



PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2015 - 2017

INDICE

Introduzione	pag. 3
Sezione I – Parte descrittiva	
1. Struttura del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione 2015 -2017	pag. 6
2. Soggetti coinvolti nella prevenzione della corruzione	pag. 6
3. Il PTPC nel contesto dell'Autorità di regolazione dei trasporti	pag. 7
4. Metodologia adottata per la predisposizione del PTPC	pag. 10
5. Misure di prevenzione della corruzione	pag. 12
6. Monitoraggio del PTPC	pag. 15
Sezione II – Parte tabellare	pag. 16

Introduzione

Con l'approvazione della legge n. 190 del 6 novembre 2012 recante le *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*, l'ordinamento italiano si è orientato, nel contrasto alla corruzione, verso un sistema di prevenzione che si articola, a livello nazionale, con l'adozione del Piano nazionale anticorruzione (da ora: PNA) e, a livello di ciascuna amministrazione, mediante la predisposizione di Piani Triennali di Prevenzione della corruzione (da ora: PTPC).

In particolare, l'art. 1, comma 5, della legge n. 190/2012 stabilisce che le amministrazioni definiscono *".. un piano di prevenzione alla corruzione che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il rischio medesimo"*.

Il contenuto del PTPC è, però, più ampio. Deve, infatti, ricoprendere alcuni elementi minimi che vengono qui di seguito elencati:

- individua le attribuzioni del Responsabile per la prevenzione della corruzione (di seguito: RPC);
- evidenzia i settori e le attività/procedimenti a rischio più elevato; descrive il diverso livello di rischio di corruzione e di illegalità ed indica gli interventi organizzativi volti alla prevenzione del medesimo rischio;
- prevede, per le attività a rischio di corruzione e/o di illegalità, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- prevede obblighi di informazione nei confronti del RPC, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del PTPC;
- monitora il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- monitora i rapporti con l'Amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere;
- individua specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti dalle disposizioni di legge.

Sarà cura del RPC procedere alla procedura di aggiornamento annuale del PTPC ed alla sua implementazione.

Il quadro normativo in materia di prevenzione della corruzione, cui si è principalmente fatto riferimento nello studio finalizzato alla predisposizione del PTPC, è costituito dai seguenti provvedimenti:

- la legge n. 190 del 6 novembre 2012 recante *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"* (da ora: legge n. 190/2012);
- il decreto legislativo n. 235 del 31 dicembre 2012 recante *"Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'art. 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190"*;
- il d.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013 recante il *"Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*;
- il d.lgs. n. 39 dell'8 aprile 2013 recante *"Disposizioni in materia di inconfondibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190"*;
- il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed approvato in data 11 settembre 2013 con la Delibera CIVIT n. 72/2013 ed i relativi allegati;
- il decreto-legge n. 90 del 24 giugno 2014 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 dell'11 agosto 2014 recante *"Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari"*;
- l'aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato in data 28 ottobre 2015 dall'ANAC con la Determinazione n. 12/2015.

Il PTPC dell'Autorità è stato redatto in coerenza con le disposizioni contenute nella legge n. 190/2012 e nel PNA, in ossequio in particolare a quanto previsto dal paragrafo 1.3 del PNA, secondo il quale "*Si raccomanda alle autorità amministrative indipendenti, (...) di valutare l'adozione di iniziative, anche in analogia a quanto stabilito dalla legge n. 190/2012, al fine di attuare un'adeguata politica di prevenzione del rischio di corruzione*".

I contenuti del PTPC sono stati quindi sviluppati in linea con le indicazioni contenute nel PNA e nel relativo aggiornamento 2015, ove applicabili, e tenendo conto delle proprie specificità organizzative e strutturali e della particolare natura delle attività istituzionali svolte. I soggetti coinvolti nel PTPC sono il personale in servizio presso l'Autorità e tutti gli ulteriori soggetti indicati nel Capitolo 2.

L'Autorità in data 25 marzo 2015 ha approvato, in via preliminare, il proprio Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2015 – 2017; nella medesima data ha altresì approvato il sistema di misurazione e valutazione della performance – Performance Management – destinato a tutto il personale dipendente ed ispirato a principi di meritocrazia e di miglioramento continuo della performance.

Infine, con Delibera n. 58/2015 del 22 luglio 2015, l'Autorità ha approvato il Codice etico, finalizzato a favorire l'applicazione quotidiana dei principi della buona amministrazione e a promuovere i più elevati standard di condotta, che rappresentano una componente fondamentale della cultura di servizio cui l'Autorità aderisce.

Il PTPC ha una validità triennale e sarà aggiornato annualmente entro il 31 gennaio di ciascun anno, a partire dal 2016, in ottemperanza di quanto previsto dall'art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012.

L'aggiornamento annuale del PTPC dovrà tenere conto dei seguenti fattori:

- l'eventuale mutamento o integrazione della disciplina normativa in materia di prevenzione della corruzione;
- i cambiamenti normativi e regolamentari che modificano le finalità istituzionali, le attribuzioni, l'attività o l'organizzazione dell'Autorità (per es.: l'attribuzione di nuove competenze);
- l'emersione di nuovi fattori di rischio che non sono stati considerati in fase di predisposizione del presente documento;
- le modifiche intervenute nelle misure predisposte dall'Autorità per prevenire il rischio di corruzione.

Come previsto dall'art. 1, comma 10, della legge n. 190/2012, il RPC provvederà, inoltre, a proporre al Consiglio dell'Autorità la modifica del PTPC ogniqualvolta siano accertate significative violazioni delle prescrizioni in esso contenute. Il RPC potrà, inoltre, proporre delle modifiche al presente documento qualora ritenga che delle circostanze esterne o interne all'organizzazione possano ridurre l'idoneità del PTPC a prevenire il rischio di corruzione o limitarne la sua efficace attuazione.

L'attuazione del PTPC è finalizzata a rafforzare i principi di legalità, di correttezza e di trasparenza nella gestione delle attività svolte. A tal fine lo sviluppo di un complesso di misure generali e specifiche aventi lo scopo di prevenire il rischio di corruzione costituisce il mezzo per favorire l'applicazione dei suddetti principi, promuovere il corretto funzionamento della struttura, tutelare la reputazione e la credibilità dell'attività dell'Autorità nei confronti dei propri *stakeholders*.

Il rispetto delle disposizioni contenute nel PTPC da parte dei soggetti coinvolti elencati nel Capitolo 2, intende favorire l'attuazione di comportamenti individuali ispirati all'etica della responsabilità ed in linea con le diverse disposizioni di legge ed i principi di corretta amministrazione.

Inoltre, il PTPC è finalizzato a:

- sensibilizzare tutti i soggetti destinatari ad impegnarsi attivamente e costantemente nell'attuare le misure di contenimento del rischio previste nel presente documento e nell'osservare le procedure e le regole ivi previste;
- assicurare la correttezza dei rapporti tra l'Autorità e i soggetti che con la stessa intrattengono relazioni di qualsiasi genere, anche verificando eventuali situazioni che potrebbero dar luogo al

- manifestarsi di situazioni di conflitto d'interesse in coerenza con quanto già previsto dal Codice etico dell'Autorità;
- coordinare le misure di prevenzione della corruzione con i controlli che devono essere attuati per vigilare sul rispetto delle disposizioni sulla inconferibilità e incompatibilità degli incarichi previste dal d.lgs. 39/2013.

Sezione I – Parte descrittiva

1. Struttura del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione 2015 – 2017 (PTPC)

Il PTPC è stato strutturato nel modo seguente.

Una prima parte, descrittiva, che comprende indicazioni relative a:

- i soggetti coinvolti nella prevenzione della corruzione;
- il contesto delle attività dell'Autorità in cui si sviluppa il PTPC;
- la descrizione della metodologia seguita per l'elaborazione del PTPC;
- l'individuazione delle misure di prevenzione della corruzione di carattere generale valide per tutti i processi che caratterizzano l'attività e i procedimenti dell'Autorità.

Una seconda parte, predisposta in forma tabellare, nella quale sono individuati:

- i processi e le attività a rischio;
- la descrizione dei principali rischi connessi alle singole attività considerate;
- il grado di rischio legato alle attività prese in esame;
- le misure specifiche di prevenzione attivate o da attivare, con l'indicazione dei tempi definiti di attuazione e degli obblighi dei Dirigenti nei confronti del RPC. Resta inteso che nel caso di coincidenza tra il dirigente sul quale gravano detti obblighi e il RPC gli obblighi sono assolti nei confronti del Segretario generale dell'Autorità.

2. Soggetti coinvolti nella prevenzione della corruzione

I soggetti coinvolti nella prevenzione della corruzione sono i seguenti:

1. il Presidente e i Componenti del Consiglio;
2. il Segretario generale ed il Capo di Gabinetto;
3. il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC);
3. i Dirigenti ed il personale dell'Autorità;
4. gli esperti, i consulenti ed i collaboratori a qualsiasi titolo dell'Autorità;
5. il Nucleo di valutazione.

Tutti i soggetti sopra individuati partecipano, con i loro singoli comportamenti, alla realizzazione e all'osservanza delle finalità del PTPC e del suo contenuto.

Il RPC è una figura centrale del sistema di trattamento del rischio di corruzione. A tale figura la legge n. 190/2012 assegna alcuni importanti compiti il cui corretto assolvimento permette di rafforzare l'efficacia del sistema di controllo preventivo.

L'Autorità ha provveduto ad identificare il RPC nella figura del dott. Vincenzo Accardo, dirigente dell'Ufficio Affari generali, amministrazione e personale e, ad interim, dell'Ufficio Diritti degli utenti, che riveste altresì il ruolo di Responsabile della trasparenza dell'Autorità. Le funzioni e i compiti allo stesso attribuite sono riconducibili a quelle previste per il RPC dall'art. 1, commi 8 e 10, della legge n. 190/2012 e dagli artt. 15 e 19 del d.lgs. n. 39/2013. Per lo svolgimento delle attività di supporto del RPC, e comunque per assicurare lo svolgimento dei relativi compiti in caso di mancanza, assenza o impedimento è stato individuato, quale sostituto, il dott. Andrea Ferroni, funzionario dell'Autorità assegnato alla Segreteria del Consiglio.

Per lo svolgimento dei compiti assegnati, il RPC dispone di supporto in termini di risorse umane, finanziarie e strumentali adeguate alle dimensioni dell'Autorità, nei limiti della disponibilità di bilancio, e ha completo accesso a tutti gli atti dell'organizzazione, dati e informazioni, funzionali alla propria attività.

Le responsabilità del RPC sono definite dall'art. 1, commi 8, 12 e 14 della legge n. 190/2012.

Il RPC definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare nei settori esposti alla corruzione e verifica l'efficace attuazione del PTPC, proponendo le eventuali modifiche o integrazioni, qualora vengano accertate violazioni significative o intervengano modifiche nell'organizzazione o nell'attività di competenza dell'Autorità.

Fermo restando le attività e le responsabilità di competenza del RPC, tutti i Dirigenti dell'Autorità sono tenuti a collaborare per garantire la prevenzione della corruzione: in particolare essi assicurano una adeguata informativa al RPC, partecipano al processo di gestione del rischio, propongono misure di prevenzione della corruzione, assicurano l'osservanza delle misure previste dal presente PTPC.

I dipendenti rispettano le prescrizioni contenute nel PTPC, prestano la propria collaborazione al RPC e segnalano al diretto superiore o, qualora non individuato, al Segretario generale, eventuali situazioni di illecito di cui siano venuti a conoscenza.

Un ruolo di rilievo è assunto anche dal Nucleo di valutazione sotto il profilo della verifica della coerenza tra gli obiettivi di *performance*, annualmente stabiliti nell'ambito del sistema di Performance Management, e l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, contenute nel presente PTPC. A tale riguardo, poiché il primo PTPC relativo al triennio 2015-2017 dell'Autorità viene adottato alla fine dell'anno 2015, il raccordo tra obiettivi e misure prenderà avvio dall'anno 2016.

3. Il PTPC nel contesto dell'Autorità di regolazione dei trasporti

3.1 Contesto interno - Funzioni dell'Autorità e struttura organizzativa

L'Autorità è stata istituita ai sensi dell'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), nell'ambito delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481.

È competente per la regolazione nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture ed ai servizi accessori. Tra i suoi compiti rientrano anche la definizione dei livelli di qualità dei servizi di trasporto e dei contenuti minimi dei diritti che gli utenti possono rivendicare nei confronti dei gestori e la tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, su autobus, via mare e per vie navigabili interne. L'Autorità riferisce annualmente alle Camere evidenziando lo stato della disciplina di liberalizzazione adottata e la parte ancora da definire.

L'Autorità è una autorità amministrativa indipendente. Essa opera in piena autonomia, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali.

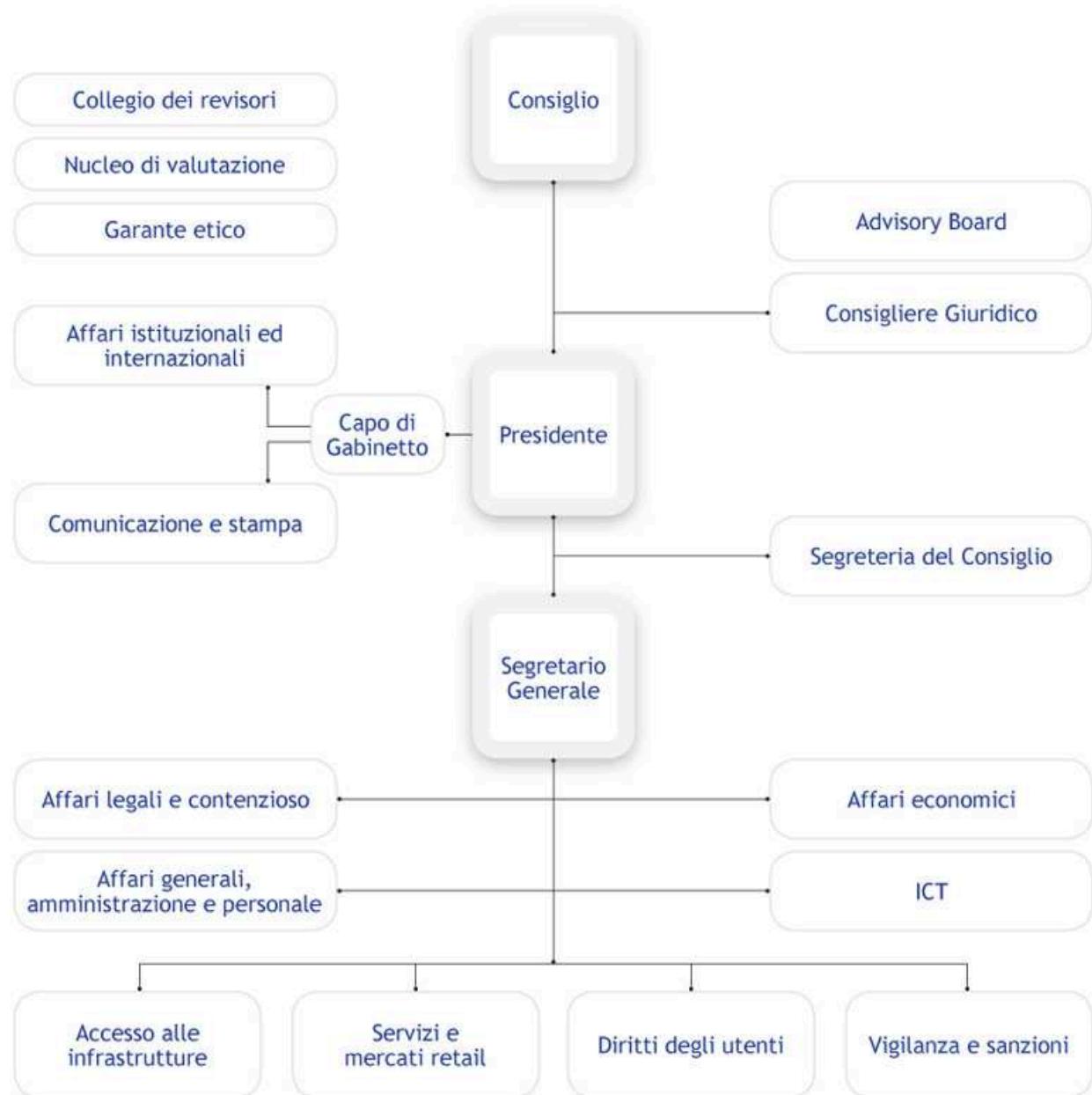
È organo collegiale, composto dal Presidente e da due Componenti nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro competente e con il parere favorevole di almeno due terzi dei componenti delle competenti commissioni parlamentari. Presidente e Componenti durano in carica sette anni e non sono rinnovabili.

Il primo collegio dell'Autorità è stato nominato con Decreto del Presidente della Repubblica del 9 agosto 2013.

L'Autorità si è insediata a Torino il 17 settembre 2013 ed opera presso il palazzo "Lingotto", in Via Nizza n. 230.

L'assetto organizzativo dell'Autorità è disciplinato dal Regolamento di organizzazione e funzionamento adottato con Delibera n. 1/2013 del 16 ottobre 2013.

L'Autorità è strutturata secondo il seguente organigramma funzionale:



La struttura dell'Autorità si articola in Uffici che riportano al Consiglio e al Presidente ed Uffici che riportano al Segretario Generale.

Riportano al Consiglio e al Presidente i seguenti Uffici:

- Segreteria del Consiglio;
- Affari istituzionali ed internazionali;
- Comunicazione e stampa.

Riportano al Segretario Generale i seguenti Uffici:

- Affari generali, amministrazione e personale;
- Affari legali e contenzioso;
- Affari economici;
- Information and Communication Technology (ICT);
- Accesso alle infrastrutture;
- Servizi e mercati retail;
- Diritti degli utenti;
- Vigilanza e sanzioni.

Per la descrizione delle funzioni e delle responsabilità attribuite ai diversi Uffici si rinvia a quanto previsto dal Regolamento di organizzazione e funzionamento.

Al 30 ottobre 2015 l'organico dell'Autorità ammonta a 49 unità di personale di ruolo (compreso un dipendente in comando presso altra amministrazione), di cui 5 Dirigenti, 35 Funzionari e 9 Operativi, pari a poco più della metà dell'organico totale (90 unità) previsto nella pianta organica per il personale a tempo indeterminato.

Alla medesima data i dipendenti a tempo determinato sono pari a 3 unità.

Sono in corso le procedure concorsuali per il reclutamento di n.36 unità di cui n. 4 Dirigenti, n. 29 Funzionari e n. 3 Operativi.

Ciò premesso, si rileva come il contesto interno in cui opera l'Autorità, in ragione delle dimensioni ridotte per l'esiguità del personale in servizio rispetto a quello della media delle Amministrazioni di rilievo nazionale, nel cui novero rientra l'Autorità, e della semplicità della struttura organizzativa, sia in via generale più al riparo da rischi corruttivi rispetto a strutture di più ampie dimensioni, di maggiore complessità organizzativa e con la presenza di una pluralità di centri decisionali.¹

A ciò va ad aggiungersi che, dall'entrata in operatività dell'Autorità, sono state poste in essere una serie di azioni che, nel loro complesso, contribuiscono a contrastare fenomeni di *mala gestio*. Ci si riferisce in particolare: (i) all'adozione di un sistema di *Performance management* che attribuisce un ruolo di centrale importanza in tema di valutazione delle *performance*, anche ai fini delle progressioni di carriera e del riconoscimento del premio di risultato al personale, ad un nucleo di valutazione indipendente, interamente composto da soggetti esterni all'Autorità; (ii) all'approvazione del Piano Triennale della Trasparenza; (iii) all'adozione del Codice etico e alla nomina del Garante etico; (iv) all'adozione di un Regolamento di organizzazione teso a incrociare e bilanciare le competenze in modo tale che nessun processo abbia come responsabile un unico attore, attraverso il previsto coinvolgimento in ciascun processo, oltre che dell'ufficio cui è attribuita la competenza tecnica e la responsabilità specifica, di uffici con competenze trasversali (Ufficio Affari legali e contenzioso e Ufficio Affari economici).

3.2 Il contesto esterno in cui opera l'Autorità¹;

Il settore dei trasporti italiano (aereo, marittimo, terrestre e tramite condotte e vie d'acqua) ha prodotto nel 2013 un valore aggiunto di 34.654 milioni di Euro, in contrazione rispetto al 2012 dell'1,7%. A determinare questa diminuzione è principalmente il settore merci, che mostra un peggioramento rispetto al 2012 e raggiunge nel 2013 minimi storici dal 2005. Segnali positivi si ricevono invece dal comparto passeggeri, che nel 2013 presenta, dopo la forte contrazione del 2012, una significativa ripresa in controtendenza rispetto all'andamento del PIL e dell'analogo indicatore relativo al trasporto merci.

Nel 2013, il trasporto interno di passeggeri in Italia evidenzia oltre 838 miliardi di passeggeri-km (+5,3% rispetto al 2012). La modalità stradale prevale sulle altre in maniera netta, con il 78,9% del traffico rilevato. Le percentuali delle altre modalità di trasporto rimangono pressoché costanti, a parte l'incremento del 6,4% dei trasporti collettivi urbani.

Per quanto invece attiene al traffico interno merci, in Italia nel 2013 sono state trasportate 180 miliardi di tonnellate-km, un dato in decrescita rispetto al 2012 del -1,4% (182 miliardi). In termini percentuali, risulta dominante il peso dell'autotrasporto, seguito dalla navigazione marittima di cabotaggio e dal trasporto ferroviario.

Per quanto riguarda in particolare il settore aeroportuale, nel corso degli anni il relativo andamento è stato ciclico, dipendente da fattori macro e microeconomici e con una domanda influenzata da fattori esogeni (sicurezza, terrorismo, guerre, epidemie). Oggi è caratterizzato da alleanze di vettori importanti, ampia diffusione di vettori *low cost* e presenza di piccole compagnie private sul breve raggio, spesso collegate a vettori maggiori.

Relativamente al settore autostradale dati europei indicano che, nel 2012, in Italia si è mosso su ruote il 78,2% del traffico passeggeri e il 90,1% del traffico merci nazionale. La rete autostradale italiana si estende per circa 7400 Km, di cui circa 5800 Km è affidata in gestione a società concessionarie, mentre la parte rimanente è gestita direttamente da ANAS. La dimensione delle società di gestione varia da poche decine di Km ai quasi 3000 Km del principale concessionario.

¹ Fonte: Secondo Rapporto Annuale al Parlamento (15 luglio 2015).

Il settore ferroviario nel 2012 ha visto un consistente aumento della domanda di trasporto passeggeri (quasi +8%), trainato principalmente dal settore tradizionale, che nel 2012 ha fatto registrare un +9,5%, giungendo a una domanda di 34 miliardi di passeggeri-km. Il settore Alta Velocità ha invece fatto registrare un traffico di 12,79 miliardi di passeggeri-km, in lieve aumento rispetto al 2011 (+4,1%). In Italia si è avuto un importante sviluppo del comparto alta velocità degli ultimi anni, con una crescita del 44% dal 2008 anche in esito all'apertura del mercato. L'ingresso sul mercato della Nuovo Trasporto Viaggiatori Spa ha giovato nel complesso al settore ferroviario atteso che Trenitalia ha avuto un'importante crescita (6%) nei servizi offerti dalle Frecce. La competizione ha causato una diminuzione dei prezzi pari al 9% con concomitante aumento della qualità del servizio offerto.

Infine, il comparto del trasporto pubblico locale conta approssimativamente circa un migliaio di aziende pubbliche e private (delle quali circa il 25% svolge servizio urbano, circa il 55% solo servizio extraurbano e circa il 20% entrambi i tipi di servizio) e la media annuale dei passeggeri trasportati è stimata in circa 7 miliardi. L'accesso al mercato dei servizi taxi e noleggio con conducente (NCC) presenta in Italia barriere legate alla programmazione quantitativa di regioni e comuni (che stabiliscono il numero e tipo di veicoli), alla disciplina delle modalità di svolgimento del servizio, e infine all'ottenimento delle licenze e autorizzazioni. Nonostante i titoli autorizzatori siano rilasciati gratuitamente tramite bando di concorso pubblico, per i taxi non sono stati effettuati nuovi rilasci negli ultimi anni, e i trasferimenti delle licenze esistenti hanno avuto carattere privato, generalmente a prezzi elevati. Inoltre, negli ultimi anni, il settore è stato interessato da un profondo processo di innovazione e dalla diffusione di nuove piattaforme tecnologiche, che hanno semplificato la ricerca di una vettura da parte dei clienti permettendo di localizzare la vettura disponibile più vicina.

Nel contesto sopra delineato, si rileva come il rischio maggiore cui risulta esposta l'Autorità, in quanto regolatore economico del settore dei trasporti, sia principalmente il rischio della *"cattura del regolatore"*. Infatti, l'attività di regolazione economica è soggetta a rischi differenti rispetto a quelli propri delle attività di prestazioni di servizi al cittadino, e dell'attività amministrativa generalmente intesa. Quindi - al di là delle aree di rischio connesse agli aspetti meramente gestionali, relative alla gestione delle risorse umane, all'amministrazione e all'acquisto di beni e servizi, peraltro di entità molto ridotta, per le quali le caratteristiche sono comuni a quelle presenti nelle altre pubbliche amministrazioni - le aree di rischio su cui sarà incentrato il presente piano sono aree di rischio specifiche, connesse alle attività istituzionali di competenza dell'Autorità, descritte nel successivo paragrafo.

3.3 Il PTPC nel contesto dell'Autorità

Il PTPC costituisce lo strumento specifico adottato dall'Autorità per favorire il contrasto della corruzione e promuovere la legalità della propria attività allo scopo di prevenire le situazioni che possono provocarne un malfunzionamento.

Le situazioni rilevanti ai fini di quanto previsto nel presente PTPC sono più ampie rispetto alle fattispecie penalistiche, tanto da ricoprendere 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 si evidenzia un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero dello sviamento dell'azione amministrativa, indipendentemente dalla circostanza che tali azioni abbiano o meno successo.

4. Metodologia adottata per la predisposizione del PTPC

Il processo di predisposizione del PTPC si è articolato in quattro fasi:

1. pianificazione;
2. analisi dei rischi;
3. progettazione delle misure di trattamento del rischio;
4. stesura del PTPC.

Con l'approvazione ed adozione del PTPC sarà avviata l'attività di monitoraggio da parte del RPC.

Per la predisposizione del PTPC sono stati formalmente coinvolti i responsabili dei vari uffici. In particolare il RPC ha inviato una tabella contenente la proposta di mappatura dei processi rilevanti ai fini della redazione del PTPC, con la descrizione del rischio e l'indicazione del grado di rischio; nella tabella erano inoltre inserite le misure preventive già adottate nonché, in alcuni casi, ipotesi di misure da adottare nel triennio di riferimento. Successivamente i responsabili degli Uffici hanno restituito, ciascuno per la parte di rispettiva competenza, la tabella con proposte di modifiche ed integrazioni, che sono state discusse, talvolta rielaborate, e recepite. La versione prodotta a seguito del recepimento delle proposte di integrazione e modifica da parte degli Uffici è stata sottoposta nuovamente all'attenzione degli stessi per una conferma dei contenuti e l'accettazione definitiva.

4.1 Pianificazione

Prima di procedere all'analisi dei rischi di corruzione, si è provveduto a individuare i principali processi che caratterizzano l'attività dell'Autorità.

Alcuni di essi sono processi “specifici” in quanto propri dell'Autorità; altri sono “generali” in quanto comuni anche alle altre pubbliche amministrazioni.

All'interno di ciascun ambito sono state individuate le attività ad esso riconducibili.

In particolare, rientrano nel primo ambito i processi concernenti:

- Attività di regolazione generale;
- Attività di regolazione specifica;
- Attività di vigilanza e sanzionatoria;
- Attività di comunicazione, segnalazione e proposta a Governo e Parlamento;
- Attività relative all'autofinanziamento.

Rientrano invece nel secondo ambito i processi concernenti:

- Attività di gestione del contenzioso;
- Attività gestionali (personale, amministrazione, contratti pubblici).

4.2 Analisi dei rischi

L'analisi dei rischi è consistita nell'identificazione dei rischi di corruzione che caratterizzano le attività ed i procedimenti dell'Autorità e nella valutazione del grado di esposizione ai rischi.

L'art. 1, comma 9 della legge n. 190/2012 non definisce il concetto di “rischio di corruzione”, limitandosi a richiamarlo² come evento da prevenire. La dottrina, in coerenza con la finalità di assicurare la massima ampiezza possibile alle previsioni in tema di prevenzione alla corruzione, ritiene che il concetto di “corruzione” sia da intendere in modo estensivo, comprensivo della varie ed eterogenee situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso, lo “sviamento della funzione” del potere affidato all'Amministrazione per il perseguimento degli interessi pubblici.

Per “rischio” si intende l'effetto dell'incertezza sul corretto perseguimento dell'interesse pubblico e quindi, sul raggiungimento degli obiettivi per la cui realizzazione l'ente è preposto, dovuto alla possibilità che si verifichi un dato evento. Per “evento” si intende il verificarsi di un insieme di circostanze che si frappongono al perseguimento degli interessi pubblici.

Rispetto alle attività rientranti nelle aree individuate come ad elevato rischio il PTPC identifica le caratteristiche del rischio, le azioni e gli strumenti per prevenire il rischio.

La legge n. 190/2012, all'art. 1, comma 16, ha provveduto a “tipizzare” talune fattispecie ad alto rischio, rispetto ai fenomeni corruttivi, che sono comuni a tutte le amministrazioni.

Ai sensi della predetta disposizione normativa, sono considerate aree a rischio quelle riferite ai procedimenti di:

² Cfr. art. 1, comma 9, lettera a) della legge n. 190/2012.

- autorizzazione o concessione;
- scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, anche con riferimento alle modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici;
- concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici privati³;
- concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressione di carriera.

Da ultimo, l'ANAC, nell'aggiornamento 2015 al PNA, oltre alle aree sopra elencate, definite "obbligatorie", ha individuato ulteriori attività riconducibili ad aree con alto livello di probabilità di eventi rischiosi. Trattasi delle seguenti attività:

- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- incarichi e nomine;
- affari legali e contenzioso.

Oltre a dette aree sono stati individuati, come già illustrato in precedenza, i processi "specifici" ad elevato rischio propri dell'Autorità. Per ogni attività è stato descritto il rischio ad essa connesso ed è stato associato il grado di rischio (secondo la seguente declinazione: basso, medio, alto) sulla base delle indicazioni, criteri e parametri contenuti nell'allegato 5 del PNA, relativi alla probabilità associabile all'evento in termini di discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, frazionabilità del processo, nonché relativi all'impatto dell'evento, di tipo organizzativo, economico e reputazionale. Alle attività riconducibili alle aree (contratti pubblici, autorizzazioni, controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni, ecc.), individuate ad alto rischio dal PNA e dal suo recente aggiornamento 2015 approvato dall'ANAC, è associato un grado di rischio elevato, coerentemente ai contenuti dei documenti stessi.

4.3 Progettazione delle misure di trattamento del rischio

La terza fase ha riguardato la progettazione delle misure di trattamento dei rischi individuati nella fase precedente. Tale sistema comprende la definizione degli strumenti di risposta al rischio e la progettazione delle misure di prevenzione specifiche da attuare; l'identificazione del responsabile, ovvero del soggetto che ha la responsabilità di attivare la misura descritta; gli obblighi del dirigente responsabile dell'attività nei confronti del RPC.

L'analisi e la mappatura delle attività relative ai processi individuati e le relative misure di prevenzione sono dettagliatamente descritte nella parte tabellare del presente PTPC.

4.4 Stesura del PTPC

La quarta fase del lavoro ha riguardato la stesura del PTPC da sottoporre all'approvazione in via preliminare del Consiglio dell'Autorità e alla successiva pubblicazione sul sito istituzionale per 20 giorni finalizzata alla consultazione pubblica.

All'esito della consultazione, delle proposte pervenute in forma non anonima e delle rielaborazioni eventualmente ritenute necessarie proposte dal RPC, il PTPC viene adottato dall'Autorità in via definitiva.

5. Misure di prevenzione della corruzione

5.1 Misure generali

Le misure di carattere generale si riferiscono a tutte quelle azioni di prevenzione del rischio di corruzione che riguardano l'Autorità nel suo complesso e che definiscono le caratteristiche del contesto organizzativo, in cui operano le misure di prevenzione specifiche o particolari, che riguardano, invece, le singole attività riconducibili ai processi a rischio.

Le misure di carattere generale si riferiscono a:

³ La fattispecie in oggetto non si applica per carenza di presupposti all'Autorità.

- - le azioni poste in essere per assicurare la trasparenza delle attività;
- - il Codice etico e il Codice disciplinare;
- - l'informatizzazione dei processi e l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti; -
- - la formazione e la comunicazione del PTPC;
- - la segnalazione di illeciti da parte dei dipendenti;
- - la separazione tra organo istruttorio ed organo decisorio;
- - meccanismi di rotazione del personale.

Le misure di trasparenza: il collegamento con il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI)

La trasparenza costituisce un importante principio che caratterizza l'attività dell'Autorità per prevenire la corruzione e, più in generale, qualsiasi situazione che possa provocare un malfunzionamento.

La pubblicazione costante e tempestiva di informazioni sulle attività poste in essere permette, infatti, di favorire forme di controllo diffuso anche da parte di soggetti esterni e di svolgere un'importante azione di deterrente per potenziali condotte illegali o irregolari.

Il dettaglio delle misure adottate in termini di trasparenza è contenuto nel PTTI 2015 – 2017 dell'Autorità.

Tutti gli obblighi di trasparenza contenuti nel suddetto PTTI, in quanto concorrono al perseguimento delle finalità del PTPC, sono parte integrante dello stesso e a tali obblighi si fa rinvio, fermo restando che dall'anno 2016 il PTTI costituirà specifica sezione del PTPC.

Al fine di consentire a chiunque interessato di esaminare le iniziative intraprese dall'Autorità per prevenire la corruzione, il PTPC è pubblicato sul sito web istituzionale dell'Autorità. La pubblicazione è finalizzata a favorire forme di consultazione pubblica sul PTPC, in modo da permettere ai cittadini, alle organizzazioni portatrici di interessi collettivi ed a chiunque interessato di poter comunicare al RPC eventuali aspetti di miglioramento del PTPC oppure segnalare eventuale criticità.

Il Codice etico ed il Codice disciplinare

Tra le misure adottate dall'Autorità per prevenire la corruzione si annoverano le disposizioni contenute nel Codice etico approvato dall'Autorità in data 22 luglio 2015 e nel Codice disciplinare che verrà adottato nel corso dei prossimi mesi. Le disposizioni del Codice etico si applicano ai dipendenti dell'Autorità (personale assunto con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato o determinato, nonché il personale in posizione di comando o distacco presso l'Autorità) e ai soggetti titolari di un rapporto di consulenza, di collaborazione o di altro rapporto comunque denominato che, a qualsiasi titolo, comporti la prestazione di opera, anche temporanea, presso l'Autorità, nonché, per quanto compatibili, ai prestatori di servizi e alle persone autorizzate a frequentare l'Autorità per effettuare periodi di praticantato, studi o ricerche. Inoltre, salvo diversa espressa previsione, le disposizioni del Codice si applicano anche al Presidente, ai Componenti e al Segretario generale dell'Autorità. Si segnala infine la recente nomina del Garante etico dell'Autorità, il prof. Sabino Cassese, che assicura la corretta ed imparziale interpretazione ed applicazione delle disposizioni contenute nel Codice etico.

L'informatizzazione dei processi e l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti;

Considerato che le informazioni sono un elemento strategico del patrimonio dell'Autorità e costituiscono una componente essenziale per adempiere con successo all' attività di regolazione e vigilanza a questa assegnata, per ridurre il rischio di fenomeni corruttivi che interessino l'accesso indebito ai dati, tale patrimonio deve essere tutelato e gestito proporzionalmente al suo valore. Per la protezione dei dati, l'Autorità sta adottando un sistema di classificazione per attribuire alle informazioni un grado di criticità e, quindi, una "classe di rischio", utile a determinare il livello di protezione, ossia le specifiche misure di sicurezza da applicare.

La formalizzazione dei processi, l'individuazione delle classi documentali specifiche dei singoli processi e della modalità standard di trattazione dell'atto amministrativo sono elementi fondamentali per riconoscere comportamenti deviati che possono essere considerati indicativi di fenomeni corruttivi o comunque meritevoli di approfondimento e verifica.

Misure specifiche, in particolare per la gestione *on-line* dei reclami da parte degli utenti, saranno poste in essere a partire dal 2016.

La formazione e la comunicazione del PTPC

La formazione del personale costituisce una componente fondamentale del sistema di prevenzione della corruzione. Tramite l'attività di formazione l'Autorità intende assicurare la corretta e piena conoscenza dei principi, delle regole e delle misure contemplate dal PTPC da parte di tutto il personale, anche in funzione del livello di coinvolgimento nei processi esposti al rischio di corruzione.

L'obiettivo minimo è quello di erogare 4 ore di formazione per ciascun dipendente sui seguenti ambiti tematici:

- sistemi gestionali per aumentare il livello di trasparenza interno e per il monitoraggio delle misure previste dal Piano;
- normativa e pratiche in ambito di anticorruzione e di analisi e gestione del rischio e PTPC.

Per quanto riguarda la comunicazione interna, al fine di favorire la diffusione della conoscenza del PTPC e delle misure in esso contenute, sarà anche inviata una comunicazione a tutto il personale dell'Autorità, agli esperti, ai collaboratori e ai consulenti affinché conformino i loro comportamenti al PTPC.

Sul piano della comunicazione esterna il PTPC, una volta adottato, sarà pubblicato sul sito dell'Autorità nella sezione "Autorità - Amministrazione Trasparente" dandone notizia con un comunicato pubblicato in evidenza sulla *homepage*.

La segnalazione di illeciti da parte dei dipendenti (whistleblowing)

I dipendenti dell'Autorità informano il RPC delle eventuali condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza per ragioni connesse allo svolgimento delle proprie funzioni, inviando una e-mail all'apposita casella di posta elettronica, denominata anticorruzione@autorita-trasporti.it, accessibile esclusivamente al RPC.

Le comunicazioni devono contenere l'identità del segnalante, l'identità del segnalato, la descrizione dell'illecito e delle circostanze in cui si è venuti a conoscenza di tale illecito. Come previsto dall'art. 1, comma 51, della legge n. 190/2012, il RPC si impegna ad adottare, sia nel caso siano riscontrati episodi di corruzione sia in mancanza degli stessi, tutti i provvedimenti affinché l'identità del segnalante non sia rivelata. L'identità del segnalante non può essere comunicata salvo i casi espressamente previsti dalla legge. Il RPC dovrà assicurare la conservazione delle segnalazioni raccolte, garantendo l'anonimato dei segnalanti. Nel caso in cui gli illeciti o le irregolarità siano riconducibili a comportamenti o decisioni assunti dal RPC nell'espletamento dei propri compiti assegnati in qualità di dirigente dell'Ufficio Affari generali, amministrazione e personale, ovvero di dirigente ad interim dell'Ufficio Diritti degli utenti, le comunicazioni dovranno essere indirizzate direttamente al Segretario generale dell'Autorità, che ne darà tempestivamente informazione al Consiglio.

Resta fermo che le segnalazioni e le comunicazioni di comportamenti relativi a potenziali o reali fenomeni corruttivi, potranno essere fatte pervenire al RPC, oltre che attraverso l'apposita casella di posta elettronica sopra indicata, anche attraverso diversa forma di comunicazione diretta.

Separazione tra organo istruttorio ed organo decisorio

I processi e le attività poste in essere dall'Autorità sono concepiti in modo tale da non consentire che vi sia identità tra chi cura l'istruttoria del procedimento e chi assume la decisione finale. Per gli atti che sono adottati dal Consiglio, detta separazione è rinvenibile nel distinguo tra l'Ufficio competente, da un lato, che propone l'adozione di un determinato atto in coerenza con l'esito dell'istruttoria condotta, e il Consiglio, dall'altro, che adotta l'atto finale. Occorre tenere conto che la proposta viene altresì esaminata dal Segretario generale, nella sua funzione di collegamento tra la struttura e il vertice dell'Autorità. A sua volta, l'attività dell'Ufficio competente vede, al suo interno, il coinvolgimento nell'attività di più figure: il funzionario istruttore, il responsabile del procedimento e il dirigente responsabile dell'Ufficio, fermo restando che alcune di esse possano anche sovrapporsi tra di loro. Per gli atti per i quali non è prevista l'adozione da parte del Consiglio, a partire dal 2016 il responsabile del procedimento sarà necessariamente un soggetto diverso dal dirigente dell'Ufficio che adotta il provvedimento finale.

Rotazione del personale

La rotazione del personale addetto alle attività a più elevato rischio di corruzione potrà essere effettuata in modo da non compromettere il buon andamento e la continuità della gestione amministrativa dell'Autorità e a seguito del completamento della pianta organica.

A partire dal 2017 saranno individuate le modalità di attuazione della rotazione sia a livello di personale con qualifica dirigenziale sia per quanto riguarda i funzionari e gli operativi.

5.2 Misure specifiche

Le misure di prevenzione della corruzione specifiche sono quelle che riguardano, invece, le singole attività riconducibili ai processi individuati.

Le misure specifiche finalizzate alla prevenzione della corruzione già adottate o da adottare nel triennio di riferimento, sono riportate nella parte tabellare del presente PTPC.

6. Monitoraggio del PTPC

Il monitoraggio è condotto dal RPC. Rientrano tra le attività di monitoraggio, a titolo esemplificativo:

1. la verifica dell'attuazione delle misure definite nel Piano e del rispetto della tempistica prevista;
2. l'esame delle segnalazioni di gravi irregolarità pervenute dai responsabili dei processi;
3. l'esame e la verifica delle segnalazioni pervenute tramite il meccanismo del *whistleblowing*;
4. la verifica dell'adeguatezza delle misure previste dal PTPC sulla base di eventuali segnalazioni pervenute al RPC o degli esiti dell'attività di monitoraggio.

Il RPC riferisce al Consiglio dell'Autorità, entro il mese di luglio di ogni anno, sull'esito dell'attività di monitoraggio svolta nel primo semestre dell'anno e delle iniziative adottate e ogni qualvolta sia necessaria una tempestività nell'informazione non compatibile con le suddette scadenze.

La relazione annuale predisposta dal RPC entro il 15 dicembre di ogni anno, secondo quanto previsto dalla legge n. 190/2012, è presentata al Consiglio e pubblicata sul sito istituzionale.