



*Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*

**Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza  
2017 -2019**





Sommario

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>5</b>
<b>1. SEZIONE I – PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE .....</b>	<b>7</b>
1.1. Quadro normativo.....	7
1.2. Obiettivi strategici in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione .....	9
1.3. Il contesto di riferimento .....	10
1.3.1. <i>Il contesto esterno</i> .....	10
1.3.2. <i>Il contesto interno</i> .....	13
1.4. Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione della corruzione.....	14
1.5. Impatto dell’aggiornamento 2016 al PNA sul PTPCT Mipaaf .....	17
1.6. Collegamenti con il Piano della <i>Performance</i> .....	17
1.7. Il processo di adozione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza .....	18
1.8. Analisi e gestione del rischio corruttivo in ambito Mipaaf, nell’ottica di migliorare l’approccio preventivo alla corruzione. ....	20
1.8.1. <i>Miglioramento del processo di gestione del rischio di corruzione: indicazioni metodologiche</i> .....	20
1.8.2. <i>Definizione del contesto e rilevazione dei processi</i> .....	21
1.8.3. <i>Identificazione e analisi degli eventi rischiosi</i> .....	25
1.8.4. <i>Valutazione degli eventi rischiosi: cause e ponderazione del rischio</i> .....	26
1.8.5. <i>Identificazione e progettazione delle misure di prevenzione</i> .....	29
1.9. Pianificazione degli interventi per la riduzione del rischio e misure di prevenzione .....	29
1.9.1. <i>Formazione</i> .....	32
1.9.2. <i>Formazione, attuazione e controllo delle decisioni</i> .....	35
1.9.3. <i>Rotazione degli incarichi</i> .....	35
1.9.4. <i>Obblighi di trasparenza</i> .....	36
1.9.5. <i>Codice di comportamento</i> .....	37
1.9.6. <i>Whistleblowing</i> .....	37
1.10. Monitoraggio e valutazione finale del Piano .....	38
1.10.1. <i>Monitoraggio sull’attuazione del PTPCT</i> .....	38
1.10.2. <i>Programma di monitoraggio sull’attuazione delle misure obbligatorie</i> .....	40
<b>2. SEZIONE II – PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ .....</b>	<b>41</b>
2.1. Introduzione.....	41
2.1.1. <i>Il contesto normativo di riferimento e le finalità</i> .....	41
2.2. Le principali novità in tema di programmazione per la tutela della trasparenza .....	42
2.3. Procedimento di elaborazione e adozione del Piano .....	43
2.3.1. <i>Risultati raggiunti nel periodo precedente</i> .....	43

2.3.2. Uffici e dirigenti coinvolti per l'individuazione dei contenuti del Programma.....	44
2.3.3. Modalità di coinvolgimento dei portatori di interesse .....	44
2.3.4. Determinazione delle linee strategiche di impegno rilevanti e relative strategie di gestione .....	46
2.4. Iniziative di comunicazione della trasparenza.....	46
2.4.1. Attività di promozione e diffusione dei contenuti del Programma e dei dati pubblicati .....	46
2.4.2. Le Giornate della Trasparenza: organizzazione e risultati attesi .....	47
2.5. Processo di attuazione del Piano .....	48
2.5.1. Principali obiettivi da conseguire .....	48
2.5.2. Dirigenti responsabili della trasmissione dei dati.....	50
2.5.3. Rete dei referenti .....	50
2.5.4. Misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi .....	50
2.5.5. Accesso civico.....	52
2.5.6. La qualità dei dati pubblicati .....	54
2.5.7. Il processo di pubblicazione dei dati e i soggetti coinvolti.....	55
2.6. La programmazione della trasparenza .....	56
2.7. Il monitoraggio e la vigilanza.....	57
2.7.1. Le misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza a supporto dell'attività di controllo dell'adempimento da parte del Responsabile per la trasparenza .....	57
2.7.2. Gli strumenti e le tecniche di rilevazione dell'effettivo utilizzo dei dati da parte degli utenti della sezione "Amministrazione Trasparente" dell'accesso civico .....	58
2.8. Allegati tecnici e dati ulteriori.....	58

## INTRODUZIONE

### *A cura del Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)*

Il 2016 ha visto l'avvicinarsi di numerose riforme amministrative e organizzative, che hanno riguardato il duplice settore della prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza.

Sono due gli aspetti che devono essere rilevati, prima di altri: l'accorpamento della prevenzione della corruzione con quello della trasparenza, con tanto di Piano triennale unico e competenze riunite e affidate a un unico soggetto, e l'introduzione del modello cosiddetto "Foia" (dal *Freedom of information act* statunitense), con un accesso civico generalizzato, anche nel nostro ordinamento giuridico.

Con riferimento al primo aspetto, la scelta, prevista dal nuovo articolo 10 del d.lgs. n. 33, del 2013, modificato nel 2016, è coerente con le finalità che il legislatore ha inteso perseguire: la lotta alla Corruzione non si affronta solo con gli strumenti del diritto penale, con la repressione, ma anche con strumenti preventivi, di natura amministrativa, segnatamente di tipo organizzativo e funzionale. Per contrastare, o meglio per prevenire i fenomeni corruttivi, dobbiamo in primo luogo rendere le pubbliche amministrazioni più efficienti, più affidabili, più trasparenti. Riuscire in questo proposito serve anche a diminuire i fenomeni di corruzione, perché li rende meno agevoli: è difficile operare pressioni o corrompere funzionari che agiscono alla luce del sole, che prendono decisioni e svolgono funzioni in pubblico, sotto gli occhi di tutti, che motivano in modo esaustivo e chiaro i provvedimenti che adottano.

In merito alla seconda innovazione, è doveroso ricordare la centralità della trasparenza, oltre al suo ruolo cruciale. Come viene indicato nel *Freedom of information Act* statunitense, "l'informazione detenuta dall'amministrazione pubblica appartiene al popolo". Si tratta di una disposizione che anche l'ordinamento italiano deve fare propria. Questa frase traduce un concetto, importante, che il Mipaaf intende abbracciare e portare avanti, ossia quello di un'amministrazione al servizio del cittadino, che ne riconosca i diritti – tra cui quello di avere contezza di ciò che l'amministrazione sta facendo – e che agisca alla luce del sole, aprendosi quindi a un controllo dal basso, che garantisca imparzialità, correttezza e buon andamento.

Nell'aggiornamento del Piano del Mipaaf:

- si è tenuto conto dell'aggiornamento 2016 al Piano Nazionale Anticorruzione adottato con determinazione n. 831 del 3 agosto 2016 da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione;
- sono stati mappati nuovi processi analizzando il contesto interno ed esterno nell'ambito del quale gli stessi vengono in essere;
- sono state organizzate le molteplici misure di gestione del rischio, evidenziando gli obiettivi, la tempistica e il *target* atteso;
- gli obiettivi di anticorruzione sono stati collegati agli obiettivi di *performance* su cui valutare il dirigente e, possibilmente, il personale.
- È stata aggiornata la sezione dedicata alla trasparenza, in sostituzione di quello che precedentemente era denominato Programma triennale della trasparenza e dell'integrità.

IL RESPONSABILE

Luca Bianchi

*Piano triennale di prevenzione della corruzione*

## 1. SEZIONE I – PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT) riguarda e si rivolge a tutti quelli che lavorano presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Mipaaf), siano essi dipendenti pubblici o soggetti aventi un rapporto di lavoro di natura privata con il Ministero, ai dipendenti degli uffici periferici, e a chi ha rapporti giuridico-economici con il Ministero.

Il PTPCT rappresenta il documento fondamentale per la definizione della strategia di prevenzione della corruzione e per la promozione della trasparenza all'interno dell'Amministrazione, nonché per la programmazione delle attività da svolgere per il perseguimento di tali obiettivi.

Il contenuto fondamentale è costituito dallo sviluppo dei seguenti ambiti:

- Individuare specificamente i soggetti coinvolti nella prevenzione, con i relativi compiti, le responsabilità e le modalità di raccordo con il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT);
- Individuare le aree e i processi a rischio di corruzione, raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16, comma 1, lettera *a-bis*), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e stabilendo con questi un dialogo continuo;
- Effettuare la graduazione del livello di rischio, che dovrà essere posta in essere dagli stessi soggetti che operano nelle aree a rischio;
- Individuare, con riferimento alle aree di rischio, le misure obbligatorie e ulteriori per prevenire il rischio, mediante il coinvolgimento di coloro che hanno la responsabilità e l'autorità per gestire il rischio stesso;
- Prevedere obblighi di informazione nei confronti del RPCT, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;
- Individuare i tempi e le modalità di verifica dell'efficacia e dell'attuazione del Piano, nonché gli interventi di implementazione e miglioramento del suo contenuto;
- Monitorare i rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
- Raccordarsi e coordinarsi con il ciclo delle *performance* e con gli adempimenti in materia di trasparenza e pubblicità delle informazioni.

### 1.1. Quadro normativo

La prevenzione della corruzione e il contrasto di ogni forma d'illegalità costituiscono una priorità strategica del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. La corruzione e le altre forme d'illegalità sono da annoverare tra i più importanti ostacoli all'efficienza e all'efficacia dell'agire amministrativo e, in ultima istanza, al corretto funzionamento delle istituzioni sociali e civili. A riguardo, il legislatore è intervenuto in numerose occasioni, negli ultimi anni, apportando una serie di modifiche innovative.

La Legge n. 190 del 2012 recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione” e i provvedimenti normativi a essa collegati – d.lgs. n. 33 del 2013, d.lgs. n. 39 del 2013 e d.P.R. n. 62 del 2013 – hanno disegnato un quadro organico di strumenti e soggetti volto a rafforzare l'effettività delle azioni di prevenzione e contrasto al fenomeno corruttivo, anche tenuto conto degli orientamenti internazionali in materia.

Il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114 recante “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari” ha trasferito interamente all’Autorità Nazionale Anti Corruzione le competenze in materia di prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

Il d.lgs. n. 97 del 2016 ha stabilito la “revisione e la semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza”, relativamente alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al 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

Con determinazione n. 831 del 3 agosto 2016, l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), ha approvato il Piano Nazionale Anti Corruzione (PNA) 2016. Tale documento fornisce indicazioni integrative, chiarimenti e indirizzi metodologici per l'attuazione della disciplina anticorruzione e per la stesura del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e dei relativi documenti di aggiornamento, recependo anche in conformità a tali indirizzi metodologici, i successivi orientamenti espressi dall’Autorità Nazionale Anticorruzione.

Ai sensi delle norme che compongono il quadro normativo brevemente delineato, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e la trasparenza del Mipaaf può essere descritto come segue.

- È lo strumento di definizione delle strategie e di programmazione delle misure di prevenzione della corruzione a livello organizzativo;
- Deve essere interpretato come un’opportunità di cambiamento reale, d’innovazione dei processi organizzativi e di rafforzamento della capacità di prevenzione e contrasto della corruzione; non deve configurarsi come un mero adempimento burocratico;
- Deve contenere un’analisi e valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e, su tali basi, indicare le azioni volte a prevenire tale rischio;
- Deve basarsi su un’idonea metodologia di analisi e valutazione dei rischi e deve sviluppare una puntuale programmazione delle attività, indicando le aree di rischio generali, gli eventi rischiosi specifici, le misure da implementare, i responsabili per l’attuazione di ogni misura e i relativi tempi;
- Deve prevedere obiettivi e azioni in grado di incidere significativamente sulla mitigazione del rischio di corruzione, favorendo dunque l’efficace attuazione della normativa anticorruzione e consentendo un costante monitoraggio dell’efficienza e dell’efficacia degli interventi attuati.

Con l’adozione del PTPCT 2017-2019, il Ministero, oltre a dare attuazione alle predette indicazioni metodologiche, intende proseguire il percorso di prevenzione del rischio corruttivo già iniziato con il Piano precedente (2016-2018).

## 1.2. Obiettivi strategici in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione

Con riferimento agli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, definiti dall'organo di indirizzo ai sensi del comma 8 dell'art. 1 della l. 190/2012, nella Direttiva del 2017, la "Promozione della cultura della trasparenza e della efficienza amministrativa" costituisce una priorità fissata dal Ministro e si traduce in una serie di impegni affinché l'azione amministrativa sia effettivamente trasparente ed efficiente.

L'obiettivo strategico della promozione della trasparenza e dell'efficienza corrisponde e coincide con la concezione ampia e pluriseno del concetto di anticorruzione, condivisa da questo Ministero: la lotta alla corruzione ha luogo innanzitutto tramite l'apertura al pubblico dell'amministrazione, tramite la diffusione di comportamenti virtuosi e tramite la pubblicità e l'efficienza dell'azione amministrativa.

L'atto adottato dal vertice politico combina due elementi essenziali della *good governance*: da un lato la trasparenza, quindi la pubblicità e la possibilità di accedere alle informazioni detenute dalle amministrazioni; dall'altro l'efficienza, quindi un'attività amministrativa che persegua i suoi fini in modo ragionevole, proporzionato, spedito, senza sprechi di risorse. La pubblica amministrazione deve garantire la tutela degli interessi pubblici, ma allo stesso tempo deve anche essere rapida, minimizzare gli sprechi nel raggiungere gli obiettivi che si è prefissata.

In questo senso i due principi (trasparenza ed efficienza) non sono in conflitto: l'adozione di misure atte a garantire la trasparenza possono appesantire l'operato dell'amministrazione solo nel breve periodo, ma in prospettiva velocizzano e migliorano l'operato della macchina burocratica: perché i cittadini ne sono immediatamente informati; perché l'agire in pubblico incrementa l'*accountability*, imponendo ai dipendenti di agire in modo imparziale, rapido ed efficiente; perché scoraggia ritardi e rinvii, giacché in un regime di trasparenza è più conveniente un'amministrazione efficiente piuttosto che una lenta e lassista.

La direttiva del Ministro, inoltre, indirizza l'amministrazione verso un obiettivo più ambizioso rispetto ad assicurare trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa. Si fa infatti riferimento alla "cultura della trasparenza e alla sua promozione". Il Mipaaf non ha solo l'obiettivo di essere trasparente e di rispettare gli obblighi imposti dalla normativa che disciplina questi aspetti, ma è tenuto anche a promuovere la trasparenza, diffondere tale approccio all'interno e all'esterno della struttura, formare i propri dipendenti, preparandoli a un modo di amministrare che venga svolto alla luce del sole.

Nello specifico e coerentemente con la Direttiva del Ministro, anche il Piano della *Performance* del Mipaaf prevede la promozione della "cultura della trasparenza e della efficienza amministrativa" e si traduce in una serie di attività specificate nello stesso Piano:

- Reingegnerizzazione e semplificazione dei processi per il miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi in coerenza con il Programma dell'integrità e della trasparenza dell'azione amministrativa e il piano anticorruzione;
- Sviluppo dei sistemi ICT al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa;
- Razionalizzazione della gestione ed erogazione dei servizi di carattere generale e in gestione unificata, inclusa l'attività contrattuale per acquisizione di beni e servizi di uso comune;
- Gestione delle risorse umane e sviluppo delle attività di formazione e assistenza del personale compreso il trattamento economico e la determinazione dell'indennità di quiescenza;

- Coordinamento nella Programmazione delle risorse finanziarie ed economiche e vigilanza amministrativa ed assistenza agli enti pubblici e società partecipate ex DPCM 105 del 2013.

Come si vedrà nelle prossime pagine di questa Sezione, l'aggiornamento del Programma triennale si conforma e si coordina al Piano della Performance. Ciò è ravvisabile nelle seguenti ragioni.

In primo luogo, gli adempimenti e gli obblighi di trasparenza sono finalizzati a contribuire a rendere l'apparato organizzativo più efficiente e più efficace nello svolgimento delle sue funzioni.

In secondo luogo, specifici obblighi, di diversa natura, vengono assegnati ai dipendenti coinvolti nel processo di incentivo e garanzia della trasparenza: Il RPCT; la rete dei Referenti; il Gruppo di supporto; i dirigenti dei vari uffici; l'ufficio cui compete il riempimento e l'aggiornamento del sito istituzionale.

In terzo luogo, l'avvio di numerosi corsi di formazione e la partecipazione, di un numero significativo di unità di personale, ai corsi forniti dalla SNA su queste materie.

L'indicazione politica proveniente dall'organo di indirizzo si traduce, per ciò che concerne l'anticorruzione nei seguenti obiettivi:

- Miglioramento dell'efficienza nella raccolta dei dati e delle informazioni per la valutazione dei rischi;
- Riduzione delle cause di rischio mediante l'attuazione di specifiche misure di gestione;
- Incremento generalizzato della trasparenza dell'azione amministrativa dei vari uffici del Ministero;
- Rafforzamento, tramite un apposito sistema organizzativo e una maggiore concentrazione delle attività in tale direzione, dei collegamenti tra trasparenza, prevenzione della corruzione e valutazione della *performance*;
- Promozione e attuazione della formazione specifica del personale.

Con riferimento alla trasparenza, come si ribadirà *infra* (Sez. II), gli obiettivi sono:

- Incremento generalizzato della trasparenza dell'organizzazione e dell'azione amministrativa del Ministero;
- Velocizzazione dei processi di comunicazione e di diffusione di informazioni e dati;
- Ampliamento e miglioramento qualitativo delle pagine del sito istituzionale dedicate alla trasparenza;
- Attuazione della nuova disciplina dell'accesso civico;
- Promozione e attuazione della formazione specifica del personale.

### **1.3. Il contesto di riferimento**

Nel presente Piano ogni processo mappato dà conto del contesto di riferimento, in particolare del terminale della propria attività e della presenza di gruppi di interesse che possono fare pressione. La considerazione dei due piani procede in parallelo, giacché essa si basa sulle valutazioni e sull'analisi svolta dai titolari dei vari centri di responsabilità, che hanno maggiore contezza dell'ambito organizzativo in cui operano.

#### *1.3.1. Il contesto esterno*

Il Mipaaf svolge numerose funzioni di interesse pubblico, producendo un'attività amministrativa molto rilevante sotto il profilo economico. Di qui, posso verificarsi pressioni di natura corruttiva provenienti dall'esterno. Per tali ragioni occorre sempre considerare il contesto esterno di riferimento, entro cui operano i vari organi dell'amministrazione.

A riguardo, è sufficiente considerare le attività principali, svolte dai tre Dipartimenti che compongono il Ministero, per mettere in evidenza i potenziali rischi di corruzione provenienti dal contesto esterno.

In primo luogo, avendo riguardo alle attività tese a promuovere lo sviluppo del mondo rurale, delle imprese del sistema agricolo e agroalimentare, questo Piano mira a scongiurare eventuali tentativi di influenza in tale ambito.

In secondo luogo, con riferimento alle competenze del Ministero in materia di politiche di mercato nel settore agricolo e agroalimentare, anche in cooperazione con l'Unione e le Organizzazioni internazionali, il Ministero ha attivato tutte le contromisure per evitare pressioni che potrebbero incidere sui procedimenti a carattere normativo e regolatorio che afferiscono agli scambi commerciali.

In terzo luogo, il Ministero cura l'attuazione delle leggi pluriennali di spesa, i servizi generali e il personale, anche ai sensi del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, quindi incidendo su aspettative economiche rilevanti di numerosi operatori del settore: in questo senso tali attività sono svolte in regime di grande trasparenza e nel rispetto delle procedure.

In quarto luogo, il Mipaaf cura l'attività di comunicazione, promozione e informazione in materia di qualità dei prodotti agricoli e agroalimentari, di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 6 marzo 1958, n. 199, della pesca e nelle altre materie di competenza. Con tali attività va quindi a incidere su interessi economici rilevanti. A riguardo, le azioni e i provvedimenti attuati in tale ambito tengono conto dei possibili rischi e rispettano le più elevate garanzie procedurali, i termini di attuazione e la pubblicità richiesta dalle norme, al fine di scongiurare eventuali pressioni o tentativi di corruzione.

In quinto luogo, possiede competenze nel settore dell'ippica e delle relative scommesse, ove convergono numerosi interessi economici. Eventuali pressioni mirate a ottenere trattamenti di favore sono prese in esame e prevenute da una capillare e attenta organizzazione delle attività in tale ambito, che sono trasparenti, standardizzate ed efficienti.

Infine, il Ministero è dotato di un Ispettorato della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari che svolge attività di prevenzione e repressione delle frodi nel commercio dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione per l'agricoltura, vigila sulle produzioni di qualità registrata e contrasta l'irregolare commercializzazione dei prodotti agroalimentari introdotti da Stati membri o Paesi terzi. In un settore così delicato sono numerose le misure di prevenzione della corruzione adottate, tra cui la rotazione dei funzionari e la trasparenza delle procedure.

In aggiunta a quanto appena evidenziato, occorre ribadire che *le aree a rischio* variano a seconda del contesto esterno e interno e della tipologia di attività istituzionale svolta dalla specifica amministrazione. A tal riguardo, la legge n. 190/2012 ha già individuato delle particolari aree di rischio esposte al fenomeno della corruzione e all'infiltrazione mafiosa, ritenendole comuni a tutte le amministrazioni. Questo ministero tiene conto di tale rilevazione e ha già approntato numerose misure di prevenzione, calibrate sulle caratteristiche delle varie attività, tra cui quelle elencate all'art. 53 della legge n. 190/2012 e "definite come maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa".

Infine, nel considerare il contesto esterno a fini di prevenzione dei fenomeni corruttivi, occorre prendere in esame i rapporti con i vari portatori di interesse che normalmente interagiscono con questo Ministero.

Con Decreto Ministeriale n. 5528 del 27 maggio 2015 è stato istituito l'elenco dei portatori di interesse che possono essere chiamati a partecipare a forme di consultazione da parte del Ministero, in quanto destinatari diretti o indiretti di iniziative provvedimenti o di carattere regolatorio da parte del Mipaaf. L'obiettivo è incentivare e garantire la partecipazione dei portatori di interessi al processo decisionale per migliorare la qualità e la trasparenza dell'azione amministrativa nella fase di produzione degli atti normativi e dei regolamenti. L'accesso ai processi decisionali è infatti uno dei fattori chiave per la produzione di politiche sostenibili scaturenti dalla proficua e trasparente interazione con i portatori di interesse destinatari dei provvedimenti.

La consultazione degli *stakeholders* è funzionale a un miglioramento dell'amministrazione e finalizzata a incrementare la democraticità e il pluralismo delle decisioni, migliorare efficienza ed efficacia e anticipare la tutela dei singoli a fronte delle decisioni pubbliche. Nondimeno, attraverso il riavvicinamento dei cittadini alle amministrazioni si favoriscono forme di contatto e relazione che potrebbero dar luogo a casi di corruzione o pressione indebita. A tali fini, la partecipazione è disciplinata da regole precise (che si richiamano agli artt. 7-13 della l. n. 241/1990), deve avvenire in un regime di trasparenza, seguire procedure formali predefinite.

Proprio per rispettare queste condizioni è stato istituito il già citato elenco dei portatori di interesse. La presentazione dell'Elenco dei portatori di interesse è avvenuta nel corso della seconda Giornata della Trasparenza 2015, tenutasi il 28 maggio 2015.

L'Elenco è suddiviso in tre categorie:

a) "Organizzazioni professionali e associazioni di categoria delle filiere agricole e della pesca già note all'Amministrazione e consultate durante la fase preparatoria di provvedimenti attuativi di norme e regolamenti";

b) "Associazioni dei consumatori e degli utenti facenti parte del CNCU – Consiglio Nazionale dei consumatori e degli utenti presso il Ministero dello Sviluppo Economico";

c) "Soggetti pubblici o privati con provato interesse nelle materie di competenza del Ministero da consultare nella fase preparatoria dei provvedimenti normativi di iniziativa ministeriale".

Le organizzazioni professionali e associazioni di categoria delle filiere agricole e della pesca già note all'Amministrazione sono iscritte di diritto nella sezione a) dell'Elenco, mediante censimento presso le singole strutture dipartimentali e direzionali dell'Amministrazione ed il relativo aggiornamento è effettuato periodicamente dai singoli dipartimenti e direzioni generali.

Le Associazioni dei consumatori e degli utenti facenti parte del CNCU sono anch'esse iscritte di diritto nella sezione b) dell'Elenco a cura del Responsabile della Trasparenza con aggiornamento periodico.

In fase di prima applicazione, i soggetti già iscritti nell'elenco dei portatori di interesse di cui al decreto ministeriale 9 febbraio 2012, n. 2284, sono iscritti automaticamente nella sezione c) dell'Elenco; per i restanti soggetti le nuove richieste di iscrizione in questa sezione, adeguatamente motivate in ordine all'interesse sottostante, sono istruite e definite dal Responsabile della Trasparenza.

L'iscrizione, ove non avvenga d'ufficio, può avvenire esclusivamente previo parere favorevole del Dipartimento competente. I soggetti richiedenti devono compilare *on line*, in ogni sua parte, il modulo di registrazione predisposto in maniera conforme all'Allegato II dell'Accordo tra il Parlamento

Europeo e la Commissione Europea sull'istituzione di un registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione fatto a Bruxelles il 23 giugno 2011.

La richiesta di iscrizione verrà vagliata dal Responsabile, sentiti i Dipartimenti competenti.

Il modulo di registrazione è disponibile nella sezione "Amministrazione Trasparente - Altri contenuti - Elenco portatori di interesse" del sito istituzionale del Ministero.

La consultazione dei portatori di interesse può avvenire mediante:

- Convocazione di tavoli tecnici per le filiere produttive, a cura dei competenti uffici dell'amministrazione;
- Pubblicazione degli schemi di provvedimenti in appositi forum del sito istituzionale del Ministero a cura dei competenti uffici dell'Amministrazione;
- Consultazione pubblica direttamente sul portale *www.politicheagricole.it*.
- Altre modalità previste dalle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di analisi di impatto della regolamentazione.

I soggetti iscritti all'elenco dovranno presentare una relazione annuale, che indichi le attività di rappresentanza di interessi condotte nei confronti del Ministero, destinata alla consultazione sempre sul sito del Mipaaf.

È stato inoltre istituito, presso l'Ufficio legislativo del Ministero, un Comitato tecnico-consultivo per l'analisi e la verifica dell'impatto della regolamentazione avente il compito di fornire il supporto necessario all'attività di progettazione normativa nei settori di competenza del Ministero e di predisporre relazioni da trasmettere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e ad altri soggetti istituzionali.

### *1.3.2. Il contesto interno*

L'analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione. In particolare essa è utile a evidenziare, da un lato, il sistema delle responsabilità e, dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione o ente.

Il presente PTPCT, oltre a prendere in esame gli aspetti attinenti al rapporto con il contesto esterno al ministero, ha analizzato anche la struttura, l'organizzazione, l'attribuzione di funzioni e lo svolgimento dei singoli processi posti in essere da questa Amministrazione. Nella valutazione sui potenziali rischi di corruzione si è quindi tenuto conto attentamente della struttura chiamata a operare in un determinato contesto, considerando non solo la rischiosità di determinate attività, ma anche la struttura interna chiamata a porre in essere quelle azioni, nonché la sua articolazione organizzativa.

Preme sottolineare l'importanza del collegamento tra prevenzione della corruzione e incentivo e incremento della trasparenza: le numerose attività per assicurare le garanzie di trasparenza e pubblicità di atti e documenti del Ministero (di cui si darà conto *infra*, nella SEZIONE II) sono da tenere in debita considerazione nell'analisi e valutazione dei rischi di corruzione che possono riguardare i vari uffici. In tal senso, si è bilanciato, nelle varie analisi il grado di trasparenza già garantito con gli altri elementi – relativi al contesto interno – che potrebbero incrementare o ridurre l'esposizione ai rischi di corruzione.

Una riflessione specifica occorre fare sul ruolo della dirigenza pubblica. Essa è ancora a metà del guado tra la sponda dell'indirizzo politico e la sponda della autonoma responsabilità organizzativa. Le recenti riforme hanno apportato miglioramenti nelle procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali, delle quali il Ministero ha fatto stato con la Direttiva del 21 gennaio 2016 che ha sancito procedure di maggiore trasparenza e confronto tra le attitudini dei dirigenti di ruolo. Il piano triennale che qui illustriamo, proprio per la connessione posta tra prevenzione della corruzione, promozione della trasparenza ed affermazione del concetto di performance mira a raggiungere un risultato decisivo: identificare le procedure più opportune per consentire una maggior autonomia effettiva ai dirigenti, identificando i punti di forza e quelli di debolezza organizzativa dai quali partire (una *SWOT analysis* mirata).

#### **1.4. Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione della corruzione**

L'elaborazione e implementazione della strategia di prevenzione della corruzione, coerentemente con quanto previsto dalle disposizioni normative vigenti, si realizza attraverso un'ampia partecipazione della struttura interna e il coinvolgimento di una pluralità di soggetti. Questi svolgono una molteplicità di funzioni, descritte come di seguito.

##### **Il Ministro**

Il vertice politico dell'Amministrazione è chiamato a una serie di attività di cruciale importanza:

- Nominare il Responsabile;
- Determinare le finalità da perseguire per la prevenzione della corruzione;
- Indicare le azioni strategiche relative a tale ambito già con la direttiva di indirizzo;
- Adottare il Piano di prevenzione della corruzione attraverso un doppio passaggio che prevede prima l'approvazione di un primo schema di Piano e in seguito il PTPCT definitivo.

##### **Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza**

Il RPCT ha il compito di coordinare la formulazione della strategia di prevenzione della corruzione, assicurarne l'attuazione e garantirne l'*accountability* interna ed esterna, redigere il PTPCT e presentarlo, per l'approvazione, al vertice politico; presentare a quest'ultimo una relazione annuale.

##### *La centralità del Responsabile della prevenzione della corruzione e la sua indipendenza*

Lo svolgimento delle funzioni di RPC in condizioni di indipendenza e di garanzia e al riparo da possibili ritorsioni, è stato solo in parte oggetto di disciplina della legge 190/2012 con disposizioni che mirano ad impedire una revoca anticipata. A completare la disciplina è intervenuto l'articolo 15, comma 3, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, che ha esteso l'intervento dell'ANAC in caso di revoca, applicabile in via generale.

Con specifico riferimento al Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza, se ne deve evidenziare la centralità, rinforzata dalle modifiche legislative di cui al d.lgs. n. 97, come indicato anche dal par. 5.2 della Delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016.

##### *Responsabilità*

La legge 190/2012, in particolare l'articolo 1, comma 14, nella sua nuova formulazione, delinea un quadro abbastanza chiaro del regime delle responsabilità. La norma stabilisce che "in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il responsabile risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e

le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano. La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare. Entro il 15 dicembre di ogni anno, il dirigente individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo trasmette all'organismo indipendente di valutazione e all'organo di indirizzo dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la pubblica nel sito web dell'amministrazione. Nei casi in cui l'organo di indirizzo lo richieda o qualora il dirigente responsabile lo ritenga opportuno, quest'ultimo riferisce sull'attività”.

Nel quadro normativo attuale sono previste, in capo al RPC, responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione. Questi può andare esente dalla responsabilità in caso di commissione di reati se dimostra di avere proposto un PTPCT con misure adeguate e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza dello stesso (tale esimente non è espressamente prevista nel caso di violazione delle misure di cui al citato comma 14, in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano).

#### *Poteri di interlocuzione e di controllo*

All'articolo 1 comma 9, lett. c) della legge 190, è disposto che il PTPCT preveda “obblighi di informazione nei confronti del Responsabile chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano”. Tali obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di formazione del Piano e, poi, nelle fasi di verifica del suo funzionamento e dell'attuazione delle misure adottate.

Si evidenzia che l'articolo 10 del Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, approvato con Decreto del Ministro 21 maggio 2015, prevede l'obbligo di collaborazione nell'attività di prevenzione della corruzione con il RPCT da parte di tutti i dipendenti e, in particolare, dei Direttori generali, dei dirigenti e dei responsabili degli Uffici di Gabinetto che hanno l'obbligo di fornire tutti i dati necessari alla stesura e all'aggiornamento del Piano triennale della prevenzione della corruzione.

#### *Il responsabile della prevenzione della corruzione del Mipaaf*

Responsabile della prevenzione della corruzione del Mipaaf è il dott. Luca Bianchi, Capo del Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca, nominato con D.M. n. 7833 del 25/07/2016.

Si ricorda che molteplici sono i compiti che la legge 190/2012 affida al Responsabile, il quale deve:

- Proporre all'organo di indirizzo politico il Piano triennale di prevenzione della corruzione;
- Definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- Provvedere alla verifica dell'efficace attuazione del Piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- Provvedere alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- Provvedere ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione di cui al comma 11 della Legge 190/ 2012;

- Pubblicare nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta entro la data stabilita dall'ANAC, da trasmettere all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione;
- Vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

Il Responsabile, inoltre:

- Ove, nello svolgimento della sua attività, riscontri fatti che possano presentare una rilevanza disciplinare, ne informa tempestivamente il dirigente preposto all'ufficio a cui il dipendente è addetto e all'ufficio procedimenti disciplinari, affinché possa essere avviata con tempestività l'azione disciplinare;
- Nel caso in cui riscontri fatti suscettibili di dar luogo a responsabilità amministrativa, presenta tempestiva denuncia alla competente procura della Corte dei Conti, affinché venga accertato il danno erariale;
- Ove, invece, riscontri fatti che rappresentino notizia di reato, presenta denuncia alla Procura della Repubblica o a un ufficiale di polizia giudiziaria con le modalità previste dalla legge (art. 331 c.p.p.) e ne dà tempestiva notizia all'Autorità nazionale anticorruzione.

#### **Rete dei referenti in attuazione del D.Lgs. 25/05/2016 n. 97**

Il Responsabile della prevenzione della corruzione si avvale di una "cabina di regia" costituita da un dirigente referente per ogni Direzione Generale. I referenti per l'anticorruzione, che operano nelle strutture dipartimentali o territoriali, hanno compiti di comunicazione/informazione al Responsabile, sia ai fini dell'aggiornamento del Piano, sia della tempestiva informazione in merito ai rischi incombenti. Lo stesso Dipartimento della Funzione Pubblica, con circolare n. 1 del 25 gennaio 2013, ha precisato che, dovendosi contemperare l'intento del legislatore, che concentra in un unico soggetto le iniziative e le responsabilità per il funzionamento dell'intero meccanismo della prevenzione, con il carattere complesso dell'organizzazione amministrativa, può valutarsi l'individuazione di referenti per la corruzione che operano nelle strutture dipartimentali o territoriali.

I referenti, con la collaborazione di tutti i Dirigenti, devono inoltre:

- Proporre al Responsabile gli argomenti per possibili attività di formazione, alla luce delle esigenze delle Strutture e delle attività svolte all'interno delle stesse;
- Indicare il personale da inserire nei percorsi formativi;
- Avanzare proposte sulla rotazione degli incarichi del personale adibito a svolgere la propria attività in settori a rischio corruzione;
- Fornire al Responsabile tutte le informazioni necessarie per permettere la vigilanza sull'osservanza del Piano.

#### **Il gruppo tecnico-amministrativo di supporto al Responsabile**

Il gruppo tecnico-amministrativo di supporto al Responsabile, composto da funzionari assegnati dall'Amministrazione e preposto anche al coordinamento dell'attività dei referenti e operante al fine di coadiuvare e sostenere l'attività svolta dal RPCT. Il Gruppo si riunisce una volta al mese, organizzando la propria attività e rendicontando il lavoro svolto.

#### **I dirigenti**

I dirigenti per l'area di rispettiva competenza, ai quali spetta il compito di partecipare al processo di individuazione e gestione del rischio di corruzione contribuendo all'analisi, sviluppo e implementazione dei presidi organizzativi atti a prevenire il rischio stesso e proponendo misure adeguate per la gestione dei rischi individuati

## **I dipendenti**

Tutti i dipendenti chiamati a prestare la propria collaborazione nel processo di gestione del rischio e a contribuire all'attuazione delle misure contenute nel Piano di prevenzione della corruzione sulla base di apposito programma di formazione.

### **1.5. Impatto dell'aggiornamento 2016 al PNA sul PTPCT Mipaaf**

Occorre in primo luogo evidenziare la natura di atto generale di indirizzo del PNA<sup>1</sup>.

Sono almeno tre gli aspetti rilevanti relativamente al rapporto tra PNA e PTPCT di questa Amministrazione.

In primo luogo, il Mipaaf segue l'orientamento indicato dal PNA, tenendo fede all'impostazione indicata in tale atto e seguendo le linee guida adottate dall'ANAC, nonché la struttura suggerita, e mantenendo la medesima *ratio* di programmazione delle attività a fini di prevenzione della corruzione e di incremento della trasparenza.

In secondo luogo, l'impostazione del PNA spinge le amministrazioni a effettuare l'analisi della realtà amministrativa e organizzativa nella quale si svolgono le attività esposte a rischi di corruzione e all'adozione di concrete misure di prevenzione della corruzione. Come detto in precedenza, anche in questo caso il Mipaaf ha seguito l'indirizzo proposto dal PNA, con un'esaustiva e particolareggiata analisi del contesto, interno ed esterno, una dettagliata mappatura e valutazione dei rischi e l'indicazione di una serie di misure mirate alla prevenzione dei rischi (di più si dirà *infra*, § 1.7. e ss.).

In terzo luogo, le parole del PNA del 2016 fanno riferimento a un temperamento tra l'indirizzo disposto a livello centrale, dall'ANAC, e la sua attuazione concreta che spetta alle amministrazioni in piena autonomia. Tale approccio è stato adottato anche da questo Piano, in coerenza con il fatto che i Piani adottati dalle amministrazioni devono basarsi sull'analisi del contesto, sulla valutazione dei rischi per le varie strutture dell'organizzazione, sulla direttiva di indirizzo del vertice politico e sulle misure organizzative e amministrative più adatte a scongiurarli.

### **1.6. Collegamenti con il Piano della *Performance***

Con l'emanazione dell'Atto di indirizzo, il Ministro individua le priorità politiche da realizzarsi nell'anno successivo e dà avvio all'attività di programmazione degli obiettivi, da concludersi entro la fine dell'anno. L'avvio all'attività di programmazione precede la proposta da parte dei titolari dei Centri di Responsabilità Amministrativa degli obiettivi strategici destinati a realizzare le priorità politiche indicate dal Ministro e dei correlati obiettivi operativi.

In tale procedimento si incardinano le disposizioni dettate dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica

---

<sup>1</sup> Ai sensi della nuova disciplina introdotta con il citato d.lgs. n. 97 il PNA ha natura di "atto generale di indirizzo rivolto a tutte le amministrazioni che adottano i PTCP (...). Il PNA, in quanto atto di indirizzo, contiene indicazioni che impegnano le amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della realtà amministrativa e organizzativa nella quale si svolgono le attività di esercizio di funzioni pubbliche e di attività di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione e all'adozione di concrete misure di prevenzione della corruzione. Si tratta di un modello che tempera l'esigenza di uniformità nel perseguimento di effettive misure di prevenzione della corruzione con l'autonomia organizzativa, spesso costituzionalmente garantita, delle amministrazioni nel definire esse stesse i caratteri della propria organizzazione e, all'interno di essa, le misure organizzative necessarie a prevenire i rischi di corruzione rilevanti", ANAC, *Delibera n. 831 del 3 agosto 2016, Premessa*, p. 1.

amministrazione” che stabilisce, al comma 8 dell’articolo 1 che con riferimento alla programmazione strategica triennale, gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza definiti dall’organo di indirizzo costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione.

Ciò vuol dire che deve esserci coerenza tra gli obiettivi previsti nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione e quelli indicati nel Piano della performance.

Tale coerenza è appurata dall’Organismo indipendente di Valutazione al quale è assegnato il compito di verificare che i piani triennali per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che, ai fini della validazione della Relazione della performance, nella misurazione e valutazione delle *performance* si tenga conto anche degli obiettivi connessi all’anticorruzione e alla trasparenza (articolo 1, comma 8-bis Legge 190/2012).

### **1.7. Il processo di adozione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza**

Il presente PTCPT è stato predisposto e redatto dal Responsabile e dal Gruppo di supporto tecnico. Per la definizione dei contenuti, soprattutto con riferimento alla sezione dedicata a valutazione e gestione del rischio, è stato fondamentale il contributo delle unità dirigenziali di seconda fascia del Ministero, nonché dei referenti e dei Direttori generali.

La mappatura, valutazione e gestione dei rischi di corruzione si è svolta mediante l’utilizzo di un *software*, denominato “GZoom”: tramite un sistema informatico standardizzato, ciascun ufficio ha potuto trasmettere la propria scheda con le valutazioni dei rischi, per ogni processo, indicando i fattori abilitanti e il “peso” degli stessi rischi e proponendo misure per la gestione degli stessi rischi, con finalità preventive. Le informazioni sono state recepite dal gruppo di supporto e dal Responsabile, che le hanno vagliate, valutate e, ove necessario, corrette.

Grazie all’utilizzo del *software* citato, mediante il database sul quale opera, si può tenere traccia di tutti i contributi derivanti dai soggetti coinvolti nella stesura e aggiornamento del PTPCT: dall’analisi di processo, quando cominciano a nascere le anagrafiche dei dati, fino alla identificazione delle aree a rischio con le relative misure; dalla pubblicazione sul sito Internet istituzionale dell’Amministrazione al suo costante aggiornamento e comunicazione.

Questi dati sono liberamente correlabili tra loro in maniera agevole per poter associare a ciascuna area di rischio i relativi processi/sottoprocessi, obiettivi, misure, responsabili e tempistiche di intervento. Inoltre, il *software* supporta il calcolo del grado di rischio secondo quanto previsto dal PNA.

Le informazioni così elaborate possono supportare le fasi ulteriori e sono utili per affrontare ogni proposta di adeguamento del PTPCT.

Il *software* permette inoltre di creare uno “storico” degli eventi che agevola il recupero di informazioni in termini di analisi svolte, rischi correlati a particolari processi/sottoprocessi, andamento della rischiosità per ciascuna area/processo.

Tramite il modulo descritto si può redigere il Piano e monitorarne l’andamento e l’esecuzione.

Più in dettaglio, il sistema può essere descritto come di seguito.

Il modello propone un catalogo delle aree a rischio corruttivo, definito in base alle norme e alle migliori pratiche in tali ambiti. Le aree sono dettagliate in sotto-aree. È inoltre possibile aggiungere specifiche aree di rischio legate all'organizzazione interna.

Il modello propone poi un registro dei rischi corruttivi, definito in base a uno studio sulle norme e sulle prassi più comuni. Anche in tal caso è possibile aggiungere rischi corruttivi frutto dell'esperienza e degli eventuali precedenti giudiziari o disciplinari già intervenuti. In merito ai rischi vi è poi un'anagrafica di indici di misurazione del rischio, classificati tra valutazione della probabilità e valutazione dell'impatto.

Il sistema consente quindi di mappare i processi a rischio corruttivo e relative fasi di processo, identificati come segue:

- Riferiti ad una specifica sotto-area a rischio corruttivo
- Preferibilmente gestiti da una specifica struttura dell'organizzazione riconducibili a un insieme omogeneo di provvedimenti.

A ogni processo sono associati uno o più dei rischi previsti nel registro (relativi alla stessa area di rischio del processo).

È quindi possibile aggregare le informazioni di rischio per area, così da identificare le aree più a rischio e intervenire prioritariamente su esse. Inoltre, le funzioni di interrogazione del sistema possono essere rese facilmente accessibili in ottica di trasparenza dell'azione dell'ente, elemento essenziale nella prevenzione della corruzione.

Si arriva pertanto alla fase finale del trattamento e neutralizzazione del rischio, da svolgersi ovviamente nel corso del tempo, aggiornando annualmente l'andamento degli interventi e riassessando l'identificazione, l'analisi e la ponderazione dei rischi.

Le funzioni del sistema consentono di associare a ogni rischio corruttivo identificato per processo un insieme di misure di prevenzione atte a neutralizzare o quantomeno attenuare la probabilità o l'impatto del rischio corruttivo. Il sistema consente di distinguere le misure in essere, quelle nuove programmate e quelle proposte dalle strutture decentrate (non scelte dall'anagrafica).

Vengono infine compilate le componenti più testuali del piano anticorruzione così da consentirne la stampa completa da parte del sistema. In particolare le stampe previste sono:

- Catalogo dei processi, con area - processo – fase del processo e relativo grado di rischio e struttura responsabile
- Registro dei rischi, con area – processo – fase del processo e relativi rischi, con struttura responsabile e grado di rischio
- Tabella delle misure, con area – processo – fase del processo - rischio e relative misure, con tempi e responsabilità

E' inoltre possibile estrarre dal sistema i dati di anticorruzione in formato foglio di calcolo così da potere effettuare filtri diversi

Vi è poi la fase di monitoraggio, qui brevemente descritta.

Il sistema consente diverse modalità per monitorare (da parte delle strutture decentrate) l'andamento delle misure selezionate, sia a fine anno che in corso di monitoraggi infra-annuali, con relativa rendicontazione cartacea:

- Mediante un commento testuale da compilare per ogni misura
- Mediante un'indicazione numerica di avanzamento della misura, eventualmente correlata da commento

- Mediante indicatori di controllo della misura, con valori target previsti da confrontare poi con i consuntivi registrati.

Per ciò che concerne gli anni successivi al caricamento del primo PTCT, il sistema riproporrà le Schede Rischio precedenti, permettendo così all'Utente di avvalersi delle informazioni già caricate durante l'esercizio precedente e modificare i dati solo laddove sarà necessario intervenire, mantenendo inalterate il resto delle informazioni.

### **1.8. Analisi e gestione del rischio corruttivo in ambito Mipaaf, nell'ottica di migliorare l'approccio preventivo alla corruzione.**

Nel presente PTPCT si è prestata maggiore attenzione alla individuazione degli eventi rischiosi, delle cause del rischio e del suo trattamento mediante misure organizzative in grado di diminuire i rischi e con l'incremento di strumenti di trasparenza, considerati funzionali e necessari all'attività di prevenzione della corruzione. Tutto ciò è avvenuto attenendosi alle indicazioni del PNA 2016, già ricordate<sup>2</sup>.

La disciplina di settore, pertanto, mira a scongiurare, attraverso approcci prognostici, anche il semplice atteggiamento corruttivo, ossia quel comportamento che si traduce in una disorganizzazione amministrativa o in malfunzionamento dei procedimenti e che trovano la loro origine nell'intento di favorire qualcuno<sup>3</sup>.

Questo concetto "ampio" di corruzione, intesa come mala gestione, che questo Ministero ha deciso di seguire, è stato ribadito nell'aggiornamento del PNA del 2016. Il presente PTPCT non è un documento di studio o di indagine ma uno strumento per l'individuazione di misure concrete da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione.

#### *1.8.1. Miglioramento del processo di gestione del rischio di corruzione: indicazioni metodologiche*

Nel rispetto delle indicazioni metodologiche date dal PNA 2016 questo Ministero ha proceduto con una dettagliata e precisa analisi del contesto, dei processi e delle aree di rischio. Ha individuato quelle più sensibili, predisponendo una serie di misure preventive atte a prevenire eventuali fenomeni corruttivi. Il tutto è descritto nei paragrafi successivi.

---

<sup>2</sup> In coerenza con la pianificazione degli anni precedenti e riprendendo quanto affermato però nella circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica, il concetto di corruzione ai fini dell'ambito di applicazione della legge n. 190/2012 deve essere inteso in senso lato, "come comprensivo della varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono quindi evidentemente più ampie della fattispecie penalistica, che, come noto, è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel titolo II, capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite".

<sup>3</sup> Al fine di comprendere la reale portata della norma, al concetto di "corruzione" deve affiancarsi quello di "vantaggio privato". Con tale termine, infatti, il legislatore non ha inteso riferirsi ai meri benefici economici derivanti dall'abuso del potere, ma a qualsiasi tipo di utilità che al soggetto titolare di tale potere potrebbe derivare dal suo scorretto esercizio. Tale precisazione conferisce alla norma un raggio di azione molto ampio ed evidenzia la necessità che la stessa venga specificata in maniera diversa a seconda dell'esperienza e delle attività poste in essere da ciascuna pubblica amministrazione attraverso i vari Piani triennali di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT).

### 1.8.2. Definizione del contesto e rilevazione dei processi

La valutazione del rischio è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi, al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio).

Al fine di svolgere una valutazione corretta del rischio occorre cominciare tramite la definizione del contesto e la rilevazione dei processi.

Con riferimento al primo aspetto, si riporta, qui di seguito, la relativa analisi.

Il Mipaaf rappresenta l'Italia nelle organizzazioni internazionali e nell'ambito delle istituzioni europee dove partecipa alla contrattazione della politica agricola comune.

Il Mipaaf, elabora e coordina le linee della politica agricola, forestale, agroalimentare e per la pesca a livello nazionale, europeo ed internazionale, agendo in collaborazione istituzionale e nel rispetto delle competenze dell'Unione europea, delle Regioni e delle Province autonome, con particolare riferimento:

Nel settore della politica agricola europea:

- Alla elaborazione della politica agricola e forestale, in coerenza con quella comunitaria;
- Alla trattazione, cura e rappresentanza degli interessi della pesca e acquacoltura nell'ambito della politica di mercato in sede comunitaria ed internazionale; alla disciplina generale e al coordinamento delle politiche relative all'attività di pesca e acquacoltura, in materia di gestione delle risorse ittiche marine di interesse nazionale, di importazione e di esportazione dei prodotti ittici;
- Agli adempimenti relativi alla programmazione regionale e nazionale delle risorse del FEASR per la competitività dell'impresa agricola e la sostenibilità ambientale e a quelli relativi al Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), sezioni garanzia e orientamento, a livello nazionale e comunitario, compresa la verifica della regolarità delle operazioni relative;
- Al riconoscimento e vigilanza sugli Organismi pagatori.

Nel settore della qualità dei prodotti agricoli:

- Alla tutela e valorizzazione della qualità dei prodotti agricoli e ittici;
- Alla promozione e controllo dell'agricoltura biologica;
- Alla promozione e tutela della produzione ecocompatibile e delle attività agricole nelle aree protette;
- Alla certificazione delle attività agricole e forestali ecocompatibili;
- Alla elaborazione del *Codex Alimentarius*;
- Alla valorizzazione economica dei prodotti agricoli, e ittici;
- Al riconoscimento e al sostegno delle unioni e delle associazioni nazionali dei produttori agricoli;
- Alla regolamentazione degli accordi interprofessionali di dimensione nazionale;

Nel settore della prevenzione e repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari:

- Al coordinamento e semplificazione dell'azione ispettiva

- Al riconoscimento degli organismi di controllo e certificazione per la qualità;
- Alla lotta alla concorrenza sleale;

Nel settore ippico provvede:

- Promozione dell'incremento quali-quantitativo delle razze equine da competizione e da sella;
- Programmazione e organizzazione delle corse dei cavalli e vigilanza sulla loro regolarità;
- Tutela della biodiversità delle razze equine, tutela del benessere dei cavalli e della sicurezza degli operatori del settore;
- Valutazione dell'idoneità delle strutture ippiche;
- Tenuta dei libri genealogici delle razze sportive e loro riversamento nell'anagrafe equina;
- Qualificazione degli operatori ippici e rilascio dei relativi titoli abilitativi;
- Iniziative previdenziali e assistenziali in favore dei lavoratori dell'ippica;
- Gestione del segnale televisivo delle corse dei cavalli.

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, come detto, è stato riorganizzato, per la terza volta in cinque anni, con D.P.C.M. 27 febbraio 2013, n. 105, "Regolamento recante riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, a norma dell'articolo, 2 comma 10-ter, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135". Questo, ha sostituito il D.P.R. 14 febbraio 2012, n. 41.

Precedentemente, con D.P.C.M. 22 gennaio 2013, registrato alla Corte dei conti il 18 marzo 2013, sono stati ridotti, in misura del 20%, gli uffici dirigenziali con le relative dotazioni organiche e, in misura del 10%, le dotazioni organiche del personale non dirigenziale del Mipaaf, ai sensi dell'art. 2, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

Inoltre, in attuazione dell'articolo 23-quater, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, che ha disposto la soppressione dell'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico – ASSI – con Decreto Interministeriale 31 gennaio 2013, sono state trasferite le funzioni precedentemente svolte dalla soppressa Agenzia per lo sviluppo del settore ippico, nonché le risorse umane, finanziarie e strumentali, al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e all'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Con D.M. 13 febbraio 2014 n. 1622, registrato alla Corte dei Conti il 13 marzo 2014, sono stati individuati gli uffici dirigenziali non generali ai sensi del D.P.C.M. n. 105 del 2013, ridisegnando la struttura organizzativa del Ministero.

Il numero degli uffici dirigenziali di livello non generale non è stato incrementato dalla razionalizzazione delle strutture ministeriali ad opera del decreto legge 5 maggio 2015, n. 51 convertito, con modificazioni, dalla legge 2 luglio 2015, n. 91, che, all'articolo 6, ha disposto la soppressione della gestione commissariale di cui all'articolo 19, comma 5, del decreto-legge 8 febbraio 1995, n. 32 e il trasferimento delle relative funzioni ai competenti dipartimenti e direzioni del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Il trasferimento delle funzioni esercitate dalla soppressa gestione commissariale, ha comportato un nuovo riassetto delle competenze all'interno degli uffici maggiormente interessati, in particolare quello competente in materia di programmazione e finanziamento delle opere irrigue di rilevanza nazionale, DISR 3. Con D.M. 9 giugno 2015, n. 1998 gli uffici DISR I e DISR III sono stati riorganizzati in modo da consentire una gestione sostenibile e coordinata dell'azione amministrativa.

Le competenze in materia di promozione dei prodotti agricoli già svolte dalla gestione commissariale, sono rientrate nella competenza della Direzione generale per la promozione della qualità agroalimentare e dell'ippica, in particolare degli uffici PQA IV e PQA V.

L'organizzazione ministeriale, quindi, fissa in 9 la dotazione organica dei dirigenti di prima fascia, in 55 quella dei dirigenti di seconda fascia, e in 1.535 la dotazione organica complessiva dell'Area prima, seconda e terza.

Nel conferimento degli incarichi seguente alla terza riorganizzazione, si è tenuto conto del principio di rotazione degli uffici, le cui attività sono esposte al rischio di corruzione, operata in modo massiccio; pertanto, la misura obbligatoria della rotazione dei dirigenti non è stata svolta nel 2016, dal momento che l'articolo 16 del codice di comportamento dei dipendenti del Mipaaf ha stabilito in sei il numero di anni massimo di permanenza del dirigente nell'ufficio e non sono stati individuati casi in cui esista motivazione che giustifichino una nuova rotazione.

Dipendono direttamente dal Ministro le seguenti strutture di staff:

- Ufficio di Gabinetto;
- Segreteria Particolare del Ministro;
- Ufficio Stampa;
- Segreteria Tecnica del Ministro;
- Ufficio Legislativo;
- Ufficio Rapporti Internazionali e del cerimoniale;
- Consigliere Diplomatico.

In posizione di autonomia e indipendenza si colloca l'Organismo Indipendente di Valutazione della Performance, i cui componenti sono stati nominati con decreto del Ministro n. 8810 del 30/08/2016.

Sono organi strutturati nell'amministrazione ministeriale i seguenti uffici:

**Il Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale, che si articola in 2 Direzioni generali:**

Direzione generale delle politiche internazionali e dell'Unione Europea (PIUE);

Direzione generale dello sviluppo rurale (DISR);

**Il Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca, che si articola in 3 Direzioni generali:**

Direzione generale per la promozione della qualità agroalimentare e dell'ippica (PQAI);

Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura (PEMAC);

Direzione generale degli affari generali, delle risorse umane e per i rapporti con le Regioni e gli Enti territoriali (AGRET).

- **Il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agro-alimentari, articolato, a livello di amministrazione centrale, in 2 Direzioni generali:**

Direzione generale per il riconoscimento degli organismi di controllo e certificazione e tutela del consumatore (VICO);

Direzione generale della prevenzione e del contrasto alle frodi agroalimentari (PREF); nel cui ambito opera il Laboratorio centrale di Roma, deputato all'espletamento delle analisi di revisione ai sensi dell'articolo 1, comma 8-bis, del decreto-legge 24 giugno 2004, n. 157, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2004, n. 204.

**A livello territoriale operano 10 Uffici e 4 Laboratori di livello dirigenziale non generale.**

Ai fini dello svolgimento della propria attività, l'Ispettorato opera con organico proprio e propria organizzazione amministrativa e contabile e si avvale della gestione unitaria, assicurata dalla Direzione generale degli affari generali, delle risorse umane e per i rapporti con le regioni e gli enti territoriali di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c), dei servizi comuni e del personale, limitatamente al reclutamento, alla formazione generale, al trattamento giuridico ed economico ed al relativo contenzioso del personale dipendente.

Dipendono direttamente dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali:

- il Comando carabinieri politiche agricole e alimentari, istituito presso il Ministero, che svolge controlli straordinari sulla erogazione e percezione di aiuti comunitari nel settore agroalimentare e della pesca ed acquacoltura, sulle operazioni di ritiro e vendita di prodotti agroalimentari, ivi compresi gli aiuti a Paesi in via di sviluppo e indigenti;
- il Reparto pesca marittima (RPM) del Corpo delle capitanerie di porto, istituito presso il Ministero, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 100, che dipende funzionalmente dal Ministro ed esercita funzioni di supporto alle attività di vigilanza e controllo della pesca marittima e dell'acquacoltura e delle relative filiere.

**Enti collegati.** Nelle attività di sua competenza, il Mipaaf si avvale dell'operato di importanti Enti collegati. Tra questi, si deve in primo luogo citare il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA), il nuovo Ente di ricerca in agricoltura nato dall'accorpamento dell'INEA, Istituto nazionale di economia agraria, e del CRA, Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura, ai sensi dell'articolo 1, comma 381 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" Legge di Stabilità per il 2015. Il nuovo Ente ha come obiettivi principali la razionalizzazione e il rilancio della ricerca applicata in campo agroalimentare e la valorizzazione delle analisi economiche del comparto.

Altri enti posti sotto il controllo e la vigilanza del Ministero sono:

L'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) per lo svolgimento delle funzioni di organismo di coordinamento e di organismo pagatore, ai sensi dell'articolo 18 del regolamento della Commissione, Reg. (CE) 21 giugno 2006, n. 885/2006, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio per quanto riguarda il riconoscimento degli organismi pagatori e di altri organismi e la liquidazione dei conti del FEAGA e del FEASR;

L'Istituto di Servizi per Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA), ente pubblico economico che realizza strumenti informativi, assicurativi e finanziari e costituisce forme di garanzia creditizia e finanziaria per le imprese agricole;

Istituto Sviluppo agroalimentare, ISA, la società finanziaria con socio unico il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, che promuove e sostiene progetti di sviluppo agroindustriale che comportino, come ricaduta indotta, un miglioramento strutturale dei livelli di reddito dei produttori agricoli.

L'Ente Nazionale Risi, ente pubblico economico che svolge funzioni di tutela, promozione, miglioramento della produzione e suo orientamento.

Da rilevare che con la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità del 2016) si è proceduto all'accorpamento di ISA e di SGFA (Società gestione fondi per l'agroalimentare di Ismea) che sono confluite in Ismea.

Con riferimento ai processi, si è proceduto sulla base delle attività svolte dal Ministero, individuando le azioni di competenza dei vari uffici, utilizzando i riferimenti normativi, le schede di valutazione del rischio degli anni precedenti e interloquendo con i dirigenti preposti alle varie unità organizzative. I processi identificati e catalogati sono stati inseriti nel *database* del *software* GZoom, in modo che ogni responsabile per la compilazione si trovasse a operare con un sistema standardizzato e già predefinito.

Più nel dettaglio, sono stati individuati e analizzati:

- 180 Processi;
- Circa 86 tipologie diverse di rischi identificati;
- 6 tipologie diverse di cause di rischio.

### *1.8.3. Identificazione e analisi degli eventi rischiosi*

L'identificazione del rischio, o meglio degli eventi rischiosi, ha l'obiettivo di individuare gli eventi di natura corruttiva che possono verificarsi in relazione ai processi, o alle fasi dei processi, di pertinenza dell'amministrazione. L'individuazione deve includere tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi e avere conseguenze sull'amministrazione. Questa fase è cruciale, perché un evento rischioso *«non identificato in questa fase non viene considerato nelle analisi successive»*, compromettendo l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione.

L'analisi del rischio ha avuto come obiettivo quello di pervenire a una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente e di individuare il livello di esposizione al rischio delle attività e dei relativi processi. Anche in questa fase, è indispensabile il coinvolgimento della struttura organizzativa.

L'analisi è essenziale al fine di:

- Comprendere le cause del verificarsi di eventi corruttivi e, conseguentemente, individuare le migliori modalità per prevenirli (creando i presupposti per l'individuazione delle misure di prevenzione più idonee);
- Definire quali siano gli eventi rischiosi più rilevanti e il livello di esposizione al rischio dei processi.

Tali cause possono essere, per ogni rischio, molteplici; possono inoltre combinarsi tra loro, tenuto conto che gli eventi si verificano in presenza di pressioni volte al condizionamento improprio della cura dell'interesse generale. Esse sono, ad esempio: la mancanza di controlli, la mancanza di trasparenza, l'eccessiva regolamentazione, la complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento, l'esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto, la scarsa responsabilizzazione interna, l'inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi, l'inadeguata diffusione della cultura della legalità, o anche la mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Nello specifico, all'interno del Mipaaf, le cause di rischio possono essere così catalogate e numerate:

- In più di 82 circostanze è stata individuata, come causa di rischio, l'“Esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto”.
- In più di 55 circostanze è stata individuata, come causa di rischio, l'“Eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento”.

- In più di 32 circostanze è stata individuata, come causa di rischio, la “Mancanza di trasparenza”
- In più di 21 circostanze è stata individuata, come causa di rischio, l’“Assenza di adeguate competenze in capo al personale addetto ai processi”.
- In più di 20 circostanze è stata individuata, come causa di rischio, la “Mancanza/inadeguatezza di controlli”.
- In più di 6 circostanze è stata individuata, come causa di rischio, la “Carenza e/o inadeguata diffusione della cultura della legalità, responsabilità, integrità”.
- In più di 3 circostanze è stata individuata, come causa di rischio, la “Scarsa responsabilizzazione interna”.

Per comprendere meglio le cause e il livello di rischio, si è fatto riferimento sia a dati oggettivi (ad es. i dati giudiziari), sia a dati di natura percettiva, come le opinioni espresse da parte dei soggetti competenti sui rispettivi processi. In proposito, il PNA 2016 ammonisce di non sottovalutare i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti dell’amministrazione o dell’ente. Possono essere considerate le sentenze passate in giudicato, i procedimenti in corso e i decreti di citazione a giudizio riguardanti i reati contro la PA e il falso e la truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate all’amministrazione (artt. 640 e 640-*bis* c.p.); i procedimenti aperti per responsabilità amministrativo/contabile; i ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici; le segnalazioni pervenute, nel cui ambito rientrano certamente quelle ricevute tramite apposite procedure di *whistleblowing*.

Questo Ministero ha tenuto conto di questi aspetti, considerando anche che nell’anno 2016 non vi sono stati casi relativi a tali dati, né segnalazioni secondo le procedure di *whistleblowing*.

#### *1.8.4. Valutazione degli eventi rischiosi: cause e ponderazione del rischio*

L’analisi del rischio è essenziale al fine di comprendere le cause del verificarsi di eventi corruttivi e, conseguentemente, individuare le migliori modalità per prevenirli (creando i presupposti per l’individuazione delle misure di prevenzione più idonee); definire quali siano gli eventi rischiosi più rilevanti e il livello di esposizione al rischio dei processi.

Per comprendere meglio le cause e il livello di rischio, si è fatto riferimento sia a dati oggettivi, come i dati giudiziari, sia a dati di natura percettiva, come le valutazioni espresse dai soggetti interessati.

L’obiettivo della ponderazione del rischio, è di «agevolare, sulla base degli esiti dell’analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione».

La fase di ponderazione del rischio, prendendo come riferimento le risultanze della precedente fase, ha lo scopo di stabilire le priorità di trattamento dei rischi, attraverso il loro confronto, considerando gli obiettivi dell’organizzazione e il contesto in cui la stessa opera. La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti.

Dall’analisi dei precedenti PTPC, l’ANAC ha rilevato l’individuazione di un livello di rischio “basso” per un elevato numero di processi, probabilmente generata anche da una ponderazione non ispirata al principio di “prudenza”.

Parte integrante del Piano sono gli allegati registri dei rischi, cioè gli elenchi – suddivisi per Dipartimento, Direzione Generale e Ufficio – degli eventi corruttivi identificati.

In sede di aggiornamento, è stata verificata la ricognizione dei processi relativi innanzitutto alle aree di rischio individuate dall'articolo 1, comma 16, della legge n. 190/2012, come obbligatorie e comuni a tutte le pubbliche amministrazioni, ma anche ad aree di rischio ulteriori e specifiche; ne è stata compiuta una analisi, consistente nella valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce, ovvero della **probabilità** e dell'**impatto**, per giungere alla determinazione del livello complessivo di rischio a cui assegnare, in conclusione, un valore numerico determinato sulla scorta delle indicazioni di calcolo fornite dalla tabella di valutazione di rischio di cui all'Allegato 5 al Piano Nazionale Anticorruzione.

Per quanto riguarda la **probabilità**, la stima è stata realizzata tenendo conto di 6 fattori di tipo organizzativo che ricorrono nel processo in cui l'evento di corruzione potrebbe aver luogo:

- *Discrezionalità*
- *Rilevanza esterna*
- *Complessità*
- *Valore economico*
- *Frazionabilità*
- *Efficacia dei controlli*

Per quanto invece concerne l'**impatto**, sono individuate 4 modalità attraverso cui determinare l'importanza o gravità dell'impatto di un evento di corruzione:

- *Impatto organizzativo (si tratta di un impatto di tipo "quantitativo", perché dipende dal numero di persone che potrebbero attuare l'evento corruttivo all'interno dell'ente);*
- *Impatto economico (che è maggiore nel caso in cui all'interno dell'amministrazione si siano già verificati eventi di corruzione);*
- *Impatto reputazionale (che è influenzato dal modo in cui le notizie, su precedenti casi di corruzione, sono state fornite all'opinione pubblica dalla stampa);*
- *Impatto organizzativo, economico e sull'immagine (che è "qualitativo" e cresce in relazione al "peso organizzativo" dei soggetti che potrebbero attuare l'evento corruttivo all'interno dell'ente).*

A ciascun fattore di rischio, sia per l'analisi della probabilità sia per l'analisi dell'impatto, è associata una domanda con un set di risposte predeterminate. A ciascuna risposta è associato un punteggio (da 0 a 5), che consente di convertire ciascun fattore in un valore numerico.

In tale contesto, la probabilità il punteggio "0" segnala una situazione in cui non esiste alcuna esposizione al rischio, mentre il punteggio "5" un'esposizione a rischio altamente probabile. Parallelamente, per l'impatto, il punteggio "0" indica un impatto sostanzialmente nullo, mentre il punteggio "5" un impatto estremo.

Il valore della probabilità e la gravità dell'impatto di un evento di corruzione si ricava calcolando la media aritmetica dei punteggi associati alle risposte fornite a ciascuna domanda. Il valore minimo sarà "1" (evento improbabile/impatto marginale) e il valore massimo "5" (evento altamente probabile/impatto superiore).

Le tabelle *Excel*, complete dei valori così inseriti, hanno consentito il calcolo automatico del valore di rischio.

Moltiplicando infatti i valori e le frequenze di probabilità (P) per i valori e l'importanza dell'impatto (I), si ottiene un valore assoluto per ogni processo compreso tra "1" e "25".

I fogli di lavoro completi delle valutazioni numeriche effettuate dai Dirigenti e validati dai rispettivi Direttori Generali o, in assenza di questi ultimi, dai Capi Dipartimento, sono resi disponibili ed allegati al presente Piano, al fine di rendere intellegibile e trasparente il processo che ha condotto alla valutazione del rischio.

Il prodotto  $P \times I$  è dunque un numero che descrive il livello di rischio di un evento di corruzione in termini quantitativi e che indica *quanto è grande* il rischio generato da tale evento.

Si dirà, allora, che  $L = P \times I$  descrive il livello di rischio in termini di *Quantità di rischio*.

La probabilità e l'impatto di un evento di corruzione dipendono da certe caratteristiche dei processi e degli uffici in cui l'evento potrebbe accadere: discrezionalità, valore economico, controlli, numero di persone dell'ufficio addette al processo, ruolo di soggetti che, nell'ufficio potrebbero attuare l'evento, ecc. Quindi, l'analisi del rischio consente anche di individuare i processi, gli uffici e i soggetti maggiormente esposti al rischio di corruzione.

Per facilitare il raffronto fra gli eventi di corruzione, i valori della matrice di rischio sono stati raggruppati indicando, con colori differenti, quali valori individuano un livello di rischio *trascurabile/basso*, quali un livello di rischio *medio*, quali un livello di rischio *rilevante* e quali, infine, un livello di rischio *critico*.

Questa "semplificazione" è stata operata utilizzando una *Matrice del Rischio* che prevede 4 livelli di rischio differenti, come quella riprodotta qui di seguito.

Probabilità /Impatto	0,5	1	1,5	2	2,5	3	3,5	4	4,5	5
0,5	0,25	0,5	0,75	1	1,25	1,5	1,75	2	2,25	2,5
1	0,5	1	1,5	2	2,5	3	3,5	4	4,5	5
1,5	0,75	1,5	2,25	3	3,75	4,5	5,25	6	6,75	7,5
2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2,5	1,25	2,5	3,75	5	6,25	7,5	8,75	10	11,25	12,5
3	1,5	3	4,5	6	7,5	9	10,5	12	13,5	15
3,5	1,75	3,5	5,25	7	8,75	10,5	12,25	14	15,75	17,5
4	2	4	6	8	10	12	14	16	18	20
4,5	2,25	4,5	6,75	9	11,25	13,5	15,75	18	20,25	22,5
5	2,5	5	7,5	10	12,5	15	17,5	20	22,5	25
	Trascurabile/Basso		Medio		Rilevante		Critico			
	da 1 a 3		da 3.1 a 5		da 5.1 a 12		da 12.1 a 25			

Il Piano ha stabilito, dunque, che al valore numerico ottenuto dal prodotto **P x I** sono assegnati i seguenti significati con riferimento al grado di rischio di ogni processo:

- Per i valori da 1 a 3, il grado di rischio si assume TRASCURABILE/BASSO
- Per i valori da 3,1 a 5, il grado di rischio si assume MEDIO
- Per i valori da 5,1 a 12, il grado di rischio si assume RILEVANTE
- Per i valori da 12,1 a 25, il grado di rischio si assume CRITICO

Quindi, sulla base dei risultati dell'attività di individuazione e analisi dei rischi, è stata stilata una classifica dei processi, riprodotta nel "registro dei rischi", in cui sono indicati:

- L'area di rischio e il processo
- La normativa di riferimento
- L'ufficio responsabile (individuato con il numero dell'Ufficio di livello dirigenziale non generale)
- La descrizione del processo con l'analisi di contesto
- L'articolazione delle fasi del processo
- Gli eventi rischiosi
- Le cause degli eventi rischiosi
- Le misure di gestione del rischio
- Gli obiettivi organizzativi
- La valutazione di probabilità
- La valutazione dell'impatto
- La valutazione complessiva
- Il grado di rischio

I processi con un livello di rischio pari o superiore al valore numerico 5,1, dunque con un grado di rischio rilevante e critico, dovranno essere prioritariamente considerati ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione obbligatorie ed ulteriori.

#### *1.8.5. Identificazione e progettazione delle misure di prevenzione*

Per le attività individuate nella precedente sezione, occorre prevedere, come richiesto dall'articolo 1, comma 9, lett. b) della legge n. 190 del 2012, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione. L'attuazione graduale delle disposizioni del Piano ha, infatti, anche l'obiettivo di abbassare il grado di rischio rispetto a quanto risulta nella fotografia innanzi riportata.

Tutti i Responsabili degli uffici dovranno attenersi alle misure indicate nel capitolo successivo, impartendo a tal fine gli indirizzi necessari al personale appartenente alla propria struttura.

### **1.9. Pianificazione degli interventi per la riduzione del rischio e misure di prevenzione**

Nel presente Piano sono state individuate una serie di misure di prevenzione – sia di natura obbligatoria, sia come strumenti ulteriori, predisposti per il caso specifico. Le prime saranno poi descritte nei successivi paragrafi (1.9.1. e ss.). Sono qui di seguito elencate.

*Misure obbligatorie:*

- Iniziative di formazione/informazione dei dipendenti
- Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse.
- Rotazione del personale: direttive per prevedere il criterio di rotazione nell'atto di indirizzo relativo ai criteri per il conferimento degli incarichi e rotazione dei componenti delle commissioni.
- Trasparenza: Pubblicare nei siti istituzionali i dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni secondo le indicazioni contenute nel D.lgs. n. 33/2013 e le altre prescrizioni vigenti.
- Codice di Comportamento: Formazione per la corretta conoscenza e applicazione del Codice.
- Tutela del dipendente pubblico che segnala gli illeciti: Introduzione di obblighi di riservatezza nel PTPC.
- Legge nazionale (indicare numero e data secondo lo schema seguente: L. 237/1993) che regola i provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

Al fine di arginare il fenomeno corruttivo all'interno delle pubbliche amministrazioni, la legge n. 190 del 2012 riconosce la possibilità che vengano intraprese azioni in grado di prevenirlo agendo sotto diversi profili, che vadano anche oltre a quelli già indicati dalla normativa, adattandosi meglio alle esigenze del caso specifico. Ve ne sono di diverso tipo, potendo essere di tipo trasversale o specifico, sono adoperate in numerosi uffici, anche di diversa natura e riguardano sia gli aspetti organizzativi, sia quelli procedurali. Tra le diverse misure si segnalano qui quelle maggiormente adoperate.

#### *Misure effettive specifiche ulteriori*

- Individuazione preventiva e oggettiva dei criteri di valutazione.
- Nomina dei componenti della commissione una volta scaduti i termini di presentazione delle domande di partecipazione.
- Seduta pubblica in sede di prove orali.
- Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse.
- Verifica delle competenze professionali attraverso analisi dei CV
- Verifica della veridicità delle autodichiarazioni ex. D.P.R. n. 445/2000.
- Definizione di requisiti proporzionati al valore a all'oggetto della gara.
- In caso di affidamento diretto esplicitazione motivazioni del ricorso all'affidamento diretto con modalità con cui il prezzo contrattato è ritenuto congruo e conveniente.
- In caso di procedura negoziata, richiamo espresso nella determina a contrarre della motivazione del ricorso a tale tipo di procedura
- Aggiudicare l'appalto applicando criteri obiettivi, che garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento e che assicurino una valutazione delle offerte in condizioni di effettiva concorrenza.
- Obbligo di motivazione nella determina a contrarre in ordine sia alla scelta della procedura sia alla scelta del sistema di affidamento adottato ovvero della tipologia contrattuale (ad esempio appalto vs. concessione).

- Sottoscrizione da parte dei soggetti coinvolti nella redazione della documentazione di gara di dichiarazioni in cui si attesta l'assenza di interessi personali in relazione allo specifico oggetto della gara.
- Adozione di terminologie chiare e il più possibili univoche (riduzione dei margini di ambiguità)
- Predeterminazione nella determina a contrarre dei criteri che saranno utilizzati per l'individuazione delle imprese da invitare.
- Utilizzo di clausole standard conformi alle prescrizioni normative con riguardo a garanzie a corredo dell'offerta, tracciabilità dei pagamenti e termini di pagamento agli operatori economici.
- Nel capitolato d'appalto è fatto obbligo all'aggiudicatario di indicare le parti che intende subappaltare ed i soggetti proposti per il subappalto che devono rendere apposite dichiarazioni previste nel documento di gara unico europeo. In tal modo possibili accordi collusivi sono contrastati già in fase di valutazione delle offerte.
- Gli operatori sottoscrivono in fase di richiesta di partecipazione di non essere in una situazione di controllo di cui all'art. 2359 del codice civile o in una qualsiasi relazione, anche di fatto, con alcuno dei partecipanti alla medesima procedura e comunque di aver formulato l'offerta autonomamente. La Commissione, in sede di gara, verifica l'insussistenza di offerte imputabili ad un unico centro decisionale e, ove ciò non sia riscontrato, deve proporre all'Amministrazione l'esclusione dei concorrenti, come previsto nell'art. 80 comma 5, lettera m) del d.lgs. 50/2016. Le verifiche effettuate devono essere formalizzate nei verbali di gara.
- Nel disciplinare di gara l'attribuzione dei punteggi discrezionali è limitata a 5 punti su 100 totali; per guidare l'assegnazione di tali punteggi, nello stesso disciplinare sono stabiliti cinque giudizi a cui corrisponde il grado di soddisfazione dell'offerta. La Commissione di valutazione delle offerte è tenuta ad esplicitare i singoli punteggi nei verbali di gara.
- Esplicitazione dei criteri di attribuzione dei punteggi. Preponderanza di elementi quantitativi non discrezionali
- Esplicitazione negli atti di gara delle motivazioni relative ai requisiti di partecipazione richiesti
- Rotazione del RUP e della Commissione di valutazione delle offerte
- Il RUP, il Dirigente dell'Ufficio e il Direttore generale devono dichiarare l'assenza di cause di incompatibilità con l'impresa aggiudicataria e con la seconda classificata.
- I commissari di gara devono dichiarare l'insussistenza di cause di incompatibilità con riferimento ai concorrenti alla gara.
- Il RUP verifica che siano stati effettuati i controlli da parte del Direttore dell'esecuzione del contratto e, nella fase prevista dal disciplinare, dalla Commissione ministeriale di verifica. Il provvedimento di liquidazione è sottoposto al controllo del Dirigente e, quindi, alla firma del Direttore generale.
- Patti di integrità negli affidamenti: Predisposizione ed utilizzo protocolli di legalità o patti di integrità per l'affidamento di commesse
- Requisiti di partecipazione alle procedure di affidamento
- Adozione dell'atto contenente criteri per il conferimento e l'autorizzazione di incarichi.

- Creazione di meccanismi di raccordo tra le banche dati istituzionali dell'amministrazione, in modo da realizzare adeguati raccordi informativi tra i vari settori dell'amministrazione
- Utilizzo all'interno di banche dati specifiche per realizzare controlli incrociati, condivisione di informazioni, *et similia*.
- Programmazione annuale anche per acquisti di servizi e forniture.
- Per servizi e forniture standardizzabili, nonché lavori di manutenzione ordinaria, adeguata valutazione della possibilità di ricorrere ad accordi-quadro e verifica delle convenzioni/accordi quadro già in essere.
- Monitoraggio sul rispetto dei tempi
- Verifica da parte degli organi di controllo interno
- Applicazione del *vademecum* per le stazioni appaltanti approvato dall'autorità garante della concorrenza e del mercato con delibera in data 18/09/2013.
- Utilizzo di clausole standard conformi alle prescrizioni normative con riguardo a garanzie a corredo dell'offerta, tracciabilità dei pagamenti e termini di pagamento agli operatori economici.
- Istituzione di commissioni di funzionari incaricati dell'istruttoria e/o della verifica tecnico-amministrativa dei programmi.
- Condivisione delle decisioni tra tutti gli attori del processo e dell'attività svolta dall'ufficio mediante lo scambio e la circolazione delle conoscenze nell'ambito di momenti di incontro periodici
- Gestione condivisa dei fascicoli sanzionatori e/o relativi ai procedimenti cautelari di competenza
- Monitoraggio dei tempi procedurali e delle scadenze di legge.
- Utilizzo di modelli standard di verbali con *check-list*
- Standardizzazione dei processi.
- Affidamento dei controlli e degli atti di vigilanza di competenza dell'amministrazione ad almeno due dipendenti abbinati secondo rotazione casuale.

#### 1.9.1. Formazione

Con riferimento alle misure atte a formare il personale, si deve mettere in risalto l'incremento notevole di corsi di formazione sui temi in oggetto. Come si nota dalle tabelle immediatamente successivi, anche la partecipazione a tali corsi del personale Mipaaf è in forte crescita. A tale riguardo, anche per il triennio successivo si prevede la frequenza di un numero cospicuo di dipendenti a corsi e lezioni sui temi dell'anticorruzione e della trasparenza.

Di seguito le tabelle dei partecipanti ai corsi di formazione, dal 2014 al 2016.

#### Anno 2014

Titolo del corso	Organizzazione	Partecipanti
Corso specialistico per responsabili e referenti della	SNA	1

prevenzione della corruzione		
------------------------------	--	--

**Anno 2015**

Titolo del corso	Organizzazione	Partecipanti
Corso specialistico per responsabili e referenti della prevenzione della corruzione	SNA	4
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con o senza effetto economico ed immediato per il destinatario	SNA	30
Acquisizione e progressione del personale	SNA	4
Affidamento - lavori servizi e forniture.	SNA	23
Il Responsabile unico del procedimento nei contratti pubblici	SNA	6

**Anno 2016**

Titolo del corso	Organizzazione	Partecipanti
Anticorruzione, trasparenza e performance nella P.A. (prima edizione 2016) – Solo dirigenti	Mipaaf	15
Anticorruzione, trasparenza e performance nella P.A. (seconda edizione 2017) - Solo dirigenti	Mipaaf	18
Acquisizione e gestione del personale	SNA	4
Attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni	SNA	4

Corso specialistico per responsabili e referenti dell'anticorruzione	SNA	1
Il responsabile unico del procedimento nei contratti pubblici	SNA	4
Contratti Pubblici	SNA	7
La gestione finanziaria: la rendicontazione delle spese (responsabilità, procedure, compiti)"	SNA	3
Misure anticorruzione nei soggetti partecipati e controllati	SNA	6
Prevenzione e contrasto della corruzione.	SNA	5
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con o senza effetto economico ed immediato per il destinatario	SNA	1
Seminario di formazione per personale operante nell'area di rischio "Reclutamento, acquisizione e progressione del personale"	SNA	5

Per ciò che concerne l'anno 2017, sono in via di definizione le seguenti iniziative formative.

- Piano di Formazione specifica finalizzato al rafforzamento delle conoscenze del personale;
- Corsi atti a facilitare a conoscenza degli strumenti legislativi attualmente esistenti;
- Corsi di attuazione dei decreti attuativi della l. n. 124/2015 in materia di Trasparenza dell'Amministrazione;
- Corso di formazione, *in house*, per dirigenti sulle misure di prevenzione anticorruzione, sulla trasparenza, e sulla Performance nella Pubblica Amministrazione;
- Corso di Scienza e Tecnica della Legislazione con approfondimento del *drafting* legislativo (conoscenze tecniche che consentano di redigere una legge in modo chiaro, applicabile e in conformità agli scopi che essa intende soddisfare, coerente con il sistema normativo nel quale è destinata ad inserirsi).

### *1.9.2. Formazione, attuazione e controllo delle decisioni*

Al fine di individuare le attività a più elevato rischio di corruzione, è necessario prevedere meccanismi chiari, predefiniti ed efficienti di attuazione e controllo delle decisioni. Già con tali accorgimenti è possibile prevenire il rischio medesimo, affrontando problematiche come quelle relative al conflitto di interessi relativo ai soggetti preposti a decidere, alla formazione delle decisioni e infine alla loro attuazione e controllo.

#### **Conflitto di interessi**

L'art. 6 bis della legge n. 241/1990, come modificata dalla legge n. 190/2012, prevede che il responsabile del procedimento ed i titolari degli uffici competenti ad adottare pareri, valutazioni tecniche, atti endoprocedimentali ed il provvedimento finale devono astenersi, in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale, al Responsabile della prevenzione della corruzione.

La norma persegue la finalità di prevenzione mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione del titolare dell'interesse.

La previsione dell'obbligo di astensione in caso di conflitto deve necessariamente leggersi in maniera coordinata con le disposizioni del Codice di comportamento dei dipendenti del Mipaaf n. 1739 del 21 maggio 2015.

Nelle varie fasi della decisione i Responsabili degli Uffici dovranno attenersi alle seguenti misure, fornendo al personale della propria Unità organizzativa le indicazioni necessarie:

#### **Formazione della decisione**

- Rispettare l'ordine cronologico di protocollazione dell'istanza;
- Attribuire, ove possibile, a soggetti diversi la partecipazione a fasi diverse dello stesso procedimento, separando l'attività istruttoria dalla decisione finale;
- Redigere gli atti in modo chiaro e comprensibile;
- Evitare ipotesi di aggravio del procedimento;
- Motivare la decisione tanto più diffusamente quanto più è ampio il margine di discrezionalità amministrativa;
- Vigilare sulle ipotesi di incompatibilità/inconferibilità di cui al decreto legislativo n. 39/2013.

#### **Attuazione e controllo della decisione**

- Rilevare i tempi medi di pagamento;
- Rilevare i tempi medi di conclusione del procedimento;
- Monitorare che venga rispettato il termine di conclusione del procedimento, così come previsto dalle rispettive norme di legge o di regolamento;
- Inviare per la pubblicazione nel portale Amministrazione Trasparente il monitoraggio dei procedimenti;
- Implementare la digitalizzazione amministrativa.

### *1.9.3. Rotazione degli incarichi*

La rotazione degli incarichi è una misura di gestione del rischio di natura organizzativo/preventiva, prevista dall'art. 1 comma 5 lettera b della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e

volta a limitare, nei settori potenzialmente più esposti al rischio corruzione, il consolidarsi di dinamiche improprie nella gestione amministrativa del procedimento, derivanti dalla permanenza di dipendenti pubblici nella medesima funzione per un periodo di tempo prolungato.

Detta misura di gestione del rischio va, tuttavia, temperata con l'esigenza di assicurare in ogni caso il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa, in particolare nei procedimenti nei quali è richiesta una particolare qualificazione tecnica.

Dalle schede delle singole Unità organizzative allegate al presente Piano, si evince che i dirigenti hanno previsto, tra le misure di gestione del rischio, in taluni casi la rotazione "*funzionale*" del personale, in altri, quale misura alternativa alla rotazione, la gestione condivisa tra gli operatori delle varie fasi del procedimento al fine di evitare che un singolo funzionario abbia il controllo esclusivo del processo. In tal modo non si è operato solo al fine di prevenire eventuali fenomeni di corruzione, ma si è anche potenziato la trasparenza, aumentando la visibilità sullo svolgimento di determinate funzioni (*cd. Trasparenza interna*).

Inoltre, la rotazione dei dipendenti può avvenire sia a livello dirigenziale, sia con riferimento ai funzionari amministrativi, nonché ai tecnici o ai componenti delle commissioni di valutazione.

Infine, la suddetta misura – la cui efficacia in termini preventivi è riconosciuta – risulta proposta con riferimento a circa 60 processi identificati come rischiosi.

#### *1.9.4. Obblighi di trasparenza*

La trasparenza, nel favorire la partecipazione consapevole dei cittadini e dei portatori di interesse all'attività della pubblica amministrazione, realizza già di per sé una misura di prevenzione del fenomeno corruttivo. Se si rendono le amministrazioni più efficienti, più affidabili, più trasparenti, si riducono anche i fenomeni di corruzione, perché li renderà più difficili da porre in essere: è difficile operare pressioni o corrompere dei funzionari pubblici che agiscono alla luce del sole, che prendono decisioni e svolgono funzioni in pubblico, sotto gli occhi di tutti, che motivano in modo esaustivo e chiaro i provvedimenti che adottano.

Lo strumento principale attraverso cui realizzare la trasparenza è la pubblicazione dei dati, informazioni e provvedimenti sul sito istituzionale delle Amministrazioni. Con il Piano è consentito prevedere obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge, così come ammesso dalla legge n. 190 del 2012 (articolo 1, comma 9, lett. f)). Innegabile è, inoltre, la funzione deterrente dei meccanismi attuati in funzione della pubblicità rispetto ad atteggiamenti corruttivi degli operatori.

Sul tema, come anticipato e come si dirà nell'apposita Sezione II, sono intervenute alcune novità normative di fondamentale importanza. Non esiste più un Piano della Trasparenza distinto dal Piano triennale per l'anticorruzione. I due strumenti sono stati riuniti, così come le competenze in tali ambiti sono state concentrate in capo ad unica figura, ossia quella del Responsabile. Tale scelta, prevista dal nuovo articolo 10 del d.lgs. n. 33, del 2013, modificato nel 2016, è coerente con le finalità che il legislatore ha inteso perseguire: la lotta alla Corruzione non si affronta solo con gli strumenti del diritto penale, con la repressione, ma anche con strumenti preventivi, di natura amministrativa, segnatamente di tipo organizzativo e funzionale.

La figura del Responsabile unico, avendo contezza e competenza in tema di prevenzione della corruzione e della trasparenza può verificare con maggiore efficienza ed efficacia il rispetto di tali

misure di gestione e, ove opportuno, imprimere un'accelerata ai processi di trasparenza, incentivando la pubblicità e l'ostensione di dati e informazioni.

A titolo di esempio, si può citare l'obbligo di pubblicazione dei dati per titolari di posizioni rilevanti, equivalenti a posizioni organizzative con deleghe, con la specificazione dei compensi: la trasparenza in merito a tali informazioni consente al cittadino di verificare le condizioni economiche degli alti dirigenti del ministero.

#### *1.9.5. Codice di comportamento*

Sulla base di quanto previsto dal Piano nazionale anticorruzione, il codice di comportamento dei dipendenti rappresenta uno degli strumenti essenziali del piano triennale di prevenzione della corruzione di ciascuna amministrazione. Il codice di comportamento dei dipendenti del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, predisposto dal Responsabile della prevenzione della corruzione con il supporto del gruppo tecnico-amministrativo e con la collaborazione dell'Ufficio competente per i procedimenti disciplinari in conformità con le linee guida fornite dall'ANAC, è stato pubblicato preliminarmente sul sito istituzionale (18 novembre 2014) accompagnato da un avviso pubblico, al fine di consentire a tutti gli interessati di trasmettere entro il termine fissato (10 dicembre 2014), eventuali proposte od osservazioni.

Le proposte e le osservazioni, così come previsto, sono state prese in considerazione e valutate e di esse si è dato conto nella relazione illustrativa di accompagnamento del codice. Il giorno 29 dicembre 2014 il testo è stato trasmesso per il parere all'Organismo indipendente di valutazione, che ha comunicato le proprie osservazioni il 12 gennaio 2015. Con decreto 21 maggio 2015, n. 1739 è stato approvato il codice di comportamento dei dipendenti del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, registrato dalla Corte dei conti il 22 luglio 2015, al n. 2695.

La predisposizione del codice ha tenuto conto, in via primaria, delle disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165". Tale regolamento, che rappresenta, dunque, il codice di comportamento generalmente applicabile nel pubblico impiego privatizzato, costituisce la base minima e indefettibile del codice di comportamento adottato dall'Amministrazione. Il codice "generale" di comportamento, ai sensi dell'articolo 1, comma 44, della legge n. 190 del 2012, costituisce fonte che individua doveri di comportamento giuridicamente rilevanti, sanzionabili in termini di responsabilità disciplinare.

La violazione dei doveri di comportamento, ivi incluso il dovere di rispettare le prescrizioni contenute nel Piano triennale, ai sensi dell'articolo 54, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è fonte di responsabilità disciplinare.

I Dirigenti, i Referenti per la corruzione e l'OIV dovranno vigilare, ciascuno per le Strutture di propria competenza, sulla corretta attuazione e sul rispetto dei Codici di comportamento.

#### *1.9.6. Whistleblowing*

È uno specifico meccanismo di protezione per i funzionari pubblici che denunciano casi di cattiva condotta all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti o ai loro superiori ("whistleblowing").

L'informatore non può essere punito, licenziato o discriminato per motivi che sono direttamente o indirettamente collegati alla denuncia in virtù del d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, art. 54 bis.

L'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dalla l. 190/2012, garantisce la tutela del dipendente pubblico che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, prevedendo le seguenti misure a tutela: non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia; nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rilevata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rilevata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato; l'adozione di misure discriminatorie nei confronti del dipendente è segnalata al Dipartimento della Funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative; la denuncia è sottratta al diritto di accesso agli atti.

Ancorché nel 2016 non vi siano state segnalazioni di condotte illecite riconducibili al caso del cosiddetto “*whistleblowing*”, questa Amministrazione, in ottemperanza alle disposizioni normative e del PNA, ha predisposto un apposito Modello da adoperare per un'eventuale segnalazione (si veda Allegato I).

## **1.10. Monitoraggio e valutazione finale del Piano**

### *1.10.1. Monitoraggio sull'attuazione del PTPCT*

Con riferimento al monitoraggio e alla valutazione del Piano come attuato alla data odierna si riprende quanto già indicato in sede di relazione finale del 2016. A riguardo, il Responsabile – coadiuvato dal Gruppo di supporto e dalla Rete dei referenti – ha verificato tramite un controllo incrociato e un'analisi organizzativa e dell'attività svolta l'attuazione delle misure di prevenzione dei rischi corruttivi, ottenendo i seguenti risultati.

Riguardo allo Stato di attuazione del PTPCT, con riferimento al 2016, la valutazione indica una effettiva ed efficace applicazione delle misure. Nondimeno, l'efficacia e i benefici di queste ultime deve essere valutata nel lungo periodo. A oggi va registrata la mancanza di qualsivoglia fenomeno corruttivo all'interno del Ministero.

Non sono da sottovalutare alcuni aspetti critici dell'attuazione del PTPCT. La riorganizzazione intervenuta a maggio 2015, infatti, è stata assorbita con difficoltà e la stessa organizzazione del Ministero è in continuo cambiamento. Questi fattori hanno inciso anche sulle misure di gestione del rischio.

Il ruolo del RPCT, che nel corso dell'anno ha visto un cambiamento del titolare della carica, ha svolto il suo compito di impulso e coordinamento rispetto all'attuazione del PTPCT. L'azione del Responsabile è stata aiutata dall'attività del gruppo di supporto. In occasione dell'aggiornamento del Piano 2017-2019, è stata notevole la partecipazione di tutta la struttura. Il cambiamento della figura del Responsabile, avvenuta a luglio, e l'inevitabile lentezza con cui sono stati nominati i referenti e il nuovo

gruppo di supporto hanno reso l'attività più difficoltosa, anche per l'accorpamento delle responsabilità relative alla trasparenza.

Alcuni fattori hanno ostacolato l'azione di impulso e coordinamento del RPCT rispetto all'attuazione del PTPCT. Ad esempio, si evidenzia che l'anticorruzione è ancora vista come un adempimento che si aggiunge ai numerosi altri, spesso ripetitivi, in particolare per quanto riguarda la trasparenza. La comprensione dell'importanza dell'anticorruzione è, però, in miglioramento, e il sintomo è dato dalla fattiva partecipazione alla programmazione delle misure 2017-2019. Altri fattori limitanti sono rinvenibili nei tempi con cui si è dovuto cambiare la "squadra" del Responsabile, come già rilevato. Si auspica, per il futuro, la creazione di un ufficio apposito, dedicato solo a queste mansioni.

E' stato effettuato il monitoraggio sulle misure obbligatorie. Per quelle specifiche è stato fatto un controllo a campione. Una iniziale scarsa partecipazione cui si è ovviato con un maggiore coinvolgimento dei dirigenti apicali e di seconda fascia, nonché degli organi di indirizzo politico. La misura maggiormente problematica resta la turnazione.

Non si sono verificati eventi corruttivi.

Con riferimento all'integrazione tra il sistema di monitoraggio delle misure anticorruzione e i sistemi di controllo interno si è proceduto con apposito software a fine 2015. Il 2016 ha visto un'attuazione solo parziale del sistema, che sarà messo a regime auspicabilmente entro aprile 2017.

Sono stati mappati i processi a rischio da basso a rilevante, come previsto dal PNA.

Sono state attuate anche misure ulteriori, di natura specifica, con una buona efficacia. Ad esempio, si evidenziano:

- Il registro del protocollo giornaliero, che non consente di mantenere un protocollo, sia in entrata sia in uscita, del giorno prima;
- L'accessibilità *on line* della documentazione di gara;
- L'obbligo di trasparenza/pubblicità delle nomine dei componenti delle commissioni;
- Le dichiarazioni da parte dei commissari di assenza di cause di incompatibilità, e di assenza di conflitti di interesse;
- La documentazione del procedimento di verifica delle offerte anormalmente basse;
- La trasparenza di tutta la procedura di gara fino alla pubblicazione delle graduatorie e dei punteggi ottenuti

Inoltre, le misure più efficaci sono sicuramente quelle ricollegate agli obblighi di trasparenza, in quanto consentono un controllo diffuso. Il regime di trasparenza raggiunto dalle strutture del Ministero è risultato molto soddisfacente. Infatti, "il livello di pubblicazione dei contenuti previsti dal d.lgs. 22/2013 ai sensi della delibera 77/2013 è superiore all'80%. Della restante parte o non si hanno evidenze di contenuti da pubblicare o sono state avviate verifiche con gli uffici per stabilire la presenza di fattispecie soggette ad obblighi di pubblicazione".

Tra le misure adottate, è stata erogata la formazione dedicata specificamente alla prevenzione della corruzione, sia esterna, sia interna, giacché il Ministero ha predisposto un corso per dirigenti di II fascia, su Anticorruzione, Trasparenza e *Performance*. Sono stati molto utili i corsi specialistici per il RPCT e i referenti e gruppo di supporto, che hanno contribuito a chiarire come si effettua il *risk management* anche a soggetti con formazione molto lontana da queste problematiche. Meno utili i seminari di poche ore. A questa si è accompagnata una formazione *in house*. I destinatari sono stati individuati nei dirigenti di seconda fascia.

Con riferimento alla rotazione del personale, si segnala che questa ha riguardato un numero significativo di unità, che nel corso del 2016 è stato trasferito, su richiesta, da un ufficio all'altro del Ministero, spesso a seguito di analoghi spostamenti dei dirigenti che hanno presentato la candidatura, valutata positivamente, per l'affidamento di incarichi dirigenziali vacanti.

Non sono risultate violazioni con riferimento all'insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità. Inoltre, con le modifiche introdotte dalla Legge n. 190/2012 in materia di incompatibilità e di incarichi dei pubblici dipendenti, per le richieste di autorizzazione allo svolgimento di incarichi sono stati predisposti determinati modelli, reperibili sulla rete INTRANET, tramite i quali devono essere comunicati all'Amministrazione tutti i dati necessari, sia da parte del soggetto cui viene conferito l'incarico che del soggetto conferente.

Il codice di comportamento risulta attuato e rispettato. Sono state ricevute due segnalazioni, di cui una accertata. Sono state avviati cinque procedimenti disciplinari, di cui quattro terminati con archiviazione e uno solo con sanzione.

In conclusione, può dirsi che le misure più critiche riguardano la rotazione del personale non dirigenziale. Il 52% dei responsabili di processi a rischio non ha ruotato il personale, perché le professionalità, sia in termini numerici, a causa del mancato *turn-over* ormai cronicizzato, sia in termini di preparazione, sono limitate. Sarebbe necessario un massiccio investimento in termini di formazione, a fronte di risorse finanziarie, invece, limitate.

#### *1.10.2. Programma di monitoraggio sull'attuazione delle misure obbligatorie*

Mediante l'utilizzo del *software* GZoom, di cui si è detto *supra*, si svolgerà l'azione di monitoraggio delle misure previste. Lo strumento informatico, infatti, permette un confronto agevole e immediato delle misure indicate nelle schede di mappatura, valutazione e gestione dei rischi e l'attività svolta. Il sistema, infatti, è collegato con il piano della *performance* e con la verifica della sua attuazione.

In merito alle tempistiche concernenti il monitoraggio, si effettuerà due valutazioni.

Una prima valutazione generale e di carattere informale, avrà luogo a inizio luglio (scadenza semestrale): il 30 giugno 2017 sarà considerato terminato il primo semestre. Il monitoraggio prenderà in esame l'attuazione delle misure previste per quella data, valutandone la qualità e l'efficacia, con un resoconto che sarà fatto circolare, internamente al Ministero, nella prima settimana di luglio (entro il 10 luglio).

Una seconda valutazione – annuale – avrà luogo al termine del 2017, con riferimento allo svolgimento annuale delle misure previste dal Piano. Tale monitoraggio sarà collegato alla valutazione della *performance*, prenderà in esame l'attuazione di tutte le misure di gestione, valutandone la qualità e l'efficacia, e verrà pubblicato sul sito del Ministero.

## 2. SEZIONE II – PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ

### 2.1. Introduzione

#### 2.1.1. Il contesto normativo di riferimento e le finalità

La redazione della presente Sezione, come detto, è incorporata all'interno del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, aggiorna e implementa le azioni intraprese nel Programma relativo al triennio 2014-2016 e pone le basi per la successiva programmazione, relativa al triennio 2017-2019.

Il contesto normativo di riferimento ha subito alcune importanti modificazioni. Su tutte, va ribadita l'entrata in vigore del già citato Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, che apporta modifiche significative alla presente disciplina, ampliando gli spazi di trasparenza e stabilendo obblighi ulteriori in capo alla pubblica amministrazione. Tale norma appena è solo l'ultimo atto con cui il legislatore ha inteso modificare, in questi anni, le norme che disciplinano la pubblicità e la trasparenza dell'azione amministrativa.

A riguardo, si possono citare anche i seguenti provvedimenti, oltre a quelli già richiamati *supra* (§ 1.1.):

- D.lgs. n. 150/2009: Disciplina del ciclo della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni;
- D.lgs. n. 33/2013: Riordino della disciplina degli obblighi di pubblicazione;
- Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Funzione Pubblica, Circolare n. 2/2013;
- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90: Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, come convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Segnatamente gli art. 19 e 24-bis del D.L. n. 90/2014;
- D.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016: Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;
- Delibera ANAC n. 1310, approvata in via definitiva nell'adunanza del 28 dicembre 2016 «*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*»;
- Delibere ANAC (che costituiscono un punto di riferimento essenziale per comprendere le direzioni e gli indirizzi istituzionali adottati in merito alla trasparenza delle pubbliche amministrazioni) e si dividono in pareri e linee guida;
- Orientamenti dell'ANAC in materia di trasparenza e FAQ in materia di trasparenza (sull'applicazione del d.lgs. n. 33/2013);
- Rapporti dell'ANAC, relativi alle attività realizzate in materia di trasparenza e gestione della *performance*.

L'attuale normativa sulla Trasparenza, che ha avuto un'intensificazione nell'ultimo decennio, è frutto di un lento processo di cambiamento, che comincia già dagli anni Novanta, con l'approvazione della legge n. 241/1990. Questa introduce con molti limiti il principio della trasparenza in una amministrazione fino ad allora improntata al segreto. A cavallo tra il secolo XX e il secolo XXI, nella

maggior parte degli ordinamenti occidentali, si produce una svolta: quella rappresentata dal passaggio da una disciplina imperniata sul diritto dei destinatari del provvedimento amministrativo di accedere ai documenti amministrativi rilevanti per la tutela dei loro interessi alla cosiddetta trasparenza totale, funzionale al corretto funzionamento delle democrazie liberali.

La disciplina della trasparenza va intesa in senso ampio e si può definire, a grandi linee, come “la disponibilità di informazioni su un soggetto che consente agli altri attori di monitorare il lavoro e la *performance* di questo attore”<sup>4</sup>. Più nel dettaglio, e richiamando il comma 1 dell’art. 1 del d.lgs. n. 33 del 2013, la si può intendere come “accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i 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”.

L’istituto in esame non è solo un principio o una finalità delle amministrazioni pubbliche, ma costituisce un fondamentale strumento di *governance*, finalizzato al raggiungimento di una serie di obiettivi. Questi, come visto, si ricavano proprio dal testo dei primi due commi del citato art. 1 del d.lgs. n. 33:

- “Tutelare i diritti dei cittadini”;
- “Promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa”;
- “Favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”;
- “Attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell’utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione”;
- “Garantire le libertà individuali e collettive, nonché i diritti civili, politici e sociali”;
- “Integrare il diritto ad una buona amministrazione e concorrere alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino”.

Queste finalità costituiscono i criteri fondamentali che hanno ispirato la redazione di questa sezione e che orientano questa amministrazione allo svolgimento di tutte quelle attività che permettano ai cittadini di avere contezza di quello che fa la pubblica amministrazione.

A quanto detto si vuole qui sottolineare che lo strumento tecnico per rendere possibile un livello soddisfacente di trasparenza è il sito istituzionale del Ministero. È in tale sede che confluiscono tutte le attività approntate da questa amministrazione per rendere pubbliche le informazioni e i documenti finalizzati a garantire la trasparenza. Ciò, peraltro, è coerente con quanto disposto dal comma 2 dell’art. 2 del citato d.lgs. n. 33, che stabilisce che l’attività di pubblicazione ha luogo “nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni” e ha ad oggetto “documenti, informazioni e dati concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione”.

## **2.2. Le principali novità in tema di programmazione per la tutela della trasparenza**

Il presente capitolo del Piano triennale aggiorna e sintetizza i contenuti del precedente documento del 2016 (Programma Triennale per la Trasparenza e l’Integrità del Ministero delle politiche

---

<sup>4</sup> La definizione di trasparenza riportata tra virgolette è ripresa e tradotta da A. Meijer (2013), *Understanding the Complex Dynamics of Transparency*, in *Public Adm. Review* 73(3): pp. 429-439.

agricole alimentari e forestali – Anni 2016-2018). Si è mantenuto un approccio mirato alla leggibilità e fruibilità, evitando l’inserimento dei testi normativi vigenti. Inoltre si è cercato di adottare un lessico più familiare alla maggioranza dei portatori di interesse e per il cittadino: il perseguimento degli obiettivi di trasparenza deve avere inizio già dal Piano, che ne costituisce il fondamentale strumento di programmazione e pianificazione. Il presente capitolo è frutto di una modalità di apprendimento strategico dell’organizzazione che mette al primo posto la sostenibilità del processo in termini di ripetibilità e consumo di risorse. A tale scopo il Gruppo di Lavoro si sta formando in maniera continuativa sulle tecniche di pensiero creativo e di elaborazione dei dati necessarie ad individuare le questioni su cui incidere per ottenere miglioramenti nel triennio.

La sezione si distingue per tre novità fondamentali.

In primo luogo, combina in un unico documento con funzioni di pianificazione, illustrazione e programmazione la prevenzione della corruzione, la tutela e l’incentivo della trasparenza e, in via indiretta, la *performance*. In questo modo, come si vede dal presente testo, è più agevole connettere e combinare le diverse misure adottate da questo Ministero e la loro efficacia in termini di miglioramento dell’azione amministrativa. Sarà quindi altrettanto agevole valutare – sotto il profilo qualitativo e quantitativo – la messa in opera delle azioni previste.

In secondo luogo, la sezione dedicata alla Trasparenza si conforma alle principali novità apportate dal citato d.lgs. n. 97, nonché, relativamente ad appalti e gare, a quanto previsto dal d.lgs. n. 50 del 2016. A riguardo, questo ministero ha già adeguato le proprie attività, aggiornando la sezione del sito internet (“Amministrazione trasparente”) e conformandosi alle novità legislative intervenute.

In terzo luogo, cambia la *ratio* delle disposizioni attinenti alla Trasparenza, come si evince dalla nuova formulazione degli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 33. Ai sensi della prima norma, infatti, la trasparenza ha lo “scopo di tutelare i diritti fondamentali e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”. Ciò sta a significare che oltre alla finalità di *accountability* e miglioramento dell’azione amministrativa, la trasparenza ha anche una funzione di tutela dei diritti fondamentali, venendo quindi ad assurgere un ruolo di preminenza tra le attività strumentali che l’Amministrazione deve porre in essere.

Il citato articolo 2 prevede poi che “la libertà di accesso ai dati detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni”, sia garantita “*a chiunque*”, rafforzando quindi il diritto di accesso e non solo la mera pubblicità dell’azione amministrativa; e ribadendo gli strumenti per azionare tale diritto, ossia “l’accesso civico e la pubblicazione di documenti, informazioni e le modalità per la loro realizzazione”.

## **2.3. Procedimento di elaborazione e adozione del Piano**

### *2.3.1. Risultati raggiunti nel periodo precedente*

I risultati conseguiti nei periodi precedenti hanno dato molta attenzione all’aspetto di monitoraggio del rispetto degli obblighi di pubblicazione e rendicontazione.

Lo stesso approccio sarà tenuto anche quest’anno: per questo sarà importante l’adempimento di tutti gli obblighi previsti dalla disciplina sulla trasparenza.

La definizione del Programma ha seguito i seguenti passi, che hanno costituito la medesima metodologia adottata per l’aggiornamento:

- Revisione del Mandato istituzionale della Trasparenza e degli obiettivi strategici del vertice politico;
- Revisione della “Missione” collegata alla Trasparenza Amministrativa e declinazione dei valori del MiPAAF su questa;
- Analisi del contesto interno ed esterno;
- Analisi dei portatori di interesse ed attività di coinvolgimento;
- Determinazione delle questioni strategiche per l’assolvimento del mandato ed identificazione delle strategie;
- Individuazione degli obiettivi per area strategica;
- Definizione del Cronoprogramma delle attività;
- Attività di presentazione del programma.

### *2.3.2. Uffici e dirigenti coinvolti per l’individuazione dei contenuti del Programma*

A ogni ufficio dirigenziale è stato richiesto un contributo sulle iniziative, buone prassi o proposte che potrebbero essere dal vostro punto di vista utili per la definizione del PTPCT 2017-2019. Le tematiche che sono considerate rilevanti al fine della individuazione delle iniziative sono:

- Realizzare l'accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni;
- Favorire forme diffuse di controllo;
- Concorrere all'attuazione dei principi di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione;
- Garantire l'accesso civico;
- Sviluppare la cultura della trasparenza (Giornate della Trasparenza ecc.);
- Monitorare lo stato di attuazione del programma di Trasparenza del Ministero;
- Identificare e risolvere le criticità sull’attuazione degli obblighi;
- Migliorare il processo di definizione del PTPCT.

I contributi pervenuti sono stati analizzati e valutati per un eventuale inserimento all’interno del Piano.

Le figure dirigenziali di seconda fascia costituiscono i titolari degli obblighi di pubblicazione dei dati relativi ai loro uffici, come previsto dall’art. 43 del citato d.lgs. n. 33.

Nello specifico, nell’Allegato n. II si riporta la tabella degli obblighi previsti dalla normativa, indicante anche le rispettive figure responsabili. Con riferimento ai nominativi, per una questione di mera chiarezza espositiva, si è predisposto un elenco di tutti i nominativi coinvolti nell’attività di promozione e incentivo della trasparenza, contenuto nell’Allegato n. III, che va dal RPCT, sino ai nomi del Gruppo di Supporto, passando per dirigenti e referenti del Responsabile.

### *2.3.3. Modalità di coinvolgimento dei portatori di interesse*

I portatori di interesse sono stati coinvolti tramite una consultazione informale, avvenuta mediante posta elettronica. L'analisi effettuata dell'elenco unitamente alle evidenze derivanti dal lavoro svolto nel periodo precedente ha portato alla identificazione delle seguenti tipologie di portatori:

- Istituzioni Sovranazionali (Unione Europea, Organismi internazionali);
- Enti locali (Regioni, Province, Comuni ecc.);
- ONG;
- Utenti (Operatori, Imprenditori ecc.);
- Università e comunità scientifica;
- Media;
- Fornitori;
- Ministeri e PdCM;
- Authority (altre non ANAC);
- Dirigenti;
- Dipendenti;
- Enti di controllo (Corte dei Conti, RGS ecc.);
- Garante Privacy;
- Associazioni professionali e di categoria;
- ANAC;
- Associazioni dei consumatori;

A questi sono stati posti alcuni quesiti, relativi alla pagina presente sul sito del Ministero, denominata "Amministrazione trasparente", alla stesura della presente Sezione, agli strumenti per migliorare l'accesso alle informazioni e la reperibilità dei dati.

Vi sono state numerose risposte, molte delle quali di mero apprezzamento del lavoro fatto.

Tra le proposte evidenziate si segnalano le seguenti, che il Ministero ha intenzione di prendere in esame per realizzarle in concreto:

- 1) Enfatizzare (magari associata con l'icona della casa trasparente ovvero con altro simbolo) nella home page la dicitura di accesso di "amministrazione trasparente".
- 2) Incrementare e semplificare la ricerca delle informazioni riguardanti il settore dell'ippica. Segnatamente quelle riguardanti pagamenti della filiera e le condanne disciplinari.
- 3) Istituire una rubrica (non FAQ) del tipo: "il Mipaaf risponde", dove l'utente viene guidato sui temi principali indicati nel sito e fornisce in modo diretto le informazioni richieste dagli utenti.

Il coinvolgimento dei portatori di interesse ha una finalità strategica nell'attuazione delle politiche tese al miglioramento della trasparenza e della pubblicità dell'azione amministrativa: l'avvicinamento degli amministrati all'amministrazione. Il Mipaaf non si deve limitare a far conoscere o a rendere pubblici documenti e informazioni, ma deve anche dialogare con gli amministrati, con i soggetti interessati e con i destinatari delle sue misure.

Ciò è necessario per due ragioni fondamentali. La prima risiede nel fatto che è necessario che i principi dell'azione amministrativa non vadano mai da soli: così, accanto alle garanzie di Trasparenza, è importante sviluppare anche quelle di partecipazione, nonché gli altri istituti che compongono la *due process of law clause*, senza i quali le garanzie procedurali perderebbero di efficacia. La seconda ragione per cui questa Amministrazione intende sviluppare i modelli organizzativi e d'azione, con cui

coinvolgere gli interessati è che tale istituto, della partecipazione pubblica, è funzionale all'incremento della trasparenza e ha tre finalità, che il Ministero intende favorire: avvicinare il cittadino all'autorità amministrativa, con un possibile incremento dello scambio di informazioni tra i due dialoganti; incrementare la democraticità dell'azione amministrativa; anticipare la tutela degli amministrati, che possono conoscere in anticipo – approntando un'eventuale difesa – le decisioni a loro sfavorevoli.

#### *2.3.4. Determinazione delle linee strategiche di impegno rilevanti e relative strategie di gestione*

Sulla base delle informazioni raccolte nelle diverse attività svolte dal Responsabile e dal Gruppo di supporto (incontri con i portatori di interesse; analisi dello stato di attuazione del Programma 2016-2018; analisi del contesto interno ed esterno e delle esperienze maturate nel periodo precedente; acquisizione di contributi provenienti dalle strutture del Ministero) sono state definite le linee strategiche di impegno da cui poi sono stati estrapolati degli obiettivi/attività rilevanti per il triennio 2016/2018.

##### *Linee strategiche di impegno:*

- Migliorare la modalità dell'Amministrazione di “comunicare” sul tema della trasparenza per raggiungere efficacemente i suoi obiettivi, rendendo maggiormente efficaci le comunicazioni interne ed esterne;
- Migliorare la quantità e qualità e aggiornare i contenuti delle informazioni presenti sul sito, selezionando le informazioni rilevanti e presentandole in modo comprensibile e facilmente accessibile;
- Offrire un percorso (in)formativo ai propri dipendenti sul tema della Trasparenza, consentendo un facile accesso alle informazioni (per esempio con un uso intenso ed efficace della sezione “*Intranet*”) e predisponendo corsi di formazione adeguati;
- Superare i limiti della struttura organizzativa realizzando un più ampio coinvolgimento di intenti, ad esempio tramite la condivisione del percorso di definizione strategica del Piano in modo da creare un maggiore livello di coinvolgimento determinato non dalla necessità di adempiere, ma dalla volontà di eccellere.

## **2.4. Iniziative di comunicazione della trasparenza**

### *2.4.1. Attività di promozione e diffusione dei contenuti del Programma e dei dati pubblicati*

Il meccanismo di comunicazione delle attività sulla trasparenza dell'Amministrazione si prefigge di affiancare allo strumento consueto della Giornata della Trasparenza strumenti di partecipazione diffusa, con lo scopo di allargare quanto più è possibile la platea di coloro che vogliono dare un contributo al miglioramento del processo di gestione dell'Amministrazione. In particolare si fa riferimento a strumenti come:

- Consultazioni Pubbliche;
- *Mailing list* (portatori di interesse);
- Realizzazione di campagne di comunicazione specifiche.

### *Consultazioni Pubbliche*

La consultazione pubblica è il modo per migliorare la qualità di quanto realizzato dalla Pubblica Amministrazione utilizzando le moderne tecnologie dell'informazione per consentire a tutti di contribuire in maniera costruttiva. Nel caso specifico della Trasparenza Amministrativa saranno richiesti contributi di idee tramite consultazione pubblica per le seguenti finalità:

- Migliorare i contenuti del Piano triennale;
- Monitorare la qualità percepita dei dati pubblicati sul sito;
- Identificare aree di maggiore coinvolgimento dei portatori di interesse;
- Innalzare il livello di maturità dell'organizzazione e di chi ci si relaziona sulla Trasparenza attraverso questionari comportamentali sui temi.

### *Mailing list (portatori di interesse)*

L'iniziativa mira a realizzare delle *mailing list* tematiche per veicolare informazioni a specifici gruppi di portatori di interesse veicolando in maniera più efficace i contenuti ritenuti di maggiore rilevanza.

### *Realizzazione di campagne specifiche*

Su tematiche ritenute di importanza da parte dell'Amministrazione sui temi della Trasparenza si intende dare il via ad iniziative, nel rispetto dei limiti imposti dalle risorse a disposizione, a specifiche campagne di comunicazione. L'obiettivo è aumentare la consapevolezza interna ed esterna su alcuni aspetti della normativa (ad esempio sul nuovo accesso civico, cui viene dedicata un'apposita sezione all'interno di quella dedicata all'"Amministrazione trasparente", sul sito del Ministero). Si cercherà inoltre di andare oltre la pubblicazione "piatta" delle informazioni cercando di fornire anche degli strumenti per una lettura ragionata e costruttiva di quanto previsto dalla legge.

### *2.4.2. Le Giornate della Trasparenza: organizzazione e risultati attesi*

Tra le numerose occasioni di confronto, diffusione di informazioni e notizie, va citata la Giornata della Trasparenza del Mipaaf per l'anno 2016, che si è tenuta in data 19 dicembre presso la sede del Ministero, in Sala Cavour.

Si è trattato di un vero e proprio convegno, con numerosi momenti di approfondimento. Le relazioni sono state eterogenee e hanno riguardato sia l'attività del Ministero e la sua pubblicità e ostensione al pubblico, sia il sistema della trasparenza, la sua gestione e gli strumenti organizzativi e procedurali per porlo in essere in concreto. Trattando sia questioni operative, concrete e di dettaglio, sia temi più ampi, come i principi, la legislazione sul tema, le sfide future nell'ambito della lotta alla corruzione e dell'incentivo alla trasparenza.

La giornata ha visto la partecipazione di numerose figure dirigenziali operanti all'interno del Ministero, che hanno illustrato l'attività delle varie strutture che compongono l'Amministrazione ed evidenziato le attività svolte dagli organi strumentali, come l'Organismo Indipendente di Valutazione e, ovviamente, il RPCT.

Non sono mancati interventi di natura più teorica, come quello dell'Avv. Daniele Sterrantino, che ha riguardato i principi fondamentali che governano il settore della trasparenza all'interno delle pubbliche amministrazioni. E come la relazione di chiusura, affidata al Professor Bernardo Giorgio

Mattarella, ordinario di diritto amministrativo alla LUISS, che ha messo in collegamento tutte le precedenti relazioni, trovando delle costanti nelle azioni delle amministrazioni a tutela della trasparenza e per la prevenzione della corruzione ed evidenziando anche alcuni elementi critici, come la fretta del legislatore o l'eccesso di adempimenti che a volte ingenera confusione nell'utenza.

## **2.5. Processo di attuazione del Piano**

### *2.5.1. Principali obiettivi da conseguire*

Nel corso del prossimo triennio l'Amministrazione intende rinnovare il proprio sforzo nella realizzazione di un modello di gestione trasparente che consenta il controllo diffuso con il minor "costo organizzativo" realizzabile. A tale scopo si prevede l'avvio nel triennio di attività che migliorino l'approccio dell'Amministrazione alla trasparenza negli ambiti:

- Metodologico e Comunicativo;
- Tecnologico;
- Motivazionale;
- Organizzativo;

#### **Ambito Metodologico e Comunicativo**

In questo ambito l'Amministrazione intende dotarsi di strumenti agili ed efficienti per aumentare il livello di condivisione degli obiettivi relativi alla trasparenza e diffondere buone pratiche allo scopo di rendere il "processo della trasparenza" non un mero adempimento invasivo ma una necessità organizzativa condivisa. In linea con tali proponenti si intende dare corso alle seguenti iniziative:

- Comunicazione ed adozione di buone prassi relative alla trasparenza (e.g. attraverso bollettini sulla rete intranet);
- Adozione di opportuni provvedimenti per la standardizzazione dei comportamenti in merito alla pubblicazione dei contenuti (e.g. procedure, circolari, ecc.);
- Monitoraggi periodici del livello di qualità e copertura dei contenuti richiesti dalle vigenti normative;
- Apertura canali di ascolto dedicati alla trasparenza e anticorruzione (e.g. attraverso forum *on line*) per gli *stakeholder* istituzionali e della cittadinanza in genere;
- Incremento delle aree tematiche riservate per la partecipazione democratica sulle tematiche di filiera.

#### **Ambito Tecnologico**

L'utilizzo delle nuove tecnologie si pone come elemento imprescindibile per il raggiungimento degli obiettivi di comunicazione dei contenuti con la più ampia platea possibile e al contempo l'introduzione di procedure quanto più possibili automatizzate che riducano lo sforzo complessivo aumentandone l'efficacia. A tale riguardo è preciso obiettivo dell'Amministrazione l'introduzione di nuovi strumenti di *e-government*, nonché lo sviluppo di quelli già esistenti, che facilitino e uniformino l'interazione tra il cittadino-utente, le altre amministrazioni dello Stato e le organizzazioni private con l'Amministrazione. Tra le tante si segnalano:

- La piattaforma di pagamenti elettronici;

- La realizzazione di una piattaforma per l'effettuazione di consultazioni (cosiddette “*survey*”) basate sulle tecnologie della rete al fine di avere riscontri sulla attività dell'Amministrazione e consentire la più ampia partecipazione nel processo decisionale;
- La realizzazione, dove possibile, di sistemi automatici di pubblicazione dei contenuti prevedendo:
  - l'integrazione dei sistemi esistenti (e.g. protocollo, SICOGE, Sistema gestione delle presenze);
  - la realizzazione di “*repository*” delle informazioni relative alla trasparenza per consentire una pubblicazione decentrata, tempestiva, accurata e configurabile sulla base del processo di adeguamento normativo;
- Riduzione e monitoraggio dei tempi medi di pagamento così come previsto dal D.L. 66/2014 anche a seguito dell'avvio del sistema di gestione della fattura elettronica

### **Ambito Motivazionale e Formazione**

La trasparenza amministrativa è un processo che, essendo per sua natura inclusivo ed olistico, richiede alla struttura organizzativa uno sforzo corale nonché una conoscenza diffusa ad ogni livello di quanto disposto nel dettato normativo e necessita di costanti percorsi formativi per accompagnare il cambiamento.

Considerato che l'ambiente di lavoro è il posto dove la persona trascorre la maggior parte del suo tempo è indispensabile indirizzare l'attenzione ai comportamenti organizzativi quale elemento primario per lo sviluppo di virtuose sequenze motivazionali.

A tale scopo quindi si intendono avviare le seguenti iniziative:

- Previsione di specifici obiettivi nel piano delle Performance relativamente al livello di attuazione delle finalità presenti nel Programma Triennale della trasparenza;
- Realizzazione di un sondaggio per comprendere l'atteggiamento dell'Amministrazione in merito all'applicazione pratica dei principi della trasparenza;
- Realizzazione di opportune iniziative di formazione del personale su tematiche connesse alla trasparenza, anche come strumento di lotta alla corruzione.

### **Ambito Organizzativo**

Il modello organizzativo è elemento di non secondaria importanza e l'Amministrazione intende procedere con decisione in un percorso di miglioramento che porti gli uffici dall' “obbligo di condividere” al “bisogno di condividere”, prevedendo:

- L'adozione di modelli di comportamento, utilizzando di volta in volta lo strumento di regolazione più appropriato (e.g. Circolare, Direttiva, ecc.), per la comunicazione dei dati comprensivo degli standard minimi, di forma e di contenuto, per ogni obbligo e l'indicazione di procedure e modalità (i.e. i dettagli organizzativi e la relativa piattaforma tecnologica ove realizzata) ivi incluse le tempistiche;
- Il rafforzamento dell'Ufficio di Relazioni con il Pubblico (URP) che recuperi esperienze e conoscenze implicite e le metta al servizio dell'utenza sia interna che esterna attraverso meccanismi di comunicazione multimediali e diffusi;
- La pubblicazione della carta dei servizi del ministero, avviando un costante monitoraggio del raggiungimento dei target qualitativi previsti per servizi identificati e implementando un

processo ciclico di revisione per migliorare l'offerta complessiva che tenga conto dei feedback dell'utenza (istituzionale e non);

- Piattaforma di prenotazione degli accessi alle sedi del Ministero per una migliore gestione delle interazioni con l'utenza;
- Monitoraggi periodici a scopi di autovalutazione a cadenza trimestrale.

#### *2.5.2. Dirigenti responsabili della trasmissione dei dati*

L'art. 43, comma 3, del D.Lgs. n. 33/2013, dispone che “i dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge”: la responsabilità in materia di obblighi di pubblicazione e di trasparenza investe tutti i dirigenti le cui strutture siano coinvolte a vario titolo.

Questo Ministero si è conformato a tale disciplina, coinvolgendo tutte le unità dirigenziali della struttura, ivi comprese quelle relative a uffici periferici.

All'attività di attuazione degli obblighi di trasparenza concorrono quindi tutti i dirigenti di seconda fascia (in numero di 47 dipendenti), con il supporto dei referenti del RPCT.

I dirigenti, inoltre, sono stati i destinatari di specifici corsi di formazione (si veda la sezione del Piano dedicata alla formazione, *sura*, Sez. I, § 1.8.1).

#### *2.5.3. Rete dei referenti*

Con Decreto Dipartimentale n. 4037 del 10 ottobre 2016 sono stati nominati – su designazione dei rispettivi Dipartimenti e a seguito di istanza del Responsabile – i referenti dei vari Dipartimenti (uno per ogni Direzione Generale). A questi è affidato il compito di affiancare e supportare il Responsabile nell'elaborazione della proposta del Piano triennale e nella vigilanza dell'osservanza dello stesso, nella realizzazione delle azioni e degli obiettivi, nelle scelte operative, nella definizione dell'analisi e della mappatura delle aree di rischio ed in ogni altra attività di competenza del Responsabile.

I referenti dovranno adoperarsi affinché il passaggio delle informazioni e dei documenti di provenienza dai rispettivi Dipartimenti verso il Responsabile sia il più possibile tempestivo ed efficace.

I referenti ammontano a sedici dipendenti, scelti tra dirigenti di seconda fascia o funzionari di comprovata esperienza e afferiscono alle varie direzioni generali del Ministero oltre che all'Ufficio di Gabinetto.

#### *2.5.4 Misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi*

Sotto il profilo organizzativo, questo Ministero non ha apportato modifiche significative, nell'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa di riferimento.

Per favorire il flusso delle informazioni, considerato l'avvicendamento del personale e la prevista adozione di diversi strumenti informatici per la raccolta dei dati, è opportuno prevedere un'adeguata formazione per il loro utilizzo. Può essere prevista anche della formazione specifica riguardo l'adempimento degli obblighi inerenti la Trasparenza, alla luce delle modifiche del quadro normativo di riferimento, comprese le nuove linee guida emanate dall'ANAC.

Come detto, per coadiuvare il RPCT – che, ribadisce, ha acquisito la responsabilità di garantire l’assolvimento sia degli obblighi in termini di prevenzione della corruzione sia di trasparenza – è stato formato un nuovo Gruppo di supporto, in cui sono confluiti i precedenti gruppi di lavoro rispettivamente per l’Anticorruzione e la Trasparenza.

In particolare il Gruppo di supporto, in ambito della Trasparenza, si occupa di dare puntuale comunicazione delle scadenze per la pubblicazione dei dati, sostiene l’attuazione del presente programma, fornisce gli aggiornamenti alla normativa relativi alla modalità di pubblicazione dei dati e monitora i flussi indicando le situazioni di potenziale criticità sull’assolvimento del mandato.

Considerando le finalità di migliorare l’efficienza e l’efficacia dell’attività posta in essere dal RPCT, si propone la realizzazione, nel prossimo triennio, di ufficio unico per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (UPCT).

L’istituzione dell’UPCT – che erediterebbe le competenze attualmente attribuite al Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza – risponde a tre finalità: semplificare e razionalizzare le funzioni di prevenzione della corruzione e di incentivo alla trasparenza all’interno del Ministero; migliorare efficienza, speditezza ed efficacia delle procedure riguardanti tali aspetti; sviluppare competenze e conoscenze specifiche nel settore in parola, sfruttando il personale a disposizione, senza ricorrere a nuove assunzioni.

L’UPCT andrebbe a ottimizzare le risorse impiegate per lo svolgimento di varie funzioni, al momento attribuite al RPCT e al Gruppo di supporto: questi sarebbero sostituiti da un ufficio collegiale con funzioni specifiche, diretto da una figura dirigenziale, con poteri analoghi a quelli attualmente conferiti al RPCT, e con personale appositamente formato, che dovrebbe dedicarsi esclusivamente alla cura di tali mansioni.

La disciplina di riferimento ammette la possibilità che sia creato un ufficio apposito e non esclude che esso sia diretto anche da un dirigente di seconda fascia. In ogni caso, l’ufficio potrebbe efficacemente perseguire i suoi obiettivi anche privo di una veste formale apposita, facendo riferimento al Responsabile.

Per dare vita all’ufficio in parola si possono prevedere le seguenti azioni:

- Individuare e definire gli obiettivi dell’UPCT e selezionare le priorità strategiche;
- Chiarire le linee di indirizzo, visione, missione e valori;
- Esaminare i modelli organizzativi di riferimento;
- Chiarire gli ambiti di miglioramento.

Gli obiettivi della pianificazione strategica sono i seguenti:

- Incrementare l’efficienza nello svolgimento di determinate funzioni svolte dal Ministero, mantenendo invariati i costi, con una parallela diminuzione delle sovrapposizioni di attività tra uffici diversi. Nello specifico, ciò comporta:
  - Un incremento delle attività nei settori considerati;
  - Una riduzione del numero dei ritardi negli adempimenti e un incremento della speditezza dei procedimenti di competenza del nuovo ufficio.
- Migliorare la condizione lavorativa e professionale di alcuni dipendenti del Ministero, impiegandoli presso un ufficio più adatto alle loro qualifiche e competenze.
- Favorire il buon andamento e l’imparzialità dell’azione amministrativa nello svolgimento di funzioni particolarmente delicate, devolute a un ufficio apposito, esterno ai Dipartimenti e

alla loro attività di regolazione del settore, connesso a questi ultimi tramite collegamenti di natura orizzontale e dipendente dal Ministro.

Le priorità strategiche dell'UPCT consistono quindi in migliorare il servizio sotto il profilo dell'imparzialità amministrativa, dell'efficacia, dell'indipendenza, dell'efficienza e "alleggerire" il carico amministrativo di uffici preposti ad altre funzioni.

A un confronto con il modello attuale, sulla base dei dati raccolti e dell'analisi prodotta, si possono individuare vantaggi e inconvenienti dati dall'istituzione dell'UPCT.

#### *Vantaggi.*

Per ciò che concerne gli aspetti positivi si segnala, in primo luogo, un utilizzo più efficiente delle risorse disponibili. Se si guarda al personale impiegato, che a oggi, risulta essere maggiore, si nota immediatamente il vantaggio ottenibile, in termini di risparmio economico e migliore allocazione delle unità di personale.

In secondo luogo, il nuovo ufficio comporterebbe una maggiore efficienza nello svolgimento di determinate attività, necessarie al funzionamento del Ministero. Al contrario del modello attuale – ove, accanto al personale specializzato, sono impiegati molti dipendenti non specializzati, adattati allo svolgimento di queste funzioni e ai quali sono assegnate anche altre mansioni –, i funzionari preposti all'UPCT sarebbero professionalmente preparati e interamente dedicati a svolgere i compiti previsti per questo ufficio, con una velocizzazione dell'attività.

In terzo luogo, un ulteriore vantaggio consiste in una maggiore efficacia delle politiche pubbliche poste in essere dal Ministero. La presenza di un ufficio di supporto, con funzioni strumentali e finalizzate al funzionamento della macchina organizzativa, "libererebbe" gli altri dipendenti da tali compiti, lasciando a questi le sole mansioni tecniche, rivolte al comparto agro-alimentare. Questo consentirebbe lo svolgimento di una mole maggiore di lavoro e la possibilità di curarne meglio anche il lato qualitativo.

In quarto luogo, l'indipendenza. La presenza di un ufficio slegato dalla normale catena di *line*, ma collegato al solo Ministro, ne favorisce l'attività, rendendo maggiormente efficaci i controlli interni e gli eventuali procedimenti disciplinari e scongiurando, o riducendo, casi di inefficienza dovuti all'eccessiva vicinanza professionale dei dipendenti dell'amministrazione che può, in taluni, casi annacquare le attività di controllo e vigilanza interne al Ministero.

#### *Criticità.*

Per ciò che riguarda gli aspetti negativi di questa riforma, si segnala il rischio di un'eccessiva specializzazione di alcune funzioni dell'UPCT, che potrebbero isolare eccessivamente i funzionari preposti al nuovo ufficio. Al fine di ovviare a tale difetto si possono, o anzi si debbono stabilire periodi di rotazione del personale, prima internamente all'ufficio, tra anticorruzione e trasparenza, poi anche esternamente con cambiamento del personale preposto all'ufficio.

#### *2.5.5. Accesso civico*

Come riportato nel sito internet del Ministero (sezione "Amministrazione trasparente"), il nuovo articolo 5 del d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016, prevede che al fine 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, chiunque ha diritto di accedere ai dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi

dello stesso d.lgs. n. 33, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti.

Viene **così ampliata la disciplina in materia di accesso** giacché si sancisce un diritto, in capo a chiunque, che il legislatore riconduce non solo alla partecipazione al dibattito pubblico o agli interessi di chi vuole prendere visione di determinati atti, ma anche a una finalità di controllo diffuso sulle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche delle amministrazioni. Ciò attribuisce ai cittadini un ruolo fondamentale, di controllori dal basso che monitorano l'azione delle autorità pubbliche tramite lo strumento dell'accesso.

L'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente.

L'istanza di accesso civico, che può anche essere trasmessa per via telematica, non deve essere motivata e può essere presentata alternativamente a uno dei seguenti uffici:

- All'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- All'Ufficio relazioni con il pubblico;
- Ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale;
- Al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto.

In **presenza di soggetti controinteressati**, l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso è tenuta a darne comunicazione agli stessi, i quali, entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, possono presentare opposizione. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta.

Il procedimento di accesso civico deve **concludersi con provvedimento espresso e motivato** nel termine di **trenta giorni** dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati.

Sulla richiesta l'amministrazione provvede entro e non oltre trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione, al richiedente e agli eventuali controinteressati, dei dati richiesti. Nel caso in cui l'istanza riguardi dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, l'amministrazione pubblica sul sito il dato richiesto e comunica al richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso.

Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull'esito delle istanze.

**Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine previsto**, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a), il suddetto responsabile provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni. Avverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del

responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

#### **Esclusioni e limiti all'accesso civico**

L'accesso civico è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a:

- La sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- La sicurezza nazionale;
- La difesa e le questioni militari;
- Le relazioni internazionali;
- La politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- La conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- Il regolare svolgimento di attività ispettive.

L'accesso è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati:

- La protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
- La libertà e la segretezza della corrispondenza
- Gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

Il diritto di accesso è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

Alla data di oggi questo Ministero è stato oggetto di un numero assai ridotto di richieste di accesso civico, nella consapevolezza che le notevoli aperture verso un sistema cosiddetto *foia* produrranno senz'altro un incremento dell'utilizzo di tale strumento. Nondimeno, vista la centralità di tale istituto all'interno delle recenti riforme che hanno interessato la materia, è stata prevista un'apposita sezione, all'interno dell'area "Amministrazione trasparente" sul sito del Ministero, dedicata all'accesso civico, con le indicazioni e i moduli precompilati per effettuare l'istanza di accesso (<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10753>).

#### *2.5.6. La qualità dei dati pubblicati*

Le linee guida ANAC ribadiscono, al Cap. 3, l'importanza di osservare i criteri di qualità delle informazioni pubblicate sui siti istituzionali ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 33/2013: integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, indicazione della provenienza e riutilizzabilità.

La rispondenza ai requisiti di qualità sopra elencati delle informazioni pubblicate nel sito istituzionale si verifica in particolar modo in sede di monitoraggio, tramite un apposito cruscotto, come meglio esplicitato *infra* nel punto 2.7.4 del presente documento.

Per favorire la comprensibilità dei dati pubblicati nella sezione Amministrazione trasparente, nei casi in cui nell'amministrazione ricorra uno degli obblighi di pubblicazione dei dati previsti nel d.lgs. 33/2013 e s.m. ma non rientranti nelle attività del Ministero, come ad esempio la sezione "opere

pubbliche", si provvederà ad indicare detta mancanza con un'apposita nota all'interno della sezione stessa.

Nel corso dell'anno verrà accentuato il controllo sul materiale pubblicato evitando l'utilizzo di documenti non rispondenti ai requisiti sull'accessibilità per gli utenti disabili stabiliti dalla Legge Stanca del 9 gennaio 2004, n. 4 ed alle sue modificazioni apportate dal decreto legge 179/2012 e dal D.M. del 20 marzo 2013 del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. In particolare non potranno essere pubblicati documenti derivati da scansione, pertanto non leggibili dagli strumenti utilizzati dai non vedenti per la navigazione in *Internet*, quali gli *screen reader*.

Per favorire il riutilizzo dei dati (Direttiva 2003/98/CE) sarà favorita la pubblicazione in formato aperto, cioè di file conformi a specifiche pubbliche, cioè disponibili a chiunque abbia interesse ad utilizzare quel formato, in particolar modo del formato ODS.

Allo stesso modo, per la pubblicazione della modulistica, sarà favorito il formato ODT.

Come indicato nel successivo punto 2.7.5 del presente documento, verrà aperta una consultazione pubblica per la verifica della qualità del dato.

#### 2.5.7. Il processo di pubblicazione dei dati e i soggetti coinvolti

I dati vengono raccolti presso i singoli Uffici. A tal proposito si ricorda che i dirigenti degli uffici sono titolari dei dati da pubblicare e sono responsabili della comunicazione al Responsabile della pubblicazione sul sito istituzionale. Tale comunicazione deve avvenire nelle tempistiche previste dalla legge e specificate nelle delibere ANAC. In caso non ci siano dati da pubblicare i Dirigenti degli Uffici devono comunque comunicare che il dato non è variato rispetto alla precedente rilevazione. Quindi con il termine aggiornamento si intende non necessariamente la modifica del dato ma soprattutto un controllo dell'attualità delle informazioni pubblicate.

Nel caso poi in cui i dati siano archiviati in una banca dati per trasmissione si intende sia l'immissione dei dati nell'archivio che la confluenza dei dati dall'archivio al soggetto responsabile della pubblicazione.

Per la raccolta dei dati vengono utilizzati:

- Appositi modelli che garantiscono l'uniformità del dato raccolto
- Rilevazioni tramite un applicativo denominato "*LimeSurvey*", con raccolta delle informazioni in un'unica banca dati da cui si esportano i dati da pubblicare in formato aperto
- Pubblicazione di informazioni già disponibili, per altre finalità, in altre basi di dati

Nel prossimo futuro verrà utilizzato, per la raccolta dei dati, lo stesso *software* utilizzato per la mappatura, valutazione e gestione dei rischi di corruzione, denominato Gzoom. L'utilizzo di un'unica piattaforma faciliterà gli Uffici nella raccolta delle informazioni, quindi dovrebbe favorire una maggiore regolarità dei flussi informativi nonché una maggiore uniformità del dato.

La rete dei referenti, che in seguito alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 97/2016, coincide con quella che collabora con il Responsabile della Trasparenza in tema di prevenzione della corruzione garantisce, in modo tempestivo ed efficace, il flusso delle informazioni necessarie per la pubblicazione delle informazioni inerenti la trasparenza e, più in generale, all'espletamento di tutti gli adempimenti di legge inerenti ad essa.

L'esistenza di un'unica rete dei referenti porterà vantaggi consistenti nel lungo periodo, ma, considerando anche l'avvicendamento dei componenti e dei funzionari coinvolti, occorrerà un periodo transitorio necessario per ristabilire i flussi informativi.

La rete dei referenti è coadiuvata, per la raccolta delle informazioni, anche dal citato gruppo di supporto tecnico amministrativo al RPCT, che determina le modalità e le tecniche di trasmissione dei dati necessari, nonché delle modalità di pubblicazione nel sito internet istituzionale del Mipaaf.

## **2.6. La programmazione della trasparenza**

### *2.6.1. Termini per la pubblicazione di ciascun dato*

I termini per la pubblicazione dei dati facenti riferimento agli obblighi da adempiere ai sensi della disciplina della trasparenza sono consultabili nel cronoprogramma allegato (Allegato IV) e sono qui elencati, come di seguito.

- **Elenco dei pagamenti effettuati dalla PA per forniture di beni e servizi:** 0 g (lun 02/02/15 - lun 02/02/15)
- **Programma per la Trasparenza e l'Integrità:** 0 g lun (02/02/15 - lun 02/02/15)
- **Costi contratti integrativi:** 0 g (lun 02/02/15 - lun 02/02/15)
- **Dati Incarichi amministrativi di vertice:** 0 g (lun 02/02/15 - lun 02/02/15)
- **Dati dirigenti non generali:** 0 g (lun 02/02/15 - lun 02/02/15)
- **Bandi di gara e Contrati - Informazioni sulle singole procedure:** 0 g (lun 02/02/15 - lun 02/02/15)
- **Tassi di assenza:** 0 g (lun 02/02/15 - lun 02/02/15)
- **Monitoraggio tempi procedimentali:** 0 g (lun 02/02/15 - lun 02/02/15)
- **Ruolo dei dirigenti nelle amministrazioni dello Stato:** 0 g lun (02/02/15 - lun 02/02/15)
- **Costo complessivo del personale con rapporto di lavoro non a tempo indeterminato - IV Trim.:** 0 g (lun 02/02/15 - lun 02/02/15)
- **Conto annuale del personale e relative spese sostenute:** 0 g (lun 02/02/15 - lun 02/02/15)
- **Indicatore di tempestività dei pagamenti – Annuale:** 0 g (lun 02/02/15 - lun 02/02/15)
- **Indicatore di tempestività dei pagamenti - IV Trim.:** 0 g (lun 02/02/15 - lun 02/02/15)
- **Ruolo dei dirigenti nelle amministrazioni dello Stato:** 0 g (sab 28/02/15 - sab 28/02/15)
- **Costi contabilizzati:** 0 g (sab 28/02/15 - sab 28/02/15)
- **Tempi medi di erogazione dei servizi:** 0 g (sab 28/02/15 - sab 28/02/15)
- **Enti pubblici vigilati:** 0 g (lun 30/03/15 - lun 30/03/15)
- **Società partecipate:** 0 g (lun 30/03/15 - lun 30/03/15)
- **Enti di diritto privato controllati:** 0 g (lun 30/03/15 - lun 30/03/15)
- **Costo complessivo del personale con rapporto di lavoro non a tempo indeterminato:** 0 g (gio 30/04/15 - gio 30/04/15)
- **Elenco dei pagamenti effettuati dalla PA per forniture di beni e servizi:** 0 g (gio 30/04/15 - gio 30/04/15)
- **Indicatore di tempestività dei pagamenti:** 0 g (gio 30/04/15 - gio 30/04/15)
- **Monitoraggio tempi procedimentali:** 0 g (gio 30/04/15 - gio 30/04/15)

- **Tassi di assenza:** 0 g (gio 30/04/15 - gio 30/04/15)
- **Provvedimenti organi indirizzo politico:** 0 g (gio 30/04/15 - gio 30/04/15)
- **Provvedimenti dirigenti amministrativi:** 0 g (gio 30/04/15 - gio 30/04/15)
- **Atti di concessione:** 0 g (ven 29/05/15 - ven 29/05/15)
- **Albo dei beneficiari:** 0 g (ven 29/05/15 - ven 29/05/15)
- **Dati Organi di indirizzo politico-amministrativo-Modello 2:** 0 g (ven 29/05/15 - ven 29/05/15)
- **Dati aggregati attività amministrativa:** 0 g (ven 29/05/15 - ven 29/05/15)
- **Indicatore di tempestività dei pagamenti:** 0 g (ven 31/07/15 - ven 31/07/15)
- **Monitoraggio tempi procedurali:** 0 g (ven 31/07/15 - ven 31/07/15)
- **Tassi di assenza:** 0 g (ven 31/07/15 - ven 31/07/15)
- **Elenco dei pagamenti effettuati dalla PA per forniture di beni e servizi:** 0 g (ven 31/07/15 - ven 31/07/15)
- **Costo complessivo del personale con rapporto di lavoro non a tempo indeterminato - II Trim:** 0 g (ven 31/07/15 - ven 31/07/15)
- **Conto annuale del personale e relative spese sostenute:** 0 g (mer 30/09/15 - mer 30/09/15)
- **Costo complessivo del personale a tempo indeterminato in servizio:** 0 g (mer 30/09/15 - mer 30/09/15)
- **Personale con rapporto di lavoro non a tempo indeterminato - Modello 13:** 0 g (mer 30/09/15 - mer 30/09/15)
- **Monitoraggio tempi procedurali:** 0 g (ven 30/10/15 - ven 30/10/15)
- **Tassi di assenza:** 0 g (sab 31/10/15 - sab 31/10/15)
- **Indicatore di tempestività dei pagamenti:** 0 g (ven 30/10/15 - ven 30/10/15)
- **Costo complessivo del personale con rapporto di lavoro non a tempo indeterminato - III Trim.:** 0 g (ven 30/10/15 - ven 30/10/15)
- **Elenco dei pagamenti effettuati dalla PA per forniture di beni e servizi:** 0 g (sab 31/10/15 - sab 31/10/15)
- **Provvedimenti organi indirizzo politico:** 0 g (ven 30/10/15 - ven 30/10/15)
- **Provvedimenti dirigenti amministrativi:** 0 g (ven 30/10/15 - ven 30/10/15)

## **2.7. Il monitoraggio e la vigilanza**

*2.7.1. Le misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza a supporto dell'attività di controllo dell'adempimento da parte del Responsabile per la trasparenza*

Per verificare l'esecuzione della attività programmate continuerà, anche con la nuova gestione, il sistema di monitoraggio, che prevede la predisposizione trimestrale di rapporti, al fine di monitorare sia il processo di attuazione del Programma (con gli scostamenti eventuali e le azioni di recupero) sia l'utilità ed usabilità dei dati inseriti. E' stato poi predisposto un cruscotto di monitoraggio per verificare la situazione di aggiornamento dei dati per ogni singolo ufficio (completezza del dato).

Verrà predisposta una relazione riassuntiva – annuale - da inviare ai componenti dell'OIV i quali la utilizzeranno per la loro attività di verifica, per l'attestazione sull'assolvimento degli obblighi di trasparenza ed, eventualmente, per segnalare inadempimenti. Tali rapporti saranno predisposti, al fine di consentire una verifica, in ordine alle seguenti dimensioni della trasparenza dei dati e delle informazioni pubblicate:

- Completezza del contenuto;
- Completezza rispetto agli uffici;
- Aggiornamento;
- Apertura del formato.

Allo scopo di garantire la possibilità di verifica dell'attuazione del PTPCT 2017-2019 è stato predisposto un cronoprogramma su base trimestrale delle attività con il dettaglio delle iniziative per singolo prospettiva. Il Cronoprogramma di attuazione in formato aperto (ODS) è raggiungibile attraverso il seguente collegamento (Cronoprogramma).

*2.7.2. Gli strumenti e le tecniche di rilevazione dell'effettivo utilizzo dei dati da parte degli utenti della sezione "Amministrazione Trasparente" dell'accesso civico*

Il principale strumento di rilevazione dell'utilizzo dei dati da parte degli utenti è rappresentato dalle statistiche di accesso al sito delle e alle pagine più visitate dello stesso. La rilevazione viene eseguita attraverso la reportistica prevista dal CMS (Content Management System) Flex CMP, attualmente utilizzato per la gestione redazionale del sito del Ministero.

Viene poi realizzata annualmente, attraverso la piattaforma di consultazione permanente, una rilevazione della qualità dei dati pubblicati e una raccolta permanente delle richieste con modalità simili a quanto avviene in Europa.

## **2.8. Allegati tecnici e dati ulteriori**

- I. Modello per la segnalazione di condotte illecite
- II. Elenco degli obblighi di pubblicazione vigenti e personale responsabile
- III. Elenco nominativi delle unità di personale coinvolte nel processo di di prevenzione della corruzione e di promozione, diffusione e garanzia della trasparenza;
- IV. Cronoprogramma su base trimestrale delle attività di promozione della trasparenza, con il dettaglio delle iniziative per singolo prospettiva
- V. Modello per la richiesta di accesso civico
- VI. Modello per la proposta di appello avverso diniego o mancata risposta in seguito a istanza di accesso civico.
- VII. Schede di valutazione e gestione dei rischi per il Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale
- VIII. Schede di valutazione e gestione dei rischi per il Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca
- IX. Schede di valutazione e gestione dei rischi per il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari