

RELAZIONE ANNUALE DEL
RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA
31 gennaio 2022

1. Premessa

Il Ministero del Turismo è stato istituito con decreto-legge del **1° marzo 2021, n. 22**, e con decreto del Ministro del Turismo del **15 settembre 2021, n. 1665**, è stato nominato il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (di seguito RPCT) del Ministero che, ai sensi dell'art. 1, co. 8, della legge n. 6 novembre 2012, n. 190, predispone il "*Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza*" (di seguito PTPCT) e lo sottopone all'Organo di indirizzo per la necessaria approvazione: il PTPCT 2022-2024 rappresenterà pertanto il primo piano da redigere da parte del Ministero.

Il RPCT è inoltre tenuto ad elaborare una relazione sull'efficacia delle misure di prevenzione definite nei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza adottati (art. 1, co. 14, l. n. 190/2012): in assenza del PTPCT 2021-2023 per le motivazioni sopra riportate, la presente relazione illustra il percorso avviato dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza al fine di elaborare il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022-2024 (di seguito PTPCT) dalla propria nomina al 31 gennaio 2022.

Le attività per la redazione del PTPCT 2022-2024, sono state pianificate nel pieno rispetto delle tempistiche previste dall'ANAC, pur considerando sia il breve periodo intercorso dalla nomina del RPCT e il termine di adozione del Piano fissato dall'ANAC al 31 gennaio di ogni anno, sia la parziale assegnazione di Dirigenti e funzionari di alcuni Uffici del Ministero, la cui struttura è stata definita con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del **20 maggio 2021, n. 102** - che ha adottato il "*Regolamento di organizzazione del Ministero del turismo, degli Uffici di diretta collaborazione e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance*" - e con il decreto del Ministro del turismo del **15 luglio 2021, n. 1206**, che individua e attribuisce le competenze degli Uffici di livello dirigenziale non generale del Ministero del Turismo.

Ai fini della elaborazione del PTPCT 2022-2024 è stato necessario preliminarmente creare gli elementi di base abilitanti il sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza e definirne la loro evoluzione. Quindi, è stata coinvolta l'intera struttura del Ministero nel processo di gestione del rischio con una tempistica serrata con l'obiettivo di adottare il PTPCT entro il 31 gennaio 2022.

Alla luce della delibera ANAC del 12 gennaio 2022, n. 1, con la quale il Consiglio dell'ANAC ha stabilito che il termine ultimo per la presentazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022-2024 da parte delle pubbliche amministrazioni è differito al 30 aprile 2022, il RPCT del Ministero utilizzerà questo ulteriore tempo a disposizione per migliorare e ottimizzare ulteriormente le informazioni utili alla redazione del Piano.

2. Attività preparatorie e propedeutiche alla redazione del Piano

2.1 Perimetro di analisi

L'esiguo tempo a disposizione ha fatto sì che, come primo perimetro di analisi utile alla redazione del Piano, per il corrente anno sia stata focalizzata l'attenzione sulle aree di rischio generali indicate nel Piano Nazionale Anticorruzione del 2019 e nei suoi Allegati - predisposto da ANAC e che fornisce le indicazioni e gli strumenti per la redazione dei PTPCT delle pubbliche amministrazioni - relative a:

- Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto o immediato per il destinatario
- Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
- Contratti pubblici
- Acquisizione e gestione del personale
- Gestione delle entrate, delle spese e del Patrimonio

- Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
- Incarichi e nomine
- Affari legali e contenzioso
- Procedure gestione fondi strutturali e fondi nazionali per politiche di coesione (e PNRR)

In considerazione del contesto interno ed esterno del Ministero che va sempre più delineandosi, alle aree di rischio generali sopra indicate si è ritenuto di aggiungere ulteriori due aree di rischio specifiche rispetto alle attività del Ministero, quali:

- Accordi con altre PPAA, per la presenza di convenzione e accordi con le altre Pubbliche Amministrazioni.
- Enti vigilati, per la presenza di enti vigilati quali ENIT e CAI

In linea con le attività che saranno avviate per accrescere di anno in anno il grado di maturità del sistema di prevenzione della corruzione, saranno attivate anche analisi di dettaglio per individuare ulteriori aree di rischio ed estendere così il perimetro di analisi.

2.2 Elementi di progettazione del sistema di prevenzione della corruzione

Il percorso avviato dall'RPCT ha contribuito alla creazione degli elementi fondanti di un sistema di prevenzione della corruzione prevedendo una loro evoluzione nel triennio 2022-2024, quali: processi, rischi, controlli, misure di mitigazione e i collegamenti tra essi.

➤ Prima disamina dei processi operativi

Per velocizzare l'avvio delle sessioni di valutazione del rischio e considerando la parziale assegnazione di Dirigenti a tutti gli Uffici del Ministero, a partire dall'articolazione operativa del Dicastero (disciplinata dal DPCM del 20 maggio 2021, n. 102) è stata effettuata una prima rilevazione dei processi operativi da sottoporre alle strutture con la specifica competenza per le opportune modifiche e integrazioni. In particolare, i processi individuati sono relativi a:

- Ufficio di Gabinetto
- Segretariato Generale
- Direzione Generale degli Affari generali e delle Risorse umane
- Direzione Generale della Programmazione e delle Politiche per il turismo
- Direzione Generale della Valorizzazione e della Promozione turistica
- Unità di Missione per il PNRR

I processi individuati sono stati collegati, dove possibile, a un'area di rischio presente nel perimetro di analisi del corrente anno così da fornire un elemento guida nelle valutazioni di rischio. In allegato alla presente relazione si riporta l'elenco dei processi individuati e i collegamenti alle aree di rischio (*Allegato 1: Prima disamina dei processi operativi e collegamento alle aree di rischio*)

➤ Catalogo dei rischi

La prima versione del catalogo dei rischi è stata predisposta considerando i potenziali e principali eventi rischiosi a cui il Ministero può essere esposto. A tale scopo è stata sviluppata una tassonomia dei rischi declinata in quattro livelli di dettaglio. In particolare, vista l'operatività interna del Ministero e le indicazioni dell'ANAC, si è ritenuto opportuno prendere in considerazione i rischi relativi ai seguenti macro-ambiti:

- **Frode interna**
- **Errori operativi di natura colposa**
- **Controversie e reclami degli utenti**
- **Rischi relativi al rapporto di impiego e alla sicurezza sul lavoro**

Tali macro-ambiti sono stati valutati di prioritaria importanza, visto l'obiettivo del Piano relativo alla rapida individuazione delle prime azioni di prevenzione dell'insorgere di fenomeni corruttivi e/o legati alla cattiva gestione amministrativa.

Le fattispecie di rischio corrispondenti all'ultimo livello di dettaglio della tassonomia sono state collegate alle aree di rischio generali e specifiche sopra declinate, così da fornire un primo indirizzo ai Dirigenti responsabili di ciascuna valutazione.

Allo stato attuale il catalogo dei rischi contiene 75 fattispecie di rischio, con una concentrazione maggiore nei macro-ambiti "Frode interna" ed "Errori operativi di natura colposa". Il catalogo dei rischi così elaborato è da ritenersi una base di partenza per l'individuazione di alcune prime aree critiche. In seguito, il catalogo sarà arricchito di ulteriori fattispecie di rischio desumibili anche dai feedback e dall'esperienza di ciascun *risk owner*.

In allegato alla presente relazione si riporta il catalogo dei rischi con i suoi dettagli (*Allegato 2: Cataloghi dei rischi*).

➤ *Valutazione qualitativa dei rischi*

Facendo seguito a quanto riportato nell'Allegato 1 del PNA e considerando la mancanza di dati storici oggettivi a supporto delle valutazioni, è stato utilizzato un approccio qualitativo tramite un primo set di indicatori, con i relativi descrittori guida per ciascuna fascia di rischio, quali:

- **Grado di discrezionalità del processo:** presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato
- **Impatto organizzativo:** in termini di complessità del processo che comporta il coinvolgimento di più amministrazioni (esclusi i controlli) in fasi successive per il conseguimento del risultato
- **Impatto reputazionale:** portata ed eco mediatico derivante dalla diffusione dell'informazione sull'evento rischioso, potenziale pubblicazione su giornali o riviste articoli aventi ad oggetto il medesimo evento o eventi analoghi
- **Impatto economico rispetto destinatari coinvolti:** rilevanza esterna intesa come presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo
- **Controlli:** adeguatezza dei controlli applicati al processo per neutralizzare l'evento rischioso
- **Ripetibilità dell'attività sensibile:** cadenza temporale del potenziale evento rischioso

A partire dall'individuazione di potenziali fattispecie di rischio per ciascun processo e dalla valutazione dei singoli indicatori, ciascun *risk owner* perviene a un giudizio di sintesi del livello di esposizione dando ampio spazio alle motivazioni che hanno condotto a tale giudizio.

Il RPCT ha avviato il ciclo di valutazione dei rischi dell'anno corrente. In particolare, ha curato:

- ✓ La predisposizione di un documento illustrativo della metodologia adottata e dei passi salienti del ciclo di valutazione
- ✓ La predisposizione di apposite schede di valutazione, e relative istruzioni per la compilazione, da sottoporre agli Uffici delle Direzioni sopra citate
- ✓ L'organizzazione di incontri con ciascuna struttura del Ministero al fine di illustrare la metodologia e la documentazione predisposta e fornire supporto per chiarimenti o qualsiasi difficoltà di compilazione (nota del 6 dicembre 2021, n. 2892/21);
- ✓ L'invio della documentazione a ciascuna struttura e il supporto, laddove richiesto, di eventuali criticità nella stesura;
- ✓ La ricezione e raccolta dei primi *feedback* circa il grado di esposizione ai rischi individuati.
- ✓ I solleciti alle strutture che stanno tardando i dovuti riscontri sul processo di valutazione del rischio (note del 5 gennaio 2022, n. 243/22 e 247/22).

Al fine di pervenire a giudizi con un livello di dettaglio uniforme, il RPCT ha colloquiato costantemente con gli Uffici; utilizzando anche la proroga della data di presentazione del PTPCT dal 31 gennaio 2022 al 30 aprile 2022, il RPCT avvierà un'attività di confronto con gli Uffici interessati.

➤ *Misure di prevenzione generali e specifiche*

Parallelamente all'attività di valutazione dei rischi, in considerazione di quanto già esposto in premessa – recente istituzione del Dicastero, ridotta copertura della pianta organica, ecc. – sono stati avviati i lavori di pianificazione e attuazione delle misure di prevenzione di carattere generali relative al sistema complessivo della prevenzione della corruzione.

Pertanto, alcune di queste misure sono già state implementate mentre per le altre sono state avviati i procedimenti di definizione la cui scansione temporale sarà definita più in dettaglio nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2022-2024, in corso di predisposizione (si veda precedente paragrafo). In particolare:

- Il procedimento per l'adozione di un **Codice di comportamento del Ministero del Turismo** delineato dall'ANAC con la recente delibera n. 177 del 19 febbraio 2020 "*Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*" è piuttosto articolato e sottolinea come "*le scelte procedurali costituiscono uno snodo cruciale nel perseguimento dell'effettività sostanziale dei codici, non solo in termini di aumentato rispetto delle previsioni, ma anche di accettazione e condivisione delle stesse*". A tal fine, le Linee Guida prevedono espressamente che, nella prima fase, il RPCT, affiancato dall'OIV e dall'UPD, guidi un lavoro di approfondimento dei doveri specifici da rispettare, da svolgere con il coinvolgimento dei dirigenti e dei dipendenti e in stretta connessione con la definizione delle misure di prevenzione della corruzione del PTPCT (§ 11). Per questo motivo il RPCT ha già richiesto (nota del 10 dicembre 2021, n. 3140/21) l'attivazione di un tavolo di lavoro con l'Ufficio Procedimenti Disciplinari incardinato presso la Direzione Generale degli Affari Generali e delle Risorse Umane, in cui sarà coinvolto l'Organismo indipendente di valutazione delle performance (O.I.V.), al fine di individuare i criteri per l'integrazione e la specificazione dei doveri individuati dal codice nazionale. Nell'ambito di tale percorso, si ritiene troveranno adeguato spazio misure relative alla gestione dei **conflitti di interesse e dei relativi obblighi di astensione**, al **conferimento incarichi** nonché al contrasto al cosiddetto **pantoflaughe**. Il cronoprogramma del procedimento di adozione sarà definito più in dettaglio nel redigendo il Piano 2022-2024.
- Per quanto riguarda l'istituto del c.d. **whistleblowing "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti"** (art. 54 bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) che prevede una tutela rafforzata per il pubblico dipendente ed equiparato che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, il RPCT ha emanato il 23 novembre 2021 una "*Direttiva sulla tutela del dipendente pubblico che effettua segnalazioni di illecito*" che fornisce informazioni sulla normativa di riferimento, sull'ambito di applicazione a favore del segnalante (cd. *whistleblower*), sulle condizioni per la sua applicabilità nonché sulla procedura per la segnalazione degli illeciti che sarà oggetto di applicazione da parte del Ministero del Turismo. La citata Direttiva è stata pubblicata nella apposita sezione *Altri contenuti/Segnalazione illeciti (Whistleblowing)* di *Amministrazione Trasparente* (si veda prossimo paragrafo) ed è stata veicolata a tutto il personale del Ministero del Turismo con apposita circolare (nota del 23 novembre 2021, n. 2023/21).
- Per quanto riguarda il ruolo di **Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA)** per il Ministero del Turismo è stato affidato alla dott. Ornella Lechiara, dirigente incaricata dell' Ufficio IV "Gestione del bilancio" della Direzione Generale degli Affari Generali e delle Risorse Umane, regolarmente registrata presso l'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), istituita presso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) gestita dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).
- Il **piano della formazione a supporto delle politiche di contrasto alla corruzione** e il **patto di integrità** saranno pianificati redigendo il Piano 2022-2024.

In relazione alle misure di prevenzione specifiche, relative a problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio, alla luce dei primi feedback ricevuti rispetto alle valutazioni di rischio, sono allo studio le prime misure specifiche che, una volta perfezionate, saranno oggetto di valutazione e implementazione da parte degli Uffici interessati. Ciascuna misura di prevenzione specifica validata, verrà riepilogata all'interno di un programma di implementazione che ne precisi responsabilità, scadenze e obiettivi da raggiungere.

2.3 Osservanza degli adempimenti di trasparenza

➤ *Obblighi di trasparenza e aggiornamento della sezione Amministrazione Trasparente*

L'attività di allestimento e di aggiornamento della Sezione Amministrazione trasparente del sito del Ministero del Turismo è stata subito presa in carico dal RPCT e quella che è tuttora seguita con cadenza giornaliera tesa a raggiungere obiettivi di pubblicità dei dati e dei documenti detenuti dall'amministrazione quale principale strumento di trasparenza per consentire la tutela dei diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Già all'indomani della nomina, il RPCT ha richiesto a tutta la struttura gli atti e le informazioni da pubblicare nella Sezione Amministrazione Trasparente (nota del 29 settembre 2021, n. 508/SG), con l'obiettivo di aggiornare la sezione in parola, la cui struttura e contenuti erano stati ereditati da quella pubblicata nel sito del Dipartimento Turismo del Ministero della Cultura dove tale sezione è stata ospitata nelle settimane successive all'istituzione del Ministero del Turismo.

Dal 17 novembre 2021, quindi, l'alberatura della sezione è stata aggiornata e completata, avendo a riferimento quanto stabilito della Delibera ANAC n. 1310/2016 e dai suoi successivi aggiornamenti, tra i quali le Delibere n.241/2016 e n. 586/2019. Da quella data, i contenuti delle varie sezioni e sottosezioni sono stati oggetto di verifica, e lo sono tuttora, allo scopo di individuare congruità, completezza e aggiornamento dei documenti e delle informazioni pubblicate nella specifica sezione, dando quindi luogo a specifiche richieste di integrazione documentale o informativa alle varie strutture del Ministero, laddove il RPCT ne ravvisa la necessità.

In particolare, si fa riferimento:

- alle specifiche richieste inviate alla Direzione Generale Direzione Generale degli Affari generali e delle Risorse umane e alla Direzione Generale della Programmazione e delle Politiche per il turismo per sollecitare l'invio di informazioni e documenti da pubblicare in varie sezioni di Amministrazione Trasparente (rispettivamente note del 6 dicembre 2021, n. 2798/21, e del 9 dicembre 2021, n. 3065/21);
- all'informativa inviata alla Direzione Generale Direzione Generale degli Affari generali e delle Risorse umane circa la scadenza riguardante gli adempimenti di cui all'art. 1, co. 32, L. n. 190/2012 (nota del 7 gennaio 2022, n. 415/22);
- alla richiesta a tutta la struttura di integrazione della documentazione relativa ai titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e ai titolari di incarichi dirigenziali di livello generale e non (note dell'11 gennaio 2022, n. 563 e del 12 gennaio 2022, n. 621);
- alla richiesta all'Ufficio di Gabinetto di integrazione della documentazione relativa ai i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza (nota del 24 gennaio 2022, n. 1133).

Nelle more dell'assegnazione dell'incarico di responsabile dell'Ufficio II del Segretariato Generale col quale, nel suo ruolo di supporto dell'RPCT, si prevede che verranno formalizzati i processi e le modalità di raccolta, aggiornamento e trasmissione delle dichiarazioni e dei dati da pubblicare nella sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale del Ministero del turismo, il RPCT ha spesso proposto appositi *fac-simile*, modelli di dichiarazione e altri supporti informativi – in allegato alle note, tesi ad agevolare gli adempimenti degli obblighi di pubblicazione. Il RPCT è inoltre intervenuto col medesimo approccio in supporto di quelle strutture che non hanno ancora proceduralizzato i processi di propria competenza, allo scopo di favorire il rispetto delle scadenze e degli adempimenti (es. citate note del 7, 11 e 12 gennaio 2022).

Il RPCT ha attivato, appena insediato, una specifica casella di posta elettronica – rpct@ministeroturismo.gov.it – a disposizione sia degli utenti esterni al Ministero che per il personale interno. Riguardo quest'ultimo, la casella di posta elettronica è utilizzata per inviare la documentazione da pubblicare nella sezione Amministrazione Trasparente, fornire assistenza su specifici argomenti, inviare richieste e sollecitare riscontri sui temi della trasparenza e, più in generale, della prevenzione della corruzione.

È inoltre stata attivata dal 28 gennaio 2022 una specifica casella di posta elettronica certificata dedicata al RPCT.

Dal 10 dicembre 2021, il RPCT può contare sull'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) del Ministero del turismo – il dott. Bruno Sosio – per un confronto sull'applicazione e interpretazione degli obblighi di trasparenza, collaborazione già attivata su specifici argomenti.

La risposta da parte della struttura non è stata omogenea e sussistono tuttora difficoltà e vischiosità nei flussi informativi e documentali destinati alla Sezione Amministrazione Trasparente cui si intende far fronte attraverso la formalizzazione in apposito atto generale delle competenze e delle responsabilità dei vari Uffici del Ministero per assicurarne completezza e tempestività nonché attraverso il raccordo di specifici obiettivi sul tema da prevedere nel Piano con gli obiettivi del Piano delle *performance*.

➤ *Accesso civico*

Nelle more dell'adozione di un regolamento che disciplini le varie forme di accesso – accesso civico semplice e generalizzato ex art. 5 e 5-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, accesso agli atti ex art. 22 e segg. della legge 7 agosto 1990, n. 241 – che dovrà prevedere la collaborazione dei competenti Uffici della Direzione Generale Direzione Generale degli Affari generali e delle Risorse umane nonché dell'Ufficio II del Segretariato Generale a supporto del RPCT, quest'ultimo ha nel frattempo predisposto i testi per l'apposita sezione di *Amministrazione Trasparente* con le informazioni generali riguardanti gli istituti dell'accesso civico semplice e generalizzato, le modalità per esercitare il diritto, gli indirizzi cui rivolgersi e i moduli utili a presentare le varie istanze previste dalla normativa che saranno pubblicati nelle prossime settimane.