integrità, nonché, alla ricezione di proposte per la maggiore completezza e la migliore intellegibilità delle informazioni già presenti sul sito istituzionale.

5. IL MODELLO ORGANIZZATIVO DELL'ANTICORRUZIONE

Com'è noto l'art. 1, comma 7 della legge n. 190 del 2012 prevede la nomina in ciascuna Amministrazione del Responsabile della prevenzione della corruzione, il quale, ai sensi dell'art. 43 del decreto legislativo n. 33 del 2013, svolge anche le funzioni di Responsabile della trasparenza.

A norma dell'art. 2, comma 5, del D.P.C.M. del 23 febbraio 2016, tale incarico è posto in capo al Direttore generale dell'INL, che per lo svolgimento delle relative funzioni si avvale del proprio Ufficio di Staff, in virtù di quanto previsto dai decreti direttoriali n. 7 del 15 dicembre 2016 e n. 36 del 27 dicembre 2017.

Sin dalla fase di avvio dell'attività dell'INL, si è resa necessaria la corretta definizione del perimetro di azione dei singoli soggetti che partecipano all'attuazione del Piano, anche attraverso un proficuo confronto con il Ministero vigilante e l'ANAC e successivamente un ruolo di stimolo e di impulso da parte del RPCT nei confronti delle Direzioni centrali e delle strutture territoriali dell'INL, ai fini dell'attuazione delle previste misure di prevenzione, in particolare ai fini dell'avvio dell'attività di formazione del personale sulla scorta dei rischi prioritari individuati.

A tal fine, INL ha anche proceduto all'adozione di un proprio modello di rilevazione dei rischi corruttivi più aderente alle specifiche esigenze connesse all'attività istituzionale dell'Ente, come meglio si descriverà in seguito (cf. sub §6.2).

Le modalità di raccordo e di coordinamento tra il responsabile della prevenzione ed i referenti territoriali, di cui al successivo paragrafo 5.1, garantiscono un meccanismo di comunicazione/informazione, *input/output* per l'esercizio della funzione, le cui risultanze sono evidenziate, tra l'altro, nella Relazione di monitoraggio annuale a cura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

5.1. I soggetti responsabili e gli attori coinvolti nel processo

Tutti i dipendenti delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa hanno un personale livello di responsabilità, circa l'attuazione del Piano di prevenzione del rischio corruzione, in relazione ai compiti effettivamente svolti. Tra l'altro, l'attività del Responsabile deve essere strettamente collegata e coordinata con quella di tutti i soggetti presenti nell'organizzazione dell'Agenzia.

Pertanto, si individuano di seguito i soggetti che, a pieno titolo, sono coinvolti nella *governance* dei processi per la prevenzione del rischio corruzione:

a) **l'Autorità di indirizzo (il Consiglio di amministrazione- CdA)**, che, ai sensi dell'art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012, provvede all'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e relativi aggiornamenti e di tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione;

b) **il Responsabile della Prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)** – funzione attualmente ricoperta dal Direttore Generale dell'INL dott. Leonardo Alestra- che cura ed implementa la *governance* dei processi mappati, assicura la traduzione delle strategie per la prevenzione dell'anticorruzione in linee

operative, provvede all'elaborazione del Piano triennale, nonché al monitoraggio sullo stato di attuazione dello stesso, coordinando tutti gli attori coinvolti nel processo;

d) i **Direttori centrali**, chiamati a svolgere le funzioni di cui all'art. 16, comma 1, lett. l) bis, lett. l) ter e lett. l) quater del d.lgs n. 165 del 2001;

e) i **Referenti per la prevenzione**, individuati in n. 5 Dirigenti di II fascia, di cui n.1 presso la struttura centrale, titolare dell'Ufficio staff e n. 4 presso la struttura territoriale, titolari degli Ispettorati interregionali del lavoro. I referenti hanno il precipuo compito di elaborare delle proposte di modifica al modello di gestione del rischio, che tengano conto anche delle anomalie segnalate e delle eventuali misure di contrasto proposte dagli altri soggetti coinvolti;

f) **tutti i dirigenti**, che, nell'ambito delle rispettive competenze contribuiscono alle attività di individuazione dei rischi e monitoraggio delle misure;

g) l'**Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)**, che, ai sensi dell'art. 1, comma 8 bis della legge n. 190/2012, è istituzionalmente coinvolto nella gestione del rischio e nelle relative fasi di aggiornamento della mappatura delle aree di rischio, di analisi valutativa della stessa, di ponderazione del rischio e di individuazione delle misure di contrasto. Ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs 14 settembre 2015, n. 149 *"l'Ispettorato si avvale dell'Organismo indipendente di valutazione della performance del Ministero del lavoro e delle politiche sociali"*;

h) **tutti i dipendenti**, che, in base alle proprie competenze e ruoli, sono coinvolti a pieno titolo nelle dinamiche di processo inerenti l'azione amministrativa e pertanto partecipano alla gestione del rischio anche attraverso la condivisione di atteggiamenti e modi di sentire, interagendo all'interno dell'organizzazione, dal momento che sono chiamati a segnalare le situazioni di illecito (art. 54 bis del d.lgs n. 165 del 2001), ovvero i casi di personale conflitto di interessi (art.6 bis legge n. 241 del 1990; artt. 6 e 7 del Codice di comportamento dei pubblici dipendenti adottato con d.P.R. 62/2013);

i) i **collaboratori** a qualsiasi titolo dell'Agenzia, che sono chiamati ad osservare le misure previste nel presente Piano, nel Codice deontologico del Ministero – recepito ai sensi dell'art. 25 del D.P.C.M. 23 febbraio 2016 - nonché la normativa di settore (non ultime, le previsioni ex d.lgs n. 39/2013 e successive modifiche);

j) l'**Ufficio per i procedimenti disciplinari (UPD)**, in quanto la titolarità del potere disciplinare all'interno della pubblica amministrazione è prevista dall'art. 55 bis del d.lgs n. 165 del 2001 – come modificato dal d.lgs n. 150 del 2009 – ed è ripartita, in base alla gravità dell'infrazione commessa, tra il dirigente capo della struttura interessata e l'Ufficio Procedimenti Disciplinari. L'UPD è incardinato presso la Direzione centrale risorse umane, bilancio e affari generali e il relativo Responsabile, che, conformemente alle disposizioni in materia, opera in collaborazione con il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, è chiamato a una periodica analisi dei casi giudiziari e deontologici, ai fini dell'individuazione delle attività a maggior rischio corruttivo.

6. IL MODELLO DI GESTIONE DEL RISCHIO PER IL TRIENNIO 2019-2021

6.1. Individuazione delle aree di rischio - metodologia

Va preliminarmente evidenziato come l'individuazione delle aree di rischio, nella prima fase di avvio della nuova Agenzia, ha mutuato il modello di analisi e gestione già predisposto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con specifico riferimento alle attività trasferite all'INL e già di competenza del medesimo Dicastero.

La metodologia che si è inteso continuare ad attuare, in coerenza con il modello ministeriale, utilizza un approccio di tipo preventivo fondato sul *risk management*, che investe sulla responsabilizzazione del personale chiamato ad essere parte attiva nella identificazione dei fattori di rischio e dei rimedi per contrastare l'affermazione del fenomeno corruttivo, nell'ambito di una logica gestionale e preventiva del rischio, prima ancora che repressiva dell'evento.

In coerenza con le indicazioni contenute nel documento di aggiornamento realizzato dall'ANAC con la determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 è stato privilegiato il rafforzamento di precise misure standardizzate, implementandole con misure mirate, più aderenti alle specifiche attività riconducibili alla *mission* della nuova Agenzia.

Tenuto conto che, con la delibera n. 831 del 3 agosto 2016 di approvazione del Piano nazionale anticorruzione 2016, l'ANAC ha confermato le indicazioni già fornite con il PNA 2013 e con l'Aggiornamento del 2015, incentrate sulla metodologia di analisi e valutazione dei rischi, il processo di gestione del rischio viene svolto dall'Amministrazione tenendo conto dei principi già consolidati indicati nell'allegato 6 del PNA 2013 e nel paragrafo 6.1 dell'Aggiornamento 2015 al PNA 2013.

Quale strumento inteso all'individuazione di aree di rischio specifico e di misure di prevenzione, concrete ed efficaci, in rapporto al livello di rischio rilevato, il piano può definirsi un vero e proprio programma di attività, che, coinvolgendo attivamente l'intera struttura amministrativa, riflette opportunamente un approccio *bottom-up/top-down*, favorito sia dal ruolo di RPCT svolto dal Direttore generale, che dalla partecipazione attiva dei soggetti coinvolti.

Il processo gestionale del rischio di corruzione è stato condotto attraverso tre fasi fondamentali che hanno riguardato:

- l'analisi del contesto sia interno che esterno,
- l'identificazione, analisi e valutazione del rischio,
- l'individuazione e programmazione delle misure di prevenzione per il trattamento del rischio rilevato.

L'analisi del contesto interno si è esplicitata, propriamente, nella ricognizione e mappatura dei processi dell'amministrazione soggetti a rischio, individuati nelle proprie azioni e fasi, derivanti da disposizioni

normative, regolamentari o di prassi, in modo da evidenziare i fattori abilitanti di comportamenti a rischio corruttivo.

L'analisi del contesto esterno si è basata, preliminarmente, sulla individuazione dei soggetti, istituzionali e non, a vario titolo interagenti con l'Ispettorato, che ha determinato, per taluni, il coinvolgimento in fase di predisposizione del piano, per altri la previsione di intervento in fase di attuazione del piano stesso e di monitoraggio e verifica dell'efficacia delle misure adottate.

La fase di identificazione e di valutazione del rischio, di particolare importanza ai fini della completezza ed efficacia dell'intero processo, si è basata su un'analisi ponderata in termini di probabilità dell'evento e di intensità del relativo impatto, supportata dalla pregressa esperienza e dalla piena consapevolezza dell'impossibilità di riduzione del rischio al di sotto di un livello minimo di sistema.

La fase di trattamento del rischio individuato ha, infine, riguardato l'individuazione delle modalità presumibilmente più idonee, efficaci e sostenibili tenuto conto delle peculiarità organizzative dell'Agenzia stessa, di carattere generale ovvero, dove ritenuto opportuno, anche di carattere specifico in relazione al processo e alla natura del rischio considerato.

6.2. Mappatura aree di rischio, valutazione e trattamento

La mappatura delle aree di rischio e la loro identificazione, la valutazione e il trattamento del rischio medesimo, riportata nel Piano triennale 2017-2019, è stata effettuata, come anticipato, sulla scorta dell'analisi effettuata nel corso dell'anno 2016 da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, adottando una modulistica corrispondente alla scheda di rilevazione e ad un set di domande contenute all'interno dell'Allegato 5 al PNA approvato con deliberazione ANAC dell'11 settembre 2013 ed aggiornato con determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015.

Nel corso del primo anno di operatività, al fine di rendere il processo di analisi del rischio più pertinente alla realtà organizzativa e alle peculiarità dell'attività istituzionale dell'Agenzia, l'INL ha ritenuto opportuno approfondire, con il contributo dei dirigenti delle articolazioni centrali, le criticità connesse al modello di mappatura e gestione del rischio adottato.

Il lavoro svolto, coordinato dal RPCT, ha portato all'adozione, con decreto direttoriale n. 25 del 3 ottobre 2017, di una nuova tabella di analisi e valutazione dei rischi corruttivi ad uso di questa Amministrazione, predisposta ai fini dell'aggiornamento del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza.

La tabella, pur non discostandosi significativamente dal modello di cui al richiamato Allegato 5, introduce alcune modifiche tese soprattutto a rendere più proficuo il processo di analisi da parte dei soggetti partecipanti, chiamati a verificare effettivamente la validità delle misure adottate, dando così avvio ad un circuito virtuoso *bottom-up/top-down*.

Alla luce dei parametri così individuati, nell'ottica privilegiata di responsabilizzazione dei soggetti coinvolti, si è proceduto, anche per la predisposizione del Piano 2019-2021, al coinvolgimento della struttura organizzativa interna, dunque delle Direzioni centrali come dei Ispettorati interregionali e territoriali, titolari delle specifiche attività.

Pertanto, gli uffici centrali e periferici sono stati invitati a fornire il proprio contributo per la elaborazione di una nuova mappatura dei rischi in relazione ai procedimenti di competenza più esposti, facendone derivare un eventuale ripensamento, rispetto alla precedente valutazione delle misure di prevenzione e di contrasto alla corruzione.

Il contributo apportato a vario livello risponde, in effetti, alla necessità di impostare la fase di individuazione delle misure avendo cura di temperare la loro sostenibilità, anche con riferimento alla fase di controllo e di monitoraggio, in modo da evitare la previsione di misure astratte e di fatto non realizzabili; l'identificazione delle concrete misure di trattamento del rischio deve infatti rispondere a criteri di efficace neutralizzazione della causa del rischio, di sostenibilità economica e organizzativa per l'effettiva attuazione, e di adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione.

Sulla base di tali criteri, l'aggiornamento del livello di esposizione del rischio per il triennio 2019-2021, pervenuto essenzialmente dalle strutture territoriali dell'INL, ha apportato interessanti contributi integrativi, sia in termini di individuazione di nuovi processi soggetti a rischio corruttivo che di ripensamento ed integrazione delle relative misure di prevenzione e contrasto, evidenziando, altresì, in qualche caso un delta valutativo in qualche modo significativo tra una valutazione e l'altra, evidentemente influenzato dalla diversa sensibilità, esperienza professionale e soprattutto contesto operativo dei singoli valutatori.

Le proposte così pervenute e la media ponderata dei valori indicati per ciascun procedimento/attività dagli uffici territoriali rientranti nell'ambito di competenza dei quattro Ispettorati interregionali, unitamente alla relazione di accompagnamento da questi ultimi predisposta, hanno infine costituito oggetto di valutazione, da parte del RPCT, per l'elaborazione della mappatura dei rischi da allegare al presente Piano.

La sostanziale conferma per il presente aggiornamento della valutazione dei rischi operata in precedenza da parte delle Direzioni centrali per i processi di propria competenza, è fondamentalmente giustificata dall'assenza di anomalie procedurali, eventi corruttivi e procedimenti disciplinari registrati nell'anno 2018, evidentemente connesso anche alla efficacia delle misure adottate.

6.3 Rappresentazione grafica

Al fine di realizzare una rappresentazione dei valori del rischio dei processi esaminati nell'ambito del piano dell'anticorruzione sono state elaborate alcune tabelle.

A questo proposito occorre in primo luogo precisare che il valore del rischio di un evento di corruzione è calcolato rilevando:

1) la **probabilità** che si verifichi uno specifico evento corruttivo, rappresentata attraverso una scala crescente su 5 valori (da 1 a 5), da esprimersi nei termini seguenti: molto bassa, bassa, media, alta e altissima;

2) l'**impatto** generato nel caso in cui l'evento di corruzione si presentasse, rappresentato anch'esso attraverso una scala crescente su 5 valori (da 1 a 5), da esprimersi come segue: molto basso, basso, medio, alto e altissimo.

Il **rischio** per ciascuna tipologia di evento corruttivo (E) è quindi calcolato come prodotto della probabilità dell'evento per l'intensità del relativo impatto:

$$\text{Rischio (E)} = \text{Probabilità (E)} \times \text{Impatto(E)}$$

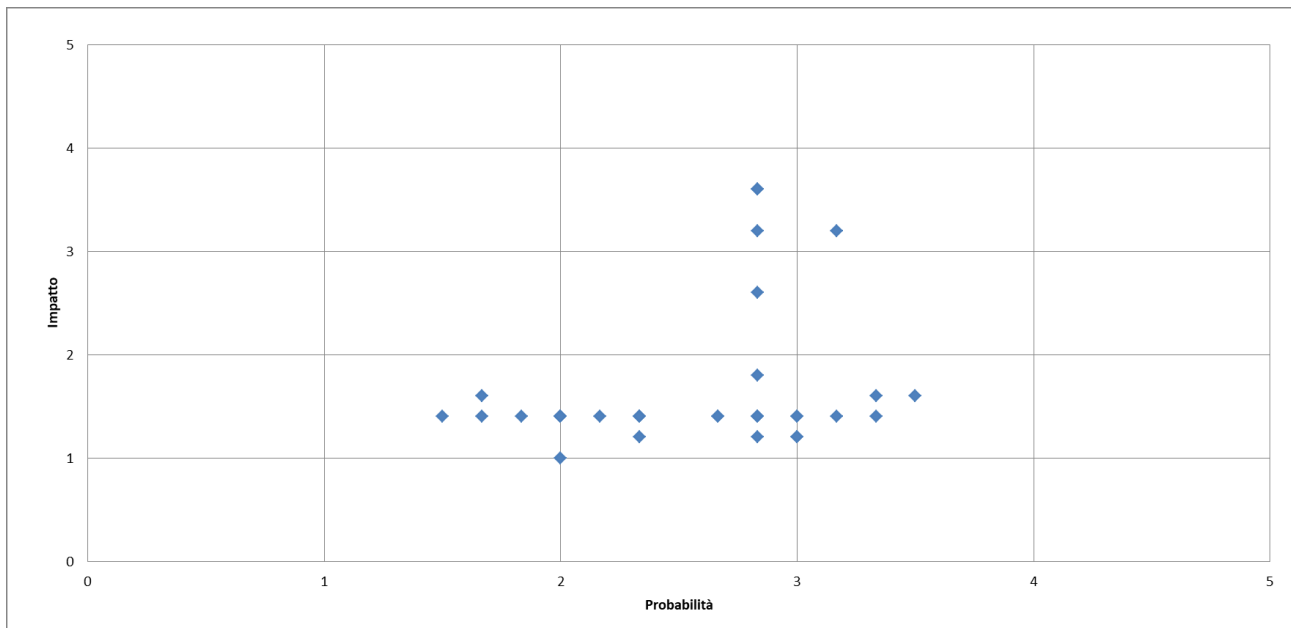
La matrice generale di calcolo del rischio può essere rappresentata come segue:

Probabilità	Impatto				
	Molto basso	Basso	Medio	Alto	Altissimo
Altissima	Medio	Alto	Alto	Altissimo	Altissimo
Alta	Medio	Medio	Alto	Alto	Altissimo
Media	Basso	Medio	Medio	Alto	Alto
Bassa	Molto basso	Basso	Medio	Medio	Alto
Molto Bassa	Molto basso	Molto basso	Basso	Medio	Medio

A seguito dei contributi pervenuti dalla struttura organizzativa interna, sono stati censiti per l'anno 2019 n. 34 processi a rischio nell'ambito dell'Ispettorato nazionale del lavoro, a fronte di n.31 processi mappati per l'anno 2018 e di n. 23 processi individuati per l'anno 2017 (questi ultimi individuati secondo il modello mutuato dal Ministero del lavoro).

L'indice della probabilità è risultato compreso tra un valore minimo di 1,50 ed un valore massimo di 3,50; l'indice dell'impatto è, invece, risultato compreso tra un valore minimo di 1 e un valore massimo di 3,60.

I valori della probabilità (asse X) ed i valori dell'impatto (asse Y) sono stati riportati nella seguente rappresentazione cartesiana:



Tali valori evidenziano che, in rapporto alla scala indicata nella matrice di calcolo (valore massimo del prodotto tra impatto e probabilità pari a 25), il rischio associato ai vari processi esaminati si attesta per la maggior parte su valori medio bassi.

Infatti, come risultante nella figura 1, il 3 % dei processi (pari a n. 1) è associato a un rischio molto basso, il 62 % (pari a n. 21) a un rischio basso, il 23 % (pari a n. 8) corrisponde invece ad un rischio medio, il 12 % (pari a n. 4) ad un rischio alto (cfr. Schede mappatura rischi in Allegati da n. 1 a 3).

A tal proposito, si evidenzia come la rappresentazione cartesiana conduca ad una collocazione grafica del rischio condizionata dal valore più alto di una variabile rispetto all'altra, con conseguente valutazione complessiva del rischio in termini peggiorativi rispetto ad una valutazione basata sul solo valore assoluto espresso dal prodotto numerico delle due variabili. Tanto in virtù del fatto che la soluzione prescelta dall'Amministrazione è ispirata al criterio prudenziale espresso dall'ANAC nelle linee guida al PNA.

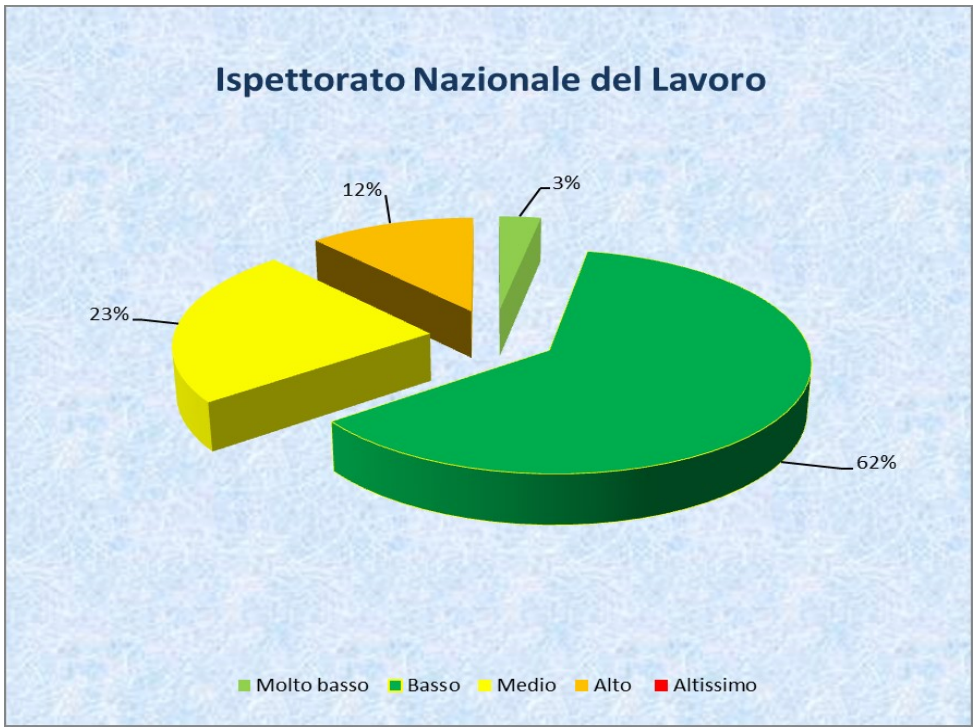


Figura 1

Analizzando più approfonditamente i dati emersi, come illustrati nelle successive figure 2 e 3, relative rispettivamente agli uffici dell'amministrazione centrale ed agli uffici periferici, si può inoltre affermare che i processi a cui è associato un livello di rischio alto (pari a n. 4 processi) si concentrano esclusivamente nelle strutture territoriali (Ispettorati interregionali e territoriali del lavoro).

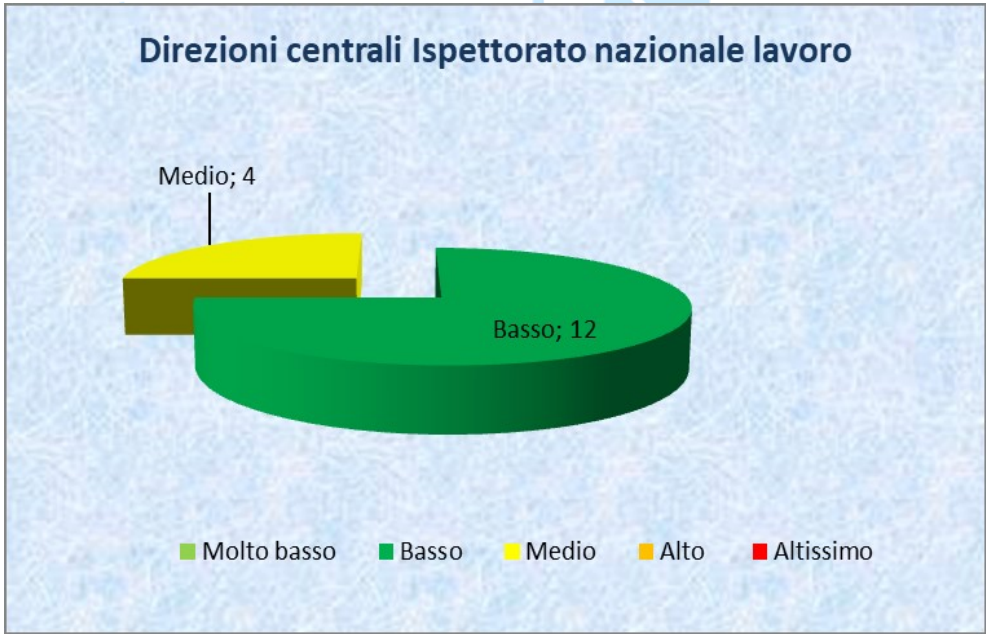


Figura 2

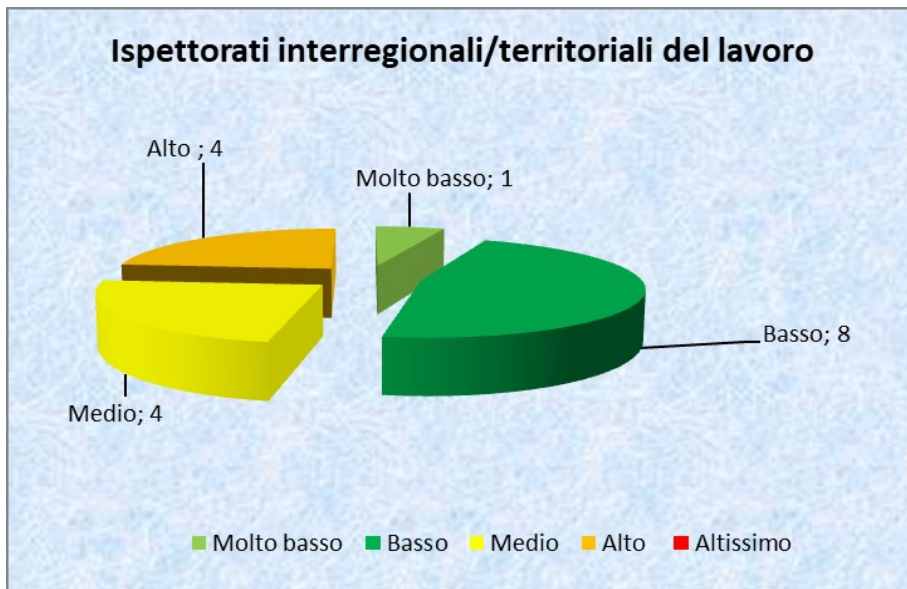


Figura 3

Con riferimento alle strutture centrali dell'Ispettorato nazionale del lavoro, i processi di competenza della Direzione centrale delle risorse umane, bilancio e affari generali e della Direzione centrale vigilanza, affari legali e contenzioso presentano un indice di rischio medio-basso; nello specifico, n. 12 processi rischio basso e n. 4 processi rischio medio (Figure 4 e 5).

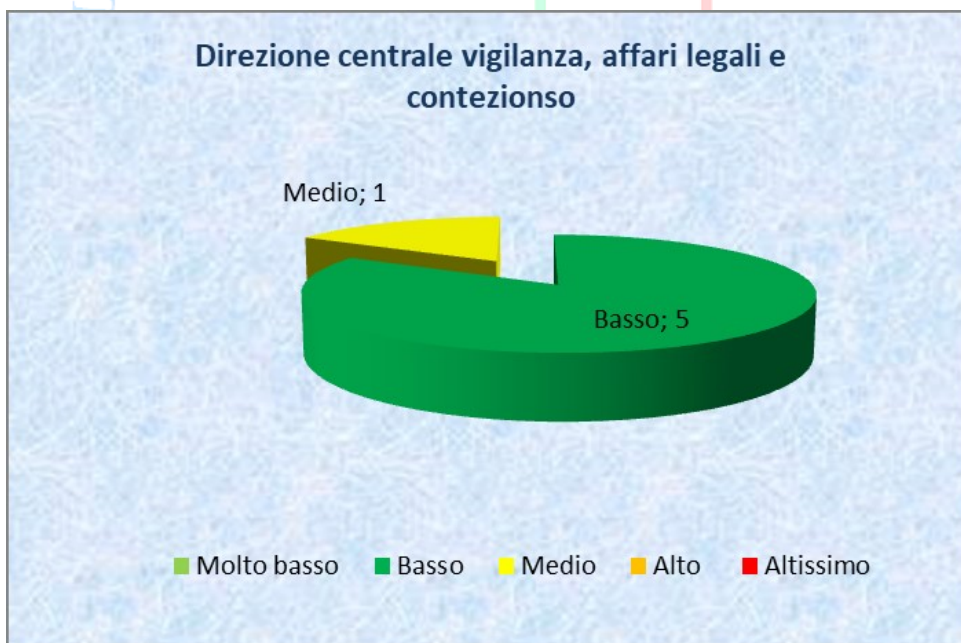


Figura 4

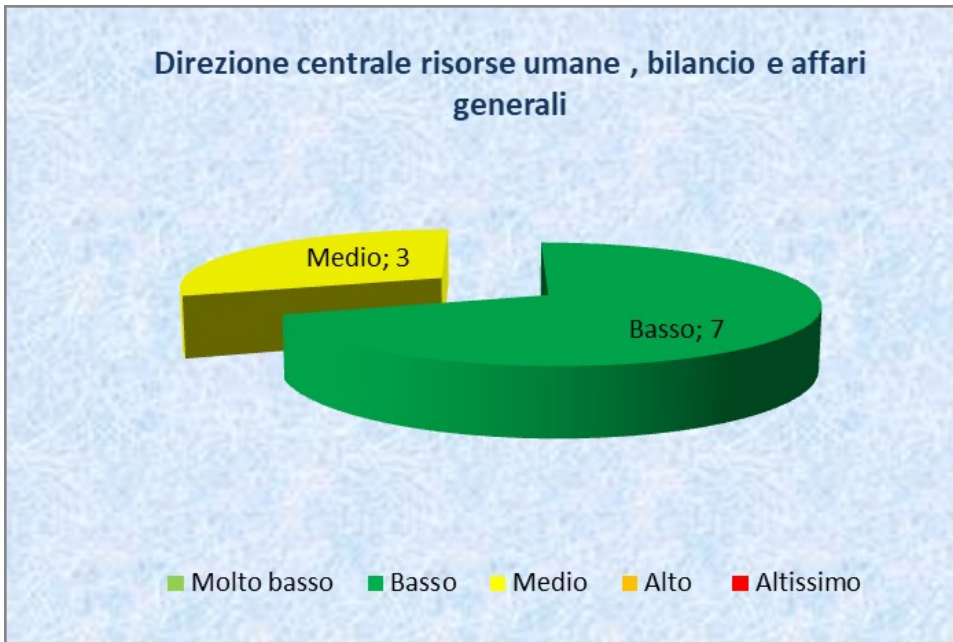
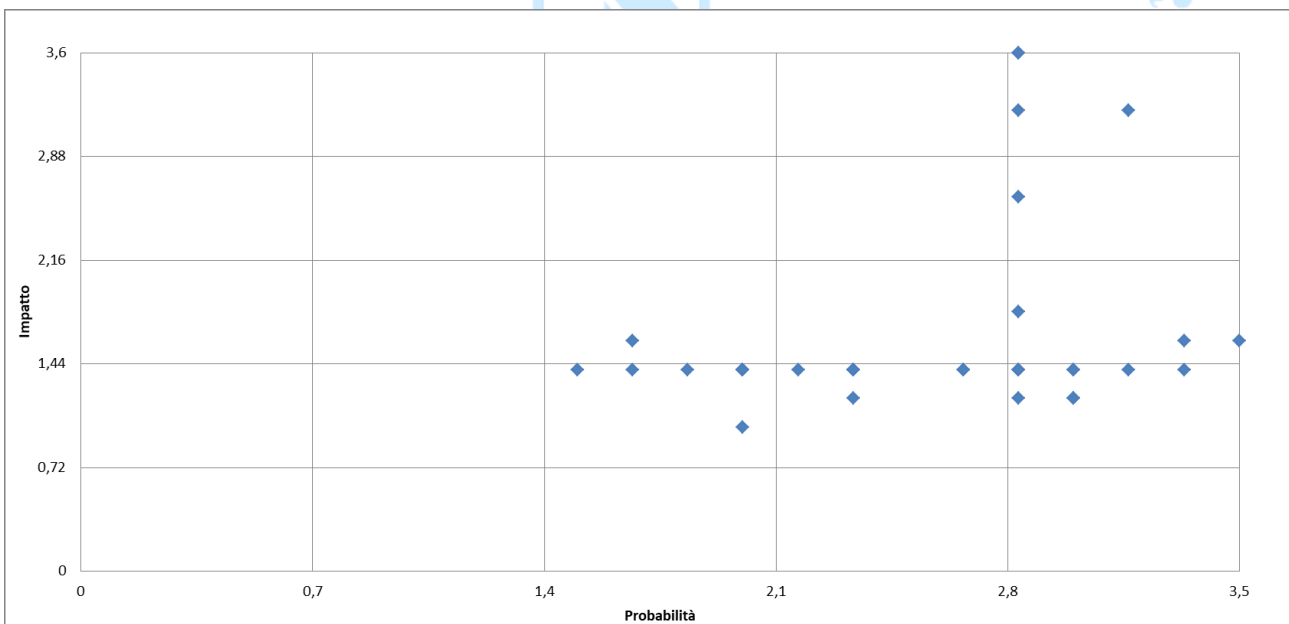


Figura 5

Dovendo in ogni caso attribuire ai processi una **priorità di trattamento**, la rappresentazione cartesiana in 25 settori può essere implementata dividendo per cinque il **valore massimo della probabilità (3,50)** e il **valore massimo dell’impatto (3,60)** con il risultato di spostare verso i valori medio/alti la valutazione del rischio, come da rappresentazione grafica che segue:



In tal caso, si osserva che il 14,70 % dei processi, risulta collocato all’interno dell’area che individua la priorità di intervento richiedendo, pertanto, una maggiore attenzione in termini di elaborazione delle opportune misure di prevenzione del rischio. Tali conclusioni confermano la validità della valutazione e ponderazione del rischio effettivo risultante dall’analisi delle rappresentazioni grafiche.

Nello specifico, si tratta di n. 5 processi, tutti riconducibili all'area territoriale e corrispondenti a "Accertamenti ispettivi a tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei luoghi di lavoro", "Provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale" e "Accertamenti tecnico/amm.vi", tutte riconducibili all'Area Vigilanza, "Gestione procedura e affidamento", riconducibile a Area Gestione Risorse e "Rilascio parere ingresso cittadini extracomunitari", riconducibile Area Politiche del Lavoro.

6.4 Rischi prioritari

Mediante il presente aggiornamento, così come in precedenza, si è ritenuto opportuno presidiare, in modo particolare, l'area della vigilanza in materia di lavoro, legislazione sociale, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, di competenza degli Ispettorati interregionali e territoriali del lavoro.

Le misure volte a contrastare e ridurre il rischio della corruzione sono in larga parte mutate da quelle già sperimentate nella pregressa struttura organizzativa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel cui contesto, sin dall'anno 2009, sono state adottate disposizioni al fine di prevenire ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle funzioni di vigilanza e scongiurare possibili fenomeni distorsivi, garantendo, al contempo, la parità di trattamento di tutte le aziende coinvolte negli accertamenti ispettivi e l'effettiva realizzazione della tutela sostanziale dei lavoratori interessati.

In tale assetto, la "**programmazione dell'attività ispettiva**", ovvero l'individuazione degli obiettivi specifici oggetto di controllo, viene sottratta alla iniziativa del singolo ispettore, trattandosi di attività rimessa *in primis* alla responsabilità della dirigenza, cui spetta il compito di dare attuazione alle linee direttive della vigilanza definite a livello centrale, tenendo conto delle specificità del tessuto economico e produttivo del territorio di competenza.

In secondo luogo, tale responsabilità è rimessa ai funzionari che collaborano con la dirigenza, sia nella individuazione di obiettivi dell'Ufficio territoriale, sia nel coordinamento operativo del personale ispettivo ad esso assegnato.

Questa impostazione non solo viene conservata nell'assetto organizzativo dell'INL, ma risulta altresì rafforzata attraverso l'ulteriore condivisione della programmazione dell'azione di vigilanza nell'ambito delle commissioni regionali di coordinamento previste dai citati Protocolli siglati con INPS e INAIL, nel cui contesto è possibile avvalersi anche delle risultanze delle rispettive banche dati.

Ai fini della valutazione del rischio, va considerato che in fase di accertamento l'ispettore del lavoro interagisce direttamente con i soggetti destinatari delle verifiche ispettive svolte in materia lavoristica, di legislazione sociale e di salute e sicurezza e assume in via esclusiva la responsabilità degli atti posti in essere nell'esercizio delle funzioni di vigilanza.

Al personale ispettivo, in caso di accertamento di illeciti, non è ovviamente lasciata alcuna discrezionalità nell'applicazione delle sanzioni amministrative e penali stabilite dalla legge vigente.

In proposito, al fine di prevenire il rischio corruttivo, sono state adottate, da tempo, **procedure informatizzate** volte a favorire momenti di verifica dell'iter del procedimento ispettivo da parte della dirigenza e dei funzionari delegati al coordinamento operativo, nonché, di monitoraggio anche in relazione ai tempi di gestione delle pratiche ispettive, oltre che di rendicontazione delle attività espletate.

In ogni caso, l'applicazione uniforme delle disposizioni normative e operative in materia di vigilanza da parte di tutto il personale ispettivo viene assicurata attraverso specifiche indicazioni fornite mediante circolari, note operative e pareri emanati dalle competenti strutture della Direzione centrale Vigilanza, diffuse e ribadite anche in sede di riunioni periodiche di coordinamento dell'azione di vigilanza a livello centrale e territoriale, nonché in sede di commissioni regionali. Alle predette indicazioni tutto il corpo ispettivo è tenuto ad attenersi.

Nell'espletamento delle attività di controllo, l'ispettore è inoltre tenuto ad osservare modalità e termini procedurali regolati dal legislatore ed a conformare la propria attività al "**Codice di comportamento degli ispettori del lavoro**" adottato con D.M. e del 15 gennaio 2014, nonché alle puntuali indicazioni fornite dall'INL e dal Ministero attraverso circolari, pareri o risposte ad interPELLI. Il suddetto codice di comportamento è stato peraltro esteso, ai sensi dell'art. 25, comma 2 del D.P.C.M. 23 febbraio 2016, anche al personale ispettivo di provenienza dell'INPS e dell'INAIL.

Quale misura ulteriore, infine, si intende continuare ad adoperare e aggiornare, nel triennio in corso, una specifica procedura di controllo volta a verificare, a livello centrale, il corretto svolgimento dell'attività ispettiva, prendendo spunto dall'impostazione seguita nell'ambito del cosiddetto "Progetto trasparenza ed uniformità", avviato dalla ex Direzione generale dell'Attività ispettiva già dall'anno 2009.

Si tratta di una forma di **monitoraggio** semestrale sulle eventuali anomalie comportamentali di maggior rilievo da parte del personale ispettivo, che necessitano di opportuni correttivi, attraverso apposite segnalazioni presentate da parte di determinati *stakeholder* (segretari provinciali delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, presidenti provinciali delle organizzazioni dei datori di lavoro maggiormente rappresentative, presidenti dei consigli provinciali degli ordini professionali).

L'obiettivo perseguito dal citato Progetto è, pertanto, quello di attivare sensori esterni alla struttura che possano segnalare, direttamente alle strutture centrali dell'INL, comportamenti non conformi al Codice di comportamento degli ispettori del lavoro ed alle indicazioni interpretative ed operative fornite dall'INL, dal MLPS o, per le materie di stretta competenza, dall'INPS e dall'INAIL.

La rilevazione semestrale svolta nell'ambito del Progetto in questione consente alla Direzione centrale dell'INL di prendere diretta cognizione di possibili ipotesi di violazione del principio di uniformità dell'azione ispettiva e dei profili deontologici e, verificata la fondatezza delle relative segnalazioni, di intervenire direttamente nei confronti degli Uffici e del personale interessato, adottando le iniziative ritenute più efficaci ed opportune.

Nell'anno 2018 è emersa soltanto una segnalazione di anomalie comportamentali, trattata e risolta senza l'adozione di ulteriori provvedimenti.

In relazione alle attività riconducibili all'area "affidamento di lavori, servizi e forniture", va osservato che le stesse vengono gestite direttamente dall'Agenzia e non più dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in regime di avalimento ai sensi dell'art. 24 D.P.C.M. 23 febbraio 2016.

Fino al 31 dicembre 2018, data di scadenza del periodo di avalimento, il Ministero del lavoro – tramite la Direzione generale dei sistemi informativi - ha provveduto per conto dell'Ispettorato all'acquisizione e alla manutenzione delle dotazioni informatiche, in relazione alle quali i procedimenti risultano peraltro, per complessità ed impiego di risorse, meritevoli di particolare attenzione sotto il profilo dell'anticorruzione.

Per quanto riguarda, invece, le altre procedure di affidamento, va evidenziato che le strutture territoriali godono di relativa autonomia decisionale di spesa, risultando i relativi procedimenti di acquisizione di beni e servizi e di appalto di lavori direttamente gestiti da ciascun Ispettorato Interregionale o Territoriale del Lavoro, tramite il portale CONSIP attraverso l'adesione a Convenzioni, oppure con il ricorso ad Accordi Quadro, o ancora realizzando, tramite il Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA), le negoziazioni attraverso le Richieste di Offerta (RdO), le Trattative Dirette (TD) oppure gli Ordini Diretti di Acquisto (ODA). Va da sé che ciascun Ufficio territoriale, prima di determinare un affidamento di lavori ovvero una fornitura di beni o servizi, deve assicurarsi della disponibilità delle relative risorse finanziarie sul conto di bilancio di riferimento, sul quale insisterà la specifica spesa.

Per le procedure di approvvigionamento di beni e servizi o appalto lavori per il funzionamento delle Strutture centrali dell'Ispettorato, provvede la Direzione centrale risorse umane, bilancio e affari generali, e in ragione di ciò il Direttore centrale pro-tempore, dott. Giuseppe Diana, ha assunto il ruolo di RASA (Responsabile per l'amministrazione).

Sin dall'anno 2018, in considerazione dell'assunzione della gestione dei procedimenti di affidamento – con esclusione ancora, per detta annualità, delle dotazioni informatiche - da parte dell'INL, è stata posta una maggiore attenzione all'attuazione delle misure di prevenzione in tale ambito.

7. LE MISURE

L'adozione di un adeguato sistema di azioni e misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi si traduce in concreto in un'amministrazione fondamentalmente virtuosa, nel cui ambito l'effettivo verificarsi di eventi corruttivi resti ipotesi di scarso rilievo.

In merito, come evidenziato nella relazione annuale del RPCT, nell'anno 2018 sono pervenute all'UPD dell'Ispettorato n. 7 segnalazioni, prefiguranti responsabilità disciplinari o penali legate ad eventi corruttivi, a fronte di un totale di n. 5197 unità di personale dipendente, in servizio al 31 dicembre 2018, per una percentuale coinvolta pari a 0,1% del totale dipendenti. Va anche detto, che gli eventi segnalati risultano tutti riconducibili all'area di rischio "Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni", laddove a fronte di una forza ispettiva totale di n. 2699 unità, la percentuale coinvolta risulta pari a 0,3%.

Nell'ottica di una più ottimale strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi, si ritiene necessario riservare particolare attenzione al monitoraggio delle azioni previste nel PTPCT attraverso la programmazione dei tempi di realizzazione delle misure di prevenzione.

Detta rilevazione si baserà su specifiche *check list* o questionari intesi a rilevare lo stato di realizzazione delle misure di prevenzione previste per i singoli processi, a livello centrale e periferico, tali da consentire la rilevazione in tempo reale dell'efficacia delle misure adottate in termini di effettiva prevenzione degli eventi corruttivi.

Ciò nella piena consapevolezza che le maggiori criticità, come sottolineato anche dall'ANAC per la generalità delle amministrazioni, risiedono, non tanto e non solo nella fase di *'risk assessment'* (analisi e valutazione del rischio), quanto nella fase di pianificazione delle modalità e dei tempi del trattamento e nella definizione di un sistema di monitoraggio che risulti idoneo, al tempo stesso, a dare evidenza all'attuazione delle misure e a consentire un'adeguata riprogrammazione.

In sintesi, le misure devono risultare puntualmente correlate all'analisi del rischio, dovendosi indicare per quanto possibile, oltre ai responsabili, i tempi, gli indicatori di monitoraggio e i valori attesi.

7.1. La trasparenza

Si rinvia all'apposita Sezione Trasparenza del presente Piano, elaborata ai sensi delle modifiche apportate all'art. 10 del d.lgs 33/2013 dal d.lgs n. 97/2016 che hanno previsto l'accorpamento tra programmazione della trasparenza e programmazione delle misure di prevenzione della corruzione.

Al riguardo, va rappresentato che le funzioni di Responsabile della trasparenza sono state affidate, in base al richiamato D.P.C.M. 23 febbraio 2016, al Responsabile della prevenzione della corruzione in conformità con quanto previsto all'art. 1, co. 7, della legge 190/2012 come modificato dall'art. 41, co. 1, lett. f) del d.lgs 97/2016.

Alla luce della delibera ANAC n. 1310/2016, tale sezione del PTPCT deve essere impostata come atto organizzativo fondamentale dei flussi informativi necessari per garantire l'individuazione, l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati. In tale ottica, e in ragione del superamento del regime di avvalimento di cui all'art. 24 D.P.C.M. del 23 febbraio 2016, si è provveduto all'aggiornamento della scheda riepilogativa di cui all'Allegato 4 al previgente Piano.

In merito, si fa notare che, nell'Aggiornamento 2018 al PNA 2016, l'ANAC evidenzia come, anche a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento (UE) 2016/679 e del d.lgs 101 del 10 agosto 2018, il regime di trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici sia rimasto sostanzialmente inalterato, restando fermo il principio che è consentito solo se ammesso da norma di legge o di regolamento. Viene sottolineata, pertanto, la necessità che l'amministrazione, prima di mettere a disposizione sui propri siti dati e documenti, verifichi scrupolosamente che l'obbligo di pubblicazione sia effettivamente previsto dalla disciplina in materia di trasparenza.

Trasparenza e Privacy risultano di fatto tra loro complementari e non antagoniste, richiedendo la necessità di ricercare, di volta in volta, il giusto equilibrio in grado di contemperare l'obbligo di diffusione e il diritto di conoscenza di dati, informazioni e documenti dell'amministrazione con l'esigenza di assicurare la protezione e tutela di dati personali e sensibili, nel pieno rispetto delle disposizioni in materia dettate dal regolamento comunitario.

La trasparenza intesa come chiarezza, evidenza e sburocrazizzazione dell'azione amministrativa diventa chiaramente una regola di base e una misura primaria del tutto strumentale alla prevenzione degli eventi corruttivi e come tale prevista in relazione a gran parte dei processi valutati oggetto di particolare rischio corruttivo. E da realizzare attraverso tutti gli strumenti possibili, ivi compresi l'implementazione della strumentazione e delle piattaforme informatiche, la garanzia di un'informazione sempre più qualificata e il costante miglioramento e aggiornamento del sito istituzionale.

Questi i temi peraltro trattati nell'ambito della prima Giornata della Trasparenza dell'INL tenutasi in data 18 dicembre 2018 che ha rappresentato un momento emblematico ed un evento ben rappresentativo dell'impegno assunto da INL nel rispetto dei canoni del buon andamento dell'attività amministrativa e della condivisione con gli stakeholder, sia interni che esterni, sia pubblici che privati, dei temi della trasparenza, della prevenzione della corruzione e del trattamento dei dati personali.

Nell'ambito di tale evento si è pur sottolineato come la crescente attenzione rivolta alle prescritte finalità di trasparenza e di apertura partecipativa ai soggetti privati necessari, comunque, di un ponderato bilanciamento tra l'espansione di siffatti presidi di garanzia e la salvaguardia dei principi di speditezza, tempestività ed economicità dell'azione amministrativa, ugualmente riconducibile ai principi di buon andamento dell'amministrazione.

7.2. Il piano della formazione

La legge n. 190/2012 attribuisce ha attribuito un ruolo fondamentale all'attività formativa in materia di prevenzione e contrasto alla corruzione, che si esplica sia a livello generale per al fine di favorire la diffusione della cultura della legalità, dei valori dell'etica e dell'integrità attraverso il coinvolgimento di tutto il personale dipendente, sia a livello specifico, attraverso un'attività formativa di carattere tecnico rivolta a precise categorie in base al ruolo dalle stesse svolto nell'ambito delle azioni dell'anticorruzione.

Tenuto conto della corposa attività formativa già svolta in attuazione dei PTPCT del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che ha visto il coinvolgimento nella formazione di base della quasi totalità del personale delle aree funzionali e della totalità del personale dirigenziale già appartenente ai ruoli del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e confluito nell'attuale Agenzia, nel primo biennio di operatività, l'Ispettorato nazionale ha proceduto all'attivazione di specifiche iniziative formative che hanno tenuto conto, in particolare, dei cd. rischi prioritari riconducibili alla macro-attività "Vigilanza".

In definitiva, anche nell'annualità 2019 le iniziative formative dei dirigenti e del personale delle Aree continueranno ad essere programmate, secondo le priorità connesse alle seguenti aree rischio:

- Area "Ispezioni e sanzioni" – Rischio prioritario;
- Area "Contenzioso";
- Area "Affidamenti lavori, servizi e forniture";
- Area "Provvedimenti ampliativi della sfera dei destinatari".

La formazione specifica avviata negli anni 2017-2018, è stata rivolta prioritariamente ai dirigenti e al personale ispettivo e amministrativo incaricato di funzioni di coordinamento all'interno delle strutture territoriali.

In particolare, la formazione somministrata al personale ispettivo si è sviluppata su due diverse direttrici. La prima finalizzata ad accrescere ed uniformare le competenze di tutto il corpo ispettivo, in modo da assicurare anche la piena condivisione di metodologie tra i diversi "corpi" ispettivi di provenienza ministeriale da una parte e dell'INPS e dell'INAIL dall'altra; la seconda specifica in materia di anticorruzione finalizzata alla diffusione dei temi dell'etica e della legalità, diversamente modulata per il personale ispettivo e per il personale con funzioni di coordinamento della vigilanza.

Al fine di consentire una capillare condivisione dei principi in materia di anticorruzione, si è ritenuto opportuno, sin dal 2017, programmare una formazione di base "a distanza" in grado di coinvolgere tutto il personale ispettivo, attingendo all'offerta dei corsi in modalità *e-learning* disponibile nel catalogo della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA).

Pertanto, nel corso del 2019, anche alla luce dei *feedback* sull'attività precedentemente realizzata, si procederà, in coerenza con l'analisi dei rischi prioritari individuati, a completare la formazione di base per tutto il personale con profilo professionale ispettivo e ad avviare la formazione di base in materia di prevenzione della corruzione anche il personale impegnato nelle aree di rischio "Affidamenti lavori, servizi e forniture", "Contenzioso" e "Provvedimenti ampliativi della sfera dei destinatari".

Anche per tali figure professionali si intende assicurare - compatibilmente con l'offerta formativa disponibile - un percorso di formazione possibilmente in aula per il personale con responsabilità di coordinamento e in modalità *e-learning* o *webinar* per il restante personale.

In sintesi, l'attività formativa svolta in aula nel primo biennio di operatività dell'INL può ritenersi soddisfacente, sia per i contenuti didattici garantiti dalla SNA in funzione della specificità del ruolo del personale interessato (coordinatori area vigilanza), sia per la previsione di una formazione del personale degli uffici territoriali impiegato nell'attività costituente il *core business* dell'INL (ispettori del lavoro), intesa ad agevolare la diffusione, quanto più possibile capillare, dei contenuti e della cultura della legalità, dell'etica pubblica e della prevenzione del rischio corruttivo.

I corsi - sia nella modalità d'aula che in quella a distanza - hanno fornito al personale discente un quadro complessivo e organico degli strumenti e delle misure di contrasto alla corruzione attraverso una metodologia didattica di taglio teorico/pratico riferita alle azioni organizzative necessarie a mitigare il rischio, così come individuate dalla legge e dal PNA.

Per l'anno 2019, è altresì in programma l'attivazione di un'apposita iniziativa formativa in materia di *Risk Management - Internal auditing*, destinato al personale delle sedi centrali impegnato in attività di controllo interno, in regime convenzionale con la SNA.

Misura	Struttura Responsabile	Indicatore	Risultato atteso	Periodo di attuazione della misura
Formazione sui temi dell'anticorruzione e dell'etica pubblica	DC Risorse Dirigenti varie sedi	Rapporto % di eventi corruttivi posti in essere da personale formato in materia	≤ a 0,1%	Annuale

7.3. La rotazione degli incarichi

La rotazione è stata introdotta come misura di prevenzione della corruzione dall'articolo 1 comma 5 lettera b) della legge n. 190/2012, con il precipuo scopo di limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare eventi corruttivi.

Tale misura è stata ulteriormente ribadita e rafforzata con la delibera ANAC 831 del 3 agosto 2016 e, da ultimo, nell'aggiornamento 2018 al PNA 2016, in cui l'Autorità esprime la necessità di soffermarsi su tale misura ordinaria di prevenzione stante *"il rilievo che essa può avere nel limitare fenomeni di mala gestio e corruzione"*, rinnovando la raccomandazione alle amministrazioni di osservare una maggiore attenzione sia alla relativa programmazione all'interno del PTPCT che all'applicazione concreta della misura, pur ribadendo il principio dell'autonoma determinazione e programmazione delle modalità di attuazione rimessa alle amministrazioni.

Va considerato al riguardo che, con decreto direttoriale n. 11 del 22 dicembre 2016, l'INL ha adottato i *"Criteri datoriali in ordine alle modalità di conferimento, mutamento e revoca degli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale e di livello non generale"*, mutuando quelli già definiti con atto del Segretario generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali registrato alla Corte dei Conti in data 26 aprile 2010, registro n. 6, foglio n. 72, sulla cui scorta sono stati già conferiti gli incarichi dirigenziali di livello generale della struttura centrale.

Nell'ambito delle strutture centrali, la rotazione degli incarichi dirigenziali è misura che dovrà valutarsi in considerazione della professionalità e dell'alta specializzazione nelle materie afferenti alle attività di competenza, al fine di salvaguardare i livelli di efficienza e buon andamento dell'amministrazione.

Sulla scorta dei medesimi criteri, è stata perfezionata anche la procedura di conferimento degli incarichi di livello non generale delle strutture territoriali (Ispettorati territoriali e interregionali), che ha portato, pur nell'ambito di un'Agenzia di nuova istituzione, alla rotazione di più del 50% del personale dirigenziale

precedentemente impegnato nelle omologhe strutture territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Nell'ambito delle strutture territoriali, che risultano quasi totalmente impegnate nelle attività operative afferenti alla macro-area "Vigilanza" e quindi esposte al rischio prioritario "ispezioni e sanzioni", la rotazione degli incarichi dirigenziali di II fascia va, in termini generali, sempre favorita.

La rotazione del personale non dirigenziale addetto alle aree di rischio dovrà essere garantita tenendo conto delle professionalità richieste, delle relative disponibilità e attitudini organizzative, nonché della concreta possibilità di attivare i necessari percorsi formativi.

L'INL intende dare, pertanto, maggiore rilievo alla rotazione, quale misura da pianificare anche nel lungo periodo, agevolando e rendendo il personale il più possibile flessibile e impiegabile in diverse attività, sia attraverso un'adeguata formazione, sia attraverso un affiancamento al personale responsabile di un'attività o al funzionario istruttore di altro personale che possa sostituirlo, garantendo una maggiore compartecipazione del personale alle diverse attività dell'ufficio.

In alternativa alla rotazione, ovvero alla temporaneità degli incarichi, potranno essere adottate scelte organizzative e misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, ad es. la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni e avendo cura di favorire la trasparenza "interna" delle attività o ancora l'articolazione delle competenze. Ciò nella piena consapevolezza che la misura di rotazione va programmata adeguatamente e su base pluriennale, con un criterio di gradualità per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria ed evitare, attraverso adeguate attività formative e/o di affiancamento, situazioni di infungibilità, preclusive della rotazione a causa della elevata preparazione e specificità tecnica del personale preposto.

Per quanto riguarda gli incarichi dirigenziali, si ricorda che, a norma dell'art. 19, comma 2 del d.lgs 165/2001, modificato dal decreto legge n. 115/2005, e della direttiva n. 10/2007 del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella PA, la *"durata dell'incarico, che deve essere correlata agli obiettivi prefissati, non può essere inferiore a tre anni né eccedere i cinque"*. L'incarico può essere rinnovato, previa motivazione ed in raccordo con la normativa per la trasparenza e l'anticorruzione.

La rotazione è criterio che richiede particolare attenzione per le aree territoriali previamente valutate come a più alto rischio.

La rotazione del personale non dirigenziale è applicabile anche ai titolari di posizione organizzativa e incarichi di alta professionalità, laddove può essere effettuata in modo funzionale, con un'organizzazione del lavoro basata su una modifica periodica dei compiti e delle responsabilità affidati al personale, anche mediante, ad esempio, la rotazione periodica dei responsabili dei procedimenti o delle relative istruttorie.

La temporaneità dell'incarico deve essere fissata secondo criteri di ragionevolezza, tenuto conto anche delle esigenze organizzative, tenendo presente la qualificazione e le competenze richieste per la funzione

da svolgere, onde preservare e ottimizzare al meglio possibile le professionalità acquisite, in particolare per le attività e procedure più complesse, e garantire la continuità e l'efficienza amministrativa.

Per il personale non dirigenziale, la durata dell'incarico e della funzione di responsabile del procedimento può ugualmente variare, secondo criteri di opportunità, funzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa.

La rotazione non può trovare applicazione, per evidenti esigenze organizzative, laddove l'attività richieda il possesso di titolo di studio specialistico posseduto da una sola unità lavorativa.

La individuazione di rischi prioritari nella macro-attività "Vigilanza" richiede l'applicazione della misura della rotazione del personale anche per la prassi diffusa negli uffici territoriali relativa all'organizzazione delle visite ispettive da parte di almeno due unità ispettive ("coppie ispettive"), nonché per l'assegnazione di compiti ispettivi relativi ad aziende in precedenza già ispezionate.

Nell'attuale mappatura dei rischi, la rotazione è altresì individuata tra le misure per prevenire il rischio di abuso nell'assegnazione del personale alle commissioni di esame per l'abilitazione di consulente del lavoro.

Misura	Struttura Responsabile	Indicatore	Risultato atteso	Periodo di attuazione della misura
Rotazione dirigenziale	DC Risorse	Assenza di anomalie di natura corruttiva	Ottimizzazione delle risorse nell'ottica della prevenzione della corruzione	Annuale
Rotazione incarichi di responsabilità	Dirigenti	Assenza di anomalie di natura corruttiva	Ottimizzazione delle risorse nell'ottica della prevenzione della corruzione	Annuale
Rotazione coppie ispettive	Dirigenti sedi territoriali	Percentuale di rotazione nella formazione delle "coppie ispettive"	≥ 50% di rotazione	Semestrale
Rotazione del personale designato per le commissioni di esame di consulente del lavoro	Dirigenti sedi territoriali	Valutazione della professionalità	Promozione della professionalità in materia giuslavoristica	Annuale

7.4 Il monitoraggio dei tempi procedurali

Il monitoraggio periodico concernente il rispetto dei tempi procedurali è effettuato da ciascuna amministrazione ai sensi dell'articolo 1, comma 28, della legge n. 190/2012. In merito, si evidenzia che l'obbligo di pubblicazione dei relativi dati, già previsto dall'articolo 24, comma 2 del decreto legislativo n. 33/2013, risulta abrogato ai sensi dell'art. 43, comma 1, lett. c) del d.lgs n. 97/2016. Il mancato rispetto dei termini procedurali, in quanto rivelatore di una possibile inadeguata gestione amministrativa, richiede la predisposizione di un idoneo sistema di rilevazione e monitoraggio dei tempi di conclusione del procedimento, finalizzato al rilievo e alla tempestiva eliminazione di eventuali anomalie non giustificabili, anche a fini anticorruptivi.

Relativamente al monitoraggio dei tempi procedurali, allo stato e nelle more della definizione di una mappatura dei procedimenti di competenza dell'INL, resta ferma la rilevazione già effettuata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali - consultabile alla pagina <http://www.lavoro.gov.it/Amministrazione-Trasparente/Attivita-e-procedimenti/Pagine/Monitoraggio-tempi-procedimentali.aspx> -stante la sostanziale corrispondenza tra i relativi procedimenti.

Nel corso del 2019, in ragione del superamento del regime di avvalimento, l'INL procederà ad una ricognizione dei procedimenti e ad un aggiornamento di quella già effettuata dal Ministero.

Nelle more della definizione di un modello di controllo interno, da effettuarsi anche tramite disposizione di apposito applicativo, finalizzato a rilevare e monitorare i tempi procedurali, il monitoraggio sarà comunque effettuato su tutti i procedimenti già individuati.

Misura	Struttura Responsabile	Indicatore	Risultato atteso	Periodo di attuazione della misura
Monitoraggio dei tempi procedurali	Dirigenti varie sedi Referenti per la trasparenza	Rapporto percentuale di anomalie eliminate rispetto ai procedimenti conclusi oltre il termine	≥ all' 80%	Annuale

7.5. Il codice di comportamento

Il *Codice di comportamento*, adottato con d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, sulla base del disposto dell'art. 54 del d.lgs n. 165 del 2001, definisce gli obblighi minimi dei dipendenti pubblici e che deve essere integrato, in tutte le Amministrazioni, da specifici Codici di comportamento.

A tal proposito, si rappresenta che il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, si è ulteriormente dotato - rispettivamente con D.M. del 15 gennaio 2014 e con D.M. del 10 luglio 2014 - del *Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro* e del *Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*.

Per espressa previsione del D.P.C.M. 23 febbraio 2016 (art. 25), nelle more dell'adozione di uno specifico codice di comportamento dell'Agenzia che tenga conto anche di quanto raccomandato nella determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015, recante *“Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”*, i codici in questione hanno trovato applicazione anche per l'INL e sono stati estesi al personale proveniente dai ruoli di INPS e INAIL.

Nel corso dell'anno 2018, in forza del completamento della fase di operatività strutturale dell'Agenzia e con l'adozione di misure organizzative allo stato in via di sperimentazione, si è avviata l'analisi di una revisione del codice di comportamento integrativo del d.P.R. n. 62/2013.

Alla luce di quanto previsto da ANAC nell'Aggiornamento 2018, si darà luogo alla elaborazione di un Codice di comportamento INL che tenga conto delle annunciate linee guida ANAC sui nuovi codici di amministrazione, la cui emanazione è prevista per i primi mesi dell'anno 2019.

In merito, si raccoglie la raccomandazione impartita da ANAC nel citato aggiornamento, laddove nel sottolineare la stretta connessione tra il PTPCT e il Codice di comportamento, quali strumenti di prevenzione della corruzione, si invita a *“valutare per ciascuna delle misure proposte, se l'attuale articolazione dei doveri*

di comportamento (tra doveri del codice nazionale e doveri del vigente codice amministrazione) è sufficiente a garantire il successo delle misure, ovvero se sia necessario individuare ulteriori doveri, da assegnare a determinati uffici (o categorie di uffici) o a determinati dipendenti (o categoria di dipendenti)”.

In questo modo, come evidenziato dall'Autorità, l'INL potrà avvalersi, nella redazione del nuovo Codice di comportamento, non solo delle indicazioni operative fornite dalle emanate linee guida, ma anche di un proprio sistema organizzato dei doveri di comportamento connessi alla piena attuazione del PTPCT da parte dei dipendenti.

Utile ai fini della elaborazione del nuovo Codice ad uso di INL, potrà risultare evidentemente anche l'analisi delle violazioni del d.P.R. n. 62/2013 e delle integrazioni previste dal codice dell'amministrazione verificatesi nel primo biennio di operatività dell'Ente, peraltro sinteticamente illustrate nella Scheda di relazione annuale del RPCT.

Tanto premesso, si evidenzia che nell'annualità 2018, sono state rilevate in totale n. 6 violazioni al codice di comportamento, che hanno dato luogo all'adozione di n. 5 provvedimenti disciplinari e di n. 1 sanzione amministrativa, il che è sintomo di un personale dipendente fondamentalmente consapevole e diligente rispetto ai propri doveri comportamentali.

Misura	Struttura Responsabile	Indicatore	Risultato atteso	Periodo di attuazione della misura
Codice di Comportamento	DC Risorse umane, bilancio e affari generali – UPD	Personale coinvolto in procedimenti disciplinari per violazione doveri comportamentali	Numero di segnalazioni ≤ alle segnalazioni del 2018	Annuale

7.6. Il whistleblower

In virtù del protocollo di avalimento delle strutture ministeriali in relazione alla strumentazione e alle procedure informatiche, il nuovo Ente ha continuato ad utilizzare nel primo biennio di operatività la "Procedura di segnalazione di illeciti o di irregolarità - Disciplina della tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)" (decreto 9 luglio 2014), realizzata dal Responsabile dell'anticorruzione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con l'Ufficio informatica e telematica del Dipartimento per le politiche di gestione, promozione e sviluppo delle risorse umane e strumentali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La gestione delle segnalazioni è avvenuta attraverso un sistema che ha assicurato la riservatezza del flusso di dati, in modo che l'identità del segnalante fosse conoscibile solo dal Responsabile o, in sua assenza o impedimento, dal funzionario appositamente autorizzato.

A tutt'oggi, è in uso la piattaforma informatica già predisposta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, all'interno della quale è stata attivata la casella dedicata "Segnalazione illeciti anticorruzione INL" che trova altresì specifica evidenziazione sul sito web dell'Ispettorato.

Si dà atto che nell'anno 2018 sono pervenute n. 3 segnalazioni non pertinenti e cioè provenienti da soggetti non dipendenti dall'Amministrazione e/o per circostanze non attinenti ad illeciti, in merito alle quali si è provveduto, in ogni caso, ad informare i richiedenti circa la diversa funzionalità della casella istituita; è pervenuta n. 1 segnalazione da dipendente, in corso di valutazione.

Nella piena consapevolezza che l'integrità e la trasparenza vadano perseguite certamente anche attraverso la cultura della denuncia e dunque tramite la promozione, a livello interno e territoriale, dell'istituto del cd. *whistleblower*, quale misura di prevenzione e strumento idoneo ad una maggiore correttezza, soprattutto per quanto attiene all'attività ispettiva, questa Amministrazione mira a promuovere, con sempre maggiore determinazione, il ricorso all'istituto.

Il *whistleblower* è infatti il dipendente, e da ultimo anche il lavoratore o collaboratore di impresa fornitrice di beni e servizi o che realizzi opere in favore dell'amministrazione pubblica, il quale, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al Responsabile della prevenzione della corruzione dell'ente o all'Autorità nazionale anticorruzione, all'Autorità giudiziaria ordinaria o contabile, le condotte illecite o di abuso di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro (art. 54 bis del d.lgs 165/2001, come modificato dall'art. 1 della legge 179/2017).

E' pertanto di tutta evidenza la portata che può rivestire, ai fini di una maggiore garanzia di trasparenza dell'attività istituzionale, questo particolare istituto di segnalazione di illeciti.

A tal fine INL, oltre a verificare la procedura necessaria per l'effettiva riservatezza del flusso di dati, in particolare attinenti all'identità del denunciante, assicura -mediante adeguato monitoraggio- al dipendente di essere effettivamente tenuto esente da conseguenze pregiudizievoli, anche di tipo disciplinare, oltre

essere tutelato da qualsiasi tipo di altra misura discriminatoria, diretta o indiretta, in qualche modo connessa alla propria denuncia.

Misura	Struttura Responsabile	Indicatore	Risultato atteso	Periodo di attuazione della misura
Segnalazione <i>whistleblower</i>	RPCT	Rapporto percentuale tra segnalazioni pervenute e conseguenze pregiudizievoli riscontrate	0 %	Annuale

7.7 Inconferibilità e incompatibilità

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

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

L'accertamento circa la sussistenza di precedenti penali avviene mediante acquisizione d'ufficio, ovvero mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del d.P.R. n. 445 del 2000 (art. 20 d.lgs n. 39 del 2013). Se all'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la pubblica amministrazione, la Direzione centrale competente:

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

In caso di violazione delle previsioni di inconferibilità, secondo l'art. 17 del d.lgs n. 39, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18 del medesimo decreto. Ai sensi dell'art. 15, comma 1, del citato decreto legislativo, il RPC verifica il rispetto delle disposizioni sulla inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi dettate dal suddetto decreto. Ai sensi del successivo comma 2 del medesimo art. 15, inoltre, al Responsabile del Piano è demandato il compito di segnalare i casi di possibile violazione delle disposizioni dettate dal predetto decreto all'Autorità nazionale anticorruzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato nonché alla Corte dei Conti, per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative.

La Direzione centrale risorse umane, bilancio e affari generali provvede ad informare tempestivamente il RPCT di tutti gli incarichi dirigenziali conferiti, comunica e aggiorna, con cadenza semestrale e comunque in tempo utile a consentire l'aggiornamento e l'implementazione del Piano, la situazione relativa alle condanne per reati contro la PA di cui sia stata messa a conoscenza dall'Autorità Giudiziaria, ai sensi dell'art. 129 disp. att. c.p.p., anche con sentenza non passata in giudicato, riguardanti personale dell'Agenzia, specificando gli incarichi dirigenziali svolti.

All'atto del conferimento di un nuovo incarico dirigenziale, la Direzione centrale competente verifica la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo ai dipendenti e/o soggetti cui intende conferire l'incarico in questione. In relazione agli incarichi ex art. 53 d.lgs 165/01, l'Ispettorato ha adattato al proprio format la modulistica già in uso al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, rendendola disponibile sul proprio sito istituzionale, nella sezione Amministrazione trasparente. Ai fini della autocertificazione degli incarichi ricoperti e delle contestuali dichiarazioni di insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità ex art. 20 d.lgs n. 39/2013 si rinvia alla specifica modulistica resa disponibile sul sito istituzionale nella sezione Amministrazione trasparente.

Come per il precedente anno, anche nel 2018, è stata ritualmente acquisita, all'atto del conferimento dell'incarico, la dichiarazione resa, ai sensi del d.P.R. n. 445/2000 da parte del soggetto interessato, mediante la modulistica adottata dall'Amministrazione. Nel corso dello stesso anno non sono emersi, né sono stati segnalati al RPCT, profili di irregolarità in merito agli incarichi a seguito del conferimento degli stessi.

In linea con la delibera ANAC n. 833 del 3 agosto 2016, che ha posto l'accento sulle verifiche e i controlli inerenti tale misura, nel triennio 2019-2021 il RPCT attiverà il monitoraggio dei relativi procedimenti di controllo.

Misura	Struttura Responsabile	Indicatore	Risultato atteso	Periodo di attuazione della misura
Dichiarazioni di insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità	DC Risorse RPCT	Percentuale di irregolarità rispetto agli incarichi conferiti	0%	Annuale

7.8. Patti di integrità

Ai sensi dell'art. 1, comma 17, della legge n. 190 del 2012, i patti di integrità rappresentano lo strumento più efficace per attuare la prevenzione della corruzione e la trasparenza nel contesto esterno, e nello specifico nel settore dei pubblici appalti.

Come precisato nel Piano Nazionale Anticorruzione 2013, i patti di integrità e i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara d'appalto. Essi mirano a stabilire un complesso di regole di comportamento intese a prevenire fenomeni di corruzione e a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti e per il personale dipendente addetto all'espletamento delle procedure di affidamento di beni, servizi e lavori e nel controllo dell'esecuzione del relativo contratto assegnato.

Onde prevenire possibili illegalità in tale ambito, si intende potenziare di tali strumenti di carattere pattizio e la verifica della loro attuazione quali misure alternative, al fine di assicurare comunque il rispetto delle norme in materia di trasparenza ed anticorruzione (delibera ANAC n. 8 del 17 giugno 2015, intitolata "Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici").

Particolare attenzione è dedicata anche al monitoraggio dell'adozione e dell'attuazione dei Patti di Integrità.

Misura	Struttura Responsabile	Indicatore	Risultato atteso	Periodo di attuazione della misura
Patti di integrità	Dirigenti varie sedi	Percentuale di predisposizione dei Patti d'integrità in rapporto alle procedure di affidamento	100%	Annuale

7.9 Comunicazione di astensione per conflitto d'interessi

Ai sensi dell'art. 7 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, adottato con d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, il dipendente che, nell'ambito delle proprie mansioni e nell'adozione di decisioni o a altre attività che possano coinvolgere interessi privati, si trovi in una situazione anche potenziale di conflitto di interessi, o in presenza di ragioni di opportunità e convenienza di astensione, ha l'obbligo di comunicarlo tempestivamente all'ufficio di appartenenza, rimettendo al dirigente le valutazioni di competenza.

Nel caso in cui le motivazioni dell'astensione siano valutate come fondate e sussistenti, il dipendente è sollevato dall'incarico e, in carenza di dipendenti professionalmente idonei a svolgerlo, ogni compito relativo al procedimento è avocato al dirigente stesso.

Qualora il conflitto riguardi il dirigente, le valutazioni di competenza sono rimesse al Responsabile per la prevenzione della corruzione.

Inoltre, ai sensi dell'art. 6-bis della legge n. 241/1990, introdotto dall'art. 1, comma 41, della legge n. 190/2012, il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le

valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi, in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

La disposizione persegue chiaramente finalità preventive del possibile conflitto con l'interesse di cui sono portatori il destinatario del procedimento e gli ulteriori altri interessati.

Tanto premesso, si evidenzia che nel corso dell'anno 2018 non sono state registrate dall'UPD della Direzione centrale risorse umane, bilancio e affari generali segnalazioni di violazione dell'obbligo di astensione per conflitto di interessi.

Misura	Struttura Responsabile	Indicatore	Risultato atteso	Periodo di attuazione della misura
Comunicazione di astensione per conflitto di interessi	Dirigenti varie sedi RPCT	Percentuale di procedimenti disciplinari per conflitto di interessi non dichiarato	0%	Annuale

7.10 Informatizzazione dei processi

Nell'ambito delle risorse disponibili, l'amministrazione deve tendere alla informatizzazione dei processi, quale misura idonea all'ottimizzazione e maggiore efficienza dell'azione amministrativa, al contempo idonea alla prevenzione di potenziali eventi corruttivi.

A seguito della cessazione del regime di avvalimento con le strutture ministeriali, l'INL è attualmente impegnato nell'attività di completa informatizzazione dei processi, nella piena consapevolezza della complessità di tale operazione, che, oltre a coinvolgere risorse umane e finanziarie dell'amministrazione, è connessa alle effettive potenzialità di innovazione tecnologica a disposizione della stessa ed è in grado, modificando precedenti prassi, di influire anche sui risultati attesi e sul rapporto con i soggetti esterni.

In particolare, ai sensi del presente PTPCT e dell'allegata mappatura, l'informatizzazione di processi è misura di prevenzione prevista nella mappatura dei rischi in relazione alle *Attività di programmazione e di svolgimento dell'attività ispettiva* nell'ambito dell'area vigilanza, di *Riscossione coattiva* nell'ambito dell'area legale e di *Liquidazione delle fatture* nell'ambito della gestione delle spese.

A riguardo, si prevede l'adozione della misura dell'informatizzazione alla cura e custodia in forma digitale dei fascicoli relativi alle pratiche in lavorazione

Misura	Struttura Responsabile	Indicatore	Risultato atteso	Tempistica Periodo di attuazione della misura
Informatizzazione dei processi	DC Risorse umane, bilancio e affari generali Dirigenti varie sedi	Rapporto percentuale tra le anomalie segnalate relative all'utilizzo dei strumenti e applicativi informatici disponibili rispetto agli uffici che li utilizzano	Percentuale \leq al 30%	Annuale

7.11 Altre misure

La condivisione del modello di analisi del rischio con tutti i soggetti coinvolti nella sua gestione, chiamati ad effettuare una valutazione ed una proposta di trattamento, ha consentito non solo di censire ulteriori processi rispetto a quelli mappati in precedenza, ma anche di focalizzare specifiche misure di prevenzione e contrasto del rischio corruttivo.

In particolare, ciò è avvenuto in ordine alle attività svolte nelle sedi territoriali, nell'ambito di due processi relativi agli Uffici legali e del contenzioso e di un processo riconducibile all'Area vigilanza.

Nello specifico, per il processo *Emissione ordinanza ex legge 689/81* si è individuata quale misura di prevenzione specifica la *Procedimentalizzazione dell'ordinanze di archiviazione*, già adottata con nota prot. 10669 del 23 luglio 2009 dal Direttore generale della ex Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e ribadita con nota prot. 3751 del 4 marzo 2015. Si tratta di una procedura volta alla condivisione dell'atto di archiviazione previo confronto tra il Dirigente responsabile dell'adozione dell'atto, il funzionario coordinatore dell'Area di Vigilanza e del funzionario coordinatore dell'Area del Contenzioso.

Inoltre, in riferimento al processo di competenza degli Uffici territoriali *Rappresentanza in giudizio* si è inteso richiamare, quale misura di contrasto specifica, il *Monitoraggio dell'attività del contenzioso e nello specifico degli esiti di soccombenza* che consente, attraverso l'analisi delle sentenze di condanna, di rilevare eventuali condotte a rischio.

Infine, in relazione al processo ispettivo *Provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale*, ulteriore processo a rischio censito per l'annualità 2019, si individua quale misura specifica la *Adozione di direttive uniformanti*, intesa a limitare la possibilità di comportamenti non omogenei e di potenziali rischi corruttivi, in materia peraltro già contemplata dalla circolare n 33 del 10 novembre 2009 emanata dalla precitata Direzione generale.

8. METODOLOGIE PER L'AGGIORNAMENTO DEL PIANO

Come noto, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza rappresenta lo strumento attraverso il quale l'Amministrazione sistematizza e descrive un processo, articolato in fasi tra loro collegate concettualmente e temporalmente, che è finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo.

Con l'aggiornamento annuale della predetta strategia di prevenzione, l'Amministrazione intende provvedere ad una revisione organica del livello di esposizione al rischio corruttivo che, potenzialmente, investe l'arco dei procedimenti mappati in ogni struttura, fornendo in sintesi le risultanze di un programma di attività condotte nel corso della precedente annualità.

Inoltre, sulla base della sistematizzazione dei rischi, si cerca di individuare un modello di gestione e trattamento del fenomeno corruttivo “sostenibile” e declinabile nel contesto operativo in cui agiscono tutti gli attori istituzionali coinvolti nella *governance* dei processi.

Ai fini dell’aggiornamento, si procede preliminarmente alla verifica e all’analisi dello stato attuale delle aree di rischio e del relativo livello di esposizione, anche mediante coordinamento con gli Uffici di riferimento.

In considerazione del fatto che solo dal 1° gennaio 2017 risulta operativo l’INL e che, in sede di prima adozione del Piano, si è fatto riferimento all’attività di analisi condotta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche in ragione della definizione dell’assetto organizzativo del nuovo Ente, si è stabilito di procedere, a decorrere dal triennio 2018-2020, secondo i seguenti *step*:

1. aggiornamento delle aree di rischio attraverso l’elaborazione/aggiornamento della relativa mappatura dei procedimenti basata su una rilevazione condivisa dei processi caratterizzanti l’azione amministrativa per una calibratura degli stessi in chiave di individuazione sia potenziale che reale del rischio correlato, una valutazione dello stesso in termini di impatto sul contesto operativo e di relativi costi di struttura e la ponderazione finale;
2. revisione e/o rideterminazione, per ciascuna area di rischio, delle esigenze di intervento utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, con l’indicazione di modalità, responsabili, tempi di attuazione ed indicatori in raccordo con il ciclo della performance;
3. individuazione, per ciascuna misura, del responsabile e del termine per l’attuazione, stabilendo il collegamento con il ciclo della *performance*;
4. attivazione dell’audit interno finalizzato anche al miglioramento della gestione del rischio dei processi coordinandolo con il controllo di gestione.

In relazione ai primi tre punti si evidenzia che, nel corso del 2019, si prevede l’attivazione di un Gruppo di lavoro per il coordinamento delle fasi del ciclo della performance e l’analisi e valutazione dello stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e in materia di pubblicità e trasparenza.

In relazione al quarto punto, si rappresenta che, nel corso dell’anno 2018, si è proceduto alla istituzione del Gruppo di Audit interno con decreto direttoriale n. 19 del 21/06/2018 - costituito da personale già selezionato e formato per effetto di precedente procedura selettiva disposta dal Segretario Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali- nonché all’adozione, con decreto direttoriale n. 20 del 28/08/2018, del Piano triennale di Audit interno e all’emanazione di Linee guida-Audit, descrittive dei principi, procedure, metodologie e strumenti di lavoro del Gruppo Audit.

In base alla pianificazione contenuta nel citato Piano triennale, si è dato avvio, nell’ultimo trimestre 2018, ai relativi interventi di *internal auditing*, quale attività utile, per le proprie finalità di verifica dell’efficienza, dell’efficacia e dell’economicità dei procedimenti svolti presso le strutture dell’Ispettorato, anche a supportare i responsabili di processo, sia nell’individuazione dei rischi, che nella conseguente fase di verifica delle misure poste in essere.

I risultati dell'attività svolta in detta annualità sono stati oggetto di attenta valutazione e di congrua relazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, dalla quale emerge come, *“pur trattandosi del primo anno di svolgimento di tale attività e non potendo quindi contare su pregresse esperienze dalle quali trarre spunti e aggiornamenti per le relative valutazioni”*, si sia riusciti a *“sperimentare un approccio metodologico sufficientemente dinamico e pragmatico”*.

L'attività è stata condotta interagendo direttamente *in loco* con il personale, dirigenziale e non, degli ITL auditati, utilizzando interviste e apposite *check list*, desunte prevalentemente dalla mappatura del rischio di cui al vigente Piano per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, oltre che mediante l'esame della documentazione riferibile all'attività, alla gestione e alla organizzazione interna agli Uffici.

Sulla base delle operazioni svolte, verbalizzate al termine di ciascuna attività di audit, si è proceduto alla redazione dei relativi Piani di azione, con l'indicazione delle misure correttive da effettuarsi a cura degli Uffici auditati, nei tempi e con le modalità previste.

Il quadro che è emerso dai primi interventi, peraltro effettuati in modo da garantire sufficiente *“asettività ed imparzialità”* dell'azione, ha posto in risalto *“criticità, certamente fisiologiche in seno alla Pubblica Amministrazione, riferite ad una organizzazione articolata e ramificata sul territorio nazionale, che prendono comunque spunto da pregressi comportamenti organizzativi e metodi di lavoro, non più aderenti ad una struttura del tipo Agenzia, modello che presume maggiore elasticità, dinamicità delle procedure, nonché una funzionale collaborazione tra ruoli, uffici ed enti esterni”*.

Nel corso del 2019, si procederà alla programmazione della ulteriore attività secondo quanto disposto dal Piano triennale Audit e dal relativo aggiornamento annuale, anche con il contributo dei Direttori Interregionali, *“mediante una articolazione su fasce di rischio ove collocare i vari Uffici, fermo restando che eventuali situazioni emergenziali saranno attenzionate in via prioritaria”*.

9. AUDIT INTERNO: IL MODELLO OPERATIVO AGGIORNATO A SEGUITO DELLO SCORRIMENTO ANNUALE DEL PIANO TRIENNALE

9.1 Premessa

Attraverso l'adozione dei modelli di analisi del rischio e delle correlate misure di trattamento, il team operativo, con apposite missioni di Audit in loco presso Uffici, sia centrali che periferici, potrà acquisire una maggiore consapevolezza dei rischi connessi a singoli processi e funzioni.

Sulla base dell'attività svolta dagli *internal auditor*, si intende procedere nel corso del 2019 alla definizione di un catalogo di buone prassi al fine di promuovere, in maniera graduale e considerevole, il miglioramento della funzionalità del sistema di *risk management*, attraverso lo sviluppo di metodologie e la partecipazione

diretta degli auditor alle varie attività di analisi del rischio, anche mediante l'attivazione degli idonei meccanismi di monitoraggio del rischio.

L'applicazione delle tecniche di *risk management* nel processo di audit potrà consentire di assicurare idonei standard qualitativi del servizio reso a favore dell'organizzazione.

Infine, con gli output dell'attività di *risk assessment*, si potranno definire le priorità di revisione sulle aree rilevanti che presentano maggiori criticità, in termini di rischio inerente o di rischio di controllo.

9.2. Gli auditor

9.2.1 Le caratteristiche

L'*internal auditor* deve possedere caratteristiche personali necessarie per un efficace espletamento degli incarichi di audit. Deve avere una rapidità di comprensione delle diverse situazioni organizzative dell'Amministrazione, capacità di analisi e di sintesi, elevato senso dell'etica e integrità morale, atteggiamento mentale di obiettività, attitudine ai rapporti interpersonali e capacità di comunicazione, conoscenza delle tecniche di "*problem solving*" e creatività nella ricerca di soluzioni per i problemi rilevati, determinazione nel conseguimento degli obiettivi.

L'attività di audit interno si sviluppa per progetti/attività realizzati dallo specifico *team* di lavoro costituito da personale con caratteristiche professionali e di esperienza idonee al conseguimento degli obiettivi dei singoli progetti e tal fine adeguatamente formato. Il lavoro di gruppo, salvo eccezioni, costituisce un presupposto di base per l'espletamento dell'attività di audit interno.

9.2.2 Formazione

Il personale al momento del suo ingresso nella funzione di audit interno deve essere adeguatamente formato. L'esigenza formativa si sviluppa lungo due direttrici separate: la formazione professionale di audit e la formazione generale di conoscenza dell'Amministrazione, con riguardo all'attività, all'organizzazione e alle regole interne.

L'articolazione dell'intervento formativo professionale di audit interno ha previsto la trattazione di moduli specifici al fine di garantire quel necessario raccordo tra i corollari degli strumenti e dei meccanismi descritti nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione dell'Amministrazione ed i principi fondanti e le leve di gestione del *risk assessment*, con l'obiettivo di individuare l'efficientamento tecnico organizzativo in grado di assicurare la *governance* dei controlli, tracciare, implementare e monitorare le principali aree del cambiamento organizzativo a tutela dell'integrità dell'azione amministrativa.

10. FLUSSI INFORMATIVI: IL RACCORDO TRA IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE E LE ALTRE FIGURE PRESENTI NELL'AMMINISTRAZIONE – IL RUOLO DEI REFERENTI A SUPPORTO

Lo svolgimento del ruolo di impulso che la legge affida al Responsabile della prevenzione richiede che:

- l'organizzazione amministrativa sia resa trasparente, con evidenza delle responsabilità per procedimento, processo e prodotto;
- le unità organizzative siano, oltre che coordinate tra loro, rispondenti alle esigenze funzionali.

A tal proposito, il Direttore generale dell'INL, nella sua qualità di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, impartisce indirizzi ed istruzioni affinché sia assicurato che tutte le unità organizzative forniscano il loro apporto collaborativo.

Al riguardo, la legge n. 190 del 2012 configura un illecito disciplinare per i dipendenti che violano le prescrizioni contenute nel Piano in quanto *“la violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare”* (art.14).

Inoltre, l'art. 16, co.1, alle lett. I-bis)- I-ter e I-quater del d.lgs n.165 del 2001 prevede che i dirigenti di livello generale debbano attivare ogni iniziativa idonea ad assicurare la *governance* dei processi esposti a rischio corruzione.

Il quadro normativo ed il nuovo assetto organizzativo dell'Agenzia forniscono un'indicazione chiara del circuito attivato, in base al quale l'attività del Responsabile della prevenzione è affiancata dai dirigenti, cui sono affidati poteri propositivi e di controllo e sono attribuiti obblighi di collaborazione e di monitoraggio.

Tra l'altro, lo sviluppo e l'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione sono il risultato di un'azione sinergica e combinata dei singoli responsabili degli Uffici e del Responsabile della prevenzione, secondo un processo *bottom-up* in sede di formulazione delle proposte e *top-down* per la successiva fase di verifica ed applicazione.

Le modalità di raccordo e di coordinamento tra il Responsabile della prevenzione e i Referenti garantiscono un meccanismo di comunicazione/informazione, *input/output* per l'esercizio della funzione che prevede, in particolare, l'elaborazione di report periodici sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione/contrasto.

Nel corso dell'anno 2018, il monitoraggio delle misure adottate, che sarà potenziato nell'annualità 2019 con le modalità dinanzi illustrate, è stato effettuato in funzione della graduale definizione della struttura organizzativa.

11. MONITORAGGIO DEL PIANO

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, entro il 15 dicembre di ogni anno, ovvero nel diverso termine indicato dall'ANAC e tendenzialmente corrispondente al successivo 31 gennaio, redige una relazione recante l'esito dell'attività svolta e i risultati conseguiti, basata anche sui rendiconti presentati dai dirigenti sulle misure poste in essere e sui risultati realizzati in esecuzione del Piano stesso e la trasmette

all'Organismo Indipendente di Valutazione, al Consiglio di Amministrazione e, per opportuna conoscenza, al Collegio dei Revisori.

Ai fini della diffusione all'esterno, della relazione viene data pubblicazione, al pari del presente Piano nell'apposita sezione della pagina *Amministrazione trasparente* del sito *web* istituzionale, in ossequio alle disposizioni normative vigenti in tema di trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle PP.AA.

SEZIONE TRASPARENZA

1. QUADRO NORMATIVO: LE MODIFICHE INTRODOTTE DAL DECRETO LEGISLATIVO N. 97/2016

Con l'emanazione del d.lgs n. 97/2016 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 legislatore si propone di favorire forme diffuse di controllo da parte dei cittadini, anche adeguandosi a standard internazionali, e di introdurre misure che consentano più efficaci azioni di contrasto alle condotte illecite ed ai fenomeni corruttivi nelle pubbliche amministrazioni. Obiettivi del decreto sopra richiamato sono in particolare:

- ridefinire l'ambito di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza;
- razionalizzare e precisare gli obblighi di pubblicazione;
- prevedere misure organizzative per la pubblicazione di alcune informazioni e per la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche;
- individuare i soggetti competenti all'irrogazione delle sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza.

Inoltre è introdotta una nuova forma di accesso civico libero ai dati e ai documenti pubblici, equivalente a quella che nei sistemi anglosassoni è definita Freedom of information act (F.O.I.A.).

Nel novellato art. 10 del d.lgs 33/2013, che prevede l'accorpamento tra programma della trasparenza e programma delle misure di prevenzione della corruzione, viene chiarito che la sezione del PTPCT sulla trasparenza deve essere impostata come atto organizzativo fondamentale dei flussi informativi necessari per garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati.

Al riguardo, l'ANAC, nella parte dedicata alla programmazione della trasparenza nella delibera 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 n.33/2013 come modificato dal d.lgs n. 97/2016), ha evidenziato che: *"...Caratteristica essenziale della sezione trasparenza è l'indicazione dei nominativi dei soggetti responsabili della trasmissione dei dati, intesi quali uffici tenuti alla individuazione e/o alla elaborazione dei dati, e di quelli cui spetta la pubblicazione. L'individuazione dei responsabili delle varie fasi del flusso informativo è anche funzionale al sistema delle responsabilità previsto dal d.lgs. 33/2013"*.

Inoltre, *“sia gli obiettivi strategici in materia di trasparenza (art. 1, co. 8, l. 190/2012), da pubblicare unitariamente a quelli di prevenzione della corruzione, sia la sezione della trasparenza con l’indicazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti e delle informazioni (art. 10, co. 1, d.lgs. 33/2013) costituiscono contenuto necessario del PTPCT. In assenza, è configurabile la fattispecie della mancata adozione del Programma triennale della trasparenza per cui l’ANAC si riserva di irrogare le sanzioni pecuniarie ai sensi dell’art. 19, co. 5, del d.l. 90/2014.”*

2. GESTIONE DEI FLUSSI

A seguito delle modifiche apportate all’art. 10 del d.lgs n. 33/2013 e alla luce della suddetta delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016 dell’ANAC, è stata predisposta, inizialmente dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e successivamente a cura dell’INL, una scheda contenente l’elenco degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs n. 33/2013 come modificato dal d.lgs n. 97/2016.

Detta scheda riepilogativa costituisce l’**Allegato n. 4**, rivista per l’annualità 2019 in ragione del superamento del regime di avvalimento e della definizione dell’assetto organizzativo di questa Agenzia.

Quanto al modello organizzativo di gestione dei flussi informativi, i competenti uffici provvedono ad inserire all’interno degli applicativi informatici in uso e a trasmettere o pubblicare i dati e le informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione ai sensi della normativa vigente.

Il RPCT svolge l’attività di controllo prevista dall’art. 43 del d.lgs n. 33/2013, come modificato dal d.lgs n. 97/2016, volta alla verifica degli adempimenti connessi agli obblighi di pubblicazione.

Nell’ottica di assicurare il corretto adempimento dell’obbligo di cui all’art. 7 del d.lgs n. 33/2013 (per cui *“I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente (... ..) sono pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell’articolo 68 del Codice dell’amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e sono riutilizzabili ai sensi del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, senza ulteriori restrizioni diverse dall’obbligo di citare la fonte e di rispettarne l’integrità”*) si continua a fare riferimento all’allegato tecnico predisposto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali che fornisce le ulteriori informazioni di dettaglio relative al disposto normativo. Nello specifico, nel predetto allegato sono spiegati i concetti normativi di dati, *dataset*, banca dati, documenti di tipo aperto, ecc. e sono individuati, quali formati per la pubblicazione di documenti aperti, i formati *odt* per i documenti testuali, *ods* per i fogli di calcolo, *odp* per i documenti di presentazione e *pdf/a* per i documenti contenenti testo e immagini, tutti già a disposizione nei programmi di Office, attualmente in uso nell’Amministrazione.

In attesa della definizione di standard di pubblicazione per le diverse tipologie di obblighi, a cura dell’ANAC secondo la procedura prevista dall’art. 48 del d.lgs n. 33/2013, ci si attiene alle seguenti indicazioni operative:

- Esposizione in tabelle dei dati oggetto di pubblicazione al fine di aumentare il livello di comprensibilità e di semplicità di consultazione dei dati stessi e assicurare agli utenti di

“Amministrazione Trasparente” la possibilità di reperire informazioni chiare e immediatamente fruibili (cfr. delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016);

- Indicazione della data di aggiornamento del dato, documento ed informazione pubblicata: in corrispondenza di ciascun contenuto della sezione “Amministrazione trasparente” va indicata la data di aggiornamento, distinguendo quella di iniziale pubblicazione da quella del successivo aggiornamento (cfr. delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016).

Nella fase di avvio dell’INL, l’utilizzazione della piattaforma informatica realizzata, in avvalimento, dalle competenti strutture del MLPS, in analogia con quella già in uso presso il suddetto dicastero, ha visto l’implementazione di diverse sotto-sezioni della Sezione Trasparenza, molte delle quali alimentate da flussi informatizzati di dati inseriti sugli applicativi ad uso interno (“Incarichi e attribuzioni INL”, “Trasparenza CV Dirigenti INL”, “Trasparenza aree funzionali INL”), anch’essi realizzati in analogia con quelli già in uso presso il MLPS.

3. ACCESSO CIVICO

Il d.lgs n. 33 del 2013, cd. “Decreto Trasparenza”, ha lo scopo di rendere prioritario nell’organizzazione delle pubbliche amministrazioni il principio della trasparenza e la sua attuazione pratica.

La suddetta normativa, così come modificata dal d.lgs n. 97/2016, ha introdotto nell’ordinamento due forme di accesso ulteriori rispetto al tradizionale accesso documentale ex artt. 22 e ss. della legge n. 241/1990: l’accesso civico semplice e l’accesso civico generalizzato.

L’accesso civico semplice, disciplinato dall’art. 5, comma 1, del citato decreto legislativo n. 33/2013 concerne l’obbligo, posto in capo alle pubbliche amministrazioni, di pubblicare documenti, informazioni o dati e comporta il diritto di chiunque di accedere ai medesimi, ottenendone la pubblicazione, nei casi in cui la stessa sia stata indebitamente omessa.

L’istanza è gratuita, non richiede motivazione e deve essere presentata, preferibilmente in via telematica, utilizzando l’apposito modulo all’indirizzo e-mail o di posta elettronica indicato nell’apposita pagina web del sito istituzionale.

L’Amministrazione provvede nel termine di trenta giorni e, in caso di accoglimento dell’istanza, dispone la pubblicazione dei dati, delle informazioni o dei documenti richiesti, comunicando al richiedente il relativo collegamento ipertestuale.

In tal caso, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è tenuto ad effettuare la segnalazione dei casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione all’ufficio di disciplina ai fini dell’eventuale attivazione del procedimento disciplinare e al vertice politico e all’OIV ai fini dell’attivazione delle altre forme di responsabilità.

Qualora la richiesta riguardi, parzialmente o totalmente, contenuti non soggetti a pubblicazione obbligatoria, l’amministrazione provvede a rigettare, parzialmente o totalmente, la richiesta, fornendo la motivazione ed indicando altresì i mezzi di riesame e di ricorso giurisdizionale esperibili.

L'accesso civico generalizzato, disciplinato dall'art. 5, comma 2, riconosce a chiunque il diritto di accedere a dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria e sempre che ciò non comporti per l'amministrazione un'attività aggiuntiva di elaborazione dei dati in suo possesso.

La ratio di tale istituto risiede nella dichiarata finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

Con riferimento alla legittimazione attiva, infatti, per l'accesso civico generalizzato – come peraltro già per quello semplice – non è richiesto un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al dato o al documento al quale si chiede di accedere, dal momento che “chiunque” può avanzare l'istanza, senza necessità di addurre una specifica motivazione.

Sul punto, peraltro, va ricordato che, con delibera n. 1309/2016, l'ANAC è intervenuta emanando le “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 n. 33/2013”, volti a tutelare gli interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dal successivo art. 5 bis.

La richiesta va presentata, preferibilmente in modalità telematica e con l'utilizzo del modulo scaricabile dal sito web istituzionale, all'Ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti, all'ufficio relazioni con il pubblico o ad altra struttura deputata alla trattazione di tali istanze.

L'Amministrazione è tenuta a accogliere o respingere l'istanza con provvedimento espresso e motivato entro il termine di trenta giorni, decorsi i quali la stessa si intende respinta.

In presenza di soggetti controinteressati, è tenuta a darne comunicazione agli stessi i quali, entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, possono presentare opposizione. Decorso inutilmente tale termine, l'Amministrazione provvede comunque sulla richiesta.

Il controinteressato o il richiedente possono rispettivamente contestare il provvedimento di accoglimento o di rigetto adottato dall'Amministrazione a fronte di un'istanza di accesso civico generalizzato, formulando istanza di riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il quale decide entro 20 giorni, sentito il Garante della privacy, ove l'accesso sia stato negato o differito a tutela di dati personali.

L'Accesso civico generalizzato può essere escluso o limitato dall'Amministrazione destinataria della richiesta, mediante opportuna motivazione, ai sensi dell'art. 5 bis d.lgs n. 33/13, nel caso in cui la richiesta possa generare un pregiudizio concreto alla tutela, in particolare, di interessi pubblici, tra cui la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento e il regolare svolgimento di attività ispettive, ovvero di interessi privati, inerenti la protezione dei dati personali, la libertà e la segretezza della corrispondenza, gli interessi economici e commerciali di persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso civico, semplice o generalizzato, o di mancata risposta entro i termini previsti, il richiedente può comunque ricorrere al Tribunale amministrativo regionale competente, nel rispetto delle norme del codice del processo amministrativo.

Nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale INL sono, peraltro, reperibili le informazioni specifiche relative alle forme di accesso, alle modalità, ai tempi ed alle procedure di presentazione delle richieste, nonché i modelli per la formulazione delle diverse tipologie di istanza.

Con particolare riferimento all'attività svolta in materia dall'Ispettorato, si segnala che, sin dal suo primo anno di operatività, sono state evase nei termini previsti tutte le richieste di accesso, sia civico che generalizzato, nonché quelle di riesame sul diniego.

A riguardo, in considerazione del monitoraggio che l'ANAC ha previsto di effettuare sulle decisioni delle amministrazioni afferenti alle istanze di accesso, e in ottemperanza ai suggerimenti della medesima Autorità, si è provveduto per il 2019 ad istituire il "Registro degli accessi", finalizzato ad una raccolta, organizzata e funzionale anche ai fini del monitoraggio, delle richieste relative a tutte le tipologie di accesso, ad uso degli Uffici, centrali e territoriali, dell'Ispettorato.

Il Registro, che contiene l'elenco delle richieste, con l'indicazione di oggetto, data e relativo esito, nonché di tutte le altre informazioni utili ad individuare l'intero iter procedimentale, sarà aggiornato con periodicità almeno semestrale e pubblicato, in osservanza delle regole a tutela dei dati personali, nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web istituzionale.

Il Registro degli accessi, come concepito da INL, permetterà di individuare più agevolmente le tipologie di accesso che pervengono a ciascun Ufficio, centrale o territoriale e i relativi esiti procedurali, e per ciò stesso di monitorare l'attuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza oltre che di realizzazione della tutela delle posizioni giuridiche qualificate.

Il che consentirà una lettura globale del dato, ad oggi limitato ad una raccolta parziale basata sul monitoraggio delle istanze pervenute agli Uffici centrali.

Nelle more dell'adozione di un apposito applicativo per la gestione informatizzata delle istanze, si è provveduto all'istituzione del citato registro, in formato *excel*, per il diretto inserimento da parte dei singoli uffici dei dati relativi alle istanze di accesso pervenute alla propria sede a decorrere dal mese di gennaio 2019.

Si evidenzia, inoltre, che nella fase preliminare di avvio dell'operatività di INL, si è provveduto, in ogni caso, alla predisposizione e pubblicazione sul sito istituzionale di un elenco relativo alle istanze riconducibili alle diverse tipologie di accesso, pervenute in amministrazione centrale a decorrere dall'anno 2017.

Vista la portata innovativa della normativa de qua, in linea con la citata delibera ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016, nonché con quanto riportato da ultimo anche nell'aggiornamento 2018 al PNA 2016, si prevede l'elaborazione di un Regolamento che coordini le tre forme di accesso attualmente previste dall'ordinamento (accesso documentale *ex lege* 241/1990, accesso civico semplice relativo ai dati oggetto di obbligo di pubblicazione e accesso civico generalizzato), al fine di dare attuazione al nuovo principio di

trasparenza introdotto dal legislatore, nonché di adottare, d'intesa con l'OIV, comportamenti omogenei all'interno dell'Agenzia.



ALLEGATI

5. SCHEDA DI RILEVAZIONE DEI FATTORI DI RISCHIO CORRUTTIVO E DEI RELATIVI INDICI DI RISCHIO DELLA DIREZIONE CENTRALE RISORSE, BILANCIO E AFFARI GENERALI
6. SCHEDA DI RILEVAZIONE DEI FATTORI DI RISCHIO CORRUTTIVO E DEI RELATIVI INDICI DI RISCHIO DELLA DIREZIONE CENTRALE VIGILANZA, AFFARI LEGALI E CONTENZIOSO
7. SCHEDA DI RILEVAZIONE DEI FATTORI DI RISCHIO CORRUTTIVO E DEI RELATIVI INDICI DI RISCHIO DEGLI ISPETTORATI INTERREGIONALI E TERRITORIALI DEL LAVORO
8. SCHEDA SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE"- ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE VIGENTI