



**PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
2020 – 2022**

Sommario

1. Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione 2020 – 2022. Introduzione.	3
2. Struttura del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della trasparenza (PTPC) 2020 – 2022.	9
3. Soggetti coinvolti nella prevenzione della corruzione.....	9
4. Il PTPC nel contesto dell’Autorità di regolazione dei trasporti.	11
4.1 Contesto interno - Funzioni dell’Autorità e struttura organizzativa.	11
4.2 Il contesto esterno in cui opera l’Autorità.....	12
4.3 Il PTPC nel contesto dell’Autorità.....	15
5. Metodologia adottata per la predisposizione del PTPC.	17
5.1 Processo di mappatura e aggiornamento dei processi e delle attività. Analisi dei rischi.	17
5.2 Gli obiettivi strategici per la prevenzione della corruzione e la trasparenza.	23
5.3 Conferma, aggiornamento, modifica ed integrazione delle misure di prevenzione del rischio corruttivo (generali e specifiche).....	23
5.3.1 Misure generali di prevenzione della corruzione.	24
5.3.1.1 Il Programma per la trasparenza.	24
5.3.1.2 Il Codice etico, il Codice disciplinare e la disciplina del conflitto d’interesse.....	24
5.3.1.3 La formazione del personale e la comunicazione del PTPC.....	25
5.3.1.4 La rotazione straordinaria del personale.....	25
5.3.1.5 La rotazione ordinaria del personale.....	26
5.3.1.6 La formazione di commissioni e l’assegnazione agli uffici.	26
5.3.1.7 La segnalazione di illeciti da parte dei dipendenti (<i>whistleblowing</i>).....	26
5.3.1.8 Le dichiarazioni di inconfiribilità ed incompatibilità degli incarichi.	27
5.3.1.9 La disciplina della c.d. “incompatibilità successiva” (<i>pantouflage</i>).	27
5.3.1.10 L’informatizzazione dei processi e l’accesso telematico a dati, documenti e procedimenti.	27
5.3.2 Misure specifiche di prevenzione della corruzione.....	28
5.4 Stesura del PTPC.....	28

1. Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione 2020 – 2022. 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”* (di seguito: Legge), 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 (di seguito: PNA) e, a livello di ciascuna amministrazione pubblica, mediante la predisposizione di Piani Triennali per la Prevenzione della corruzione.

La Legge si inserisce in un contesto ordinamentale in materia di prevenzione e repressione della corruzione che si è via via arricchito con l'introduzione della disciplina sulle cause di incandidabilità di cui al decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, recante il *“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'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190”* (di seguito: d.lgs. n. 235/2012), quella sulla trasparenza amministrativa, di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, recante il *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”* (di seguito: d.lgs. n. 33/2013) così come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (di seguito: d.lgs. n. 97/2016) e, infine, con la normativa sulle incompatibilità negli incarichi ricoperti nelle pubbliche amministrazioni di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante le *“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”* (di seguito: d.lgs. n. 39/2013).

Il contenuto del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (di seguito: PTPC) di una pubblica amministrazione, alla luce del quadro normativo di riferimento, deve ricomprendere le seguenti azioni:

- individua le attribuzioni del Responsabile della Prevenzione della corruzione e della trasparenza (di seguito: RPCT);
- evidenzia i settori e le attività/procedimenti a rischio più elevato di corruzione, 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 RPCT, 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 tra l'Amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere;
- individua gli obblighi di trasparenza.

Il quadro normativo in materia di prevenzione della corruzione, oltre che dalla già citata Legge, cui si è principalmente fatto riferimento nella predisposizione del PTPC dell'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità) e dagli altri atti legislativi sopra richiamati è costituito anche dai seguenti provvedimenti legislativi:

- la legge n. 241 del 7 agosto 1990, recante *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”* ed in particolare l'art. 6-bis;
- la legge 3 agosto 2009, n. 116 di *“Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con*

- risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale”;*
- la legge 27 maggio 2015, n. 69, recante le *“Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio”;*
 - la legge 7 agosto 2015, n. 124, recante *“Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”* ed in particolare l’art. 7 (*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza*);
 - il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante *“Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”* ed in particolare l’art. 29 (*Principi in materia di trasparenza*);
 - la legge 30 novembre 2017, n. 179 in materia di *“Tutela degli autori di segnalazioni di reati e irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”* (di seguito: legge n. 179/2017) il c.d. *whistleblowing*, che fornisce maggiori garanzie ai dipendenti pubblici e ai dipendenti e collaboratori nel settore privato che segnalano illeciti di cui siano venuti a conoscenza in ragione del loro rapporto di lavoro;
 - il decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 recante *“Disposizioni per l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati che abroga la direttiva 95/46 (CE)”*, che modifica il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 in materia di protezione dei dati personali (di seguito: d.lgs. n. 196/2003);
 - il decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130 (di seguito: d.l. n. 109/2018) recante *“Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze”*.

La disciplina regolamentare di cui si è tenuto conto ai fini della predisposizione del presente PTPC è la seguente:

- il 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;
- le Linee di indirizzo del Comitato interministeriale (D.P.C.M. 16 gennaio 2013) per la predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, del Piano nazionale anticorruzione di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190;
- le Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001) approvate con Delibera CIVIT n. 75/2013;
- l’aggiornamento 2015 al PNA approvato in data 28 ottobre 2015 dall’ANAC, con la Determinazione n. 12/2015;
- il *“Regolamento concernente la disciplina contabile dell’Autorità di regolazione dei trasporti”*, approvato con Delibera dell’Autorità n. 6 del 12 dicembre 2013 e s.m.i;
- il *“Regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell’Autorità e per la partecipazione dei portatori d’interesse”* approvato con Delibera dell’Autorità n. 5/2014 del 16 gennaio 2014;
- la Determina del Presidente dell’Autorità volta a disciplinare le *“Procedure per la predisposizione degli atti e la esecuzione delle decisioni del Consiglio”* del 1° ottobre 2014;
- il PNA 2016 approvato in data 3 agosto 2016 dall’ANAC con la Delibera n. 831/2016;

- la Delibera ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016 concernente le *“Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013”*;
- la Delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016 concernente le *“Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.LGS: 33/2013 come modificato dal D.LGS. 97/2016”*;
- il PNA 2017 approvato il 22 novembre 2017 dall’ANAC con la Delibera n. 1208;
- il Comunicato del 16 marzo 2018 del Presidente dell’ANAC, in sostituzione di quanto comunicato il 15 luglio 2015 in merito all’obbligatorietà che il PTPC venga predisposto ogni anno con validità triennale;
- la Delibera ANAC n. 840 del 2 ottobre 2018 in materia di ruoli e poteri del RPCT in cui sono state date indicazioni interpretative ed operative con particolare riferimento ai poteri del RPCT nella verifica, controllo e istruttoria nei casi di rilevata o presunta corruzione;
- l’Aggiornamento 2018 al PNA approvato il 21 novembre 2018 dall’ANAC con la Delibera n. 1074;
- il PNA 2019 approvato il 13 novembre 2019 dall’ANAC con la Delibera n. 1064.

Il PNA 2019, le cui indicazioni sono recepite nel presente PTPC, in particolare:

- ribadisce che, a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 97/2016 alla Legge e al d.lgs. n. 33/2013, sono tenute all’applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza anche le Autorità amministrative indipendenti, tra le quali l’Autorità, come elencate nella relazione illustrativa del d. lgs n. 97/2016;
- stabilisce che il *“sistema di prevenzione della corruzione introdotto nel nostro ordinamento dalla l. n. 190/2012 si realizza attraverso un’azione coordinata tra un livello nazionale ed uno “decentrato”. La strategia a livello nazionale si realizza mediante il PNA adottato da ANAC ... A livello nazionale, invece, ogni amministrazione o ente definisce un PTPC predisposto ogni anno entro il 31 gennaio”*;
- concentra *“la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo e consolidando in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date sino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono stati sino ad oggi oggetto di appositi atti regolatori”*;
- ribadisce che nella progettazione e attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo occorre tenere conto dei seguenti principi guida: (i) strategici (coinvolgimento dell’organo di indirizzo, cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio, collaborazione tra amministrazioni), (ii) metodologici (prevalenza della sostanza sulla forma, gradualità, selettività, integrazione, miglioramento e apprendimento continuo), (iii) finalistici (effettività, orizzonte del valore pubblico);
- prescrive che, al *“fine di disegnare un’efficace strategia di prevenzione della corruzione è necessario che il PTPC individui un sistema di monitoraggio sia dell’attuazione delle misure sia con riguardo al medesimo PTPC”* e fornisce, in uno specifico documento metodologico denominato Allegato 1), indicazioni di dettaglio sulla programmazione e sull’attuazione del monitoraggio;
- ricorda che la Legge precisa che l’elaborazione del PTPC spetta al RPCT ma che altri soggetti sono coinvolti nella predisposizione dello stesso: (i) organi di indirizzo sia nella definizione degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, che costituiscono contenuto necessario del PTPC, che nell’adozione dello stesso; (ii) titolari di incarichi amministrativi di vertice e titolari di uffici di diretta collaborazione che rivestono un ruolo chiave per il successo delle politiche di prevenzione della corruzione; (iii) responsabili degli uffici nella mappatura dei processi e nell’individuazione e valutazione dei rischi; (iv) dipendenti per la qualità del PTPC e delle relative misure; (v) *stakeholders* realizzando forme di consultazione;
- rammenta che *“... sebbene il Piano abbia durata triennale, deve comunque essere adottato ogni anno entro il 31 gennaio in virtù di quanto previsto dall’art. 1, comma 8, della l. 190/2012, come in più*

occasioni precisato dall'Autorità" e che "L'omessa adozione di un nuovo PTPCT è sanzionabile dall'Autorità ai sensi dell'art. 19, comma 5, del dl. 90/2014";

- avendo rilevato che i PTPC delle pubbliche amministrazioni sono spesso carenti degli obiettivi strategici, rammenta che l'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 33/2013 stabilisce che *"la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce obiettivo strategico di ogni amministrazione e che esso deve tradursi in obiettivi organizzativi e individuali"* e *"Laddove l'Autorità riscontri l'assenza nel PTPCT di obiettivi strategici, avvia un procedimento di vigilanza volto all'emanazione di un provvedimento d'ordine ai sensi del Regolamento del 29 marzo 2017 "sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33"*;
- specifica che i PTPC devono essere pubblicati non oltre un mese dall'adozione sul sito istituzionale delle pubbliche amministrazioni nella specifica sottosezione della sezione "Amministrazione trasparente". Inoltre, in virtù della previsione normativa per cui i PTPC devono essere trasmessi all'ANAC, dal 2019, l'ANAC ha reso disponibile una piattaforma online per la rilevazione sulla predisposizione del PTPC e sulla loro attuazione. Nel corso del 2019, previo accreditamento, il RPCT ha provveduto a trasmettere il PTPC 2019-2021 dell'Autorità;
- descrive le principali misure generali di prevenzione della corruzione individuate dal legislatore, con particolare riferimento alle misure sull'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici (le misure sull'accesso/permanenza nell'incarico/carica pubblica, la rotazione "straordinaria", i doveri di comportamento, il conflitto di interessi, le inconferibilità/incompatibilità di incarichi, la prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici ai sensi dell'art. 35 bis del d.lgs. n. 165/2001, gli incarichi extraistituzionali, i patti d'integrità o protocolli di legalità);
- in materia di divieti *post-employment* (c.d. *pantouflage*) contemplato nell'articolo 1, comma 42 della Legge (comma 16-ter dell'articolo 53 del d.lgs. 165/2001), fornisce alcuni chiarimenti sull'applicazione di tale istituto, alla luce dell'esperienza maturata dall'ANAC nell'esercizio della funzione consultiva: (i) tale disciplina si applica *"ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, individuate all'art. 1, co. 2 del d.lgs. 165/2001"*, *"...sono pertanto da ricomprendersi anche i soggetti legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di lavoro a tempo determinato o autonomo"*, *"Si evidenzia, inoltre, che il divieto per il dipendente cessato dal servizio di svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dei poteri negoziali e autoritativi esercitati, è da intendersi riferito a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale che possa instaurarsi con i medesimi soggetti privati, mediante l'assunzione a tempo determinato o indeterminato o l'affidamento di incarico o consulenza da prestare in favore degli stessi"*; (ii) la nozione di soggetto privato deve essere intesa nel senso più ampio possibile, considerando pertanto *"... anche i soggetti che, pur formalmente privati, sono partecipati o controllati da una pubblica amministrazione, in quanto la loro esclusione comporterebbe una ingiustificata limitazione dell'applicazione della norma e una situazione di disparità di trattamento"*; (iii) raccomanda di inserire nei PTPCT misure volte a prevenire tale fenomeno;
- nell'ambito della formazione intesa come misura generale di prevenzione della corruzione *"L'Autorità valuta positivamente, quindi, un cambiamento radicale nella programmazione e attuazione della formazione, affinché sia sempre più orientata all'esame di casi concreti calati nel contesto delle diverse amministrazioni e favorisca la crescita di competenze tecniche e comportamentali dei dipendenti pubblici in materia di prevenzione della corruzione"*;
- si sofferma nuovamente, anche nell'Allegato 2, sulla misura della rotazione ordinaria del personale sottolineando che *"...essa va vista prioritariamente come strumento ordinario di organizzazione e utilizzo ottimale delle risorse umane da non assumere in vie emergenziale o con valenza punitiva e,*

come tale, va accompagnata e sostenuta anche da percorsi di formazione che consentano una riqualificazione professionale” ricordando che, laddove non sia possibile utilizzare tale misura, “... le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi”;

- in materia di trasparenza rammenta che con la Legge *“la trasparenza amministrativa ha assunto una valenza chiave quale misura generale per prevenire la corruzione e la cattiva amministrazione”*. Evidenzia, inoltre, che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 20/2019, ha riconosciuto che il diritto alla riservatezza dei dati personali e il diritto al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni sono entrambi *“contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato”*, rammentando altresì che *“... l’attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all’art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di “responsabilizzazione” del titolare del trattamento”*. Ricorda inoltre che nella sezione del PTPC dedicata alla trasparenza *“Al fine di garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni (art. 43, co. 3, d.lgs. 33/2013), caratteristica essenziale della sezione è l’indicazione dei nominativi dei soggetti responsabili della trasmissione dei dati, intesi quali uffici tenuti alla individuazione e/o elaborazione dei dati, e di quelli cui spetta la pubblicazione”* consentendo, in ogni caso, la possibilità di indicare, in luogo del nominativo, il responsabile in termini di posizione ricoperta nell’organizzazione;
- contiene una sintesi di interventi interpretativi già proposti da ANAC integrati con indirizzi resi in relazione a quesiti formulati alla medesima ANAC in materia di: (i) criteri di scelta del RPCT; (ii) requisito soggettivo della c.d. condotta integerrima del RPCT; (iii) supporto operativo al RPCT; (iv) posizione di autonomia del RPCT dall’organo di indirizzo; (v) procedimento di revoca del RPCT e di altre misure discriminatorie adottate nei confronti dello stesso; (vi) eventuale trattamento accessorio a favore del RPCT; (vii) rapporti del RPCT con altri organi dell’amministrazione e con ANAC; (viii) attività e poteri del RPCT in materia di misure di prevenzione della corruzione, in materia di trasparenza, di *whistleblowing*, di imparzialità soggettiva del funzionario, di Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA) e contrasto al riciclaggio; (ix) responsabilità del RPCT;
- sviluppa ed aggiorna, nell’Allegato 1, alcune indicazioni metodologiche volte ad indirizzare ed accompagnare le pubbliche amministrazioni verso un approccio alla prevenzione della corruzione finalizzato alla riduzione del rischio corruttivo da un punto di vista sostanziale e non meramente formale.

Si richiamano, infine, le principali Delibere dell’Autorità adottate in materia di prevenzione della corruzione o ad essa connesse:

- la Delibera dell’Autorità n. 13/2015 del 5 febbraio 2015 concernente *“Assegnazione delle funzioni di responsabile per la prevenzione della corruzione e di Responsabile per la trasparenza dell’Autorità di regolazione dei trasporti”*;
- Il Codice etico dell’Autorità, approvato con Delibera dell’Autorità n. 58/2015 del 22 luglio 2015 e successive modifiche intervenute, finalizzato a favorire l’applicazione 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;
- la Delibera n. 12/2016 del 28 gennaio 2016 recante il *“Programma Triennale per la prevenzione della corruzione 2015 – 2017 dell’Autorità di regolazione dei trasporti. Approvazione definitiva”*, con la quale l’Autorità ha adottato il PTPC 2015 - 2017;

- il *“Regolamento concernente l’organizzazione ed il funzionamento dell’Autorità”*, approvato con Delibera dell’Autorità n. 61/2016 del 23 maggio 2016, ed in particolare l’art. 9 (*Funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione*) e successive modifiche ed integrazioni;
- la Delibera n. 120/2016 del 27 ottobre 2016 recante il *“Piano Triennale per la prevenzione della corruzione dell’Autorità di regolazione dei trasporti. Aggiornamento 2016 – 2018”*, con la quale l’Autorità ha adottato il PTPC 2016 - 2018;
- la Delibera n. 65/2018 del 27 giugno 2018 recante il *“Piano Triennale per la prevenzione della corruzione dell’Autorità di regolazione dei trasporti 2018-2020. Approvazione definitiva”*, con la quale l’Autorità ha adottato il PTPC 2018 – 2020;
- la Delibera n. 130/2018 del 6 dicembre 2018 concernente la *“Designazione del Responsabile della protezione dei dati personali dell’Autorità di regolazione dei trasporti”*;
- la Delibera n. 128/2018 del 6 dicembre 2018 concernente il *“Performance management”* che trova applicazione a partire dal biennio valutativo 2019 – 2020;
- la Delibera n. 10/2019 del 31 gennaio 2019 recante il *“Piano Triennale per la prevenzione della corruzione dell’Autorità di regolazione dei trasporti 2018-2020. Approvazione definitiva”*, con la quale l’Autorità ha adottato il PTPC 2019 – 2021;
- la Delibera n. 115/2019 del 31 luglio 2019 recante *“Adozione del Codice disciplinare e modifiche di coordinamento al Regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale dell’Autorità”*, con la quale l’Autorità ha adottato il proprio Codice disciplinare;
- la Delibera n. 137/2019 del 24 ottobre 2019 recante *“Attribuzione di specifici compiti e funzioni connessi al trattamento di dati personali di cui al Regolamento (UE) 2016/679”*.

Ai fini della predisposizione annuale del PTPC con validità triennale si deve 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 rispetto a quelli considerati in fase di predisposizione del precedente PTPC;
- sopravvenienza di elementi da cui derivi l’opportunità di modificare le misure predisposte o programmate dall’Autorità per prevenire il rischio di corruzione.

La predisposizione del PTPC è stata anche l’occasione per un aggiornamento del processo di mappatura dei processi dell’Autorità, come meglio si dirà *infra*.

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

2. Struttura del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della trasparenza (PTPC) 2020 – 2022.

Il PTPC contiene 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 ed i procedimenti dell'Autorità;
- l'individuazione delle misure specifiche di prevenzione relative ai singoli processi e attività di competenza dell'Autorità.

3. Soggetti coinvolti nella prevenzione della corruzione.

Il Presidente e i Componenti del Consiglio, in qualità di organo di indirizzo dell'Autorità, definiscono gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico – funzionale e del PTPC, ai sensi dell'art. 1, comma 8, della Legge. Il Consiglio ha altresì il compito di adottare il PTPC e i relativi aggiornamenti, su proposta del RPCT.

Il RPCT è una figura centrale nella prevenzione contro il rischio di corruzione. A tale figura la Legge assegna importanti compiti il cui corretto assolvimento permette di rafforzare l'efficacia del sistema di controllo preventivo.

L'Autorità ha provveduto ad identificare il RPCT nella figura del Dott. Vincenzo Accardo, Dirigente dell'Ufficio Affari generali, amministrazione e personale. Le funzioni ed i compiti allo stesso attribuiti sono riconducibili a quelli previsti dalla Legge e dagli articoli 15 e 19 del d. lgs. n. 39/2013.

Per lo svolgimento delle attività di supporto del RPCT 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. Le responsabilità del RPCT sono definite dall'art. 1, commi 12, 13 e 14, della Legge.

Il RPCT definisce procedure appropriate per 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.

Ferme restando le attività e le responsabilità di competenza del RPCT, tutti i titolari di incarichi amministrativi di vertice e i Dirigenti dell'Autorità sono, comunque, tenuti a collaborare per garantire la prevenzione della corruzione: in particolare essi assicurano una adeguata informativa al RPCT, partecipano al processo di gestione e valutazione del rischio, propongono misure di prevenzione della corruzione, assicurano l'osservanza delle misure previste dal presente PTPC rispettando le prescrizioni ivi contenute, prestano la propria collaborazione al RPCT anche segnalando al medesimo eventuali situazioni di illecito di cui siano venuti a conoscenza. Proprio in tale ottica, i Dirigenti dell'Autorità sono stati attivamente coinvolti ogni anno, sin dal 2016, nell'attività finalizzata ad una migliore identificazione e all'aggiornamento dei processi e delle attività a maggior rischio di corruzione nonché all'individuazione dei possibili rimedi volti a prevenirli, come meglio si vedrà *infra*.

Un ruolo organizzativo di rilievo è assunto anche dal Nucleo di valutazione, sotto il profilo dell'assicurazione di quanto previsto dall'Allegato 1 al PNA 2013 e così come ribadito dal PNA 2019.

Inoltre il coinvolgimento di tutto il personale è decisivo per la qualità del PTPC e delle relative misure di prevenzione della corruzione, e al riguardo il PNA 2019 evidenzia il dovere per i dipendenti di prestare la

propria collaborazione al RPCT e di rispettare le prescrizioni contenute nel PTPC, oltre al fatto che essi sono vincolati al rispetto del Codice etico e del Codice disciplinare.

Giova, infine, osservare che tutti i soggetti che, a qualunque titolo, detengono rapporti con l'Autorità contribuiscono, mediante i loro comportamenti, a realizzare le finalità del PTPC e sono destinatari delle prescrizioni ivi contenute, nonché di quelle previste dal Codice Etico

4. Il PTPC nel contesto dell’Autorità di regolazione dei trasporti.

4.1 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, e s.m.i. nell’ambito delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, di seguito l. n. 481/1995.

È competente nel settore dei trasporti e dell’accesso alle relative infrastrutture. Tra i suoi compiti rientrano anche la definizione delle condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto e dei contenuti minimi dei diritti degli utenti nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto. 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 e con indipendenza di giudizio e di valutazione, in conformità, ove presente, con la disciplina europea e comunque 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, ove ha la propria sede, in Via Nizza n. 230.

L’assetto organizzativo dell’Autorità è disciplinato dal Regolamento concernente l’organizzazione ed il funzionamento dell’Autorità, di seguito ROF, approvato con Delibera n. 61/2016 del 23 maggio 2016 e successive modifiche e integrazioni.

In particolare, la struttura dell’Autorità si articola nei seguenti Uffici che riportano al Segretario Generale:

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

Per la descrizione delle funzioni assegnate ai diversi Uffici si rinvia a quanto meglio si dirà in seguito.

Inoltre, il supporto organizzativo e segretariale alle riunioni del Consiglio, ai sensi dell’art. 6, comma 7 del ROF, è assicurato *“da un funzionario dell’Autorità all’uopo designato che svolge, altresì, le funzioni di segretario verbalizzante”*.

Al 5 dicembre 2019 l’organico dell’Autorità, oltre al Segretario Generale assunto con contratto a tempo determinato, ammonta a 100 unità di personale in ruolo e in prova (10 dirigenti, 73 funzionari e 17 operativi), pari a circa l’83% dell’organico totale (120 unità, come ampliato dal decreto-legge n. 109/2018) previsto a norma di legge nella pianta organica per il personale in ruolo.

Alla medesima data i dipendenti a tempo determinato sono pari a 8 unità, oltre a 5 esperti.

4.2 Il contesto esterno in cui opera l'Autorità¹.

Come richiesto dal PNA, il PTPC deve fornire elementi sul contesto esterno in cui opera l'Amministrazione al fine di contestualizzare, rispetto al settore di operatività, i rischi individuati e le misure di prevenzione attivate e da attivare.

Il contesto esterno in cui opera l'Autorità è il settore dei trasporti italiano, costituito da infrastrutture e servizi aeroportuali, infrastrutture stradali, reti ferroviarie e servizi ferroviari, infrastrutture portuali e servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne, interporti e servizi di trasporto merci su strada, servizi di trasporto passeggeri su gomma (di linea e non di linea) e autoservizi di media e lunga percorrenza. Tali ambiti devono essere presi in considerazione sotto il profilo del contesto europeo nell'ambito del quale viene evidenziata la posizione dell'Italia rispetto agli altri principali paesi e sotto il profilo delle dinamiche della domanda e dell'offerta in Italia.

Per quanto riguarda in particolare il settore aeroportuale, in Italia sono presenti 42 aeroporti aperti al traffico commerciale, comprendente il trasporto aereo di linea, charter e aerotaxi. Il sistema aeroportuale italiano risulta suddiviso in 10 aree, nel cui ambito ricadono aeroporti strategici e di interesse nazionale, facenti parte in alcuni casi della rete core TEN-T (es. Torino, Roma Fiumicino, Palermo, etc.) o della rete Comprehensive TEN-T (Bergamo, Bologna, Lamezia Terme, etc.).

In Italia sono transitati, nel corso del 2018, 184,8 milioni di passeggeri circa, con un incremento, rispetto al 2017, pari al 5,83%, le merci transitate nello stesso anno sono state pari a 1,09 milioni di tonnellate movimentate sugli scali nazionali, pressoché stabili rispetto al 2017. Il 44,6 % dei passeggeri sono concentrati sui poli di Roma e Milano. Il 51,3 % dei passeggeri totali è gestito da vettori low-cost (56 % sul solo traffico aereo nazionale).

L'estensione della rete stradale italiana (autostrade, altre strade di interesse nazionale, strade regionali e provinciali) nel 2016 è pari a oltre 250.000 km. In tale ambito l'Italia si colloca al quarto posto rispetto ai primi 15 paesi europei.

Secondo dati Eurostat, l'evoluzione dell'estensione totale della rete autostradale in Italia è passata da 5.900 km del 1980 a 6.943 km del 2016.

Nel 2017, secondo dati AISCAT, la rete autostradale italiana in esercizio è affidata per 6.943 Km, di cui circa un settimo a gestione ANAS. In totale la gestione del settore autostradale è affidata a 25 società concessionarie. Nelle autostrade italiane, con riferimento all'anno 2017, sono presenti: 3 trafori internazionali (per una lunghezza complessiva di 25,4 Km), 705 gallerie (per una lunghezza complessiva pari a circa 865,2 km), 1.628 ponti e viadotti estesi per 1.034,6 km, una pavimentazione drenante fono assorbente pari a oltre 8.600 km. Il settore autostradale occupa 13.111 dipendenti, e registra un incremento di traffico rispetto al 2016 pari al 2,2%.

A livello europeo e con riferimento all'anno 2017, l'Italia si colloca in terza posizione per estensione in km della rete ferroviaria e in nona posizione per numero complessivo di imprese ferroviarie.

L'andamento del traffico ferroviario passeggeri nel 2017 ha registrato un incremento del 2% rispetto al 2016, con circa 769 milioni di passeggeri e 51,6 milioni passeggeri-km.

Il traffico merci nel 2017 è diminuito di quasi l'1% rispetto al 2016, con 23,2 miliardi di tonnellate-km.

La ripartizione dell'infrastruttura italiana, nel 2018, è così composta: circa il 72% è costituito da RFI elettrificata e il 28,38% da RFI non elettrificata. La linea ferroviaria RFI si estende, con riferimento all'anno 2018, a circa 16.800 km.

Nel 2017 i volumi di traffico passeggeri nell'ambito del settore portuale italiano sono aumentati, rispetto all'anno precedente, del 9,8% con 73,9 milioni di passeggeri, imbarcati e sbarcati. Il comparto merci presenta

¹ Fonte: Sesto Rapporto Annuale al Parlamento (25 giugno 2019).

un aumento dello 2,8% nel 2016 rispetto al 2015 con un totale di 470,9 milioni di tonnellate. In Italia sono operativi 280 porti e oltre 2.000 accosti.

Il settore portuale occupa 880.000 addetti per un numero complessivo di imprese pari a 194.516².

Nel 2017 gli utenti che hanno utilizzato un mezzo di trasporto pubblico, hanno raggiunto la destinazione finale con: i) il treno in 762 mila (dato in aumento del +9,6% rispetto al 2016); ii) il tram/bus in 1,15 milioni (-1,8% rispetto al 2016); iii) la metropolitana in 744 mila (+4,30% rispetto al 2016); iv) il pullman/corriera è stato scelto da 505 mila utenti (+15,6% rispetto al 2016); v) il pullman aziendale è stato utilizzato da 100 mila utenti (+11,1% rispetto al 2016).

Il settore interporti e logistica delle merci nel 2017, sulla base dei dati UIRR, è cresciuto dello 5,48% sul 2016 in termini di consegne e del 8,70% in termini di tonnellate-km.

L'accesso al mercato dei servizi taxi e noleggio con conducente, di seguito 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. Al 31 dicembre 2018, i numeri più elevati di licenze taxi attive sono presenti nei Comuni di Roma, Milano, Napoli e Torino; il maggior numero di autorizzazioni NCC sono attive presso i Comuni di Roma, Bologna, Milano e Genova.

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 PTPC sono aree di rischio specifiche, connesse alle attività istituzionali di competenza dell'Autorità, descritte nel successivo capitolo.

Nella definizione delle aree di rischio e nella conseguente individuazione delle misure di prevenzione si sono valutate, altresì, le conseguenze che l'evento produce:

- a) sull'Autorità;
- b) sugli *stakeholders*, atteso che per valutare le conseguenze dell'evento corruttivo, va valutato il rilievo sul contesto esterno in cui opera l'Autorità.

Le circostanze esterne possono, infatti, favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi: ciò sia in relazione al territorio di riferimento (che non sembra rilevare per il caso di specie), che in relazione ai portatori di interessi esterni all'amministrazione che qui si riportano.

Per quanto concerne i servizi di trasporto passeggeri su gomma i principali *stakeholders* di riferimento sono:

- 1) imprese di trasporto passeggeri su gomma;
- 2) comuni capoluogo di provincia;
- 3) città metropolitane;
- 4) comuni di bacini aeroportuali.

Quanto al settore ferroviario i principali *stakeholders* di riferimento sono:

² Fonte VI e VII Rapporto sull'Economia del Mare di Unioncamere, 2017 e 2018.

- 1) imprese ferroviarie;
- 2) associazioni di imprese ferroviarie;
- 3) gestori di infrastrutture ferroviarie;
- 4) imprese operanti nell'ambito dell'interporto, inteso, quest'ultimo, come un complesso organico di strutture e servizi integrati, finalizzati allo scambio di merci tra le diverse modalità del trasporto.

Per quel che concerne invece il settore aeroportuale, i principali *stakeholders* di riferimento sono rappresentati da:

- 1) imprese di trasporto aereo;
- 2) associazioni di imprese di trasporto aereo;
- 3) gestori di infrastrutture aeroportuali;
- 4) associazioni di gestori di infrastrutture aeroportuali;
- 5) Enac.

Per il settore autostradale, i principali *stakeholders* di riferimento sono:

- 1) concessionari della rete autostradale;
- 2) ANAS;
- 3) AISCAT;
- 4) Operatori Trasporti Eccezionali;
- 5) Regioni
- 6) Città metropolitane;
- 7) Comuni.

I principali *stakeholders* di riferimento del settore portuale sono rappresentati da:

- 1) Autorità di sistema portuale;
- 2) imprese di trasporto marittimo;
- 3) associazioni di imprese di trasporto marittimo;
- 4) gestori di infrastrutture portuali;
- 5) associazioni di gestori di infrastrutture portuali.

L'Autorità si relaziona altresì con una pluralità di cittadini e/o comitati o associazioni di cittadini per quanto riguarda la trattazione dei reclami e/o segnalazioni in materia di tutela dei passeggeri.

Nell'ambito del processo di finanziamento dell'Autorità, i principali *stakeholders* sono i seguenti:

- 1) Agens;
- 2) Aiscat;
- 3) Alis;
- 4) Anav;
- 5) Anita;
- 6) Assarmatori;
- 7) Assiterminal;
- 8) Asstra;
- 9) Confetra;
- 10) Confitarma;
- 11) Conftrasporto;
- 12) FAI;
- 13) Federlogistica
- 14) Fedespedi;
- 15) IBAR;
- 16) gestori delle infrastrutture di trasporto;
- 17) imprese ferroviarie;

- 18) imprese marittime;
- 19) imprese del trasporto aereo;
- 20) imprese del trasporto passeggeri su strada;
- 21) UIR;
- 22) Unatras.

Con riferimento infine alle proprie attività istituzionali, l'Autorità interagisce con i due rami del Parlamento relativamente alla presentazione del Rapporto Annuale e con le competenti Commissioni, la Presidenza della Repubblica, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i singoli Ministeri e gli enti territoriali.

4.3 Il PTPC nel contesto dell'Autorità.

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

Si conferma, analogamente a quanto previsto nei precedenti PTPC, che le situazioni rilevanti ai fini di quanto previsto nel presente PTPC sono più ampie rispetto alle fattispecie penalistiche, tanto da ricomprendere 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.

Attraverso l'attività di aggiornamento e sviluppo della mappatura dei processi dell'Autorità, si è proceduto all'individuazione delle aree a più elevato rischio di corruzione al fine di individuare, in relazione ad esse, specifiche misure di contrasto.

In ragione delle sue dimensioni ridotte, l'Autorità è da ritenersi meno esposta ai rischi corruttivi rispetto a strutture di più ampie dimensioni, di maggiore complessità organizzativa e con la presenza di una pluralità di centri decisionali.

D'altra parte, le precipue funzioni e prerogative dell'Autorità impongono di prestare particolare attenzione sugli specifici temi del segreto d'Ufficio e della *"cattura del regolatore"*.

Riguardo al primo, si evidenzia che, come noto, il bilanciamento tra la trasparenza e la riservatezza è avvertito come questione particolarmente sensibile per i regolatori indipendenti, dal momento che l'attività esercitata comporta la raccolta di dati e informazioni di carattere finanziario, commerciale ed industriale relativi al mercato delle imprese. La natura riservata di tali informazioni impone la necessità di garantire un severo esercizio del segreto d'Ufficio al fine di tutelare la concorrenza, gli investitori e la stabilità dei mercati.

L'Autorità ha disciplinato all'art. 7 del Codice etico e all'art. 2 del Codice disciplinare gli obblighi gravanti sui dipendenti nell'ambito del segreto d'Ufficio, dettando prescrizioni stringenti e coerenti con i procedimenti dell'Autorità e ha altresì previsto, nello stesso Codice disciplinare, specifiche sanzioni in capo ai dipendenti in caso di mancato rispetto dei suddetti obblighi.

Riguardo al secondo tema, riferito al rischio di *"cattura del regolatore"*, esso si può manifestare generalmente sotto i seguenti aspetti:

- predisposizione di misure di regolazione non adeguate, tecnicamente non corrette, frutto di valutazioni viziate al fine di favorire determinati soggetti o categorie di soggetti;
- interferenze esterne da parte dei soggetti portatori di interessi di categoria o coinvolti nei procedimenti;
- fissazione di metodologie non adeguate, frutto di valutazioni tecnicamente non corrette, viziate al fine di favorire determinati soggetti o categorie di soggetti;
- pareri viziosi per favorire determinati soggetti o categorie di soggetti;

- omissione della valutazione o valutazione viziata circa la necessità di imporre la separazione contabile delle imprese integrate al fine di favorire determinati soggetti;
- rilascio delle autorizzazioni in assenza dei presupposti necessari, al fine di favorire determinati soggetti;
- svolgimento delle attività in violazione del principio dell'imparzialità e della terzietà, al fine di favorire determinati soggetti o categorie di soggetti;
- ritardo nella conclusione dei procedimenti, al fine di favorire determinati soggetti o categorie di soggetti.

L'Autorità, con l'adozione del Regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse, adottato con la Delibera n. 5/2014 del 16 gennaio 2014, ha disciplinato le fasi dei vari procedimenti, anche di tipo regolatorio, in modo da assicurare un ampio riconoscimento delle garanzie partecipative dei portatori d'interesse che costituisce un importante presidio al rischio corruttivo.

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 in via generale i fenomeni di *mala gestio*. Ci si riferisce in particolare: (i) all'adozione di un sistema di *Performance Management* che attribuisce ad un Nucleo di valutazione indipendente, interamente composto da soggetti esterni all'Autorità, 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; (ii) all'adozione del sopra richiamato Codice etico, le cui disposizioni si applicano oltre che ai dipendenti dell'Autorità, anche 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; la corretta ed imparziale interpretazione ed applicazione delle disposizioni contenute nel Codice etico è assicurata dal Garante etico, nominato dall'Autorità; (iii) alla mancata coincidenza, nella concezione dello svolgimento dei processi e delle attività poste in essere dall'Autorità, 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 che di norma istruisce il procedimento, il responsabile del procedimento e il Dirigente responsabile dell'Ufficio, fermo restando che alcune di esse possano anche sovrapporsi tra di loro; (iv) all'adozione di un Regolamento di organizzazione e funzionamento teso a incrociare e a 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 (quali sono l'Ufficio Affari legali e contenzioso e l'Ufficio Affari economici); v) all'adozione, infine, del Codice disciplinare, le cui disposizioni si applicano ai dipendenti di ruolo dell'Autorità nonché, in quanto compatibili, al personale assunto con contratto di lavoro a tempo determinato e a coloro che operino presso l'Autorità in posizione di comando o distacco da altre pubbliche amministrazioni, istituti e organismi pubblici o privati.

5. Metodologia adottata per la predisposizione del PTPC.

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

- 1) processo di mappatura e aggiornamento dei processi e analisi dei rischi;
- 2) definizione degli obiettivi strategici per la prevenzione della corruzione e la trasparenza;
- 3) conferma, aggiornamento, modifica ed integrazione delle misure di prevenzione del rischio corruttivo (generali e specifiche);
- 4) stesura del PTPC.

5.1 Processo di mappatura e aggiornamento dei processi e delle attività. Analisi dei rischi.

Prima di procedere all'analisi dei rischi di corruzione, si è provveduto ad un ulteriore aggiornamento della mappatura dei processi e delle attività che caratterizzano l'attività dell'Autorità, come raccomandato da ANAC al fine di individuare quelli a maggior rischio di corruzione.

L'individuazione delle aree di rischio è il risultato di un processo complesso che deve tener conto delle direttrici contenute nella Legge e negli atti di indirizzo dell'ANAC.

Per il completamento dell'attività di aggiornamento della mappatura dei processi sono stati coinvolti i Dirigenti responsabili degli Uffici dell'Autorità, come meglio si evidenzierà in seguito.

La Legge (cfr. art. 1, comma 16) ha individuato una serie di attività/procedimenti che, per loro caratteristiche intrinseche, vengono considerati dal legislatore ad alto rischio di corruzione senza necessità, quindi, di procedere alla mappatura degli stessi. Rientrano tra le attività a più alto rischio corruttivo tipizzati dal legislatore le seguenti:

- a) rilascio di autorizzazione o concessione;
- b) 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;
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici privati;
- d) concorsi e prove preselettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'art. 24 del decreto legislativo n. 150 del 2009.

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

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

Quanto alle attività tipizzate dal legislatore come ad alto rischio (ai sensi dell'art. 1, comma 16, della Legge) nonostante la lettera della Legge si riferisca testualmente ai procedimenti, si ritiene, per le ragioni sopra richiamate e secondo quanto affermato dalla stessa ANAC, che la valutazione del rischio debba abbracciare l'area, evidentemente più ampia, del "processo".

Si conferma che i processi individuati come ad alto rischio dall'art. 1, comma 16, lett. b) della Legge [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], rilevano per l'Autorità limitatamente all'affidamento dei servizi e delle forniture.

A tale riguardo l'attività condotta ha consentito di evidenziare una serie potenziale di rischi di carattere generale, anch'essi comuni a quelli relativi alle altre amministrazioni pubbliche.

I processi di cui alla successiva lettera c) dell'art. 1, comma 16, della Legge non trovano, invece, applicazione all'Autorità per difetto di presupposti.

Quanto ai processi e alle attività di cui all'art. 1, comma 16, lettera d), della Legge, concorsi e prove preselettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'art. 24 del decreto legislativo n. 150 del 2009, l'attività svolta ha consentito di evidenziare alcuni potenziali rischi comuni alle altre pubbliche amministrazioni, come successivamente descritto.

Nell'ambito dell'aggiornamento e dello sviluppo della mappatura dei processi e delle attività di competenza dell'Autorità, in coerenza con quanto previsto dall'art. 1, comma 9 della Legge laddove prescrive che *"Il Piano [...individua] le attività, tra le quali quelle di cui al comma 16, anche ulteriori rispetto a quelle indicate nel Piano nazionale anticorruzione, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, e le relative misure di contrasto, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti....."*, si è avviata un'attività istruttoria con i Dirigenti responsabili degli Uffici dell'Autorità.

A tale riguardo, è stata inviata dal RPCT a tutti i Dirigenti degli Uffici una nota nella quale si richiedeva un aggiornamento e uno sviluppo della mappatura dei processi e delle attività contenuti nel PTPC vigente, indicando, nell'ambito della valutazione del rischio connesso alle singole attività comprese in un determinato processo: i) gli indicatori di stima del livello del rischio secondo la scala "Alto/Medio/Basso" comprensiva della relativa motivazione e ii) la proposta di conferma o di modifica o integrazione delle misure di prevenzione della corruzione già previste nel vigente PTPC dell'Autorità. Tale attività è stata svolta secondo le indicazioni contenute nell'Allegato 1 del PNA 2019, che ha sostituito le indicazioni di cui all'Allegato 5 del PNA 2013. In particolare, ciascun Dirigente ha effettuato una stima del livello di rischio corruttivo – secondo la citata scala "Alto/Medio/Basso" – delle attività di propria competenza e in coordinamento con i Dirigenti responsabili delle attività trasversali sulla base dei seguenti indicatori: i) livello di interesse "esterno", ii) grado di discrezionalità del decisore interno all'Autorità, iii) manifestazioni di eventi corruttivi in passato, iv) opacità del processo decisionale. Contestualmente i Dirigenti hanno confermato o modificato o integrato le misure di prevenzione del rischio già presenti nel precedente PTPC.

In esito all'attività svolta con i Dirigenti responsabili degli Uffici, il RPCT ha formulato un giudizio sintetico di tipo qualitativo complessivo sul livello di esposizione al rischio di ciascuna attività confermando o modificando la tipologia di misure generali e/o specifiche di prevenzione della corruzione riferite alle attività oggetto di analisi proposte dai Dirigenti, nonché specificando, per ciascuna di esse, gli indicatori di monitoraggio, i tempi di realizzazione delle misure individuate e gli Uffici responsabili dell'attuazione delle stesse. L'istruttoria è stata condotta per i seguenti Uffici:

- a) Ufficio Affari istituzionali ed internazionali;
- b) Ufficio Affari generali, amministrazione e personale;
- c) Information and Communication Technology;
- d) Affari legali e contenzioso;
- e) Affari economici;
- f) Accesso alle infrastrutture;
- g) Servizi e mercati retail;
- h) Diritti degli utenti;
- i) Vigilanza e sanzioni.

Le attività degli Uffici sono riportate nel prosieguo sulla base delle previsioni del ROF.

Nell'Allegato 2 del presente PTPC è contenuta la mappatura dei processi dell'Autorità per i quali si è valutata la sussistenza del rischio corruttivo, con la descrizione del rischio corruttivo ad essi connessi, il relativo grado di rischio associato e le misure specifiche che costituiscono presidio corruttivo.

a) Ufficio Affari istituzionali ed internazionali (di seguito: Ufficio ISIN)

Le attività dell'Ufficio in esame sono delineate dall'art. 16 del ROF e precisamente:

"1. Coadiuvare il Presidente ed il Consiglio nell'attuazione degli indirizzi e nelle iniziative dell'Autorità aventi ad oggetto le relazioni istituzionali, nazionali, europee ed internazionali ivi compresa la cura dei protocolli di collaborazione con altre istituzioni.

2. Coordina la partecipazione di rappresentanti dell'Autorità a tavoli e gruppi di lavoro organizzati da altre amministrazioni.

3. Cura l'organizzazione di eventi e l'attività di cerimoniale assicurandone il coordinamento.

4. Coordina la relazione del Rapporto annuale al Parlamento e ne cura la pubblicazione in collaborazione con l'Ufficio ICT".

Nell'ambito delle attività dell'Ufficio ISIN, si distinguono quelle rientranti nell'ambito dei Rapporti istituzionali svolti a livello nazionale, dalle attività svolte a livello europeo ed internazionale.

Nonostante la delicatezza delle questioni trattate dall'Ufficio non sembra che si possano riscontrare i caratteri strutturali e funzionali propri dei processi a maggior rischio corruttivo e per tali ragioni si conferma l'esclusione dell'attività dell'Ufficio tra quelle a maggior rischio di corruzione.

b) Ufficio Affari generali, amministrazione e personale (di seguito: Ufficio AGA)

Le attività dell'Ufficio AGA sono indicate nell'art. 17 del ROF che qui di seguito testualmente si riporta:

"1. Provvede all'approvvigionamento di beni e servizi e alla conservazione dei beni necessari per il funzionamento dell'Autorità, curando i relativi adempimenti; sovrintende al funzionamento dei servizi ausiliari dell'Autorità.

2. Provvede al reclutamento del personale, al suo trattamento giuridico ed economico ed all'applicazione delle norme relative al rapporto di lavoro.

3. Assicura una gestione efficiente delle funzioni di Protocollo e di Segreteria degli organi di vertice.

4. Il dirigente ad esso preposto è individuato, di norma, quale datore di lavoro ai sensi decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

5. Rileva i fabbisogni di formazione ed aggiornamento professionale e provvede alla formulazione dei relativi programmi annuali, d'intesa con le altre unità organizzative.

6. Predispone i documenti di bilancio, effettua il riscontro sulle operazioni di bilancio e di spesa con funzioni di verifica contabile. Provvede al trattamento economico e previdenziale dei Componenti e dei dipendenti. Svolge, con l'eventuale supporto delle altre unità organizzative competenti, le attività connesse al finanziamento dell'Autorità.

7. Assicura i rapporti con le organizzazioni sindacali".

Nell'alveo delle attività e dei processi di competenza dell'Ufficio in esame, vi sono molte competenze ad elevato rischio corruttivo. Tra queste, certamente, rientrano quelle relative all'approvvigionamento di beni e servizi che vengono assicurati nel rispetto del vigente Codice dei contratti pubblici; così come, allo stesso modo, quelle relative alle procedure di reclutamento e gestione del personale.

Nell'ambito delle attività concernenti l'approvvigionamento di beni e servizi il dott. Vincenzo Accardo, dirigente responsabile dell'Ufficio AGA, è individuato, come raccomandato dall'ANAC nell'aggiornamento 2018 del PNA e secondo quanto evidenziato nell'introduzione del presente PTPC, quale soggetto Responsabile dell'Anagrafe delle Stazioni Appaltanti (di seguito: RASA).

Come da indicazioni di ANAC, le sopra citate attività rientrano fra quelle c.d. obbligatorie a maggior rischio di corruzione, essendo evidenti i possibili rischi che consistono nell'accettazione di regalie, compensi, utilità o altri vantaggi da parte dei funzionari incaricati o, nei casi, più gravi, anche nella corresponsione di tangenti per "orientare" l'attività dell'Ufficio al perseguimento di finalità che nulla hanno a che fare con gli interessi istituzionali dell'Autorità; senza considerare i pericoli insiti in situazioni di conflitti di interesse. Così come i

medesimi rischi sono insiti nelle attività legate alla gestione del contributo per il funzionamento dell'Autorità e nella predisposizione del bilancio e nella gestione della cassa, sempre secondo l'ANAC.

c) Ufficio Information and Communication Technology (di seguito: Ufficio ICT)

Qui di seguito si rappresentano i processi di competenza dell'Ufficio ICT disciplinati dall'art. 18 del ROF.

"1. Elabora, realizza e gestisce l'architettura informatica dell'Autorità, ne garantisce la manutenzione e ne pianifica l'evoluzione per sostenere le future esigenze.

2. Garantisce l'erogazione dei servizi informatici e di telecomunicazione necessari alle attività dell'Autorità e degli uffici, ivi compreso il supporto tecnologico per le basi di dati informatiche e documentali e la loro integrazione con fonti esterne. Elabora i capitolati tecnici per l'approvvigionamento di beni e servizi.

3. Garantisce la sicurezza ed il trattamento dei dati sensibili e riservati nel rispetto degli obblighi di legge in materia.

4. Gestisce il sito web istituzionale ed assicura la pubblicazione dei provvedimenti dell'Autorità in collaborazione con il Portavoce".

L'istruttoria avviata ha consentito di evidenziare taluni profili di rischio, e tra questi la sicurezza e il trattamento dei dati sensibili e riservati, ed in tal senso sono state proposte, per il triennio 2020-2022, misure di prevenzione della corruzione riconducibili alla formazione a favore del personale preposto alla gestione delle attività analizzate, a controlli a campione da parte del RPCT e a opportune misure di regolamentazione.

d) Ufficio Affari legali e contenzioso (di seguito: Ufficio GIUR)

Le attività di competenza dell'Ufficio GIUR sono delineate dall'art. 19 del ROF:

"1. Assicura la qualità giuridica dei provvedimenti del Consiglio, coadiuva e supporta gli altri Uffici nella trattazione delle questioni giuridiche di loro competenza ed esprime pareri su specifiche questioni.

2. Cura i procedimenti contenziosi dell'Autorità, assicurando il coordinamento con l'Avvocatura dello Stato e con le Avvocature Distrettuali dello Stato.

3. Segnala le eventuali criticità rilevanti ai fini della pianificazione delle attività dell'Autorità nelle materie di competenza".

Per quanto concerne l'attribuzione del livello di rischio alle attività dell'Ufficio in esame, è d'uopo ricordare come l'ANAC – con propria determinazione – abbia incluso gli "Affari legali e contenzioso" tra le aree di rischio c.d. "obbligatorie".

L'attività di aggiornamento e di sviluppo della mappatura dei processi/attività ha consentito di confermare tale assunto, atteso che, nell'ambito della tripartizione delle sopra riportate funzioni, quelle di cui ai punti 1 e 2 rientrano tra le funzioni tipiche degli Uffici legali. Conseguentemente, se ne deduce che le stesse siano da includere tra le aree di rischio "obbligatorie". Si è inoltre provveduto ad assegnare un livello di rischio Alto all'attività legata alla produzione di pareri da rendere alle autorità competenti, di concerto con gli Uffici Accesso alle infrastrutture e Servizi e mercati retail.

e) Ufficio Affari economici (di seguito: Ufficio ECN)

Le attività affidate all'Ufficio ECN dal ROF vigente, in particolare dall'art. 20, sono le seguenti:

"1. Elabora le metodologie ed i modelli di analisi economica e industriale dei settori e della struttura dei singoli mercati di intervento dell'Autorità e ne assicura l'implementazione.

2. Propone, avvalendosi anche degli Uffici Affari legali e contenzioso e Accesso alle infrastrutture, la determinazione dei criteri e dei modelli di contabilità regolatoria delle imprese. Propone, se necessario per garantire la concorrenza, la separazione contabile e societaria delle stesse".

3. *Elabora, avvalendosi anche dell'Ufficio ICT, alla definizione e gestione delle basi di dati statistici e inerenti la contabilità regolatoria delle imprese ad esse soggette e ad assicurare la coerenza dei modelli economici adottati.*

4. *Elabora e fornisce tutti i dati statistici funzionali alle attività anche istituzionali e ai provvedimenti dell'Autorità, ivi compresa la relazione annuale al Parlamento.*

5. *Svolge attività di analisi e studio ivi comprese quelle di impatto della regolazione (AIR) e cura i rapporti con i centri di ricerca e l'accademia in materia di economia della regolazione".*

L'attività di sviluppo e di aggiornamento della mappatura dei processi, così come definita in collaborazione con il Dirigente responsabile dell'Ufficio, ha consentito di individuare le attività regolatorie di competenza che presentano maggiori profili di criticità con riferimento al tema in oggetto.

Appare utile preliminarmente osservare come le attività affidate all'Ufficio ECN si caratterizzino, data la rilevanza delle finalità perseguite e degli interessi coinvolti, per essere facilmente permeabili a fenomeni corruttivi. Si conferma infatti che trattasi di attività propositive o consultive idonee a influenzare le scelte degli altri Uffici e dell'Organo consiliare dell'Autorità su materie legate all'imposizione di misure regolatorie correttive a carico di aziende di medie e grandi dimensioni e di verifica circa l'osservanza del quadro regolatorio vigente.

Il rischio corruttivo per l'Ufficio ECN può assumere una duplice valenza: può, infatti, presentarsi sia nell'ambito dei procedimenti direttamente incardinati nell'Ufficio, sia nel corso delle attività di supporto che, relativamente agli aspetti economici, sono svolti a favore degli altri Uffici dell'Autorità, quali l'Ufficio Accesso alle infrastrutture, l'Ufficio Servizi e mercati *retail*, l'Ufficio Vigilanza e sanzioni, l'Ufficio Diritti degli utenti e l'Ufficio Affari legali e contenzioso.

A connotare tali attività – specie quelle di natura regolatoria – è l'elevato grado di discrezionalità tecnica di cui si dispone, unitamente al significativo impatto economico che tali misure hanno sui soggetti destinatari dell'intervento (regolatorio o di verifica) ovvero sull'intero settore di riferimento. Le risultanze delle analisi condotte dall'Ufficio ECN, incidendo spesso sulle variazioni dei prezzi praticabili e dei costi ammissibili di aziende di medie e grandi dimensioni, possono, difatti, avere un impatto complessivo molto elevato sui ricavi e sui costi totali, sia relativamente al singolo soggetto inciso, sia con riguardo al settore interessato dall'intervento.

Gli eventi rischiosi sono riferibili in generale al concetto di *"cattura del regolatore"*.

f) Ufficio Accesso alle infrastrutture (di seguito: Ufficio ACC)

L'interlocuzione intervenuta tra il RPCT e il Dirigente responsabile dell'Ufficio ha condotto ad un aggiornamento degli ambiti di attività, al fine di delineare quelli a maggior rischio di corruzione.

Le attività di competenza dell'Ufficio ACC sono delineate dall'art. 21 del ROF che viene qui di seguito riportato:

"1. Predisporre le misure necessarie a garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazione, aeroporti e porti.

2. Elabora i criteri per l'adozione di tariffe, canoni, pedaggi nei diversi settori di trasporto, tenendo conto dell'efficienza produttiva delle gestioni e del contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori. Verifica la corretta applicazione dei predetti criteri da parte dei soggetti interessati.

3. Avvalendosi anche dell'Ufficio Affari legali e contenzioso, predisporre gli schemi dei bandi delle gare per la concessione di costruzione e/o gestione delle infrastrutture".

Gli eventi rischiosi, trattandosi di attività di regolazione, prevalentemente economica ad alto grado di discrezionalità tecnica, sono riferibili in generale al concetto di *"cattura del regolatore"* e al c.d. livello di interesse *"esterno"* così come definito dall'ANAC nell'Allegato 1 al PNA 2019.

g) Ufficio Servizi e mercati retail (di seguito: Ufficio SMR)

Le attività di competenza dell'Ufficio SMR sono delineate dall'art. 22 del ROF che viene qui di seguito riportato:

- "1. Assicura, avvalendosi anche dell'Ufficio Affari economici, lo svolgimento delle funzioni inerenti l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei modi più efficienti per finanziarli.*
- 2. Elabora le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionale e locale connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta.*
- 3. Predisporre, avvalendosi anche dell'Ufficio Affari legali e contenzioso, gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e definisce i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici.*
- 4. Sviluppa, avvalendosi degli Uffici Diritti degli utenti e Affari legali e contenzioso, indirizzi per l'istituzione di procedure di conciliazione e di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra esercenti ed utenti dei servizi di trasporto accessibili, efficaci ed economiche e ne monitora l'applicazione.*
- 5. Svolge gli adempimenti istruttori connessi alla competenza dell'Autorità di cui all'articolo 37, comma 2, lettera m), del Decreto istitutivo".*

Trattandosi di attività prevalentemente regolatoria, sono insiti i medesimi eventi corruttivi sopra riportati per i procedimenti di natura regolatoria caratterizzati da un alto indice di discrezionalità tecnica.

h) Ufficio Diritti degli utenti (di seguito: Ufficio DDU)

Le competenze dell'Ufficio DDU sono elencate all'art. 23 del ROF che qui si riporta integralmente:

- "1. Valuta i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione.*
- 2. In relazione ai diversi tipi di servizio di trasporto e alle diverse infrastrutture, predisporre l'analisi relativa al contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto tenuto conto anche dei miglioramenti da apportare alle carte dei servizi.*
- 3. Segnala all'Ufficio Vigilanza e sanzioni eventuali casi reiterati di criticità al fine dell'avvio di procedimenti sanzionatori, fornendo indicazioni per la soluzione degli stessi.*
- 4. Cura la trasmissione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato dei reclami attinenti a tematiche di competenza della stessa Autorità".*

L'interlocuzione promossa dal RPCT con il Dirigente responsabile dell'Ufficio ha confermato l'individuazione di indici di rischio secondo le direttrici più volte citate, anche sulla base degli indicatori raccomandati nell'Allegato 1 del PNA 2019.

i) Ufficio Vigilanza e sanzioni (di seguito: Ufficio VIS)

Le attività dell'Ufficio in esame sono delineate dall'art. 24 del ROF e precisamente:

- "1. Svolge l'attività di vigilanza sul rispetto delle disposizioni regolatorie disposte dall'Autorità anche al fine dell'avvio dei relativi procedimenti sanzionatori o prescrittivi. Esso segnala al Collegio l'esigenza di nuovi provvedimenti o di modifica della regolazione esistente negli ambiti di competenza dell'Autorità.*
- 2. Programma e coordina gli interventi di controllo e le ispezioni presso gli operatori anche sulla base di richieste di altri uffici, predisponendo a tal fine la documentazione propedeutica all'attività di vigilanza e controllo, nonché all'esito delle verifiche, i documenti di resoconto delle attività svolte.*
- 3. Cura i procedimenti sanzionatori, provvedendo altresì alla notifica dei relativi provvedimenti, nelle ipotesi contemplate nell'articolo 37 del Decreto istitutivo, ivi compreso l'esercizio del potere di proporre ricorso ai sensi del comma 2, lettera n), del predetto articolo, in collaborazione con l'Ufficio servizi e mercati retail".*

Gli esiti dell'aggiornamento della mappatura dei processi hanno confermato l'inclusione, nell'area dei processi ad alto rischio, anche dei processi che possono produrre effetti sfavorevoli di diversa intensità per i destinatari, quali sono i processi di vigilanza, ispezione e/o sanzionatori di competenza dell'Autorità. In questo ambito, la circostanza che il processo possa concludersi con l'adozione di un provvedimento sanzionatorio, sfavorevole per il destinatario e che può manifestare diversi gradi di impatto economico a seconda dell'entità della sanzione comminata, enfatizza i "rischi" di sviamento dalla funzione pubblica che si intendono prevenire con le misure di prevenzione della corruzione previste nel presente PTPC. Per tali ragioni si ritiene che anche i processi ricompresi in tale ambito siano tra quelli a maggior rischio di corruzione per l'Autorità.

j) Funzionario di cui all'art. 6, comma 7 del ROF

Come già anticipato, le funzioni di supporto organizzativo e segretariale alle riunioni del Consiglio, ai sensi dell'art. 6, comma 7 del ROF sono assicurate *"da un funzionario dell'Autorità all'uopo designato che svolge, altresì, le funzioni di segretario verbalizzante"* (da ora Funzionario).

Con riferimento alla possibile ricorrenza di rischi corruttivi in riferimento ai processi di competenza del Funzionario, si conferma che la ricognizione delle funzioni giuridiche e segretariali condotta, porta ad escludere che tali attività rientrino nell'alveo dei processi/procedimenti a maggior rischio di corruzione.

Si evidenzia infatti che le attività di conservazione e documentazione degli originali degli atti del Consiglio non possono, da un punto di vista strutturale, annoverarsi tra i procedimenti amministrativi, né tra i processi in senso stretto.

Tuttavia, in considerazione del carattere riservato dei documenti che vengono trattati nell'ambito delle funzioni segretariali del Consiglio, è necessario presidiare gli obblighi di segretezza con riferimento alle mansioni d'Ufficio svolte, dovendosi scongiurare i profili di rischio riconnessi alla violazione del segreto d'ufficio.

5.2 Gli obiettivi strategici per la prevenzione della corruzione e la trasparenza.

Gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione e lo sviluppo della trasparenza, definiti, ai sensi dell'art. 1, comma 8 della Legge, dall'Organo di indirizzo, e cioè dal Consiglio, costituiscono contenuto necessario del presente PTPC e degli altri documenti di programmazione strategico-gestionale dell'Autorità.

Il Consiglio dell'Autorità con il presente PTPC ha individuato, quali specifiche ed ulteriori misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, la regolamentazione dei processi interni all'Autorità e il controllo di gestione.

5.3 Conferma, aggiornamento, modifica ed integrazione delle misure di prevenzione del rischio corruttivo (generali e specifiche).

La terza fase ha riguardato la conferma, la modifica o l'integrazione delle misure di prevenzione della corruzione, volte a comprendere la definizione degli strumenti di risposta al rischio, la progettazione delle misure di prevenzione specifiche da attuare, *"concrete, sostenibili e verificabili"*³, e l'identificazione del Responsabile, ovvero del soggetto che ha la responsabilità di attivare la misura descritta.

In particolare il RPCT, a seguito delle proposte pervenute dai Dirigenti responsabili degli Uffici sulla stima del livello rischio legato alle attività e ai processi di rispettiva competenza, come meglio descritti nel paragrafo 5.1, dopo aver formulato un giudizio sintetico di tipo qualitativo complessivo sul livello di esposizione al rischio di ciascuna attività secondo la scala "Alto/Medio/Basso", ha confermato, modificato o integrato la tipologia di misure generali e/o specifiche di prevenzione della corruzione riferite alle attività oggetto di analisi proposte dai Dirigenti, specificando, per ciascuna di esse, gli indicatori di monitoraggio, i tempi di realizzazione delle misure individuate e gli Uffici responsabili dell'attuazione delle stesse, secondo i suggerimenti forniti dall'ANAC

³ Determinazione n. 12/2015 dell'ANAC, punto 6, lett. d).

nell'Allegato 1 al PNA 2019. Le misure di prevenzione della corruzione da attuarsi nel periodo 2020-2022 o già attuate negli anni precedenti sono state inoltre classificate secondo le tipologie suggerite dall'ANAC nel PNA 2019 (misure di controllo, di trasparenza, di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento, di regolamentazione, di semplificazione, di formazione, di rotazione e di disciplina del conflitto di interessi).

5.3.1 Misure generali di prevenzione della corruzione.

Le misure per la prevenzione della corruzione 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. Esse si caratterizzano per la capacità di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione, intervenendo in modo trasversale sull'intera Autorità. Le misure di prevenzione specifiche o particolari riguardano, invece, le singole attività riconducibili ai processi/attività a rischio.

Le misure di carattere generale sono le seguenti:

- 1) il Programma per la trasparenza;
- 2) il Codice etico, il Codice disciplinare e la disciplina del conflitto d'interesse;
- 3) la formazione del personale e la comunicazione del PTPC;
- 4) la rotazione straordinaria del personale;
- 5) la rotazione ordinaria del personale;
- 6) la formazione di commissioni e l'assegnazione agli uffici;
- 7) la segnalazione di illeciti da parte dei dipendenti (*whistleblowing*);
- 8) le dichiarazioni di inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi;
- 9) la disciplina della c.d. "incompatibilità successiva" (*pantouflage*);
- 10) l'informatizzazione dei processi e l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti.

5.3.1.1 Il Programma per la trasparenza.

La trasparenza viene confermata come 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 sul sito *web* istituzionale 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.

Come già indicato dall'ANAC nella delibera n. 1310/2016 e così come dalla stessa ribadito nel PNA 2019, il PTPC deve contenere una specifica sezione dedicata alla trasparenza, impostata come atto fondamentale, *"...con il quale sono organizzati i flussi informativi necessari a garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati"*. Nell'Allegato 1 vengono individuate le iniziative finalizzate a garantire un adeguato livello di trasparenza ai sensi di quanto previsto dal d.lgs. n. 33/2013 e successive modificazioni.

5.3.1.2 Il Codice etico, il Codice disciplinare e la disciplina del conflitto d'interesse.

Nell'ambito delle misure generali di prevenzione della corruzione, l'Autorità ha adottato, con delibera n. 58/2015 del 22 luglio 2015, il proprio Codice etico, in coerenza con quanto ribadito dall'ANAC nell'aggiornamento 2018 del PNA. Le disposizioni ivi previste si applicano a tutti i dipendenti dell'Autorità e ai soggetti titolari di un rapporto di consulenza, di collaborazione o di altro rapporto comunque denominato che, a qualsiasi titolo, compori la prestazione di opera, anche temporanea, presso l'Autorità, nonché ai praticanti e/o ai tirocinanti. Le disposizioni del Codice etico si applicano, inoltre, al Presidente, ai Componenti e al Segretario Generale dell'Autorità. L'Autorità, alla scadenza dell'incarico di Garante etico conferito nel 2015 al Prof. Sabino Cassese, il 28 dicembre 2018 ha conferito al Prof. Pippo Ranci Ortigosa l'incarico di Garante etico,

per assicurare la corretta ed imparziale interpretazione ed applicazione delle disposizioni previste dal Codice etico.

Negli ultimi mesi del 2018 è stata rinnovata la richiesta a tutto il personale dell'Autorità di compilare gli appositi moduli relativi alle dichiarazioni su possibili conflitti di interesse, previsti nell'ambito dell'applicazione del Codice etico e, nel corso del 2020, il RPCT procederà alla verifica a campione delle dichiarazioni rese dai dipendenti selezionando quelle che, ad un primo esame, sembrerebbero presentare profili di criticità.

L'Autorità, con delibera n. 115/2019 del 31 luglio 2019, ha adottato il Codice disciplinare, le cui disposizioni si applicano ai dipendenti di ruolo dell'Autorità nonché, in quanto compatibili, al personale assunto con contratto di lavoro a tempo determinato e a coloro che operino presso l'Autorità in posizione di comando o distacco da altre pubbliche amministrazioni, istituti e organismi pubblici o privati. Il Codice disciplinare, prevede, nell'ambito degli obblighi che devono essere rispettati dai dipendenti, la prestazione della propria attività con diligenza, correttezza e spirito di collaborazione in conformità alle leggi, ai regolamenti, al Codice etico e alle altre disposizioni interne dell'Autorità, il non utilizzo a fini personali delle informazioni di cui disponga per ragioni d'ufficio e il mantenimento del segreto d'ufficio.

5.3.1.3 La formazione del personale 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.

Così come avvenuto nel 2017 e nel 2018 in attuazione dei precedenti PTPC, nella giornata dell'11 dicembre 2019, su iniziativa del RPCT, si è svolto un corso di formazione di complessive 3 ore in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza destinato al nuovo personale assunto dall'Autorità nel corso del 2019.

L'obiettivo per il triennio 2020-2022 è quello di confermare l'erogazione di 3 ore di formazione per ciascun nuovo dipendente assunto dall'Autorità sui seguenti ambiti tematici:

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

Nell'Allegato 2 del presente PTPC sono previste, per il triennio 2020-2022, specifiche iniziative formative nell'ambito di alcune attività a maggior rischio corruttivo, in base a quanto raccomandato e suggerito dall'ANAC nel PNA 2019.

Per quanto riguarda la comunicazione interna, al fine di favorire la diffusione della conoscenza del PTPC e delle misure in esso contenute, verrà predisposta un'apposita sezione del portale intranet "*File sharing*", riservata al personale dell'Autorità, contenente tutta la documentazione relativa alla prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Sul piano della comunicazione esterna il PTPC, una volta adottato, è pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità nella sezione "Amministrazione Trasparente"; della pubblicazione è data notizia con un comunicato pubblicato in evidenza sulla *homepage*.

Nel corso del 2020 l'Autorità adotterà un primo aggiornamento del piano di formazione per il proprio personale che consenta anche uno sviluppo delle conoscenze multidisciplinari.

5.3.1.4 La rotazione straordinaria del personale.

L'istituto della rotazione c.d. straordinaria del personale è una misura generale di prevenzione della corruzione, così come ribadito dall'ANAC nel PNA 2019. L'art. 16, comma 1, lettera l-quater) del d.lgs. n. 165/2001 prevede infatti la rotazione "*del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*". Coerentemente con quanto auspicato dall'ANAC, il Segretario Generale,

qualora venisse a conoscenza di un avvio di procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva in capo a un dipendente dell'Autorità, provvederà all'assegnazione del medesimo dipendente ad altro ufficio, differente rispetto a quello in cui presta servizio.

5.3.1.5 La rotazione ordinaria del personale.

Nel corso del 2018 si è proceduto ad una prima significativa attuazione della misura di rotazione del personale dell'Autorità, provvedendo alla riallocazione in uffici diversi rispetto a quelli di prima assegnazione di funzionari già in servizio presso l'Autorità, in misura pari a quasi il 10% del personale complessivo in ruolo avente la medesima qualifica.

La predetta riallocazione è avvenuta sulla base delle specifiche competenze professionali, con modalità tali da non compromettere la funzionalità e l'efficienza delle articolazioni organizzative dell'Autorità.

Negli anni 2020 e 2021, con l'ampliamento della pianta organica da 90 a 120 unità e l'ingresso del primo contingente di personale a tempo determinato, è prevista un'ulteriore rotazione di personale.

5.3.1.6 La formazione di commissioni e l'assegnazione agli uffici.

L'ANAC, nel PNA 2019, ricorda alle pubbliche amministrazioni la corretta applicazione delle disposizioni previste dall'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001, secondo il quale, per coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per reati previsti nel Capo I del Titolo II del libro secondo del Codice penale⁴ il divieto: i) di far parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi; ii) di essere assegnati agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzione di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati; iii) di far parte di commissioni di gara per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

Ai fini della corretta applicazione della norma sopra citata l'Autorità provvederà pertanto, a partire dall'anno 2020, alla predisposizione di una specifica dichiarazione da sottoporre alla sottoscrizione dei dipendenti e/o dei soggetti ai quali intenderà conferire gli incarichi previsti dal citato art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001.

5.3.1.7 La segnalazione di illeciti da parte dei dipendenti (*whistleblowing*).

Sino agli ultimi mesi del 2019 è stata messa a disposizione dei dipendenti dell'Autorità un'apposita casella di posta elettronica, accessibile esclusivamente al RPCT, il cui indirizzo è anticorruzione@autorita-trasporti.it, che poteva essere utilizzata per informare, mediante inoltro di e-mail, il RPCT di eventuali condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza per ragioni connesse allo svolgimento delle proprie funzioni. Le comunicazioni dovevano 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 3 della legge n. 179/2017, il RPCT si è impegnato 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 RPCT assicura 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 RPCT nell'espletamento dei propri compiti assegnati in qualità di dirigente dell'Ufficio Affari generali, amministrazione e personale, le comunicazioni dovranno essere indirizzate direttamente al Segretario Generale dell'Autorità, che ne darà tempestivamente informazione al Consiglio.

⁴ Delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione.

Va segnalato che nel corso del 2019 non vi sono state segnalazioni di *whistleblowing* da parte dei dipendenti dell'Autorità.

Al fine di rendere più efficiente lo strumento, alla fine del 2019, a cura dell'Ufficio ICT, è stata resa disponibile nel portale intranet "*File sharing*" la procedura di raccolta delle segnalazioni provenienti dai dipendenti dell'Autorità, in riuso tramite ANAC, che assicura riservatezza e tutela, in particolare per quanto riguarda la protezione dei dati identificativi del segnalante.

Nel corso del 2020 la sopra citata procedura sarà resa disponibile nel sito *web* istituzionale dell'Autorità, a favore degli *stakeholders* e di tutti gli utenti interessati.

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

5.3.1.8 Le dichiarazioni di inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi.

Il d.lgs. n. 39/2013 ha introdotto una specifica disciplina in tema di inconferibilità e incompatibilità di incarichi per le pubbliche amministrazioni, ivi comprese le autorità amministrative indipendenti.

In particolare, in base a quanto richiesto dall'art. 20 del d.lgs. n. 39/2013, tutti i Dirigenti dell'Autorità hanno sottoscritto apposita dichiarazione sull'insussistenza delle cause di incompatibilità e inconferibilità previste dallo stesso decreto, impegnandosi altresì a comunicare tempestivamente eventuali variazioni del contenuto della medesima dichiarazione. Le dichiarazioni sono disponibili sul sito *web* istituzionale dell'Autorità, nella sezione "Amministrazione trasparente – Personale – Titolari di incarichi dirigenziali amministrativi di vertice e Titolari di incarichi dirigenziali (dirigenti non generali)".

A seguito dell'approvazione, da parte dell'ANAC, della Delibera n. 833 del 3 agosto 2016, recante le "*Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell'ANAC in caso di incarichi inconferibili e incompatibili*", nel corso del 2016 le dichiarazioni di cui sopra sono state integrate con l'elencazione sintetica, da parte del soggetto nominato, di tutti gli incarichi ricoperti negli ultimi cinque anni e con l'indicazione delle eventuali condanne da questo subite per i reati commessi contro la pubblica amministrazione.

Nel corso del triennio 2020-2022 sarà confermata la periodicità annuale nella dichiarazione sull'insussistenza delle cause di incompatibilità previste dal citato decreto.

5.3.1.9 La disciplina della c.d. "incompatibilità successiva" (*pantouflage*).

Relativamente alla c.d. "incompatibilità successiva" (*pantouflage*) e in base alle indicazioni, formulate dall'ANAC nel PNA 2019 e riportate nell'introduzione del presente PTPC, si evidenzia che, pur non essendo direttamente applicabile all'Autorità la disposizione prevista dall'art. 53, comma 16ter, del d.lgs. n. 165/2001, l'art. 2, comma 9, della l. n. 481/1995, prevede che "*Per almeno due anni dalla cessazione dell'incarico i componenti e i dirigenti delle Autorità non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con le imprese operanti nel settore di competenza; (...)*". Tale divieto, nel rispetto di quanto raccomandato dall'ANAC nel PNA 2019, si applicherà non soltanto a società, imprese e studi professionali privati ma anche ai soggetti privati partecipati o controllati da una pubblica amministrazione.

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

Si conferma quanto già previsto nei precedenti PTPC, ovvero 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, al fine di ridurre il rischio di fenomeni corruttivi che

interessino l'accesso indebito ai dati; tale patrimonio deve essere tutelato e gestito proporzionalmente al suo valore.

Nel corso del 2019 è stato messo in esercizio il nuovo sistema informativo integrato comprensivo della parte documentale di workflow e di modalità standard di trattazione, fascicolazione e archiviazione dei documenti e nel corso del 2020 verranno sviluppati i primi reports utili all'applicazione del controllo di gestione.

Per la protezione dei dati, l'Autorità ha predisposto nel 2019 un sistema di classificazione documentale comprensivo di una "classe di rischio", utile a determinare il livello di protezione e le specifiche misure di sicurezza da applicare, che sarà adottato nel corso del 2020.

Misure specifiche, in particolare per la gestione on-line dei reclami da parte degli utenti, sono state poste in essere già a partire dal 1° gennaio 2017.

5.3.2 Misure specifiche di prevenzione della corruzione.

Le misure di prevenzione della corruzione specifiche sono quelle che riguardano, invece, i singoli processi e attività di competenza dell'Autorità:

1. la regolazione;
2. la vigilanza e le sanzioni;
3. il contenzioso;
4. il contributo per il funzionamento dell'Autorità;
5. la gestione del personale;
6. l'amministrazione e il funzionamento;
7. i contratti pubblici;
8. l'attività istituzionale.

Le specifiche misure di prevenzione del rischio di corruzione sono state individuate nell'ambito dei singoli processi/attività sopra individuati e sono riportate nell'Allegato 2, secondo l'elaborazione descritta nel paragrafo 5.3 del presente PTPC.

5.4 Stesura del PTPC.

L'RPCT ha predisposto la proposta di PTPC relativa al triennio 2020 – 2022 che è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dell'Autorità nella seduta del 19 dicembre 2019 e successivamente pubblicato sul sito *web* istituzionale fino al 17 gennaio 2020 per la relativa consultazione pubblica.

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