



*Ministero delle politiche agricole  
alimentari e forestali*

**PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE  
DEL MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI  
ANNI 2016 – 2018**



*Ministero delle politiche agricole  
alimentari e forestali*

**Sommario**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>SEZIONE I – Ambito di applicazione ed Organizzazione .....</b>   | <b>2</b>  |
| 1. Quadro normativo di riferimento.....   | 2         |
| 1.1 L’aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione.....   | 4         |
| 1.1.1. La valutazione dei Piani Triennali di Prevenzione della corruzione (PTPC): le<br>principali criticità rilevate e i correttivi..... | 4         |
| 1.1.2 Il concetto di “corruzione” .....   | 9         |
| 1.1.3 Integrazione del Piano nel ciclo della performance .....  | 10        |
| 1.1.4 La formazione.....  | 11        |
| 1.1.5 La responsabilità disciplinare .....  | 13        |
| 2. Miglioramento del processo di gestione del rischio di corruzione: indicazioni metodologiche  | 13        |
| 2.1 La valutazione del rischio .....  | 15        |
| 3. Analisi di contesto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali .....  | 16        |
| 3.1 Il settore primario .....   | 20        |
| 3.2 La centralità del Responsabile della prevenzione della corruzione .....   | 27        |
| 3.2.1 Il responsabile della prevenzione della corruzione del Mipaaf .....   | 28        |
| 3.2.2 Il ruolo dei dirigenti.....   | 30        |
| <b>SEZIONE II - Gestione del rischio .....</b>  | <b>32</b> |
| 1.1 Analisi del rischio.....  | 32        |
| 1.2 Identificazione, analisi e ponderazione del rischio – Processo e metodologia.....   | 32        |
| <b>SEZIONE III - Misure di prevenzione del rischio .....</b>  | <b>38</b> |
| 1.1 Meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni .....  | 38        |
| 1.2 Ulteriori misure preventive.....  | 42        |
| 1.2.1 Rotazione degli incarichi .....   | 42        |
| 1.2.2 Obblighi di trasparenza.....  | 42        |
| 1.2.3 Codice di comportamento.....  | 43        |
| 1.3 Tutela del dipendente che denuncia o riferisce condotte illecite.....   | 43        |
| <b>MODELLO PER LA SEGNALAZIONE DI CONDOTTE ILLECITE.....</b>  | <b>46</b> |

## INTRODUZIONE

Il 2014 ha visto portare a termine la terza riorganizzazione, in cinque anni, del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali; quest'ultima, iniziata nel 2013 con l'entrata in vigore del D.P.C.M. 27 febbraio 2013, n. 105 "Regolamento recante organizzazione 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", e completata dal D.M. 13 febbraio 2014, n. 1622, che ha individuato gli uffici dirigenziali non generali del Mipaaf.

L'organizzazione si è quindi definita con la registrazione, da parte della Corte dei Conti a fine dicembre 2014, degli incarichi dirigenziali degli uffici non generali; tuttavia, novità sono state introdotte dall'articolo 6 del decreto legge 5 maggio 2015, n. 51, convertito dalla legge 2 luglio 2015, n. 91, che ha soppresso la gestione commissariale ex Agensud, trasferendone le funzioni ai competenti dipartimenti e direzioni del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 9 giugno 2015, n. 1998, sono state dettate le disposizioni organizzative necessarie all'esercizio delle funzioni trasferite, attraverso un nuovo assetto delle competenze che ha interessato, in particolare, gli uffici PQA IV, PQAI V, DISR I e DISR III.

Di tale nuovo assetto tiene conto il presente Piano e la nuova mappatura del rischio.

Secondo la normativa vigente e le direttive impartite dall'ANAC, l'aggiornamento deve tenere conto di diversi fattori, quali l'eventuale mutamento o integrazione della disciplina normativa in materia di prevenzione della corruzione, del Piano Nazionale anticorruzione e delle previsioni penali o dell'emersione di nuovi fattori di rischio che non sono stati considerati in fase di predisposizione del Piano.

Nell'aggiornamento del Piano del Mipaaf:

- si è tenuto conto dell'aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione adottato con determinazione del 28 ottobre 2015;
- 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.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione  
Giuseppe Blasi

## **SEZIONE I – Ambito di applicazione ed Organizzazione**

### **1. Quadro normativo di riferimento**

La legge 6 novembre 2012, n. 190 “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*” entrata in vigore il 28 novembre 2012, è finalizzata ad contrastare i fenomeni corruttivi e l’illegalità nella pubblica amministrazione.

L’intervento legislativo si muove nella direzione di rafforzare l’efficacia e l’effettività delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo, puntando a uniformare l’ordinamento giuridico italiano agli strumenti sovranazionali già ratificati dal nostro Paese: in particolare, la Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall’Assemblea generale dell’O.N.U. il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, e ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116.

Le misure introdotte dalla legge n. 190 del 2012 mirano ad assicurare una maggiore efficienza dell’amministrazione, a favorire il contenimento e l’impiego in modo efficace della spesa pubblica, nonché ad apportare un miglioramento delle condizioni di mercato per la concorrenza. L’approvazione della legge ha rappresentato per l’Italia un’occasione, non più procrastinabile, di allinearsi alle migliori prassi internazionali, introducendo nel nostro ordinamento nuovi strumenti diretti dei quali si ricordano i più significativi:

1) individuazione della Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità (ex CiVIT) quale Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). La nuova legge affida ad ANAC una serie di compiti quale quello di collaborare con i paritetici organismi stranieri e con le organizzazioni internazionali competenti; la funzione di approvare il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica e di analizzare le cause e i fattori della corruzione, individuando gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto nonché una funzione di vigilanza e il controllo sulla effettiva applicazione e sull’efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni in relazione ai Piani anticorruzione e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell’attività amministrativa. La legge Anticorruzione assegna, inoltre, ad ANAC il potere di richiedere notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni nonché il potere di richiedere l’adozione di atti e provvedimenti o la rimozione di comportamenti posti in essere dalle amministrazioni in contrasto con i medesimi piani anticorruzione e con le regole della trasparenza;

2) predisposizione di un Piano nazionale anti-corruzione (P.N.A.). Questo definisce e promuove norme e metodologie per l’attuazione delle strategie anti-corruzione da parte delle amministrazioni pubbliche. Queste ultime, a loro volta, predispongono un piano di prevenzione triennale e designano tra i propri dirigenti un responsabile della prevenzione della corruzione. La proposta di P.N.A. è stata elaborata dal Dipartimento della funzione pubblica anche secondo linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 gennaio 2013 e approvata in via definitiva dall’Autorità Nazionale Anticorruzione in data 11 settembre 2013. Il 28 ottobre 2015, l’ANAC ha adottato la Determinazione recante “Aggiornamento 2015 al Piano nazionale Anticorruzione”, con l’obiettivo di offrire un supporto operativo che consenta alle pubbliche amministrazioni e agli altri soggetti tenuti all’introduzione di misure di prevenzione della corruzione, di apportare eventuali correzioni volte a migliorare l’efficacia complessiva dell’impianto;

3) modifiche sostanziali al Codice dei contratti pubblici. Viene introdotto il principio della trasparenza e della rotazione nella nomina degli arbitri per la risoluzione delle controversie in cui una delle parti è una pubblica amministrazione, nonché una maggiore trasparenza nella scelta del contraente prevedendo l'obbligo, da parte delle amministrazioni, di pubblicare sui rispettivi siti web istituzionali le modalità di scelta del contraente;

4) introduzione di un Codice di comportamento per i funzionari pubblici, adottato con Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 contenente, tra l'altro, una sezione specifica per i manager pubblici, il divieto di chiedere o ricevere compensi, regali o altre utilità in connessione con le attività svolte e il divieto per coloro che sono stati condannati, con o senza una sentenza passata in giudicato, per un delitto contro la pubblica amministrazione, di essere nominati membri di organi o commissioni per l'accesso al pubblico impiego o in materia di appalti pubblici e di essere nominati per posizioni manageriali che comportano la gestione di risorse finanziarie; numero 2695.

**Ai sensi dell'articolo 54 del decreto legislativo 165 del 2001, la violazione dei doveri contenuti nel Codice di comportamento dei dipendenti del Mipaaf e dei doveri contenuti nel D.P.R. 62 del 2013, compresi i doveri relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniquale volta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-quater, comma 1 dello stesso decreto;**

5) misure in materia di trasparenza. Il Governo ha adottato il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni". Il decreto prevede forme di pubblicità più ampie sull'uso delle risorse pubbliche e sui risultati dell'azione amministrativa nonché sulle informazioni relative ai titolari di cariche politiche, in particolare in relazione al loro patrimonio. Inoltre prevede l'obbligo di pubblicare tutti i dati, informazioni e documenti anche in formati di dati aperti – cioè resi disponibili e fruibili *on-line* in formati non proprietari;

6) misure in materia di incompatibilità e conflitto di interessi. La legge prevede siano emanate norme *ad hoc* che individuino, secondo criteri differenziati in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali, gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche. In tale quadro il Governo ha adottato il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di attribuzione di incarichi gestionali nelle amministrazioni pubbliche e negli enti di diritto privato soggetti a controllo pubblico, che modifica la disciplina vigente in materia di inconfiribilità e incompatibilità tra i detti incarichi e lo svolgimento di incarichi pubblici elettivi o la titolarità di interessi privati che possano porsi in conflitto con l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate;

7) regolamentazione della mobilità dei funzionari pubblici verso il settore privato (il cosiddetto "*pantouflage*"). I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri;

8) 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'informante non può essere punito, licenziato o discriminato per motivi che sono direttamente o indirettamente collegati alla denuncia.

## **1.1 L'aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione**

### **1.1.1. La valutazione dei Piani Triennali di Prevenzione della corruzione (PTPC): le principali criticità rilevate e i correttivi**

Con la Delibera 28 ottobre 2015, n. 12 l'ANAC ha aggiornato, in continuità, il Piano Nazionale Anticorruzione approvato con Delibera n. 72 del 11 settembre 2013, allo scopo di fornire indicazioni integrative e chiarimenti chiesti dagli operatori del settore, muovendo dall'analisi dei PTPC adottati per il triennio 2015-2017 da 1.911 amministrazioni.

Questa necessità di chiarimento è stata giudicata non rinviabile anche in seguito alle modifiche normative introdotte dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, che ha trasferito le competenze della soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici all'ANAC, e ha previsto nuove sanzioni con l'articolo 19, comma 5, lettera b) in caso di omessa adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione del programmi triennale di trasparenza o del codice di comportamento.

Infatti, il Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione 9 settembre 2014, ha identificato le fattispecie equivalenti alla omessa adozione, nell'adozione di un provvedimento:

- puramente ricognitivo in materia di misure anticorruzione, di obblighi di pubblicità, di codice di comportamento;
- copia di altri, privo di misure specifiche per l'amministrazione interessata;
- privo di misure per la prevenzione del rischio nei settori più esposti o di misure concrete relative agli obblighi di comunicazione, o meramente riproduttivo del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici adottato con Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62.

Appare utile sintetizzare di seguito, le principali criticità rilevate nei 1.911 PTPC esaminati, dando conto dei correttivi posti in essere dal Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) del Mipaaf per eliminarle.

#### **a) Analisi del contesto**

**Contesto esterno.** Si tratta della prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio ed è relativa alle informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera, in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne. Oltre a ciò occorre considerare sia i fattori legati al territorio di riferimento dell'amministrazione, sia le relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni.

**Contesto interno.** Per l'analisi del contesto interno si ha riguardo agli 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.

E' questa la fase maggiormente critica che è emersa dall'analisi dei 1.191 PTPC, essendo insufficiente o inadeguata la capacità delle amministrazioni di leggere ed interpretare le dinamiche

socio-territoriali e di tenerne conto nella redazione del Piano, mentre è proprio attraverso questo tipo di analisi che si favorisce la predisposizione di PTPC contestualizzati e, quindi, potenzialmente più efficaci a livello di ogni specifica amministrazione.

Il presente PTPC ha cercato di analizzare il contesto dei singoli processi ed un capitolo della parte generale dà conto dei portatori d'interesse dell'attività del Ministero.

Si tratta, tuttavia, di un tipo di analisi nuovo, la cui portata non è stata sufficientemente compresa. Sul punto è necessario un approfondimento che verrà avviato fin dai primi giorni di gennaio 2016, in modo da essere portato a termine in tempo utile per l'aggiornamento in corso d'anno, annunciato dalla stessa ANAC non appena venga adottato il decreto delegato autorizzato dall'articolo 7 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza) della legge 7 agosto 2015, n. 124 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", che sottolinea la necessità della "precisazione dei contenuti e del procedimento di adozione del Piano nazionale anticorruzione, dei piani di prevenzione della corruzione e della relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione, anche attraverso la modifica della relativa disciplina legislativa, anche ai fini della maggiore efficacia dei controlli in fase di attuazione, della differenziazione per settori e dimensioni, del coordinamento con gli strumenti di misurazione e valutazione delle performance nonché dell'individuazione dei principali rischi e dei relativi rimedi; conseguente ridefinizione dei ruoli, dei poteri e delle responsabilità dei soggetti interni che intervengono nei relativi processi".

#### **b) Mappatura dei processi**

L'analisi del contesto interno, da attuare attraverso l'analisi dei processi organizzativi (mappatura dei processi), risulta scarsamente adeguata. Il Piano deve mappare, tendenzialmente, tutti i processi dell'Amministrazione.

Il PTPC 2016-2018 del Mipaaf ha ampliato la mappatura dei propri processi, evidenziando anche quelli a rischio trascurabile e basso; una nuova verifica verrà compiuta in corso d'anno e di essa si darà conto nel nuovo aggiornamento, necessaria anche in seguito all'adozione del decreto delegato.

#### **c) Valutazione del rischio**

La valutazione del rischio presenta ampi margini di miglioramento nella maggioranza dei PTPC analizzati. Emerge la concreta difficoltà delle amministrazioni di individuare correttamente i rischi di corruzione, di collegarli ai processi organizzativi e di utilizzare un'adeguata metodologia di valutazione e ponderazione dei rischi.

Nel presente PTPC si è prestata maggiore attenzione alla individuazione degli eventi rischiosi, delle cause del rischio e del suo trattamento, attraverso misure organizzative sostenibili ma in grado di diminuire il rischio dell'evento, attenendosi alle indicazioni del PNA 2015, ricordate oltre.

#### **d) Trattamento del rischio**

Anche il trattamento del rischio (fase volta all'individuazione delle misure di prevenzione della corruzione sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi) è risultato adeguato solo nel 37,72% dei PTPC analizzati.

Già in occasione dell'aggiornamento 2015-2017, i dirigenti erano stati chiamati ad un maggiore sforzo per identificare misure idonee a diminuire i fattori abilitanti, cioè quei fattori dipendenti dall'organizzazione o dal contesto, che abilitano o quantomeno, favoriscono l'evento corruttivo; nel presente aggiornamento il lavoro è stato ancora approfondito.

#### **e) Programmazione**

La qualità della programmazione delle misure di prevenzione, che indica la capacità di identificare e programmare gli interventi organizzativi finalizzati a ridurre il rischio corruttivo nell'amministrazione, è risultata prevalentemente insufficiente (in media nel 77% dei PTPC analizzati) per tutte le misure obbligatorie. La gran parte dei PTPC esaminati, anche se contiene misure "obbligatorie", è priva di una concreta pianificazione delle stesse, facendo venire meno la componente di programmazione propria dello strumento.

Le misure di prevenzione, infatti, hanno un contenuto organizzativo. Con esse vengono adottati interventi che toccano l'amministrazione nel suo complesso; il PNA cita come esempio la riorganizzazione dei controlli interni, ovvero di singoli settori, ovvero di singoli processi/procedimenti tesi a ridurre le condizioni operative che favoriscono la corruzione nel senso ampio di mala gestione.

Sono misure che riguardano tanto l'imparzialità oggettiva (volte ad assicurare le condizioni organizzative che consentono scelte imparziali) quanto l'imparzialità soggettiva del funzionario (per ridurre i casi di ascolto privilegiato di interessi particolari in conflitto con l'interesse generale).

Il lavoro di autoanalisi organizzativa per l'individuazione di misure di prevenzione della corruzione deve essere concepito come una politica di riorganizzazione da conciliare, in una logica di stretta integrazione, con ogni altra politica di miglioramento organizzativo. A questo fine il PTPC è il complesso delle misure che autonomamente ogni amministrazione adotta, in rapporto non solo alle condizioni oggettive della propria organizzazione, ma anche dei progetti o programmi elaborati per il raggiungimento di altre finalità (maggiore efficienza complessiva, risparmio di risorse pubbliche, riqualificazione del personale, incremento delle capacità tecniche e conoscitive).

Nel presente aggiornamento gli interventi programmati non raggiungono, ancora, un respiro particolarmente ampio, ma realistico e attuabile nel triennio. Questo perché l'analisi delle risorse, strumentali e umane assegnate a ciascun processo sottolinea le difficoltà di realizzare alcune misure, quali ad esempio, quella della rotazione del personale.

Tale misura, obbligatoria, riguarda sia la rotazione del dirigente sia quella del personale istruttore del processo. Nel primo caso il codice di comportamento dei dipendenti del Mipaaf prevede che il tempo massimo di dirigenza di un ufficio ove tale misura è prevista, sia di sei anni.

In adempimento all'obbligo di rotazione, in occasione della definizione degli incarichi dirigenziali in seguito alla terza riorganizzazione ministeriale, è stata compiuta una rotazione massiccia di tutti gli uffici a rischio rilevante, della quale si è dato conto nell'aggiornamento 2015-2017 e nella Relazione annuale del RPC.

Per quanto riguarda il restante personale, invece, l'esiguità numerica e la formazione specifica vengono viste come un elemento ostativo alla rotazione delle professionalità. Se queste motivazioni possono essere accolte in amministrazioni di modesta organizzazione, meno comprensibili sono in amministrazioni più strutturate, dove la misura può essere attuata anche tra diverse unità dirigenziali.



E' chiaro che lo sforzo organizzativo da compiere è maggiore, anche in termini di formazione e, quindi, di costi che, a tale scopo devono essere sostenuti.

Ed infatti, la gestione del rischio, sostiene il PNA con un'affermazione che si condivide, è un processo di miglioramento continuo e graduale. Essa, da un lato, deve tendere alla completezza e al massimo rigore nella analisi, valutazione e trattamento del rischio e, dall'altro, deve tener conto dei requisiti di sostenibilità e attuabilità degli interventi; in tal senso, il presente PTPC, nel sopra esposto esempio della misura della rotazione del personale, ne prevede un'attuazione realistica e ragionata per il triennio 2016-2018, ma occorre porsi l'obiettivo di programmare, sul lungo periodo, rotazioni tra personale di uffici diversi, nell'ambito della stessa o di diversa Direzione generale o tra diversi Dipartimenti.

Ancora più complessa è la situazione per il Dipartimento della repressione frodi, laddove alcuni processi a rischio rilevante, posti in essere in ambiti territoriali difficili, scontano una limitata rotazione a causa dell'esiguità del personale e della specificità delle competenze. Altre misure soccorrono, allora, in questi casi (controlli di secondo livello, affiancamento di più unità di personale, trasparenza).

Il lavoro fatto in occasione del terzo aggiornamento del PTPC ha, quindi, consentito di tradurre le misure in obiettivi organizzativi che potranno essere maggiormente sviluppati nei prossimi aggiornamenti, con obiettivi più complessi quale, ad esempio, quello suggerito da più parti, dell'affidamento ad un unico ufficio della fase della gestione delle procedure di selezione del contraente nei processi di acquisizione di beni e servizi.

#### **f) Coordinamento tra PTPC e Piano della *performance***

L'analisi dei dati operata dall'ANAC mostra l'assenza di un efficace coordinamento tra il PTPC e il Piano della *performance* (nell'80,6% dei casi in esame). Il collegamento con il PTTI (Piano triennale per la trasparenza e l'integrità) è inadeguato nel 63,97% dei PTPC analizzati.

Occorre, quindi, verificare la coerenza tra PTPC e Piano della *performance* sotto due profili:

1. che le politiche sulla *performance* contribuiscano alla costruzione di un clima organizzativo che favorisca la prevenzione della corruzione;
2. che le misure di prevenzione della corruzione siano tradotte, sempre, in obiettivi organizzativi ed individuali assegnati agli uffici e ai loro dirigenti. Ciò agevola l'individuazione di misure ben definite in termini di obiettivi, le rende più efficaci e verificabili e conferma la piena coerenza tra misure anticorruzione e perseguimento della funzionalità amministrativa.

Si tratta di una critica particolarmente significativa da accogliere completamente. A tal fine, in sede di formazione del nuovo PTPC, è stato chiesto di tradurre le misure di gestione del rischio in obiettivi organizzativi e questi ultimi in obiettivi di performance su cui i dirigenti saranno valutati.

La partecipazione dell'organismo indipendente di valutazione consente di calibrare il peso da assegnare loro, in rapporto agli altri obiettivi da raggiungere.

#### **g) Coinvolgimento degli attori esterni ed interni**

Il livello di coinvolgimento degli attori interni ed esterni, utile alla migliore qualità del processo di gestione del rischio, e le azioni di accompagnamento per la predisposizione del PTPC risultano

particolarmente critici, evidenziando che la carente mappatura dei processi svolti nelle amministrazioni è dipesa anche dalla resistenza dei responsabili degli uffici a partecipare, per le parti di rispettiva competenza, alla rilevazione e alle successive fasi di identificazione e valutazione dei rischi. Queste resistenze vanno rimosse in termini culturali con adeguati e mirati processi formativi, ma anche con soluzioni organizzative e procedurali che consentano una maggiore partecipazione dei responsabili degli uffici a tutte le fasi di predisposizione e di attuazione del PTPC, promuovendo così la piena condivisione degli obiettivi e la più ampia responsabilizzazione di tutti i dipendenti.

Questa critica, che si rivolge ai 1.191 Piani di prevenzione della corruzione esaminati dall'ANC, è sicuramente vera per il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, dove l'aggiornamento del Piano per il 2015-2017 è stato particolarmente laborioso; uno dei motivi della difficoltà dell'aggiornamento, oltre a quello della necessità di una riscrittura pressoché completa del Piano 2014-2016, è stato lo scarso coinvolgimento dei dirigenti e dei vertici del Ministero, ai diversi livelli, chiamati anch'essi, come ricordato dal PNA 2015, nel processo di formazione del Piano.

Inoltre ha influito negativamente la percezione degli impegni dell'anticorruzione come un ennesimo adempimento subito piuttosto che compreso in una logica di miglioramento anche organizzativo.

Al fine di favorire la più ampia partecipazione, il 4 dicembre 2015 il Responsabile della prevenzione della corruzione ha tenuto una riunione partecipata dai Capi Dipartimento, dai Direttori generali, dal Gabinetto del Ministro, dai referenti dei Dipartimenti, dall'organismo indipendente di valutazione e dal gruppo di supporto al RPC, nel corso della quale ha illustrato le novità introdotte dal PNA 2015, condividendo modalità e tempi dell'aggiornamento del Piano del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

In seguito, ha illustrato una scheda modello relativa ad un processo della Direzione generale dello sviluppo rurale particolarmente esposto al rischio corruzione, compilata dando conto degli elementi essenziali che, da quanto emerge dal PNA 2015, devono essere analizzati al fine di individuare misure efficaci per la diminuzione delle occasioni abilitanti gli eventi rischiosi.

Infine, è stato chiesto ai partecipanti di anticipare, ove possibile, ogni osservazione e contributo, coinvolgendo il personale degli uffici, in modo da arrivare alla fase della consultazione pubblica con un Piano quanto più condiviso.

Il successivo 14 dicembre 2015 il Responsabile della prevenzione della corruzione ha incontrato il Capo Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari, i relativi direttori generali e dirigenti, per dissipare alcuni dubbi sull'impostazione delle nuove schede; infine, il 21 dicembre 2015 si è tenuta una nuova riunione alla presenza di tutti i direttori generali, il Capo Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare e della pesca, i dirigenti, i referenti dei Dipartimenti e il gruppo di supporto al RPC.

La riunione è stata occasione di confronto e ulteriore chiarimento, in relazione all'analisi dei processi nel frattempo elaborata dagli uffici. Particolarmente critica è apparsa l'analisi di contesto quasi sempre mancante. E' stato, quindi, chiesto agli uffici di approfondire anche l'organizzazione, in termini di risorse, dei singoli processi; il nuovo apporto è stato acquisito il 23 dicembre 2015, permanendo ancora alcune lacune che sono state risolte con incontri bilaterali a ciò dedicati.

## **h) Monitoraggio dei PTPC**

Da migliorare notevolmente è anche il sistema di monitoraggio interno che risulta insufficiente nel 75,22% dei PTPC analizzati.

Nel corso del 2015 l'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione del Mipaaf è stato oggetto di tre monitoraggi, attraverso un meccanismo di indagine informatica rivelatosi certamente bisognoso di miglioramenti. E' attualmente allo studio un sistema informatico di tipo elastico tale da potersi adattare alle singole misure e che faciliti il compito sia del RPC sia dei responsabili degli uffici. Si ribadisce anche nel presente aggiornamento, che i Dirigenti sono tenuti a fornire in qualsiasi momento venga richiesto, e comunque almeno tre volte l'anno, i report relativi allo stato di attuazione del Piano anticorruzione. La violazione dell'obbligo di relazionare il RPC, concretandosi in una violazione del PTPC, costituisce illecito disciplinare sanzionabile.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione può:

- richiedere in qualsiasi momento, e anche su segnalazione del Responsabile di ciascun Settore/Servizio, ai dipendenti che hanno istruito e/o adottato il provvedimento finale, di dare per iscritto adeguata motivazione circa le circostanze di fatto e le ragioni giuridiche che sottendono all'adozione del provvedimento;
- verificare e chiedere in ogni momento delucidazioni per iscritto e verbalmente a tutti i dipendenti su comportamenti che possano integrare anche solo potenzialmente corruzione e illegalità.

Il RPC relaziona entro il termine definito dall'ANAC e secondo le sue istruzioni, sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione contenute nel presente Piano.

Per quanto riguarda il monitoraggio del PTPC compiuto nel corso del 2015, i dati completi del monitoraggio dell'ultimo trimestre, da raccogliere nel periodo 2 - 10 gennaio 2016, saranno pubblicati secondo le istruzioni impartite dall'ANAC, sul sito istituzionale alla voce: Amministrazione trasparente - Altri contenuti - Corruzione.

## **i) Trasparenza**

La trasparenza è vista come uno degli assi portanti della politica anticorruzione impostata dalla legge 190/2012. Essa è fondata su obblighi di pubblicazione previsti per legge ma anche su ulteriori misure di trasparenza che ogni ente, in ragione delle proprie caratteristiche strutturali e funzionali, dovrebbe individuare in coerenza con le finalità della legge 190/2012.

A questo fine, il PNA raccomanda di inserire il Programma per la trasparenza all'interno del PTPC, come specifica sezione, circostanza attualmente prevista solo come possibilità dalla legge (articolo 10 comma 2 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33).

### **1.1.2 Il concetto di “corruzione”**

Per quanto concerne il campo di azione della legge n. 190/ 2012, occorre precisare come questa non preveda alcuna definizione del termine “corruzione”, la cui nozione è data per presupposta. 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”.*

La legge, 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.

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 (PTPC).

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione, che le amministrazioni pubbliche sono tenute ad adottare ai sensi dell'articolo 1, comma 5, lett. a) della legge n. 190 del 2012, rappresenta infatti lo strumento attraverso il quale devono essere individuate le tipologie e le fasi procedurali nelle quali si annida maggiormente il rischio di fenomeni corruttivi e gli interventi organizzativi volti a prevenire il rischio medesimo.

Il concetto “ampio” di corruzione come mala gestione è stato ribadito nell'aggiornamento del PNA del 28 ottobre 2015.

### **1.1.3 Integrazione del Piano nel ciclo della performance**

L'ANAC ha ribadito la necessità di integrazione del ciclo della *performance* con gli strumenti e i processi relativi alla qualità dei servizi, alla trasparenza, all'integrità e in generale alla prevenzione della anticorruzione, fornendo indicazioni operative alle amministrazioni pubbliche, sia centrali sia territoriali.

Per le amministrazioni di diretta applicazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, relativamente al Piano della *performance* 2014-2016 adottato nel 2014, tenendo conto anche dell'evoluzione del quadro normativo sull'anticorruzione e, in particolare, dell'emanazione nel 2013 dei decreti legislativi n. 33 e n. 39 – sul riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità e trasparenza e il regime delle inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni – l'Autorità ha confermato quanto già espresso nella delibera n. 6 del 2013. Per rendere evidente l'integrazione degli strumenti programmatici e, quindi, garantire il collegamento tra *performance* e prevenzione della corruzione, nei Piani della *performance* dovrà essere esplicitamente previsto il riferimento a obiettivi, indicatori e *target* relativi ai risultati da conseguire tramite la realizzazione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.) e dei Programmi triennali della trasparenza.

In tale ottica di integrazione e coerenza, richiamata anche nell'Allegato 1 del Piano Nazionale Anticorruzione, l'ANAC ha sottolineato l'opportunità che le amministrazioni prevedano nel Piano della performance obiettivi, indicatori e *target* sia per la *performance* organizzativa (tramite indicatori di risultato e di processo, prevalentemente associabili al livello strategico e operativo) sia per la *performance* individuale (obiettivi assegnati al responsabile della prevenzione della corruzione e al personale dirigente a vario titolo coinvolto nella realizzazione del P.T.P.C).

Per quanto riguarda il Programma triennale della trasparenza e l'integrità, in corso di predisposizione (2016-2018), il medesimo è da considerarsi quale parte integrante del Piano triennale di prevenzione della corruzione 2016-2018. Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità garantirà la piena conoscibilità del Piano della *performance* e degli obiettivi dell'Amministrazione e quindi anche del Piano triennale di prevenzione della corruzione 2016-2018 che verrà pubblicato nella sezione "Amministrazione Trasparente".

#### 1.1.4 La formazione

Il PNA ribadisce la fondamentale importanza della formazione dei dipendenti, misura di gestione obbligatoria del rischio, mirata rispetto agli specifici settori di attività.

L'articolo 1, comma 11 della legge n. 190 del 2012, prescrive che la Scuola Nazionale dell'Amministrazione predisponga, con cadenza periodica, percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni sui temi dell'etica e della legalità, ma la formazione dovrà essere assicurata anche da strutture interne al Ministero, coinvolgendo il competente Ufficio Formazione.

A tal fine, sono state individuate tre tipologie di destinatari, secondo una graduazione progressiva di approfondimento della materia in oggetto, come segue:

**a1) Formazione di base:** rivolta a tutto il personale che opera presso il Ministero. Si utilizzeranno strumenti di formazione e informazione volti ad acquisire nozioni di base su anticorruzione, trasparenza e codici di comportamento, al fine di assicurare una diffusione allargata delle regole etiche e del rispetto della legalità.

Nel corso del 2016 il RPC intende organizzare giornate seminariali, con oggetto il Piano di prevenzione della corruzione del Mipaaf, la metodologia di costruzione del PTPC e il codice di comportamento del Mipaaf. Le giornate seminariali dovranno essere rivolte a tutto il personale, compreso quello periferico che potrebbe essere collegato in video conferenza, eventualmente prevedendo più date per il medesimo seminario, in modo da consentire la più ampia partecipazione.

**a2) Formazione intermedia:** tale formazione si rivolge con priorità al personale dirigenziale e, quindi, delle aree, che opera in settori particolarmente a rischio; nel corso del 2015, la formazione intermedia ha riguardato le seguenti tematiche:

- "Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con o senza effetto economico ed immediato per il destinatario"; "Affidamento di lavori, servizi e forniture";
- "Acquisizione e progressione del personale";
- "Il responsabile unico del procedimento nei contratti pubblici".

Il personale interessato è stato segnalato, ai sensi del PTPC 2015-2017, dai dirigenti responsabili degli uffici; 86 tra dirigenti e funzionari che sono stati iscritti a specifici moduli di formazione, e 65 in

seguito alla convocazione della SNA, hanno potuto frequentare le giornate di formazione sui temi d'interesse con riferimento all'attività lavorativa da essi svolti.

Nel dettaglio, si riporta il numero dei partecipanti alle giornate seminariali:

| <i>Titolo del corso</i>         | <i>Iscritti</i> | <i>Convocati</i> | <i>Rinunce</i> |
|---------------------------------|-----------------|------------------|----------------|
| Acquisizione e progressione     | 5               | 4                | 0              |
| Affidamento di lavori e servizi | 33              | 25               | 2              |
| Il responsabile unico           | 11              | 6                | 0              |
| Provvedimenti ampliativi        | 37              | 30               | 0              |

Di seguito, il numero di partecipanti in riferimento all'ufficio di appartenenza per giornate seminariali:

| <i>Ufficio</i>   | <i>Iscritti</i> | <i>Convocati</i>   | <i>Convocati in Corsi</i>   |
|------------------|-----------------|--------------------|---|
| <b>AGRET I</b>   | <b>3</b>        | <b>3</b>           | Affidamento di lavori e servizi   |
| <b>AGRET III</b> | <b>3</b>        | <b>2</b>           | Affidamento di lavori e servizi<br>Provvedimenti ampliativi   |
| <b>AGRET V</b>   | <b>2</b>        | <b>1</b>           | Acquisizione e progressione   |
| <b>DISR I</b>    | <b>3</b>        | <b>1</b>           | Provvedimenti ampliativi  |
| <b>DISR III</b>  | <b>5</b>        | <b>5</b>           | Affidamento di lavori e servizi<br>Provvedimenti ampliativi   |
| <b>DISR IV</b>   | <b>6</b>        | <b>6/2 rinunce</b> | Affidamento di lavori e servizi<br>Provvedimenti ampliativi   |
| <b>DISR V</b>    | <b>1</b>        | <b>1</b>           | Provvedimenti ampliativi  |
| <b>DISR VII</b>  | <b>8</b>        | <b>7</b>           | Affidamento di lavori e servizi<br>Provvedimenti ampliativi   |
| <b>PEMAC I</b>   | <b>7</b>        | <b>4</b>           | Affidamento di lavori e servizi<br>Provvedimenti ampliativi<br>Il responsabile unico                                |
| <b>PEMAC III</b> | <b>1</b>        | <b>1</b>           | Provvedimenti ampliativi  |
| <b>PEMAC IV</b>  | <b>6</b>        | <b>6</b>           | Affidamento di lavori e servizi<br>Provvedimenti ampliativi<br>Il responsabile unico                                |
| <b>PQAI I</b>    | <b>8</b>        | <b>8</b>           | Acquisizione e progressione<br>Affidamento di lavori e servizi<br>Provvedimenti ampliativi<br>Il responsabile unico |
| <b>PQAI II</b>   | <b>1</b>        | <b>1</b>           | Il responsabile unico   |
| <b>PQAI III</b>  | <b>6</b>        | <b>3</b>           | Affidamento di lavori e servizi<br>Provvedimenti ampliativi<br>Il responsabile unico                                |
| <b>PQAI IV</b>   | <b>9</b>        | <b>1</b>           | Provvedimenti ampliativi  |
| <b>PQAI V</b>    | <b>1</b>        | <b>1</b>           | Provvedimenti ampliativi  |

|                    |   |   |   |
|--------------------|---|---|---|
| PQAI VI            | 3 | 3 | Provvedimenti ampliativi                                    |
| PQAI VII           | 7 | 7 | Affidamento di lavori e servizi<br>Provvedimenti ampliativi |
| PQAI VIII          | 2 | 1 | Provvedimenti ampliativi                                    |
| PQAI Segr. Tecnica | 2 | 2 | Affidamento di lavori e servizi<br>Provvedimenti ampliativi |
| VICO IV            | 1 | 1 | Acquisizione e progressione                                 |

**a3) Formazione avanzata:** rivolta al Responsabile e al suo Staff, nonché ai Referenti e ai Dirigenti cui fanno capo i settori maggiormente esposti al rischio corruzione. Nel corso dell'anno 2015, tutti i referenti per la prevenzione della corruzione e tre su cinque unità del gruppo amministrativo di supporto al Responsabile hanno frequentato i corsi specialistici organizzati dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, conseguendo una formazione di 24 ore

Entro il termine del 30 marzo 2016 i dirigenti indicheranno al RPC i nominativi dei dipendenti, chiamati ad operare in settori esposti alla corruzione, da avviare ai percorsi formativi nel corso dello stesso anno.

### 1.1.5 La responsabilità disciplinare

Il PNA invita ad assicurare, nei PTPC, una maggiore attenzione alla responsabilità disciplinare dei dipendenti, attivabile dai responsabili degli uffici. Si tratta di un tassello fondamentale dell'intera politica di prevenzione. Nel PTPC andranno, pertanto, introdotti obiettivi consistenti nel più rigoroso rispetto dei doveri del Codice di comportamento e verifiche periodiche sull'uso dei poteri disciplinari.

**Il rispetto del Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali è indicata quale misura obbligatoria per la gestione del rischio di tutti gli uffici, indipendentemente dal grado di rilevanza del rischio a carico del processo mappato e anche laddove alcun processo sia stato mappato.**

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 16 dello stesso Codice di comportamento, i dirigenti e i responsabili degli uffici ne garantiscono l'applicazione, anche attraverso l'adozione di misure volte a rafforzare la partecipazione dei dipendenti, la loro coesione, lo spirito di appartenenza, il rispetto delle regole, e la motivazione nel lavoro.

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

Dall'analisi dei PTPC è emerso un generalizzato livello di inadeguatezza del processo di gestione del rischio.

Secondo quanto previsto dalla legge 190/2012, articolo 1 comma 5, il PTPC *«fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio»*. Pertanto, il PTPC 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»*.

Le **indicazioni metodologiche** date dal PNA 2015 riguardano:

- a) l'analisi del contesto esterno ed interno, da rendere effettiva e da migliorare;
- b) la mappatura dei processi, che deve essere effettuata su tutta l'attività svolta dall'amministrazione o ente, non solamente con riferimento alle cd. "aree obbligatorie", ma anche a tutte le altre aree di rischio;
- c) la valutazione del rischio, in cui è necessario tenere conto delle cause degli eventi rischiosi;
- d) il trattamento del rischio, che deve consistere in misure concrete, sostenibili e verificabili.

Tali principi e indicazioni si rivolgono non solo ai RPC ma anche ai dirigenti e a tutti i soggetti chiamati a partecipare, a diverso titolo, attivamente alla predisposizione dei PTPC.

La gestione del rischio di corruzione:

- a) va condotta in modo da realizzare sostanzialmente l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza;
- b) è parte integrante del processo decisionale, deve supportare concretamente la gestione, con particolare riferimento all'introduzione di efficaci strumenti di prevenzione e deve interessare tutti i livelli organizzativi;
- c) è realizzata assicurando l'integrazione con altri processi di programmazione e gestione (in particolare con il ciclo di gestione della *performance* e i controlli interni), al fine di porre le condizioni per la sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione della corruzione adottata. Tale strategia deve trovare un preciso riscontro negli obiettivi organizzativi delle amministrazioni e degli enti.

Gli obiettivi individuati nel PTPC per i responsabili delle unità organizzative in merito all'attuazione delle misure di prevenzione o delle azioni propedeutiche e i relativi indicatori devono, di norma, essere collegati agli obiettivi inseriti per gli stessi soggetti nel Piano delle *performance* o in documenti analoghi. L'attuazione delle misure previste nel PTPC è opportuno divenga uno degli elementi di valutazione del dirigente e, per quanto possibile, del personale non dirigenziale;

- d) è un processo di miglioramento continuo e graduale. Essa, da un lato, deve tendere alla completezza e al massimo rigore nella analisi, valutazione e trattamento del rischio e, dall'altro, deve tener conto dei requisiti di sostenibilità e attuabilità degli interventi;
- e) implica l'assunzione di responsabilità. Essa si basa essenzialmente su un processo di diagnosi e trattamento e richiede, necessariamente, di fare scelte in merito alle più opportune modalità di valutazione e trattamento dei rischi. Le scelte e le relative responsabilità riguardano, in particolare, gli organi di indirizzo, i dirigenti, il RPC;
- f) è un processo che tiene conto dello specifico contesto interno ed esterno di ogni singola amministrazione o ente, nonché di quanto già attuato;
- g) è un processo trasparente e inclusivo, che deve prevedere momenti di efficace coinvolgimento dei portatori di interesse interni ed esterni;
- h) è ispirata al criterio della prudenza volto anche ad evitare una sottostima del rischio di corruzione;
- i) non consiste in un'attività di tipo ispettivo o con finalità repressive. Implica valutazioni, non sulle qualità degli individui ma, sulle eventuali disfunzioni a livello organizzativo.



## 2.1 La valutazione del rischio

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).

### a) Identificazione degli eventi rischiosi: completa e svolta sulla base di molte fonti informative

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.

### b) Analisi del rischio: l'attenzione alle cause degli eventi rischiosi

L'analisi del rischio ha come obiettivo quello di pervenire ad 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.

In particolare, in questo documento si vuole porre l'attenzione sul fatto che 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 e combinarsi tra loro, tenuto conto che gli eventi si verificano in presenza di pressioni volte al condizionamento improprio della cura dell'interesse generale.

E' utile sottolineare che 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.

### c) Ponderazione del rischio: fondamentale per la definizione delle priorità di trattamento

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»*.

In altre parole, 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 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". Ciò ha comportato l'esclusione dal trattamento del rischio, e quindi dall'individuazione di misure di prevenzione, di processi in cui siano stati comunque identificati o

identificabili possibili eventi rischiosi. Al contrario, è necessario utilizzare il criterio della prudenza e sottoporre al trattamento del rischio un ampio numero di processi.

### **3. Analisi di contesto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali**

Il Mipaaf, fermo restando le competenze dell'Unione europea, delle Regioni e delle Province autonome, si occupa delle funzioni e dei compiti statali spettanti in materia di agricoltura e foreste, caccia, alimentazione, pesca, produzione e prima trasformazione dei prodotti agricoli, come definiti dal paragrafo 1 dell'articolo 38 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nonché dalla vigente normativa europea e nazionale, elaborando e coordinando le linee della politica agricola, forestale, agroalimentare e per la pesca a livello nazionale, europeo ed internazionale.

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

- 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 provvede:

- al riconoscimento degli organismi di controllo e certificazione per la qualità;
- 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;
- alla prevenzione e repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari;
- al controllo sulla qualità delle merci di importazione, nonché lotta alla concorrenza sleale.

Nel settore ippico provvede alla:

- 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 e organizzazione e gestione dell'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 50 quella dei dirigenti di seconda fascia, e in 1.385 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 prevista per il 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 8 luglio 2013, n. 7686.

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 Periferici 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 Corpo forestale dello Stato che svolge le funzioni stabilite dalla legge 6 febbraio 2004, n. 36; in conseguenza della diretta dipendenza del Corpo forestale dal Ministro, la sua organizzazione e il suo organico distinti da quelli del Mipaaf, si è giudicato necessario l'individuazione di un proprio Responsabile della prevenzione della corruzione, cui competerà la proposta di adozione di un Piano di prevenzione della corruzione in linea con le regole dettate per il comparto sicurezza;
- 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.

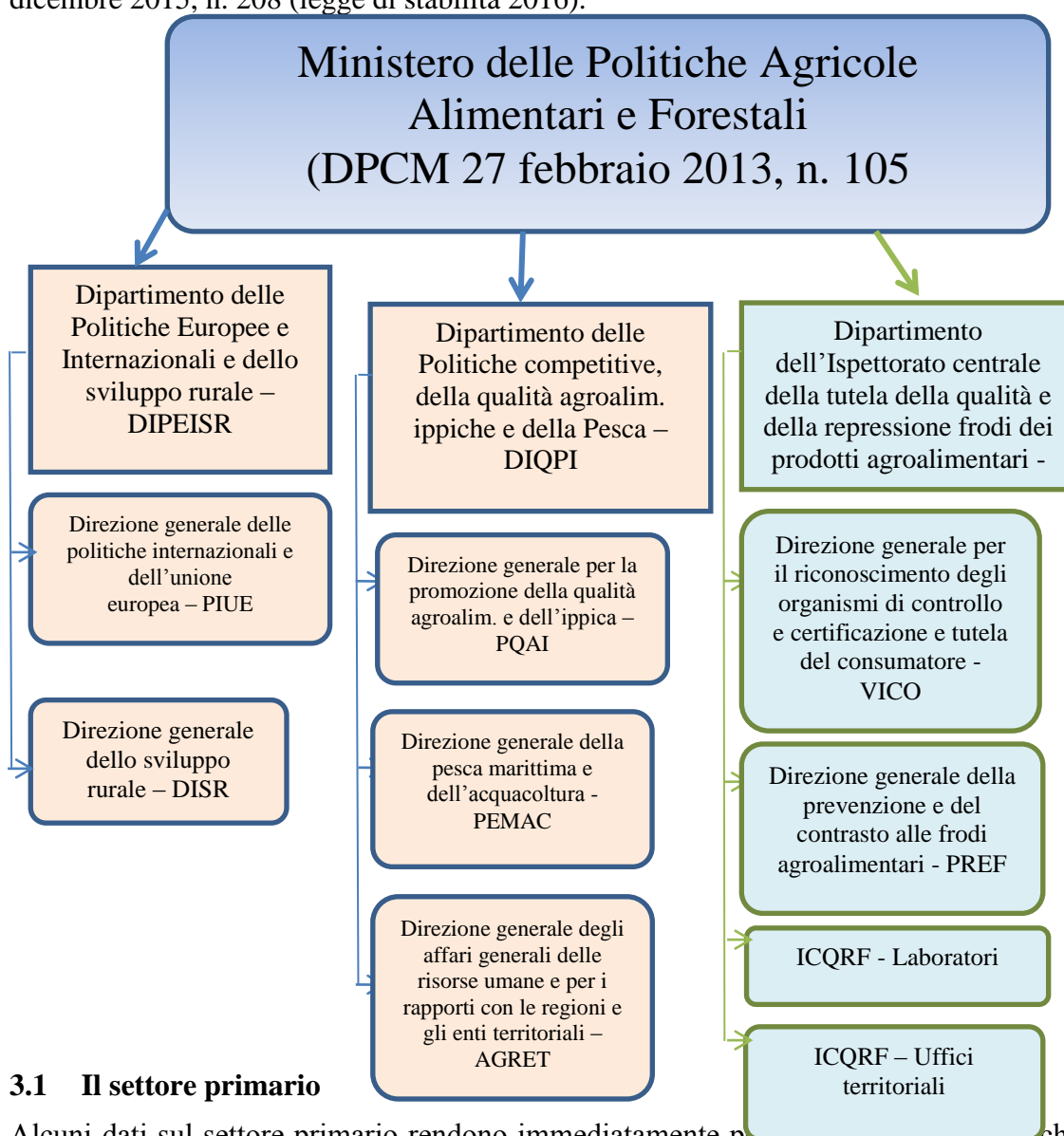
**Enti collegati.** Nelle attività di sua competenza, il Mipaaf si avvale dell'operato di importanti Enti collegati. Tra questi, si deve in primo luogo citare il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria, il nuovo Ente di ricerca in agricoltura nato dall'accorpamento dell'INEA, 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 nel corso del 2016 si procederà all'accorpamento di ISA e di SGFA (Società gestione fondi per l'agroalimentare di Ismea) che confluiranno in Ismea, come disposto dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016).



### 3.1 Il settore primario

Alcuni dati sul settore primario rendono immediatamente palese l'importanza che le politiche e le scelte in materia agricola e forestale rivestono per i moltissimi operatori del settore, singoli o

associati in organizzazioni professionali, che devono essere chiamati esprimere il loro orientamento su quelle scelte, in modo legittimo e trasparente, evitando l'apertura di canali preferenziali d'ascolto.

### ***Il Sistema Agroalimentare***

Nel 2014 il valore aggiunto agricolo, ai prezzi di base, si è attestato su circa 31,6 miliardi di euro mentre quello dell'industria alimentare ha raggiunto i 24,7 miliardi di euro. La somma del settore agricolo con quello dell'industria alimentare, il cosiddetto comparto agroindustriale, rappresenta il 4% del valore aggiunto italiano e il 6% della produzione totale. La catena del cibo però coinvolge anche il settore terziario principalmente con la distribuzione e la commercializzazione delle materie prime e dei prodotti trasformati nonché con i servizi di ristorazione. Il valore aggiunto di questa parte della filiera rappresenta una grossa fetta della catena agroalimentare: il settore della commercializzazione e distribuzione vale 129,9 miliardi di euro e quello della ristorazione 40,2 miliardi di euro. Il complesso delle attività del sistema agroalimentare rappresenta una parte fondamentale dell'economia del nostro Paese. Se si considerano anche i contributi ricevuti, le imposte indirette pagate e gli investimenti realizzati, l'intero sistema muove poco più di 274 miliardi di euro, e rappresenta il 17% del PIL.

### ***Il Settore Agricolo***

Nel 2014, il settore dell'agricoltura, silvicoltura e pesca ha generato un valore aggiunto di 31,5 miliardi di euro (a prezzi correnti) che rappresenta il 2,2% del PIL. Rispetto al 2013, il valore aggiunto ha registrato un calo del 6,6% in termini nominali e del 2,2% a prezzi costanti. La ripartizione del valore complessivo della produzione evidenzia, per il 2014, un'incidenza dei consumi intermedi (sementi, concimi, mangimi, energia, servizi e altri mezzi di uso corrente) del 40,3%. I contributi e le sovvenzioni erogati, sia a livello nazionale che comunitario, ai prodotti e alle altre attività d'impresa, hanno inciso per il 9,4%, in aumento rispetto all'8,4% del 2013. I redditi da lavoro dipendente hanno pesato per il 13,3%, mentre gli ammortamenti, pari al 21,3%, hanno registrato ancora un ribasso rispetto al 24,3% del 2013. La remunerazione del lavoro autonomo del capitale e dell'impresa, al netto degli ammortamenti, è stata pari al 14,2%, in diminuzione rispetto al 17,8% del 2013. Il calcolo di quest'ultimo valore economico ha risentito in modo particolare della revisione metodologica e di ampliamento delle fonti informative che hanno interessato le stime della contabilità nazionale. Occorre rilevare che, rispetto al 2013, è leggermente aumentata la quota delle imposte indirette sulla produzione (dall'1,3% all'1,5%) soprattutto per effetto delle novità fiscali che hanno interessato il settore.

Prosegue la contrazione del numero di aziende agricole e, seppur in misura più contenuta, delle superfici complessivamente coltivate. Rispetto al censimento dell'agricoltura 2010, nel 2013 il numero di aziende agricole registra un calo del 9,2%, mentre la superficie agricola utilizzata diminuisce del 3,3% e la superficie totale del 2,4%. Cresce di conseguenza la superficie media aziendale, passando da 7,9 a 8,4 ettari. La forma di conduzione dominante continua a essere quella diretta del coltivatore (92,9%) a ulteriore dimostrazione del carattere propriamente familiare dell'agricoltura italiana. In relazione al titolo dei terreni, la proprietà esclusiva riguarda il 70,3% del totale delle aziende e interessa il 40,8% della SAU complessiva nazionale. Questa forma di possesso mostra una flessione rispetto al 2010 sia per numero di aziende (-14,3%) sia per SAU (-15%). Al contrario, le aziende con terreni condotti solo in affitto sono in aumento (+2,2% il numero di aziende e +8% la relativa SAU). Oltre la metà della SAU nazionale continua a essere coltivata a seminativi (54,9%), seguono i prati permanenti e pascoli con il 26,8% e le coltivazioni legnose agrarie (18,2%). La diminuzione della SAU rispetto al 2010 interessa ciascuno di questi gruppi colturali (-3% i seminativi, -5,1% le coltivazioni legnose agrarie, -2,8% i prati permanenti e pascoli).

Le aziende zootecniche attive nel 2013 sono quasi 190.000 e rappresentano circa il 12,9% del totale delle aziende agricole. Rispetto al 2010 diminuiscono di circa 17.250 unità (-8,3%), tuttavia il loro peso sulle aziende agricole complessive è rimasto praticamente stabile. Prevalgono le aziende che praticano l'allevamento di bovini (57,7%), seguite da quelle con allevamenti di ovini (31,8%). Anche il numero di capi per ciascuna specie allevata si riduce a livello nazionale rispetto al 2010, a eccezione degli ovicaprini (+0,5%).

L'Italia continua a mantenere la fetta più ampia del registro dei prodotti DOP e IGP dell'UE (pari a 1.280, comprese anche le STG), mostrando un ulteriore incremento delle registrazioni, giunte a quota 276. I dati Qualivita-ISMEA indicano per il 2013, una battuta d'arresto dei buoni risultati economici e produttivi delle produzioni DOP e IGP. Sul fronte produttivo il comparto è diminuito del 2,7% rispetto all'anno precedente, raggiungendo un volume pari a circa 1,27 milioni di tonnellate. Il calo è dovuto però principalmente ai risultati degli ortofrutticoli e cereali (-7%), mentre i formaggi e i prodotti a base di carne hanno registrato una sostanziale stabilità; in controtendenza l'andamento delle carni fresche (+14,4%), e in risalita anche quello dell'olio d'oliva (+2,1%) dopo il calo del 2012. Il valore della produzione DOP-IGP ha registrato una diminuzione dell'1,7% rispetto al 2012, attestandosi su 6,6 miliardi di euro. Il mercato al consumo vale 13,2 miliardi di euro, di cui quasi 8,9 relativi al mercato nazionale (-3,8%). L'Italia si colloca al primo posto nell'UE anche per numero di registrazioni di vini DOP, 405 vini tra DOCG e DOC, seguita dalla Francia con 357 e dalla Spagna con 90 registrazioni. Anche per le IGP detiene il primato con 118 indicazioni geografiche, seguita dalla Grecia (114) e dalla Francia (75). Le superfici investite a vini DOP e IGP in Italia, nel 2014, sono stimate in oltre 464 mila ettari, ovvero oltre il 72% del totale delle superfici vitate italiane. La produzione di vino DOP, attestatasi nella vendemmia 2014 a quasi 16,4 milioni di ettolitri, rappresenta sempre più una quota rilevante del vino complessivamente prodotto in Italia (oltre il 41%); se a questa si aggiunge anche la quota di vino a IGP (per un ammontare di 13,4 milioni di ettolitri) si arriva a una produzione certificata pari a il 75% della produzione complessiva.

L'Italia rientra tra i dieci maggiori paesi produttori del Mondo ed è seconda dietro alla Spagna, tra i paesi UE, per superficie investita ad agricoltura biologica. Nel 2014, la superficie biologica italiana aumenta ancora (+5,4%) ma in misura più contenuta rispetto al 2013 (+12,8%), portandosi sui 1.387.912 ettari, pari all'11,2% della SAU totale nazionale rilevata con l'indagine ISTAT sulle strutture agricole (SPA 2013). Nel complesso, la SAU media aziendale rimane invariata, attestandosi sui 28,5 ettari per azienda. Analogamente alla SAU biologica, anche gli operatori del settore aumentano nuovamente rispetto al 2013 (+5,8%), continuando a rappresentare il numero più elevato in Europa con 55.433 unità. Quasi il 77% di tali operatori è costituito dai produttori, l'11,8% dai preparatori esclusivi, quasi a pari quota con i preparatori misti (11%), che mostrano, però, un incremento del 37% rispetto al 2013, probabilmente dovuto, oltre alla volontà di diversificare le attività aziendali, alla necessità di trattenere una maggiore quota di valore aggiunto al proprio interno. Gli importatori, infine, talvolta anche produttori e/o preparatori, rappresentano lo 0,5% del totale, diminuendo di una sola unità nel 2014, mentre produttori e preparatori esclusivi aumentano, rispettivamente, del 2,5% e del 6%.

Le aziende agrituristiche hanno toccato quota 20.897 unità nel 2013, con un incremento del 2,1% rispetto all'anno precedente. Esse si concentrano soprattutto nelle regioni del Nord (48%) e in quelle centrali (34,3%), con un'incidenza maggiore nelle aree collinari (51,6%) e in quelle montane (33%), dove rappresentano un volano per l'attività agricola e lo sviluppo delle aree rurali. Toscana e Alto Adige si confermano territori ad alta vocazione, con una consolidata tradizione per questo tipo di attività. Il numero di strutture aumenta nelle regioni del Nord (+6,1%) e del Centro (+1,1%). Gli agriturismi a conduzione femminile aumentano del 2,4% rispetto al 2012, contro l'1,9% delle aziende



condotte da uomini. Il sistema agroalimentare è l'insieme di attività tra di loro collegate che contribuiscono alla creazione del valore del prodotto alimentare come giunge sulla tavola del consumatore.

### ***L'industria agroalimentare***

L'industria agroalimentare ha dimostrato una capacità di tenuta nella fase recessiva nettamente migliore rispetto al settore manifatturiero nel suo complesso. Il commercio con l'estero continua a rappresentare un fattore trainante del sistema e di stimolo agli investimenti poiché la crisi e il contenimento dei consumi hanno condizionato il mercato interno. I dati ISTAT di contabilità nazionale, aggiornati al 2013, indicano per l'industria alimentare, delle bevande e del tabacco una produzione a prezzi correnti dell'ordine di 128 miliardi di euro (+1,5 rispetto al 2012) e un valore aggiunto di 24,7 miliardi di euro (+1,4% rispetto al 2012) che rappresentano, rispettivamente, il 14,5% e l'11,1% della produzione e del valore aggiunto dell'intera industria manifatturiera. Le unità di lavoro per le industrie alimentari ammontano a 411,5 mila, con un aumento dell'1% rispetto al 2013, e un'incidenza del 12% sul totale delle unità lavorative dell'industria manifatturiera.

Nel 2014 il trend positivo riportato dal sistema agroindustriale negli ultimi anni subisce una battuta d'arresto, con un valore totale della produzione che diminuisce quasi del 3%, a causa di una dinamica negativa della componente primaria (-5%) a fronte di una performance positiva dell'industria (+2%). Di conseguenza, anche il valore del consumo apparente registra un peggioramento (-2,5%), al quale contribuisce anche l'andamento degli scambi commerciali. Le importazioni nel 2014 crescono più delle esportazioni, precisamente il 2,9% contro il 2,7%. Nonostante ciò, in termini di saldo commerciale, nel 2014 si verifica un miglioramento del 4% rispetto al 2013, attestandosi a -6,414 milioni di euro. Anche in termini di volume complessivo degli scambi, rispetto all'anno precedente, si ha un incremento del 2,8%. Le dinamiche rilevate dai principali indicatori del sistema agroalimentare per il 2014 descrivono un quadro nel quale migliorano sia la propensione a importare (+2,4%) che quella a esportare (+2,3%), ma peggiorano, seppur in misura contenuta, sia il grado di autoapprovvigionamento (-0,5%) che il grado di copertura commerciale (-0,2%). La bilancia agroalimentare italiana riporta un deficit che si attesta a poco più di 6 miliardi di euro, in un contesto di crescita dei flussi commerciali agroalimentari. In particolare, le esportazioni, pari a circa 35 miliardi di euro, registrano una performance positiva, crescendo rispetto all'anno precedente in misura superiore alla media dell'economia (+2% per le esportazioni totali). Le importazioni si attestano su poco più di 41 miliardi di euro, con un trend positivo in controtendenza rispetto al flusso commerciale totale (che invece diminuisce dell'1,6%).

Per quanto attiene la distribuzione geografica degli scambi, le vendite destinate ai 28 paesi UE aumentano del 2% rispetto al 2013, e della stessa percentuale si incrementano anche gli acquisti provenienti da questa area. In termini di quote, il peso dei flussi rimane stabile rispetto al 2013, con il 66,5% delle vendite totali destinato ai partner dell'UE-28 e il 70,5% del totale dei flussi in entrata. Il Nord America è il nostro secondo mercato di sbocco, al quale è diretto il 10,7% dei prodotti dell'Italia e che rappresenta il 3,9% delle importazioni totali del paese. Altri mercati per le nostre esportazioni sono rappresentati dai paesi asiatici non mediterranei, con una quota del 7,6% del totale e gli altri paesi europei non mediterranei, che assorbono il 7,2% del flusso in uscita totale.

Per quanto riguarda le importazioni, il 7,8% dei prodotti agroalimentari totali acquistati proviene dal mercato asiatico, al quale si affianca per importanza il Sud America, dal quale proviene il 7% dell'approvvigionamento totale italiano. Da segnalare la flessione delle importazioni provenienti dai paesi terzi mediterranei africani che da un anno all'altro perdono il 20,7%. I nostri principali fornitori appartengono all'area europea, con un graduatoria invariata rispetto al 2013, che vede ai primi posti

Francia, Germania, Spagna, Paesi Bassi e Austria, con quote, anch'esse stabili rispetto all'anno precedente, comprese tra il 14,1% e il 3,5%.

### ***Il patrimonio forestale***

Il patrimonio forestale nazionale rappresenta un importante risorsa ambientale ed economica per il paese. I primi dati del terzo Inventario nazionale delle foreste e dei serbatoi di carbonio (INFC2015) confermano un aumento della superficie forestale nazionale di circa 600.000 ettari, rispetto a quanto rilevato dal precedente inventario, relativo al 2005. Gli ettari a bosco raggiungono i 10.982.013 (il 34% della superficie totale nazionale).

Le formazioni forestali italiane per la ricchezza e la complessità degli ecosistemi forestali dell'area mediterranea, presentano la più elevata diversità biologica e di habitat del continente europeo. Il 27,5% della superficie forestale nazionale risulta tutelata da un vincolo naturalistico (Parchi nazionali e regionali, Riserve naturali statali e regionali, Aree naturali protette, Aree NATURA2000).

L'Italia e i paesi mediterranei risultano particolarmente vulnerabilità al cambiamento climatico in atto e sempre più esposti a fenomeni naturali e antropici di degrado forestale, dovuti a: prolungati periodi di siccità, presenza di suoli con marcata tendenza all'erosione, riduzione dei tassi di crescita, diffuso ritiro dalla produzione con relative conseguenze di abbandono e aumento del rischio idrogeologico, cambiamenti nella composizione delle specie presenti e shift altitudinali e latitudinali (tendenzialmente verso nord-est) degli habitat forestali, con conseguente perdita locale di biodiversità, aumento e di rischio incendio, danni da insetti e patogeni e alterazione del ciclo dell'acqua e del carbonio. Attualmente, la minaccia più seria per il patrimonio boschivo italiano, anche considerati i cambiamenti climatici in atto, rimane il fuoco, peraltro conseguenza di abbandono, con circa 9.200 incendi all'anno e una media di 100.000 ettari di territorio danneggiati o distrutti.

Il ruolo esclusivo delle foreste nelle strategie nazionali di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico si esprime attraverso una serie di attività selvicolturali che valorizzando i servizi ecosistemici e hanno già generato un potenziale di assorbimento di 10,2 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> l'anno nel quinquennio 2008-2012 del Protocollo di Kyoto (il 25,1% di tutti i Paesi dell' EU-15).

La gestione attiva del patrimonio forestale risulta fortemente limitata e solamente 14,2% della superficie forestale totale risulta sottoposta a Pianificazione di dettaglio. La ridotta gestione attiva del territorio e la conseguente impossibilità di garantire il mantenimento dei caratteri strutturali e funzionali del patrimonio boschivo, hanno condizionato l'assetto idrogeologico e la stabilità del territorio, con un evidente peggioramento di molte altre funzioni svolte dai soprassuoli forestali, con ricadute a cascata per i diversi settori dell'intera filiera foresta-legno e di conseguenza per lo sviluppo socio-economico di molte realtà territoriali locali. Inoltre, i costosi e talvolta tecnicamente non corretti, interventi di rimboschimento che hanno caratterizzato la politica forestale nell'immediato dopoguerra, hanno distolto l'attenzione dalla gestione attiva del patrimonio boschivo. Peraltro, l'elevata frammentazione della proprietà forestale (65% privata e 35% pubblica), l'elevata diversità specifica e fisionomica, aggiunta alle difficoltà orografiche (il 60% dei boschi produttivi si trova in montagna ed il 35% in collina) non favorisce certamente una gestione ottimale del patrimonio forestale nazionale.

L'attuale paesaggio forestale italiano è il risultato di profonde trasformazioni ecologico territoriali e socio-economiche avvenute nel corso dei secoli e, anche se difficilmente quantificabile, la superficie forestale nazionale risulta triplicata rispetto agli anni '50 e la sua espansione ha maggiormente riguardato aree agricole e pastorali abbandonate. A ciò non è corrisposto un aumento delle utilizzazioni e il prelievo medio, rispetto ai circa 37,2 Mm<sup>3</sup> di materiale legnoso che i boschi italiani

producono annualmente, si attesta a circa 7 Mm<sup>3</sup> annuo che corrisponde ad un tasso di utilizzo inferiore al 20% dell'incremento annuo, contro una media europea (UE 27) del 64%.

Anche se l'offerta nazionale di legname risulta insufficiente a soddisfare la domanda industriale di trasformazione (si stima che vengano utilizzati oltre 30 Mm<sup>3</sup> all'anno tra legname, legna da ardere e prodotti derivati e viene importato dall'estero oltre il 75% del materiale legnoso lavorato), l'Italia è tra i primi posti al mondo per l'esportazione di prodotti finiti. Il sistema legno-arredo costituisce il comparto trainante della filiera foresta-legno italiana che conta nel complesso più di 125.000 imprese e più di 620 mila addetti.

Il 65% del materiale legnoso nazionale utilizzato annualmente (4,9 Mm<sup>3</sup> in media all'anno) risulta destinato alla produzione di calore ed energia a uso aziendale (microimpianti) e a uso pubblico e industriale (cogenerazione e teleriscaldamento) a finalità energetiche. L'Italia è il maggior consumatore europeo di pellet per il riscaldamento domestico, nel 2012 si attestano a circa 2 Mton di cui più del 60% importato dall'estero e con una previsione per il 2013 di 2,5/3 Mton.

### **I soggetti beneficiari**

Oltre ai destinatari delle politiche agricole, i cui effetti sono stati evidenziati, numerosi sono i destinatari cui sono diretti provvedimenti ampliativi o restrittivi della sfera giuridica, ovvero ancora destinatari di provvedimenti sfavorevoli e ablativi, ad esempio di sanzioni amministrative che l'ICQRF irroga in veste di Autorità competente; non vanno, poi, dimenticati gli stessi dipendenti del Mipaaf che, in quanto destinatari delle scelte organizzative della amministrazione, possono essere essi stessi fonte di pressioni non corrette, o terminali di decisioni altrettanto non motivate o motivate da ragioni parziali.

Le pressioni di natura corruttiva provenienti dall'esterno e dall'interno possono, quindi, essere molteplici. Per tali ragioni occorre sempre considerare il contesto di riferimento, entro cui operano i vari organi dell'amministrazione, in relazione ai soggetti destinatari di questa attività ed anche del territorio nel quale la funzione è esercitata.

Questo vale in particolare modo per l'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 da Paesi terzi. È evidente come in tali operazioni – nelle ispezioni, nelle analisi tecniche all'interno dei laboratori e nella fase finale di erogazione delle sanzioni, specie per quel che riguarda gli organi periferici che pongono in essere attività ispettiva presso operatori che svolgono una delle attività elencate all'articolo 53 della legge n. 190/2012 – si annidi un rischio di corruzione proveniente dall'ambiente esterno finalizzato a scongiurare il pagamento delle multe.

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 il Mipaaf.

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 ed è 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 deve essere disciplinata da regole precise (che si richiamano agli articoli da 7 a 13 della legge 241 del 1990), deve avvenire in un regime di trasparenza, seguire procedure formali predefinite.

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 provvedimentali 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 presentazione dell'Elenco dei portatori di interesse è avvenuta nel corso della I 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.

Il link alla pagina web relativa all'Elenco dei portatori di interesse è il seguente:

<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8702>

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, fatta salva l'eventuale revisione da parte del Responsabile della trasparenza; 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 ed attuazione delle politiche dell'Unione, fatto a Bruxelles il 23 giugno 2011.

La richiesta di iscrizione verrà vagliata dal Responsabile della Trasparenza, 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](http://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.

In tal modo si evita un accesso privilegiato, sfruttando canali preferenziali, esaltando invece la partecipazione a quei processi altrimenti esclusi ai sensi dell'articolo 13 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

### **3.2 La centralità del Responsabile della prevenzione della corruzione**

#### *Posizione di indipendenza dall'organo del RPC*

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.

Nell'attesa di una chiarificazione in sede di attuazione della legge 124/2015, le pubbliche amministrazioni, le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono state invitate a regolare adeguatamente la materia, con atti organizzativi generali.

A tal fine, in occasione della trasmissione all'Autorità politica del PTPC, per l'approvazione, il Responsabile della prevenzione della corruzione ha chiesto al Gabinetto del Ministro l'elaborazione di un atto regolamentare a tutela della indipendenza del proprio operato.

### Responsabilità

La legge 190/2012, in particolare l'articolo 1, comma 12 e 14, non definisce un chiaro regime delle responsabilità. L'ANAC condivide l'auspicata estensione della responsabilità, in caso di commissione di reati o di violazione delle misure del PTPC, anche agli organi di indirizzo. Nell'attesa della riforma prevista nella legge 124/2015, si deve operare nel quadro normativo attuale che prevede, 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 PTPC 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 PTPC preveda «*obblighi di informazione nei confronti del RPC 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 RPC 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.

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

Responsabile della prevenzione della corruzione del Mipaaf è Giuseppe Blasi, Capo del Dipartimento delle politiche europee, internazionali e dello sviluppo rurale, nominato con D.M. 17 giugno 2014 n. 6522.

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.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione si avvale di una “cabina di regia” costituita da un dirigente referente per ogni Dipartimento, designato da ciascun Capo Dipartimento.

Sono stati designati come referenti Carmela Covelli per il Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale, Caterina Cucinotta per il Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca e Maria Flavia Cascia per il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agro-alimentari.

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.

Uno degli impegni primari loro assegnati si rinviene nell'assolvimento dei compiti di comunicazione/informazione al Responsabile, sia ai fini dell'aggiornamento del Piano sia della tempestiva informazione in merito ai rischi incombenti.

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.

Infine, sono componenti del gruppo di supporto tecnico amministrativo al Responsabile, Raffaella Cileo, Dario Bevilacqua, Maurizio D'Aristotele, Vincenzo Montalbano e Simona Angelini con funzioni di coordinamento.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, insieme al gruppo di supporto tecnico amministrativo e ai referenti del Dipartimento, si riunisce con cadenza almeno mensile. Partecipa alle riunioni il Responsabile della trasparenza. Possono essere invitati i soggetti comunque coinvolti nell'attività anticorruptiva, come il dirigente dell'Ufficio disciplina o il Presidente dell'Organismo interno di valutazione della performance, o suo delegato.

Degli argomenti trattati nel corso di tali riunioni è dato conto in apposito verbale, redatto a cura di un componente del Gruppo di supporto tecnico amministrativo al Responsabile.

### **3.2.2 Il ruolo dei dirigenti**

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, nella circolare n. 1 del 25 gennaio 2013, ha ribadito come lo sviluppo e l'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione "sono il risultato di un'azione sinergica e combinata dei singoli responsabili degli uffici e del responsabile della prevenzione, secondo un processo bottom-up in sede di formulazione delle proposte e top-down per la successiva fase di verifica ed applicazione".

Da qui il coinvolgimento di tutti i dirigenti del Ministero, non solo per l'individuazione dei settori maggiormente esposti al rischio corruzione, ma anche per il monitoraggio e l'approvazione delle attività connesse e presupposte alla redazione del presente Piano.

Sulla scorta di quanto innanzi detto, i Dirigenti dovranno relazionarsi periodicamente con il referente designato per il rispettivo Dipartimento, al fine di:

- censire tutta l'area di propria competenza, in particolare attraverso una verifica delle risorse umane disponibili, degli incarichi e delle responsabilità dei singoli progetti affidati, dei processi che coinvolgono i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate e delle vertenze in corso;
- proporre misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto;
- avanzare proposte per la rotazione del personale esposto a rischio;
- procedere al monitoraggio, per ciascuna attività di loro competenza, del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti e dei rapporti tra il Ministero ed i soggetti che con lo stesso 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 dipendenti del Ministero.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione potrà, ove lo ritenga necessario, acquisire direttamente dai Dirigenti le informazioni necessarie e le proposte adeguate per l'adozione di misure nei settori in cui è più elevato il rischio corruzione.

Ciascun Dirigente dovrà segnalare al Responsabile ogni evento o dato utile per l'espletamento delle proprie funzioni, informandone contestualmente il referente del Dipartimento al quale è assegnato.



Al di là delle previsioni strettamente ricomprese nella legge n. 190/2012, la responsabilità dei dirigenti è connessa anche all'inosservanza dei seguenti obblighi specifici in capo agli stessi, tra i quali:

- obbligo di emanare il provvedimento entro i termini prescritti (ex articolo 2, comma 9, legge 7 agosto 1990, n. 241). La mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente. Tale obbligo è collegato alla previsione, contenuta nella legge n. 190/ 2012, che il Piano triennale debba individuare delle misure idonee a monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- obbligo di vigilare sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione, conformemente agli indirizzi deliberati dall'ANAC in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni (articolo 21, comma 1 bis, decreto legislativo n. 165 del 2001).

## **SEZIONE II - Gestione del rischio**

### **1.1 Analisi del rischio**

L'individuazione preventiva, tra le attività di competenza dell'amministrazione, di quelle potenzialmente più esposte al rischio di corruzione, rappresenta il punto centrale per lo sviluppo di un organico piano di prevenzione della corruzione.

A questo fine, sono state analizzate le attività realizzate all'interno del Ministero ed esposte al rischio corruzione, tenuto conto di quelle già individuate dall'articolo 1 della legge anticorruzione ai commi 15 e 16 e dei riscontri pervenuti dai Dirigenti e dai vari Responsabili di Struttura; è stato, inoltre, individuato il livello di rischio insito in ogni attività, al fine di graduare corrispondentemente le relative attività di prevenzione o correttive.

Il grado di rischio viene identificato in alto, medio e basso.

Le attività a rischio corruzione individuate direttamente dal legislatore si riferiscono ai procedimenti amministrativi (legge 190/2012, articolo 1, commi 15 e 16) di:

- autorizzazione o concessione; scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi;
- concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n. 150 del 2009.

In questa sede, occorre evidenziare come le attività potenzialmente a rischio relative all'affidamento di lavori, servizi e forniture e alle procedure concorsuali siano svolte sulla base di una normativa specifica che prevede a monte una serie di adempimenti per garantire la trasparenza e la correttezza delle procedure.

La legge n. 190 del 2012 ha, inoltre, previsto che le informazioni relative a tali attività devono essere pubblicate sul sito istituzionale, operando una sorta di presunzione di esistenza del rischio corruzione proprio in virtù degli interessi alla stessa sottesi.

### **1.2 Identificazione, analisi e ponderazione del rischio – Processo e metodologia**

La valutazione del rischio rappresenta il “cuore” del processo di gestione del rischio di corruzione ed è la macro-fase del processo in cui il rischio 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).

A tal fine, ci si è attenuti alle metodologie dettate dal PNA 2015 e precisamente:

#### **a) Identificazione degli **eventi rischiosi**: completa e svolta sulla base di molte fonti informative**

L'identificazione del rischio, o meglio degli eventi rischiosi, ha avuto 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 è stata tesa ad 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.

#### **b) Analisi del rischio: l'attenzione alle cause degli eventi rischiosi**

L'analisi del rischio ha avuto come obiettivo quello di pervenire ad 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 e 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.

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.

Il PNA 2015 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*.

#### **c) Ponderazione del rischio: fondamentale per la definizione delle priorità di trattamento**

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*»

In altre parole, 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.

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 16, comma 1, 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  $\mathbf{P \times I}$  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  $\mathbf{L = P \times I}$  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  $P \times I$  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.

## SEZIONE III - Misure di prevenzione del rischio

### 1.1 Meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni

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 di seguito indicate, impartendo a tal fine gli indirizzi necessari al personale appartenente alla propria struttura.

In particolare, con riferimento alla fase della formazione delle decisioni occorre:

- rispettare l'ordine cronologico di protocollazione dell'istanza;
- redigere gli atti in modo chiaro e comprensibile, con un linguaggio semplice;
- rispettare il divieto di aggravio del procedimento;
- distinguere, laddove possibile, l'attività istruttoria e la relativa responsabilità dell'adozione dell'atto finale, in modo tale che per ogni provvedimento siano coinvolti almeno due soggetti: l'istruttore proponente e il Dirigente;
- quanto più ampio sia il margine di discrezionalità amministrativa o tecnica, motivare tanto più diffusamente;
- vigilare sulle ipotesi di incompatibilità e inconfiribilità di cui al decreto legislativo n. 39/2013;
- verificare la mancanza di professionalità interne prima del conferimento degli incarichi di studio, ricerca e consulenza.

Si ricorda, inoltre, che ai sensi dell'articolo 6 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, inserito dall'articolo 1, comma 41, della legge 190 del 2012, "il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli 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.

Tale obbligo è ribadito dall'articolo 7 del codice di comportamento dei dipendenti del Mipaaf, che definisce il conflitto d'interesse come l'esercizio di attività amministrativa, anche esercitata in forme privatistiche, dalla quale potrebbe derivare un vantaggio a colui che la esercita, prevedendo un termine di cinque giorni entro il quale il dipendente deve comunicare, al proprio superiore, la sussistenza del conflitto d'interesse, anche potenziale.

Con riferimento all'attuazione delle decisioni occorre:

- rilevare i tempi medi di pagamento;
- rilevare i tempi medi di conclusione dei procedimenti;
- monitorare all'interno degli Uffici i procedimenti conclusi fuori termine e le motivazioni delle anomalie;



- implementare la digitalizzazione dell'attività amministrativa in modo da assicurare la totale trasparenza e tracciabilità;
- tenere presso ogni Ufficio uno scadenziario dei contratti in corso (o altro strumento operativo interno), al fine di monitorare le scadenze ed evitare di accordare proroghe non espressamente previste per legge o non adeguatamente motivate.

Con riferimento al controllo delle decisioni:

Nel rammentare l'importanza che la legge n. 190 del 2012 assegna al rispetto dei tempi procedurali come strumento per combattere la corruzione, migliorando trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa, si sottolinea il ruolo fondamentale dei Dirigenti i quali, in particolare, dovranno attestare il monitoraggio annuale del rispetto dei tempi procedurali.

Con particolare riferimento alle procedure di gara, devono essere osservate le seguenti misure:

- rispettare il divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo contrattuale;
- privilegiare l'utilizzo degli acquisti a mezzo Consip, Intercenter, Mepa, motivandone puntualmente il mancato ricorso;
- assicurare il confronto concorrenziale, definendo requisiti di partecipazione alle gare e di valutazione delle offerte chiari ed adeguati;
- ridurre l'area degli affidamenti diretti ai casi ammessi dalle leggi o dal regolamento dell'Amministrazione, espletando indagini di mercato informali per favorire la rotazione nella scelta del contraente nel rispetto dell'economicità dell'acquisto;
- osservare criteri per quanto possibile oggettivi per la valutazione delle offerte e che dovranno costituire l'oggetto dell'istruttoria e il contenuto della motivazione del provvedimento finale;
- ruotare i fornitori selezionati per le procedure di affidamento;
- creare un elenco dei fornitori pubblicato sul sito del Mipaaf;
- monitorare i rapporti con i soggetti che contraggono o sono destinatari di provvedimenti che attengono alle categorie di attività a rischio corruzione, individuate dalla legge n. 190 del 2012 (autorizzazione/concessione, scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati, concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera); di tale monitoraggio sarà dato atto con l'inserimento, nel testo del provvedimento, di frasi standard del tipo: "si dà atto che sono state verificate 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 di cui al presente procedimento, con esito negativo, non sussistendone".
- certificare i costi;
- con riferimento alle procedure negoziate, evidenziare con documentazione o attestazione del dirigente la sussistenza dei presupposti di legge;
- nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, inserire la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio

successivo alla cessazione del rapporto. A tal fine, dovrà essere disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti di soggetti per i quali sia emersa tale situazione;

- quando il contratto è affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, definire puntualmente, nel bando/lettera invito, i criteri di valutazione e della loro ponderazione; inoltre, prevedere, nello stesso bando, che l'offerta economica non contenga alcun elemento di natura tecnica che possa contrastare o integrare il significato dell'offerta tecnica, ma esclusivamente un valore economico, destinato ad applicarsi ai contenuti dell'offerta tecnica così come univocamente descritti in quella sede;
- assicurare tra la nomina della commissione di gara e la prima seduta pubblica un intervallo minimo di sette giorni. Nello stesso periodo deve essere organizzato, a cura dell'ufficio competente, almeno un incontro tra i tecnici che hanno predisposto il bando di gara e il capitolato tecnico e la Commissione aggiudicatrice, per sciogliere qualsiasi dubbio interpretativo preventivamente all'operato della Commissione stessa;
- nei bandi di gara o nelle lettere di invito, prevedere che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità, costituisce causa di esclusione dalla gara, così come previsto dall'articolo 1, comma 17, della legge n. 190 del 2012.

## APPROFONDIMENTO

Tra le misure atte a prevenire il rischio vi è la predisposizione del cosiddetto **patto di integrità**, che deve essere obbligatoriamente sottoscritto e presentato insieme all'offerta da ciascun partecipante alla gara. La mancanza del documento comporta l'esclusione dalla gara, ai sensi dall'articolo 1, comma 17, della legge n. 190 del 2012: tale requisito deve essere previsto nei bandi di gara o nelle lettere di invito.

Il patto d'integrità costituisce parte integrante della documentazione di gara e sancisce la reciproca, formale obbligazione dell'Amministrazione e dei partecipanti alla procedura di scelta del contraente in oggetto di conformare i propri comportamenti ai principi di lealtà, trasparenza e correttezza, nonché l'esplicito impegno anticorruzione di non offrire, accettare o richiedere somme di denaro o qualsiasi altra ricompensa, vantaggio o beneficio, sia direttamente che indirettamente tramite intermediari, al fine dell'assegnazione del contratto o al fine di distorcerne la corretta esecuzione.

Il personale, i collaboratori e i consulenti dell'Amministrazione coinvolti nell'espletamento della gara e nel controllo dell'esecuzione del relativo contratto, condividendo il patto d'integrità, risultano edotti delle sanzioni previste a loro carico in caso di mancato rispetto delle statuizioni ivi previste.

Per quanto riguarda il contenuto, esso prevede l'impegno dell'Amministrazione a comunicare a tutti i concorrenti i dati più rilevanti riguardanti la gara

Di contro, il soggetto concorrente che sottoscrive il patto, si impegna al rispetto di una serie di obblighi:

- segnala all'Amministrazione qualsiasi tentativo di turbativa, irregolarità o distorsione nelle fasi di svolgimento della gara o durante l'esecuzione dei contratti, da parte di ogni interessato o addetto o di chiunque possa influenzare le decisioni relative alla gara in oggetto;
- dichiara di non trovarsi in situazioni di controllo o di collegamento con altri concorrenti e che non si è accordato e non si accorderà con altri partecipanti alla gara; si impegna a rendere noti,

su richiesta dell'Amministrazione, tutti i pagamenti eseguiti e riguardanti il contratto eventualmente assegnatogli a seguito della gara in oggetto, compresi quelli eseguiti a favore di intermediari e consulenti;

- prende nota e accetta che, nel caso di mancato rispetto degli impegni anticorruzione assunti con questo patto di integrità comunque accertato dall'Amministrazione, potranno essere applicate una serie di sanzioni, tra cui risoluzione o perdita del contratto; escussione della cauzione di validità dell'offerta; escussione della cauzione di buona esecuzione del contratto; esclusione del concorrente dalle gare indette dall'Amministrazione per cinque anni.

Con riferimento alle commissioni di gara:

- il personale coinvolto nella fase istruttoria e procedimentale di gara non può assumere la carica di commissario all'interno delle commissioni di gara, deputate alla valutazione del merito delle offerte ed alla scelta del contraente medesimo. La separazione si pone, peraltro, in linea con quanto previsto dal d.lgs. 163/2006 e s.m.i. (Codice dei contratti pubblici) che, all'articolo 84, commi 4 e 5, prevede ipotesi espresse di incompatibilità per gli stessi commissari, diversi dal Presidente, che “non devono aver svolto né possono svolgere alcuna altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta”; inoltre, coloro che nel biennio precedente hanno rivestito cariche di pubblico amministratore, “non possono essere nominati commissari relativamente ai contratti affidati dalle Amministrazioni presso le quali hanno prestato servizio”;
- la scelta e la nomina dei componenti le commissioni di gara deve avvenire nel rispetto delle previsioni di cui al decreto legislativo n. 163/2006, nonché secondo criteri di rotazione; all'atto dell'insediamento i componenti delle commissioni dichiarano di non trovarsi in rapporto di parentela o di lavoro o professionali con i partecipanti alla gara o al concorso per i componenti delle commissioni di gara e concorso;
- occorre ruotare i componenti delle commissioni giudicatrici e delle commissioni di collaudo;
- il criterio di rotazione deve essere adottato anche per la nomina del RUP, tenuto conto delle specifiche competenze e dell'attuale situazione organizzativa.

Con particolare riferimento alle procedure selettive relative a reclutamento di personale, nel rispetto del principio di competenza professionale dei commissari, le azioni opportune consistono in:

- un meccanismo di rotazione dei componenti con alcuni componenti esterni, ove possibile;
- prevedere la pubblicazione dei criteri di valutazione nel bando/avviso di selezione;
- nei contratti di assunzione del personale, l'inserimento della clausola che preveda il divieto di prestare attività lavorativa, a titolo di lavoro subordinato o autonomo, per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari dei provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente.

Con riferimento al riconoscimento degli Organismi di controllo e certificazione, valutazione e riconoscimento delle strutture di controllo delle produzioni DOP, IGP, STG e delle produzioni biologiche; approvazione dei piani di controllo e tariffari, occorre definire in modo oggettivo e sistematico i requisiti per il rilascio dell'autorizzazione, che segue un procedimento trasparente, pubblico e aperto alla partecipazione dei controinteressati.

## **1.2 Ulteriori misure preventive**

Al fine di arginare il fenomeno corruttivo all'interno delle pubbliche amministrazioni, la legge n. 190 del 2012 riconosce la necessità che vengano intraprese azioni in grado di prevenirlo agendo sotto diversi profili, tra i quali:

- la rotazione dei dirigenti e dei funzionari operanti nei settori individuati come a rischio di corruzione;
- la trasparenza dell'azione amministrativa, in modo da rendere conoscibile ai cittadini e agli utenti, al di là di ogni implicazione relativa all'accesso ai documenti amministrativi, l'operato della pubblica amministrazione e, dunque, la relativa controllabilità;
- la formazione del personale destinato ad operare nei settori maggiormente esposti al rischio corruzione, per la cui rilevanza si rinvia a pagina 11;
- il codice di comportamento.

### **1.2.1 Rotazione degli incarichi**

La legge n. 190 del 2012, al comma 5 lett. *b*) nonché al comma 10 lett. *b*) prevede, quale ulteriore misura preventiva del rischio corruzione, la rotazione degli incarichi di dirigenti e funzionari in settori potenzialmente esposti alla corruzione, per evitare possano consolidarsi posizioni "di privilegio" nella gestione diretta di certe attività correlate alla circostanza che gli stessi funzionari si occupino personalmente per lungo tempo dello stesso tipo di procedimenti e si relazionino sempre con gli stessi utenti, fatta salva comunque l'esigenza di mantenere continuità e coerenza degli indirizzi amministrativi.

A tal fine, i dirigenti hanno previsto, tra le misure di gestione del rischio, la rotazione dei funzionari, quando la causa dell'evento rischioso sia stata individuata nella permanenza nello stesso settore per un numero di anni tale da avere creato (potenzialmente) un legame non imparziale tra funzionario e interessato al processo. La rotazione dovrà tradursi in un effettivo cambiamento di funzioni e mansioni per i soggetti interessati. Di tale procedura è data comunicazione al Responsabile della prevenzione della corruzione.

### **1.2.2 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.

Lo strumento principale attraverso cui realizzare le 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.

Ferme restando le attuali competenze in tema di predisposizione e istruttoria dei documenti per la trasparenza, ed in particolare del Programma Triennale, il responsabile della trasparenza partecipa alle riunioni convocate dal Responsabile della prevenzione della corruzione sulle attività da porre in essere in materia di anticorruzione, al fine di:

- coordinare le disposizioni contenute nei rispettivi piani;
- individuare ulteriori misure rispetto agli obblighi già previsti dalla vigente normativa in tema di trasparenza.

### **1.2.3 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 e i Referenti per la corruzione dovranno vigilare, ciascuno per le Strutture di propria competenza, sulla corretta attuazione e sul rispetto dei Codici di comportamento.

### **1.3 Tutela del dipendente che denuncia o riferisce condotte illecite**

L'articolo 54 bis del decreto legislativo n. 165 del 2001, introdotto dalla legge n. 190 del 2012, tutela il dipendente pubblico che denuncia all'autorità giudiziaria, o alla Corte dei Conti, o all'Autorità

nazionale anticorruzione (ANAC), ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. In tali casi, il dipendente:

- 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, la sua identità 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 suoi confronti 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.

Con determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, recante "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)", l'ANAC ha indicato le procedure che intende seguire per la gestione delle segnalazioni delle quali è destinataria e che possono costituire un utile riferimento per le amministrazioni tenute ad applicare la norma.

Al riguardo, è utile evidenziare che, ad avviso dell'Autorità:

- l'ambito soggettivo di applicazione della norma comprende il pubblico dipendente di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n.165 del 2001 e, dunque, il dipendente con rapporto di lavoro privato (articolo 2, comma 2 del decreto legislativo. n.165 del 2001) nonché, compatibilmente con le peculiarità dei rispettivi ordinamenti, i dipendenti con rapporto di lavoro di diritto pubblico (articolo 3 del decreto legislativo n. 165 del 2001);
- l'amministrazione deve assicurare la distinzione tra segnalazione anonima e riservatezza dell'identità del segnalante nel senso che la garanzia di quest'ultima, prevista dalla legge, presuppone che il segnalante renda nota la propria identità, ciò che è assicurato dalla procedura di seguito indicata;
- l'ambito oggettivo della segnalazione ricomprende non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche 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, nonché i fatti in cui venga in evidenza un malfunzionamento a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.

Non sono meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci, ma è sufficiente che il dipendente ritenga altamente probabile si sia verificato un fatto illecito.

Tale verifica è necessaria al fine di garantire il limite che la legge prevede alla tutela in questione, che risiede nei "*casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile*". Ad avviso dell'Autorità, la tutela dell'articolo 54 bis troverebbe applicazione quando il comportamento del dipendente pubblico sia in buona fede, e cioè manchi della volontà di esporre un "*malicious report*", e dunque la denuncia non si fondi su informazioni false rese con dolo o colpa.

Sotto il profilo procedurale, per le segnalazioni da parte del dipendente che sia venuto a conoscenza di condotte illecite, l'Amministrazione si è dotata di sistemi di raccolta delle segnalazioni/denunce interne che assicurano la riservatezza. Le segnalazioni di comportamenti riconducibili a fenomeni di corruzione, sono effettuate con il modello allegato (Allegato 1) al Piano e sono trasmesse per posta elettronica all'indirizzo: [segnalazionilleciti@politicheagricole.it](mailto:segnalazionilleciti@politicheagricole.it), ovvero con posta ordinaria o consegnate a mano, in busta chiusa indirizzata al "Responsabile della prevenzione della corruzione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali", Via XX Settembre 20, 00187 Roma, il quale le acquisisce al protocollo secondo la modalità "Riservato".

Nel caso in cui l'illecito sia ascrivibile a comportamenti del Responsabile per la prevenzione della corruzione, la segnalazione è indirizzata al Capo di Gabinetto, in busta chiusa riportante la scritta: Riservato. Segnalazione di comportamento illecito.

Il Capo di Gabinetto osserverà tutte le cautele atte a garantire l'anonimato.

L'apertura della corrispondenza, cartacea o elettronica, indirizzata al Responsabile della prevenzione della corruzione è effettuata dal Responsabile o da persona da lui delegata.

La trattazione delle segnalazioni, in formato cartaceo ovvero elettronico, è effettuata dal Responsabile o da persona o persone da lui delegate, garantendo l'anonimato e la riservatezza dei segnalanti, nei limiti previsti dalle legge, e la sicurezza e l'inaccessibilità delle informazioni a soggetti non autorizzati al trattamento dei dati.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, acquisita la denuncia, provvede all'esame della stessa valutando se sussistono profili di rilevanza disciplinare, o che possano dare luogo a responsabilità amministrativa, ovvero che possano costituire una notizia di reato, anche tentato.

In caso negativo, il responsabile archivia la denuncia dandone comunicazione motivata al segnalante. Nel caso in cui il Responsabile giudichi la sussistenza di profili di responsabilità disciplinare, amministrativa o penale, provvede alla immediata trasmissione degli atti e delle risultanze dell'istruttoria agli organi competenti per il seguito.

La violazione della riservatezza potrà comportare l'irrogazione di sanzioni disciplinari, tenuto conto che la violazione di quanto indicato nel presente Piano comporta responsabilità disciplinare, salva l'eventuale responsabilità civile e penale del soggetto responsabile.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione vigilerà affinché le misure di cui all'articolo 54 bis del decreto legislativo n. 165 del 2001, siano effettive, predisponendo le necessarie forme di tutela, ferme restando le garanzie di veridicità dei fatti, a tutela del denunciato.

## **MODELLO PER LA SEGNALAZIONE DI CONDOTTE ILLECITE**

*(c.d. Whistleblower)*

I dipendenti e i collaboratori che intendono segnalare situazioni di illecito (fatti di corruzione ed altri reati contro la pubblica amministrazione, fatti di supposto danno erariale o altri illeciti amministrativi) di cui sono venuti a conoscenza nell'amministrazione debbono utilizzare questo modello.

Si rammenta che l'ordinamento tutela i dipendenti che effettuano la segnalazione di illecito. In particolare, la legge e il Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) prevedono che:

- l'amministrazione ha l'obbligo di predisporre dei sistemi di tutela della riservatezza circa l'identità del segnalante;
- l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione. Nel procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso, a meno che la sua conoscenza non sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato;
- la denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della Legge 7 agosto 1990, n. 241;
- il denunciante che ritiene di essere stato discriminato nel lavoro a causa della denuncia, può segnalare (anche attraverso il sindacato) all'Ispettorato della funzione pubblica i fatti di discriminazione.

Per ulteriori approfondimenti, è possibile consultare il P.N.A.



|  |   |
|--|---|
| NOME e COGNOME DEL SEGNALANTE  |   |
| QUALIFICA O POSIZIONE PROFESSIONALE <sup>1</sup>                           |   |
| SEDE DI SERVIZIO   |   |
| TEL/CELL   |   |
| E-MAIL   |   |
| DATA/PERIODO IN CUI SI È VERIFICATO IL FATTO:                              | gg/mm/aa  |
| LUOGO FISICO IN CUI SI È VERIFICATO IL FATTO:                              | <input type="checkbox"/> UFFICIO<br><i>(indicare denominazione e indirizzo della struttura)</i><br><br><input type="checkbox"/> ALL'ESTERNO DELL'UFFICIO<br><i>(indicare luogo ed indirizzo)</i>  |
| RITENGO CHE LE AZIONI OD OMISSIONI COMMESSE O TENTATE SIANO <sup>2</sup> : | <input type="checkbox"/> penalmente rilevanti;<br><br><input type="checkbox"/> poste in essere in violazione dei Codici di comportamento o di altre disposizioni sanzionabili in via disciplinare;<br><br><input type="checkbox"/> suscettibili di arrecare un pregiudizio patrimoniale all'amministrazione di appartenenza o ad altro ente pubblico;<br><br><input type="checkbox"/> suscettibili di arrecare un pregiudizio alla immagine dell'amministrazione;<br><br><input type="checkbox"/> altro (specificare) |
| DESCRIZIONE DEL FATTO (CONDOTTA ED EVENTO)                                 |   |

|  |                            |
|--|----------------------------|
|  |                            |
| AUTORE/I DEL FATTO <sup>3</sup>  | 1.....<br>2.....<br>3..... |
| ALTRI EVENTUALI SOGGETTI A CONOSCENZA DEL FATTO E/O IN GRADO DI RIFERIRE SUL MEDESIMO <sup>4</sup> | 1.....<br>2.....<br>3..... |
| EVENTUALI ALLEGATI A SOSTEGNO DELLA SEGNALAZIONE   | 1.....<br>2.....<br>3..... |

**Luogo e data**

**FIRMA**

\_\_\_\_\_

La segnalazione di condotte illecite va trasmessa al Responsabile Anticorruzione del Mipaaf, alternativamente con una delle seguenti modalità:

- invio all'indirizzo di posta elettronica: [segnalazioniilleciti@politicheagricole.it](mailto:segnalazioniilleciti@politicheagricole.it)
- posta interna con busta sigillata
- consegna a mano

1. *Qualora il segnalante rivesta la qualifica di pubblico ufficiale, l'invio della presente segnalazione non lo esonera dall'obbligo di denunciare alla competente Autorità giudiziaria i fatti penalmente rilevanti e le ipotesi di danno erariale.*
  2. *La segnalazione non riguarda rimostranze di carattere personale del segnalante o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti col superiore gerarchico o colleghi, per le quali occorre fare riferimento al servizio competente per il personale e al Comitato Unico di Garanzia.*
  3. *Indicare i dati anagrafici se conosciuti e, in caso contrario, ogni altro elemento idoneo all'identificazione*
-