



Ministero
delle infrastrutture e dei trasporti

**PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE
DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA
2018-2020**

Legge 6 novembre 2012 n. 190

*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e
dell'illegalità nella pubblica amministrazione*

Responsabile per la prevenzione della corruzione: Cosimo Caliendo

Responsabile per la trasparenza: Mario Nobile

GENNAIO 2018

INDICE

INDICE 2

INDICE DELLE ABBREVIAZIONI E ACRONIMI	4
1. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	5
1.1 Quadro descrittivo dei reati riconducibili alla nozione generale di corruzione	9
2. LA STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	15
2.1 Premessa	15
2.2 Il contesto interno - Profili organizzativi dell'Amministrazione e relativa missione istituzionale ..	17
2.2.1 Funzioni dell'amministrazione	21
2.3 Contesto esterno	23
2.4 Gli attori principali ed i ruoli nel sistema di prevenzione della corruzione: i soggetti coinvolti nella prevenzione della corruzione	24
2.5 Le peculiarità inerenti i Commissari straordinari nominati dal Governo	32
3. MISURE E STRUMENTI DI CARATTERE GENERALE PREORDINATI DALLA LEGGE ALLA RIDUZIONE DEL RISCHIO CORRUZIONE	34
3.1 Premessa	34
3.2 La rotazione del personale	34
3.3 Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. <i>whistleblower</i>)	38
3.4 La formazione del personale	40
3.5 Il codice di comportamento integrativo	43
3.6 Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi	43
3.7 Il monitoraggio dei tempi procedurali	44
3.8 Il monitoraggio dei rapporti dell'Amministrazione con i soggetti esterni	46
3.9 I patti di integrità e i protocolli di intesa	48
3.10 Il R.A.S.A.	49
4. LA TRASPARENZA.....	51
4.1 Premessa	51
4.2 Attuazione degli obblighi e delle misure sulla trasparenza.....	51
4.3 Obiettivi strategici contenuti nella Direttiva del Ministro e collegamenti con il Piano della performance	54
4.4 Misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi	55
4.5 L'accesso civico "semplice" e "generalizzato" (F.O.I.A.)	58
4.6 Modalità stabilite per la vigilanza ed il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di pubblicazione	62
4.7 Sezione "Amministrazione Trasparente"- elenco degli obblighi di pubblicazione.....	63
5. LA MAPPATURA DEI PROCESSI, LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE ED I CORRELATI OBIETTIVI DI PERFORMANCE DEL MINISTERO	65
5.1 La mappatura dei processi e la valutazione del rischio di corruzione.....	65
5.2 Il trattamento del rischio e gli obiettivi nel Piano della performance	70
6. IL RISCHIO NELLE AREE OPERATIVE DEL MINISTERO E LE MISURE ADOTTATE .	73
7. SINTESI PROGRAMMATICA DELLE ATTIVITA' DEL MINISTERO PER IL TRIENNIO 2018-2020.....	77

Allegato 1 – Obblighi di trasparenza

Allegato 2 – Tabelle di sintesi dei principali risultati della mappatura del rischio

INDICE DELLE ABBREVIAZIONI E ACRONIMI

A.N.A.C.	Autorità nazionale anticorruzione
C.C.M.I.T.	Codice integrativo di comportamento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
P.N.A.	Piano Nazionale Anticorruzione
P.T.P.C.	Piano triennale della prevenzione della corruzione
P.T.P.C.T.	Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza
P.T.T.I.	Programma triennale per la trasparenza e l'integrità
R.P.C.	Responsabile per la prevenzione della corruzione
S.N.A.	Scuola Nazionale dell'Amministrazione
O.I.V.	Organismo indipendente di valutazione della <i>performance</i>
A.V.C.P.	Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture
PAT	Portale Amministrazione Trasparente
F.O.I.A.	<i>Freedom of Information Act</i>
R.A.S.A.	Responsabile dell'anagrafe per la stazione appaltante

1. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Il fenomeno della corruzione e dell'illegalità rappresenta nel nostro Paese un problema di primaria importanza, soprattutto perché di fatto costituisce un concreto ostacolo ad un ordinato sviluppo dell'economia e della società. Sono numerose le ricerche che collocano l'Italia, con riferimento alla tematica della corruzione, in posizioni non del tutto lusinghiere rispetto alla maggioranza dei Paesi a sviluppo avanzato, determinando un "gap" etico che pare contraddistinguere il nostro Paese con connotazioni particolarmente negative, pur avendo il fenomeno una portata di carattere mondiale. Stando alle recenti rilevazioni di *Transparency International*, i dati relativi all'indice di percezione della corruzione evidenziano il collocamento dell'Italia al sessantesimo posto su 176 Paesi analizzati nel mondo e al terzultimo posto nei Paesi dell'area UE e dell'Europa Occidentale, seguita solo da Grecia e Bulgaria (dal 2012 l'Italia risulta peraltro aver scalato 12 posizioni, il che non ridimensiona certo l'entità del fenomeno, ma è indizio che le politiche avviate in questi ultimi anni cominciano a produrre qualche effetto, sia pur modesto). Oltretutto, va considerato che il carattere sommerso e occulto dei fenomeni corruttivi ne amplifica l'incidenza e rende indispensabile apprestare presidi idonei a fronteggiarlo adeguatamente.

L'ordinamento nazionale, muovendo in maniera prevalente, ancorché non esclusiva, dalle fattispecie di reato da tempo esistenti nel nostro codice penale in tema di comportamenti corruttivi, di cui si dirà di seguito, si è posto negli ultimi anni con particolare attenzione il problema della prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, in relazione alle attività da quest'ultima svolte, nell'intento di pervenire ad una disciplina idonea non solo a reprimere le condotte illegali di tale tipo, ma anche ad imporre nello specifico comparto l'adozione di idonee misure di contrasto dei fenomeni corruttivi, anche in attuazione dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

La legge 6 novembre 2012, n. 190, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, costituisce la prima normativa organica adottata in Italia per affrontare adeguatamente la problematica, dando peraltro attuazione anche ad impegni assunti in sede internazionale e, principalmente, a quanto disposto dall'articolo 6 della Convenzione ONU contro la corruzione del 31 ottobre 2003, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116 e dagli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo del 27 gennaio 1999, ratificata con la legge 28 giugno 2012, n. 110.

Il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 è intervenuto poi a rafforzare, migliorare, razionalizzare e, nel contempo, semplificare alcuni fondamentali aspetti della predetta normativa, con l'obiettivo di creare una più incisiva leva sulle strutture dell'amministrazione pubblica e sui suoi responsabili e pervenire a risultati sempre più soddisfacenti nella lotta alle varie forme di corruzione. La definizione del fenomeno "corruzione" che si intende contrastare si rivela più ampia di quella del reato di corruzione e dell'insieme dei consimili reati contro la pubblica amministrazione, andando a coincidere con la cosiddetta "*maladministration*", nozione che va riferita ad ogni decisione o comportamento di un dipendente pubblico che presenti aspetti devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento di natura impropria da parte di interessi particolari, come già evidenziato nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica del 25 gennaio 2013, n. 1 e nel primo Piano Nazionale Anticorruzione 2013, approvato con la delibera CiVIT n. 72/2013 e poi nei successivi aggiornamenti. Il P.N.A. è stato infatti aggiornato con la determinazione A.N.A.C. 28 ottobre 2015, n. 12 e, più recentemente, con la delibera A.N.A.C. 3 agosto 2016 n. 381. I tre documenti costituiscono, nell'insieme, atti di indirizzo per le amministrazioni chiamate ad adottare o ad aggiornare concrete e effettive misure di prevenzione di fenomeni corruttivi.

Originariamente, infatti, ai sensi dell'articolo 1, comma 9, della legge n.190/2012, il P.N.A, era predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica e successivamente approvato dalla CiVIT. A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 125 del 2013, di conversione del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, la CiVIT ha assunto la denominazione di "Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche" (A.N.A.C.). Con l'articolo 9 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, detta Autorità ha acquisito la denominazione di "Autorità Nazionale Anticorruzione", divenendo anche titolare dei compiti e delle funzioni fino a quel momento attribuiti all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cui è stata disposta la soppressione.

Essendo ormai acquisito e già in passato illustrato in più momenti ed in molteplici sedi l'impianto generale della normativa anticorruzione contenuta nella legge n. 190/2012, si rivela utile piuttosto soffermarsi sinteticamente sulle principali innovazioni in materia introdotte al riguardo dal decreto legislativo n. 97/2016, di seguito indicate.

- Il Piano Nazionale Anticorruzione viene adottato dall'A.N.A.C., sentiti il Comitato interministeriale di cui al comma 4 della legge e la Conferenza Unificata e costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni.

- Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità è stato abrogato come atto a se stante, per entrare a far parte integrante del Piano triennale per la prevenzione della corruzione quale specifica sezione dello stesso.
- L'Autorità Nazionale Anticorruzione è chiamata ad esercitare, nell'ambito delle proprie prerogative di vigilanza e controllo, poteri ispettivi e può pertanto richiedere notizie, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni ed ordinare l'adozione di atti o provvedimenti o la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani anticorruzione e le regole sulla trasparenza.
- Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è scelto dall'organo di indirizzo politico di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, non più solo di prima fascia e non può subire misure discriminatorie per motivi collegati alle sue funzioni.
- Vengono ulteriormente specificate e rafforzate altresì le competenze del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (in precedenza, oltre a quelle definite nella stessa legge n. 190/2012, il Dipartimento della funzione pubblica, con la circolare n. 1/2013, aveva aggiunto ovvero meglio esplicitato alcune di tali competenze). Tra le nuove attribuzioni rientra l'obbligo di segnalare, oltre che all'organo di indirizzo politico, anche all'O.I.V. le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e la conferma di quello di trasmettere – entro il 15 dicembre di ogni anno - all'organo di indirizzo politico ed all'O.I.V. una Relazione recante i risultati dell'attività svolta, da pubblicare nel sito istituzionale dell'amministrazione.
- L'organo di indirizzo politico definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione. Viene così per norma imposta ineludibilmente l'introduzione di obiettivi strategici sul tema dell'integrità e della prevenzione dei fenomeni corruttivi. Trattasi peraltro di una prassi già da tempo consolidata presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, prima ancora che la norma venisse adottata.
- All'OIV vengono inoltre affidate alcune specifiche competenze, in quanto detto Organismo:
 - verifica la coerenza del Piano triennale con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale;
 - verifica che nella misurazione e valutazione della *performance* si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza;

- verifica i contenuti della Relazione del Responsabile della prevenzione della corruzione (e della trasparenza) sui propri risultati in rapporto agli obiettivi concernenti le misure anticorruzione e la trasparenza;
- può chiedere al predetto R.P.C., al fine della verifica della coerenza con gli obiettivi strategici dei contenuti della Relazione, le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento della verifica e può effettuare al riguardo audizioni di dipendenti;
- riferisce all'Autorità Nazionale Anticorruzione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza (attività di referto).

Le nuove disposizioni, che le varie amministrazioni stanno portando ad esecuzione, saranno in grado di potenziare i meccanismi di presidio del fenomeno corruttivo, per il conseguimento di risultati sempre più significativi nella prevenzione del fenomeno.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per parte sua, ha attivato, nelle sue varie componenti, ogni opportuna disposizione organizzativa per dare avvio alla regolare applicazione del quadro normativo complessivo sopra descritto, del quale si cominceranno ad apprezzare gli effetti nei prossimi mesi.

Per il triennio 2018-2020 è pertanto impegno programmatico del Ministero, che pure, come si è detto, ha anticipato alcuni aspetti della riforma, dare corso alle potenziate funzioni di controllo e di referto sul fenomeno corruttivo nella maniera più efficace ed incisiva possibile.

Per mere motivazioni di comodità espositiva ed in ragione della permanenza, nel Ministero, di due distinte figure di Responsabili, rispettivamente per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, nel presente Piano il Responsabile della prevenzione della corruzione sarà costantemente indicato con tale denominazione o con l'acronimo R.P.C., quantunque nella nuova normativa detta figura sia andata sostanzialmente ad integrarsi con l'altra e fermo restando che, comunque, il Piano, nella sua struttura e nella sua denominazione, viene formulato ed articolato come pianificazione complessiva delle due componenti e, pertanto, menzionato costantemente come Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (P.T.P.C.T.) e con tale denominazione allegato al provvedimento ministeriale di approvazione.

1.1 Quadro descrittivo dei reati riconducibili alla nozione generale di corruzione

I principali reati contro la pubblica amministrazione commessi ad opera dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio sono previsti dal Capo I del Titolo II del Codice penale e costituiscono il risultato di un processo evolutivo di normazione che ha origine nel codice Rocco e che si è via via arricchito di nuovi contenuti soprattutto per effetto della legge 6 novembre 2012, n. 190 e della successiva legge 27 maggio 2015, n. 69 (Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio).

Si riporta sinteticamente qui di seguito l'elenco delle principali norme penali di riferimento, mentre più avanti saranno evidenziate le novità introdotte dalle leggi citate e le nuove fattispecie di reato di recente introdotte:

- a) Peculato (art. 314 c. p.)
- b) Peculato mediante profitto dell'errore altrui (art.316 c. p.)
- c) Concussione (art. 317 c. p.)
- d) Corruzione (art. 318 e segg. c. p.)
- e) Corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c. p.- articolo aggiunto dalla l. 26 aprile 1990, n. 86)
- f) Abuso d'ufficio (art. 323 c. p.)
- g) Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio (art. 325 c. p.)
- h) Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio (art. 326 c. p.)
- i) Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione (art. 328 c. p.)
- l) Turbata libertà negli incanti (art. 353 c. p.)
- m) Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (art. 353-bis c. p.)
- n) Truffa ai danni dello Stato (art. 640, comma 2, n. 1, c. p.), quest'ultimo, peraltro, classificato tra i delitti contro il patrimonio.

Con le leggi 6 novembre 2012, n. 190, e 27 maggio 2015, n. 69, il legislatore è intervenuto incisivamente sulla materia, anche sulla base di fatti di cronaca conclamati e dell'insorgere di nuove tipologie di comportamenti illeciti, in modo da aggiornare il quadro delle condotte da reprimere penalmente nell'ambito delle fattispecie di reato aventi connotazioni corruttive ed ha

modificato ed integrato la normativa penale di base secondo tre diverse modalità d'intervento:

- 1) incremento delle pene per taluni reati;
- 2) modifica di alcune preesistenti figure delittuose;
- 3) ampliamento del novero delle figure delittuose rilevanti mediante l'introduzione di nuove fattispecie di reato.

Si riporta, di seguito, un quadro sinottico delle modifiche, distinto per tipologia di intervento.

1. Incremento delle pene per reati già previsti dal codice penale		
Reato	Pene precedenti	Pene nuove
Art. 314 - Peculato	il minimo edittale, in precedenza pari ad anni tre di reclusione	La legge 190/2012 ha portato il minimo edittale a quattro anni, la legge 69/2015 ha portato il massimo a dieci anni e sei mesi
Art. 323, comma 1 - abuso di ufficio	la pena tra un minimo di sei mesi ed un massimo di tre anni di reclusione	La legge 190/2012 ha elevato la pena tra uno e quattro anni di reclusione.
319 - corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio (corruzione propria)	pena della reclusione da due a cinque anni di reclusione	La legge 190/2012 ha elevato pena della reclusione da quattro ad otto anni di reclusione; la legge 69/2015 ha portato la pena detentiva da un minimo di 6 anni a un massimo di 10 anni
Art. 319-ter comma 1 - corruzione in atti giudiziari	pena della reclusione da tre a otto anni	La legge 190/2012 ha elevato la pena della reclusione da quattro a dieci anni, portata dalla legge 69/2015 da sei a dodici anni
319-ter comma 2 - corruzione in atti giudiziari (ipotesi aggravata)	il minimo edittale di quattro anni di reclusione	La legge 190/2012 ha fissato il minimo edittale a cinque anni di reclusione; attualmente (legge n. 69/2015), le pene sono le seguenti: se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della

		reclusione da otto a venti anni.
Art. 317 concussione	limite edittale minimo quattro anni di reclusione	limite edittale minimo sei anni di reclusione

NB: Occorre considerare che la modifica delle pene sopra evidenziata esplica i suoi effetti sulla durata della prescrizione e sulla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici. In particolare, poiché l'art. 317-bis c.p., secondo comma, prevede che ove, a seguito del riconoscimento di circostanze attenuanti, venga inflitta la pena della reclusione per un tempo inferiore a tre anni, la conseguente interdizione è temporanea e non permanente. E' evidente che l'aumento del minimo edittale rende più difficile il verificarsi del caso della fruizione del beneficio. L'aumento del massimo edittale comporta, inoltre, il superamento della soglia di cui all'art. 280 c.p.p., e, di conseguenza, il venire meno dell'impossibilità di disporre misure coercitive personali, come della custodia cautelare in carcere. Inoltre, il superamento del limite di pena di anni tre nel massimo consente l'arresto facoltativo in flagranza di cui all'art. 381 c.p.p..

2. Modifica di alcune preesistenti figure delittuose del codice penale e del codice civile ed inasprimento delle pene

Reato	Testo previgente	Testo nuovo
Art. 318 - corruzione per un atto d'ufficio (corruzione impropria)	Precedente fattispecie criminosa: pubblico ufficiale che, per compiere un atto del suo ufficio, riceve per sé o per un terzo, in denaro o altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta o ne accetta la promessa e, al comma secondo, quello del pubblico ufficiale che riceve la retribuzione per un atto d'ufficio da lui già compiuto. Reclusione da sei mesi a tre anni.	ridenominato “Corruzione per l’esercizio della funzione”. Attuale figura criminosa: “pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa”. reclusione da uno a cinque anni. Il secondo comma dell’art. 318 è stato abrogato (legge n 190/2012). La legge 69/2015 ha portato il massimo a sei anni.
Art. 317 – concussione.	Prevedeva le distinte condotte di costrizione e di induzione ed era riferita sia al pubblico ufficiale che all’incaricato di pubblico servizio. Il minimo edittale della pena era di quattro anni di reclusione.	Prevede solo la condotta di costrizione ed è riferita solo al pubblico ufficiale. Il minimo edittale della pena è di sei anni di reclusione. La modalità della induzione è stata ricollocata nel nuovo art. 319 – quater (legge 190/2012).
Art. 2635 cod. civ.	Il previgente testo dell’art. 2635 prevedeva il delitto di infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità, costituente reato proprio degli organi gestionali e di controllo delle società.	legge 190/2012: L’articolo è stato completamente riscritto, sostituendo il precedente delitto con la nuova fattispecie della “corruzione tra privati”: <i>“Salvo che il fatto costituisca più grave reato, gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, che, a seguito della dazione o della promessa di denaro o altra utilità, per sé o per altri, compiono od omettono atti, in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, cagionando nocumento alla società, sono puniti con la reclusione da uno a tre anni.</i> <i>Si applica la pena della reclusione fino a un anno e sei mesi se il fatto è commesso da chi è sottoposto alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti indicati al primo comma.</i> <i>Chi dà o promette denaro o altra utilità alle persone indicate nel primo e nel secondo comma è punito con le pene ivi previste.</i> <i>Le pene stabilite nei commi precedenti sono raddoppiate se si tratta di società</i>

		<p><i>con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante ai sensi dell'articolo 116 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni.</i></p> <p><i>Si procede a querela della persona offesa, salvo che dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi.”.</i></p>
--	--	---

3. Introduzione di nuove fattispecie di reato (legge 190/2012) e inasprimento delle pene (legge 69/2015)

Art. 319-*quater* Induzione indebita a dare o promettere utilità, secondo cui “salvo che il fatto costituisca più grave reato, il pubblico ufficiale o l’incaricato di pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità è punito con la reclusione da tre a otto anni”. Il secondo comma dell’art. 319-*quater* prevede la punibilità del soggetto che dà o promette denaro od altra utilità. La legge n. 69/2015 ha elevato le misure della sanzione in ragione di un minimo di sei anni ed un massimo di dieci anni e sei mesi.

Art. 346-*bis* Traffico di influenze illecite. La norma sanziona il comportamento di “chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-*ter*, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l’incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all’omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio”. La nuova fattispecie è punita con la reclusione da uno a tre anni.

Il secondo comma prevede che la stessa pena si applica “a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale”.

Il comma terzo prevede che la pena è aumentata “se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio”.

Il quarto comma prevede che le previste pene “sono altresì aumentate se i fatti sono commessi in relazione all’esercizio di attività giudiziarie”.

Il quinto comma prevede che le pene sono diminuite “se i fatti sono di particolare tenuità”.

Per completezza di trattazione va infine ricordato che, intervenendo in sede di modifica al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, il legislatore nazionale ha provveduto ad inserire nell’ambito dei reati che costituiscono presupposto della responsabilità amministrativa degli enti sia il delitto di induzione indebita di cui all’articolo 319-*quater* c.p., sia quello di corruzione tra privati di cui all’art. 2635 c.c.; peraltro, in tal caso la responsabilità è limitata all’ente del quale è vertice apicale o dipendente il corruttore. Rilevante è altresì la reintroduzione, ad opera della legge n. 69/2015, della figura dell’incaricato di pubblico servizio come soggetto attivo del reato di concussione, precedentemente espunta dalla legge n. 189/2012.

2. LA STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

2.1 Premessa

In base alle previsioni dell'articolo 1, comma 5, della legge n. 190/2012, le pubbliche amministrazioni centrali sono tenute a definire annualmente un Piano di prevenzione della corruzione che fornisca una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indichi nel contempo gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio.

L'articolo 1, comma 8, della citata legge, anche nella sua nuova formulazione introdotta dall'articolo 41 del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, precisa che l'organo di indirizzo politico adotta il Piano su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione entro il 31 gennaio di ogni anno e ne cura peraltro la trasmissione all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione costituisce lo strumento attraverso il quale l'amministrazione descrive e mette a sistema un processo complesso ed articolato, che comprende diverse fasi tra loro collegate, finalizzato alla formulazione di una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo e, quindi, delinea un programma di attività derivante da una fase preliminare di analisi, mediante la quale si procede ad esaminare l'organizzazione dell'amministrazione, le sue regole e le sue prassi di funzionamento in termini di potenziale esposizione al fenomeno della corruzione. A tal fine l'amministrazione, tenendo conto del contesto di riferimento, deve innanzitutto ricostruire il sistema dei processi organizzativi, individuare ed aggiornare la mappatura dei procedimenti operativi delle proprie strutture, identificare i meccanismi di controllo esistenti ed individuare le aree maggiormente sensibili.

Con il Piano, in sostanza, l'amministrazione pianifica le azioni da attivare per ridurre e, se possibile, azzerare, il rischio di comportamenti corrotti, attraverso un processo di valutazione probabilistica del rischio e l'adozione di un sistema di gestione dei rischi individuati. Concretamente, l'amministrazione deve dar corso ad un processo articolato sinteticamente nelle seguenti fasi:

- a) individuazione delle aree di rischio e graduazione di quest'ultimo, al fine di verificare la sussistenza di aree di attività per le quali maggiormente si rivela indispensabile un presidio di misure idoneo a prevenire il fenomeno (le più frequenti aree di rischio, comuni a più amministrazioni, sono identificate dalla legge stessa);
- b) determinazione, per ciascuna area individuata, dell'esigenza di apprestare presidi capaci di ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, con indicazione, in particolare, delle misure di prevenzione da adottare (distinguibili in misure obbligatorie, qualora discendano necessariamente dalla legge o da altre fonti normative, e misure

ulteriori, che vengono determinate e previste nel Piano ancorché non discendenti da specifiche disposizioni normative);

- c) identificazione di misure di carattere trasversale, quali la trasparenza, che ormai costituisce apposita sezione del Piano, l'informatizzazione dei processi, l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti, il monitoraggio sul rispetto dei termini fissati per la conclusione dei procedimenti di competenza dell'amministrazione stessa;
- d) individuazione, con riferimento a ciascuna misura da implementare, del responsabile e del termine posto per l'attuazione, ponendo in connessione tali elementi con il ciclo della *performance*, in modo che siano precisati obiettivi, indicatori, misure, responsabili, tempistica e risorse;
- e) previsione di obblighi di informazione nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e individuazione dei tempi e delle modalità di verifica dell'attuazione e dell'efficacia delle misure adottate.

Il presente Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, P.T.P.C.T. 2018-2020, è stato elaborato in osservanza delle disposizioni della legge n. 190/2012 e successive modificazioni e delle indicazioni fornite con il Piano Nazionale Anticorruzione di cui alla delibera A.N.A.C. n. 831 del 3 agosto 2016, nonché con quelle, precedenti, di cui alla determinazione A.N.A.C. 28 ottobre 2015, n. 12 ed al Piano Nazionale Anticorruzione 2013, approvato con delibera CiVIT n. 72/2013.

In particolare la nuova disciplina contenuta nel P.N.A. 2016:

- contiene indicazioni che impegnano le amministrazioni pubbliche sia allo svolgimento di analisi della realtà amministrativa e organizzativa, relative alle attività di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione, sia all'adozione di concrete misure di prevenzione della corruzione;
- prevede un maggiore coinvolgimento degli organi politici nella formazione e attuazione dei Piani, nonché un ruolo rilevante degli O.I.V., chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della *performance* degli uffici e dei dipendenti pubblici;
- unifica, come si è accennato, in un solo strumento il Piano triennale della prevenzione della corruzione (P.T.P.C.) e il Programma triennale della trasparenza ed integrità (P.T.T.I.) delle amministrazioni, prevedendo una possibile articolazione delle attività in rapporto alle caratteristiche organizzative e dimensionali delle stesse.

Il Piano ha tenuto conto altresì di talune difficoltà che ancora si registrano nell'attuazione ed aggiornamento delle misure di prevenzione, ma anche dei progressi compiuti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con particolare riferimento alla graduale diffusione della cultura della legalità.

Le strategie di prevenzione della corruzione elaborate dal Ministero, in linea con gli indirizzi espressi dal Dipartimento della funzione pubblica a suo tempo e, più recentemente, dall'A.N.A.C. attraverso il P.N.A. nella sua versione vigente, si sostanziano pertanto nelle misure dirette a:

- ridurre le circostanze e le condizioni che possano favorire l'insorgere di casi di corruzione;
- incrementare la capacità di portare allo scoperto i comportamenti corruttivi;
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

L'individuazione, adozione, attuazione e monitoraggio delle misure strategiche di prevenzione della corruzione richiedono, come si è detto, una precisa identificazione del contesto organizzativo ed operativo interno dell'organizzazione, ma anche esterno nel quale tali misure devono operare.

E' necessario, quindi, innanzitutto illustrare l'organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (D.P.C.M. 11 febbraio 2014 n. 72) e le relative funzioni, analizzare il contesto esterno nel quale operano le sue strutture, identificare i soggetti coinvolti nel processo, illustrare il contenuto del Piano triennale di prevenzione della corruzione come identificato dalla legge, ossia nella sua configurazione di strumento attraverso il quale l'Amministrazione formula la strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo all'interno delle proprie strutture, inglobando altresì la realizzazione delle attività indirizzate ad assicurare la trasparenza del Ministero.

2.2 Il contesto interno - Profili organizzativi dell'Amministrazione e relativa missione istituzionale

L'attuale organizzazione del Ministero è stata determinata dal D.P.C.M. 11 febbraio 2014 n. 72, col quale è stato adottato il "*Regolamento recante la riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'articolo n. 2 del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135*". Il provvedimento individua i seguenti centri di responsabilità amministrativa.

1. Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro
2. Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici
3. Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale
4. Consiglio superiore dei lavori pubblici
5. Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera

I due Dipartimenti sono articolati, a livello centrale, in Direzioni generali ed a livello periferico, rispettivamente, in Provveditorati interregionali per le opere pubbliche ed in Direzioni generali territoriali, come di seguito indicato.

Uffici centrali

DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI		DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE	
DIREZIONE GENERALE PER LO SVILUPPO DEL TERRITORIO, LA PROGRAMMAZIONE ED I PROGETTI INTERNAZIONALI		DIREZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEGLI AFFARI GENERALI	
DIREZIONE GENERALE PER L'EDILIZIA STATALE E GLI INTERVENTI SPECIALI		DIREZIONE GENERALE PER LA MOTORIZZAZIONE	
DIREZIONE GENERALE PER LA CONDIZIONE ABITATIVA		DIREZIONE GENERALE PER LA SICUREZZA STRADALE	
DIREZIONE GENERALE PER LE STRADE E LE AUTOSTRADE E LA VIGILANZA E LA SICUREZZA NELLE INFRASTRUTTURE STRADALI		DIREZIONE GENERALE PER IL TRASPORTO STRADALE E L'INTERMODALITÀ	

DIREZIONE GENERALE PER LA REGOLAZIONE ED I CONTRATTI PUBBLICI	DIREZIONE GENERALE PER IL TRASPORTO E LE INFRASTRUTTURE FERROVIARIE
DIREZIONE GENERALE PER LE DIGHE E LE INFRASTRUTTURE IDRICHE ED ELETTRICHE	DIREZIONE GENERALE PER I SISTEMI DI TRASPORTO AD IMPIANTI FISSI E IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE
DIREZIONE GENERALE PER LA VIGILANZA SULLE CONCESSIONARIE AUTOSTRADALI	DIREZIONE GENERALE PER LA VIGILANZA SULLE AUTORITÀ PORTUALI, LE INFRASTRUTTURE PORTUALI ED IL TRASPORTO MARITTIMO E PER VIE D'ACQUA INTERNE
DIREZIONE GENERALE PER I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI	DIREZIONE GENERALE PER GLI AEROPORTI E IL TRASPORTO AEREO

Uffici periferici

DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI		DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE
PROVVEDITORATO D'AOSTA-LIGURIA	PIEMONTE -VALLE	DIREZIONE GENERALE TERRITORIALE DEL NORD-OVEST
PROVVEDITORATO ROMAGNA	LOMBARDIA-EMILIA	DIREZIONE GENERALE TERRITORIALE DEL NORD-EST
PROVVEDITORATO ADIGE-FRIULI-VENEZIA GIULIA	VENETO-TRENTINO-ALTO	DIREZIONE GENERALE TERRITORIALE DEL CENTRO
PROVVEDITORATO UMBRIA	TOSCANA-MARCHE-	DIREZIONE GENERALE TERRITORIALE DEL SUD
PROVVEDITORATO SARDEGNA	LAZIO-ABRUZZO-	
PROVVEDITORATO PUGLIA-BASILICATA	CAMPANIA-MOLISE-	
PROVVEDITORATO CALABRIA-SICILIA		

Sono altresì inseriti nell'organizzazione del Ministero la Struttura Tecnica di missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'Alta sorveglianza, il Servizio per l'Alta sorveglianza sulle grandi opere, il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, la Direzione generale per le investigazioni ferroviarie e marittime, il Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori, il Comitato unico di garanzia.

Va in particolare dato rilievo alla circostanza che, con decreto ministeriale 9 giugno 2015, n. 194, e successive modificazioni, è stata soppressa la Struttura tecnica di missione di cui al decreto ministeriale 10 febbraio 2003 n. 356, è stata istituita l'anzidetta "Struttura Tecnica di missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'Alta sorveglianza", i cui compiti sono incentrati sulle attività di indirizzo e pianificazione strategica, impulso, analisi, studio e ricerca, supporto e consulenza nelle materie istituzionalmente affidate al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, mentre, contestualmente, sono state trasferite alle varie Direzioni generali, *ratione materiae*, le competenze di gestione delle grandi opere, in precedenza assegnate alla Struttura soppressa.

E' anche da segnalare che l'articolo 21, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge n. 111 del 15 luglio 2011, allo scopo di favorire il trasferimento alle regioni delle relative attività, ha attribuito tutte le funzioni ed i compiti delle gestioni commissariali governative ferroviarie alla competente Direzione generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, determinando la cessazione degli incarichi commissariali a suo tempo affidati e, con decorrenza dall'8 luglio 2011, l'assunzione da parte della Direzione generale competente per il trasporto pubblico locale della gestione della ferrovia circumetnea- FCE, azienda che opera nel settore del trasporto pubblico locale del comprensorio etneo, ed offre servizi su ferro-metro-gomma.

Per ulteriori approfondimenti circa i compiti e l'organizzazione del Ministero si rimanda al sito istituzionale www.mit.gov.it, sezione "Amministrazione Trasparente - Organizzazione".

2.2.1 Funzioni dell'amministrazione

La missione istituzionale prioritaria del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si incentra sui compiti relativi alla realizzazione delle grandi opere infrastrutturali strategiche ed a quelli diretti ad assicurare la mobilità organizzando le grandi linee di comunicazione ferroviaria, stradale, aerea e marittima del Paese.

Nel settore delle infrastrutture, le principali competenze spaziano dalla realizzazione di interventi di edilizia statale, di ricostruzione delle zone colpite da calamità naturali, di repressione dell'abusivismo edilizio, fino ad arrivare alla riduzione delle barriere architettoniche e alla gestione delle

politiche abitative per attuare le iniziative sociali, comunitarie e internazionali esistenti in materia di accesso all'abitazione.

Mediante l'indicazione delle "norme tecniche di costruzione", inoltre, e nell'ambito della classificazione delle aree a rischio sismico, il Ministero svolge un delicatissimo compito di regolazione nonché di vigilanza tecnica, finanziaria e operativa e, in molti casi, di controllo sulle modalità costruttive di opere viarie, infrastrutturali e strategiche al fine della prevenzione dei disastri idrogeologici e della riduzione degli effetti dei fenomeni tellurici.

Il Ministero indirizza e coordina, altresì, la normativa in materia di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari e speciali, svolgendo attività di supporto e consulenza per le amministrazioni aggiudicatrici e per i soggetti aggiudicatori.

Nel contesto della materia della mobilità e dei trasporti i più rilevanti settori di intervento sono quelli stradale, ferroviario, portuale ed aereo.

Nel settore del trasporto stradale provvede, tra l'altro, alla revisione del Codice della strada, all'omologazione ed all'accertamento dei requisiti di idoneità alla circolazione stradale dei veicoli e dei conducenti nonché alla disciplina normativa del trasporto di merci pericolose.

Nel settore ferroviario svolge attività di indirizzo e programmazione degli interventi previsti per il tramite dei contratti di programma con Rete Ferroviaria Italiana (R.F.I. Gruppo FS), Trenitalia e le altre ferrovie concesse.

Presiede, poi, alla programmazione ed allo sviluppo della portualità, mettendo altresì in atto la vigilanza amministrativa e contabile sulle Autorità di sistema portuali ed il monitoraggio degli interventi.

Nell'ambito del trasporto aereo, programma e vigila sull'efficacia, efficienza, economicità dell'azione dell'E.N.A.C. e dell'E.N.A.V. S.p.A., con quest'ultimo a mezzo di appositi contratti di programma.

Con riferimento ai settori aereo, ferroviario e marittimo promuove il trasporto combinato e l'intermodalità del trasporto delle merci, incentivando, ad esempio, le "autostrade del mare" e ponendosi come obiettivo il rilancio

dell'integrazione dei sistemi, anche attraverso una maggiore competizione tra gli operatori, ai fini di una migliore qualità dei trasporti per l'utenza.

Proprio il costante miglioramento della mobilità, in particolare a favore dei pendolari, è alla base della volontà di realizzare azioni strategiche con le regioni e gli Enti locali e interventi strutturali per il potenziamento, l'estensione e l'ammodernamento del trasporto pubblico (ne è un esempio l'Osservatorio del trasporto pubblico locale). Detta, inoltre, gli indirizzi generali in materia di politica tariffaria, salvaguardando la concorrenza e la qualità dei servizi di trasporto. Infine, il Ministero è costantemente impegnato in importanti azioni ed iniziative per la diffusione e la promozione della cultura della sicurezza: sicurezza nel trasporto stradale, ferroviario, aereo e marittimo, quest'ultima intesa anche come vigilanza delle coste per la salvaguardia della vita umana in mare.

2.3 Contesto esterno

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti opera su una serie notevolmente ampia di attività e, nel tempo, ha visto trasformarsi la sua missione istituzionale da amministrazione con svariati compiti operativi di gestione diretta degli affari ad amministrazione con prevalenti funzioni di pianificazione/programmazione e finanziamento di opere ed interventi da realizzare a livello territoriale, da un lato, e di monitoraggio della loro realizzazione, dall'altro, cui si affiancano limitate, ancorché significative funzioni di regolazione e vigilanza nei confronti di enti pubblici e soggetti e società con attività di mercato nel settore di competenza generale del Ministero (significativo, in proposito, è stato il quadro istituzionale emerso dalla modifica del Titolo V della Costituzione, oltre che il decentramento amministrativo più in generale e le sopravvenute esigenze di contenimento della spesa pubblica).

La reingegnerizzazione dei compiti e delle attribuzioni del Ministero nulla toglie alla grande rilevanza ed importanza delle materie trattate dall'Amministrazione, che, tra l'altro, ha una sua articolazione territoriale di tutto rispetto, sia per quanto riguarda le funzioni ed i servizi in tema di motorizzazione civile, sia con riferimento ai compiti correlati alla gestione e tutela delle coste, sia inoltre per quanto attiene alle fondamentali funzioni tecniche e spesso operative dei Provveditorati interregionali per le opere pubbliche. Il Ministero opera, pertanto, a contatto con numerosi soggetti, pubblici e privati, aventi sede in molteplici ambiti del territorio nazionale, per cui il contesto esterno nel quale è chiamato ad operare risulta particolarmente

variegato, essendo in parte ben diverso per le strutture centrali e per quelle periferiche, che sono costrette a confrontarsi con ambienti socio-culturali ed economici molto diversificati e nei quali il potenziale insorgere di fenomeni corruttivi appare conseguentemente anch'esso fortemente differenziato, sia dal punto di vista qualitativo che da quello quantitativo. In ogni caso, nella sua funzione di indirizzo e coordinamento in materia di contratti pubblici, ancor più che in quella relativa agli interventi in materia di mobilità, il Ministero ha come destinataria delle proprie attività la collettività nel suo complesso.

Tale chiara connotazione non esime, peraltro, il Ministero dal dover individuare i principali *stakeholder* interessati alla sua azione ed instaurare con essi un dialogo aperto e biunivoco. Questa attività è stata avviata da tempo dal Ministero, che si è dotato dello strumento della rendicontazione sociale, col quale l'Amministrazione relaziona sulle ricadute sociali delle attività da esso svolte alle categorie di soggetti (*stakeholder*) che possono influenzarle, esserne influenzate o esserne interessate. Con la rendicontazione sociale si intende rendere conto dei fatti realizzati e dei valori assunti ad ispirazione della gestione, tenendo conto dell'interesse degli *stakeholder*. Pertanto già a partire dal 2014 il processo di programmazione strategica dell'azione amministrativa per ciascun anno è stato affiancato dal percorso di graduale condivisione degli obiettivi con gli *stakeholder* del Ministero stesso.

Proprio per garantire ogni opportuno presidio in tal senso, il Piano impegna il Ministero a fare in modo che anche per la messa a punto degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione ed in materia di trasparenza, che concretamente vengono programmati ed inseriti nei documenti di programmazione strategico-gestionale, in conformità di quanto disposto dalla legge n. 190/2012 e delle indicazioni operative per la rendicontazione sociale prevista nel sistema di misurazione e valutazione dell'Amministrazione, siano adeguatamente coinvolti i predetti *stakeholder*. In tal modo, il confronto e la condivisione sulle tematiche della prevenzione della corruzione e della trasparenza avrà indubitabili effetti anche sui contenuti del Piano e sui suoi aggiornamenti, garantendo un sostanziale coinvolgimento degli *stakeholder* anche nella relativa pianificazione.

2.4 Gli attori principali ed i ruoli nel sistema di prevenzione della corruzione: i soggetti coinvolti nella prevenzione della corruzione

La normativa in materia definisce quali sono i soggetti che sono chiamati ad assicurarne l'applicazione, definendone altresì i rispettivi ruoli. Questo contesto di ruoli e funzioni, mentre è preordinato dalla legge, assume rilievo anche come strumento di identificazione dell'insieme delle componenti di

natura organizzativa che consentono, all'interno del Ministero, di programmare efficacemente una strategia di contrasto alla corruzione, dando solide fondamenta alla strategia delineata dal legislatore per promuovere la cultura della legalità ed un costante miglioramento delle misure di prevenzione del fenomeno corruttivo.

E' infatti necessario che, nello scenario organizzativo dell'Amministrazione, i ruoli dei vari soggetti responsabili siano correttamente ed efficacemente svolti, per consentire, in ogni momento, sia una adeguata analisi dei processi organizzativi specifici della funzione di prevenzione della corruzione, sia per valutare sempre meglio la qualità delle misure e degli interventi anticorruzione adottati in tale contesto.

I soggetti coinvolti nella prevenzione della corruzione che costituiscono quindi parte essenziale del contesto organizzativo interno del Ministero, sia pure in diversa misura e con compiti e modalità ben differenziate, sono oltre il Ministro, quale organo di indirizzo politico, il Responsabile della prevenzione della corruzione, il Responsabile della trasparenza, i referenti per la prevenzione, i dirigenti, l'Organismo indipendente di valutazione della performance - O.I.V., l'Ufficio per i procedimenti disciplinari ed, in generale, tutti i dipendenti dell'Amministrazione ed i collaboratori a qualsiasi titolo del Ministero.

Nonostante la previsione normativa concentri la responsabilità per il verificarsi di fenomeni corruttivi (art. 1, comma 12, legge n. 190/2012) in capo al Responsabile per la prevenzione, tutti i dipendenti delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa mantengono, ciascuno, il personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti. Inoltre, al fine di realizzare la prevenzione, l'attività del Responsabile deve essere strettamente collegata e coordinata con quella di tutti i soggetti presenti nell'organizzazione dell'Amministrazione.

In tal senso, secondo le prescrizioni predisposte dal legislatore con la normativa di riferimento, vengono qui di seguito indicati i soggetti coinvolti nella prevenzione ed i relativi compiti.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, figura centrale dell'assetto organizzativo in materia, ha il compito di:

- proporre al Ministro lo schema di Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza;

- verificare l'attuazione del Piano e proporre eventuali modifiche qualora ne ricorrano i presupposti;
- segnalare all'organo di indirizzo politico eventuali disfunzioni nell'attuazione delle misure anticorruzione ed in materia di trasparenza, indicando agli uffici competenti per l'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti responsabili di dette disfunzioni e segnalando eventualmente i casi, in presenza dei relativi presupposti, alla Corte dei conti ed all'autorità giudiziaria;
- verificare, d'intesa con i dirigenti interessati, l'applicazione del principio di rotazione degli incarichi nelle aree d'attività più a rischio;
- definire appropriate misure per la selezione, l'individuazione e la formazione dei dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti al rischio corruzione;
- verificare e segnalare all'A.N.A.C. la corretta attuazione delle disposizioni in tema di inconfiribilità ed incompatibilità degli incarichi;
- riferire con apposita relazione, entro il 15 dicembre di ciascun anno, all'organo di indirizzo politico ed all'O.I.V. circa l'attività svolta, per i seguiti del caso;
- provvedere ad intrattenere i rapporti con l'O.I.V., in relazione alle competenze assegnate a tale Organismo dal decreto legislativo n. 97/2016, e trasmettere ad esso annualmente la relazione sulle attività svolte;
- curare la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento del Ministero e monitorarne l'attuazione, riferendo all'A.N.A.C. al riguardo.

Nell'ambito di tali compiti e per assicurare il buon fine degli stessi, il Responsabile della prevenzione della corruzione ha la facoltà di effettuare verifiche a campione su determinati atti o attività del Ministero nelle aree a maggior rischio, facilitando e promuovendo l'aggiornamento della mappatura di dette aree, e ha diritto di accedere alla documentazione rilevante per lo svolgimento delle proprie funzioni o chiedere informazioni sui procedimenti in atto in settori a rischio. Per converso, il Responsabile, nell'assolvimento dei propri delicati compiti istituzionali, è tutelato da norme che ne garantiscono l'indipendenza, evitando che contro di esso siano operate eventuali misure discriminatorie e “presidiando” opportunamente le motivazioni e le modalità di revoca dell'incarico.

Il Ministro

- designa il Responsabile (art. 1, comma 7, della legge n. 190/2012);
- adotta il P.T.P.C.T. e i suoi aggiornamenti e provvede alle relative comunicazioni (art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012);
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione (ad es.: criteri generali per il conferimento e l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti ex art. 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001);
- contempla nelle proprie linee strategiche gli obiettivi relativi alla gestione della prevenzione e della trasparenza che devono essere poi declinati in obiettivi di *performance* organizzativa ed individuale da assegnare ai dirigenti e, compatibilmente, anche al restante personale.

Tutti i dirigenti

- svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile, dei referenti e dell'autorità giudiziaria
- partecipano al processo di gestione del rischio
- propongono le misure di prevenzione
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione
- adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale

I Referenti per la prevenzione

- Svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile, affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed azione dell'Amministrazione, nonché di costante monitoraggio sull'attività svolta dai dirigenti assegnati agli uffici di riferimento, anche con riferimento agli obblighi di rotazione del personale.

Nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono stati individuati i seguenti referenti:

- un referente per l'Ufficio di Gabinetto del Ministro;
- un referente per l'O.I.V. – Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- due referenti per il Dipartimento delle infrastrutture, i sistemi informativi e statistici;
- i direttori generali del Dipartimento dei trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale;
- due referenti per il Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto;
- un referente per il Consiglio superiore dei lavori pubblici;
- un referente per la Struttura tecnica di missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'Alta sorveglianza;
- un referente per la Direzione generale del personale e degli affari generali;
- un referente per la Gestione Governativa Ferrovia Circumetnea.

Tutti i dipendenti dell'amministrazione

- partecipano al processo di gestione del rischio
- segnalano le situazioni di illecito al proprio dirigente o all'Ufficio per i procedimenti disciplinari.

Tutte le componenti del Ministero sono, pertanto, tenute a collaborare, con autonoma responsabilità, con la predetta figura del Responsabile della prevenzione della corruzione.

In particolare tale obbligo di cooperazione incombe su dirigenti e sui referenti del Ministero. I primi sono intestatari di una nutrita serie di compiti specifici di iniziativa, controllo e vigilanza, tra cui la proposta delle misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione, il monitoraggio delle stesse e delle varie attività comunque ad essi riferibili e la rotazione del personale in particolare in connessione con l'avvio di procedimenti disciplinari. La designazione di appositi "referenti" del Responsabile della prevenzione della corruzione è prevista dalla circolare del Dipartimento della funzione pubblica del 25 gennaio 2013 n. 1 per le organizzazioni amministrative più complesse, quali quelle articolate in strutture dipartimentali e territoriali. Ai referenti, destinatari di adeguati e specifici corsi di formazione, sono assegnati particolari compiti di referto e segnalazione al R.P.C., ai fini del monitoraggio sull'organizzazione e sull'attività del Ministero.

Nel rammentare inoltre che la legge configura un illecito disciplinare per i dipendenti che violano le prescrizioni contenute nel Piano, è da evidenziare come, con riferimento alla generalità dei dirigenti e dipendenti del Ministero, gli obblighi di cooperazione col R.P.C. comprendano l'obbligo di trasmissione delle informazioni concernenti:

- i provvedimenti e le notizie provenienti dalla Magistratura, dagli organi di polizia giudiziaria o da qualsiasi altra autorità, dai quali si evinca lo svolgimento di indagini, anche nei confronti di ignoti, comunque concernenti le attività a rischio;
- i rapporti predisposti dai responsabili delle strutture organizzative, nell'ambito di attività di controllo, da cui possano emergere fatti, atti, eventi od omissioni con profili di criticità rispetto all'osservanza del Piano;
- le notizie relative all'effettiva attuazione del Piano, con evidenza dei procedimenti disciplinari svolti e delle eventuali sanzioni irrogate, ovvero dei provvedimenti di archiviazione di tali procedimenti con le relative motivazioni;
- le informazioni su eventuali violazioni delle disposizioni del decreto legislativo n. 39/2013 sulla inconferibilità e incompatibilità degli incarichi che dovessero risultare in esito all'espletamento delle dovute operazioni di controllo.

Allo scopo di rendere il più efficace possibile la vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del Piano, si dispone che, con riferimento alle attività a più elevato rischio individuate nell'ambito del Ministero, i referenti ed i dirigenti osservino rigorosamente gli obblighi di informazione posti a loro carico nei confronti del R.P.C. su ogni fatto o atto rilevante al riguardo e su eventuali inefficienze riscontrate nell'attuazione del Piano, fornendo al Responsabile la prevista e necessaria collaborazione, anche quando essa non sia stata loro espressamente richiesta.

Nel Ministero è prevista poi la figura del **Responsabile della trasparenza**, che svolge le funzioni previste dall'articolo 43 del decreto legislativo n. 33 del 2013, ossia svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'Amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla

normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione, all'Autorità Nazionale Anticorruzione e, nelle circostanze più gravi, all'Ufficio per i procedimenti disciplinari i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione. In relazione alla loro gravità, il Responsabile segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente al predetto Ufficio, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare. Il Responsabile segnala altresì gli inadempimenti al vertice politico del Ministero, nonché all'O.I.V. ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

All'**Organismo indipendente di valutazione** – O.I.V. è riservato un ruolo di primaria rilevanza anche in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, sia in ragione di attribuzioni conferite ad esso dalla pregressa normativa (artt. 43 e 44 del decreto legislativo n. 33 del 2013 ed espressione del parere obbligatorio sul Codice di comportamento del Ministero ai sensi dell'art. 54, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001), sia perché il decreto legislativo n. 97/2016 ne ha rafforzato i compiti prevedendo il coordinamento con il R.P.C. soprattutto per il raccordo tra l'adozione di misure anticorruzione e le funzioni inerenti alla misurazione e valutazione della *performance*. Spetta all'O.I.V., in particolare, verificare, ai fini della validazione della relazione sulla *performance*, che i P.T.P.C.T. siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione della *performance* si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza. L'organismo, inoltre, è tenuto a verificare i contenuti della relazione annuale sui risultati dell'attività svolta dal R.P.C., con riferimento agli obiettivi inerenti la prevenzione della corruzione. In tale ottica di sinergia delle due figure, O.I.V. e R.P.C., deve essere inquadrato anche il nuovo obbligo, posto in capo a quest'ultimo, di segnalare anche all'O.I.V. le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (art. 1, comma 7, della legge n. 190/2012, come modificato dal decreto legislativo n. 97/2016). E' poi da sottolineare come l'aver inserito nel ciclo della *performance* specifici obiettivi in materia di prevenzione della corruzione e di tutela della trasparenza molto prima che la legge lo prevedesse espressamente ha di certo contribuito a diffondere rapidamente nel Ministero l'attitudine a considerare la materia come assolutamente cogente e prioritaria. Va, infine, ricordato che l'O.I.V. è chiamato ad offrire un significativo supporto all'A.N.A.C. nell'ambito dei poteri attribuiti all'Autorità in tema di vigilanza e controllo e di comminazione di sanzioni per la violazione delle disposizioni in materia. Risulta utile rammentare che già con il P.N.A. 2013

all'O.I.V. è stato conferito un ruolo centrale nel processo di gestione del rischio di corruzione, in quanto esso è coinvolto in alcune significative fasi dello stesso:

- A. Nella mappatura dei processi delle attività delle aree dell'Amministrazione preordinate a creare valore, trasformando le risorse (*input*) in prodotto (*output*), può essere utile coinvolgere l'O.I.V. .
- B. La valutazione del rischio comprende: a) identificazione; b) analisi; c) ponderazione del rischio.
 - a. Nell'identificazione del rischio è raccomandato il coinvolgimento dell'O.I.V., che può offrire un valido contributo mediante il monitoraggio sulla trasparenza ed integrità dei controlli interni (art. 14 del decreto legislativo n. 150/2009).
 - b. Per l'analisi del rischio, è utile il supporto dell'O.I.V., che può esprimere un proprio parere sull'analisi del rischio alla luce del monitoraggio sui controlli interni.
 - c. Nella fase della ponderazione del rischio pare doveroso il coinvolgimento dell'O.I.V. al fine di assicurare il corretto inserimento delle priorità, che devono essere debitamente motivate.
- C. Nel trattamento del rischio l'individuazione e la valutazione delle misure spetta al R.P.C. con il coinvolgimento dei dirigenti e l'eventuale supporto dell'O.I.V., tenendo conto del monitoraggio sui controlli interni.

Da ultimo, sono da menzionare le funzioni dell'**Ufficio per i procedimenti disciplinari**, oltre che per l'attività di propria competenza, anche per l'obbligo di trasmettere al R.P.C. i pertinenti dati sui casi di corruzione esaminati o conclusi, di effettuare le comunicazioni del caso all'autorità giudiziaria sui fatti rilevanti e di curare le proposte di aggiornamento del Codice di comportamento.

Anche per specifici soggetti non incardinati stabilmente nel Ministero il Piano esplica alcuni effetti, in quanto nei contratti di conferimento di incarichi o istitutivi di rapporti contrattuali di qualsiasi natura con soggetti esterni, devono essere inserite specifiche clausole che prevedano la risoluzione del rapporto contrattuale ovvero il diritto di recedere dell'Amministrazione, nel caso in cui i predetti soggetti pongano in essere comportamenti in contrasto con il presente Piano, fatta comunque salva in tali casi la facoltà dell'Amministrazione di richiedere a tali soggetti il risarcimento dei danni eventualmente arrecati al Ministero in conseguenza dei comportamenti che hanno determinato la risoluzione del rapporto.

2.5 Le peculiarità inerenti i Commissari straordinari nominati dal Governo

L'“Aggiornamento 2017 al P.N.A.” è stato predisposto dall'ANAC e sottoposto a consultazione pubblica, conclusasi il 15 settembre 2017, ai fini della sua approvazione, intervenuta in data 22 novembre 2017 con la delibera n. 1208. Con tale elaborato, nell'ambito degli approfondimenti specifici, l'A.N.A.C. ha, tra l'altro, fornito indicazioni di massima sull'applicazione delle disposizioni inerenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza alla figura dei Commissari straordinari di Governo nominati per specifiche finalità (perseguimento di particolari obiettivi, programmi o indirizzi, esigenze di coordinamento tra più amministrazioni statali, interventi di rilevanza economico-occupazionale, realizzazione di opere e lavori di particolare interesse finanziate dallo Stato).

Premesso che in ogni caso il fenomeno dovrebbe avere carattere di eccezionalità e temporaneità e che l'A.N.A.C. sottolinea come, nella realtà di fatto, le attribuzioni di tali soggetti siano del tutto eterogenee e non sempre facilmente riconducibili a regole unitarie, pure viene evidenziato come sia necessario presidiare opportunamente anche l'attività dei Commissari straordinari, applicando ad essi, *mutatis mutandis*, una serie di principi e di regole che consentano di non creare lacune nel sistema di prevenzione dei fenomeni corruttivi e di attuazione delle disposizioni in materia di trasparenza, tenendone debitamente conto, con le modalità del caso, nella pianificazione delle misure dirette ad assicurare le previsioni della pertinente normativa in materia. In molti casi, considerata la fonte e lo strumento della nomina di detti soggetti, le principali incombenze - e soprattutto quelle relative all'adozione del Piano triennale - faranno capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Va tuttavia considerato che la nomina può essere talora disposta da uno specifico Ministro o che da questi provenga la proposta di nomina, così come va presa in considerazione l'ipotesi in cui, a seguito di detta proposta, l'atto di nomina adottato mediante D.P.R. individui in uno specifico Ministro, talora *ratione materiae*, l'organo delegato allo svolgimento delle principali funzioni di vigilanza ed indirizzo sulla funzione commissariale straordinaria. In tali ipotesi l'A.N.A.C. evidenzia che sarebbe opportuno che la gestione commissariale sia contemplata in un'apposita sezione del P.T.P.C.T. adottato dal Ministro competente, con espressa indicazione di tutte le componenti che connotano la strategia di prevenzione del rischio corruzione (analisi del contesto interno ed esterno, individuazione delle aree di rischio e così via). Inoltre nel Piano triennale andranno indicati i nominativi dei responsabili della trasmissione e pubblicazione dei dati richiesti dalla normativa in materia di trasparenza, garantendo, nel contempo,

anche in tale particolare ambito, l'esercizio dell'accesso civico ai sensi delle nuove disposizioni del decreto legislativo n. 97/2016.

Nella medesima ottica e più in generale, in materia di osservanza della normativa sulla trasparenza, la sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale del Ministero, nell'ipotesi in esame, dovrà essere integrata con tutti gli utili elementi a tal fine previsti, ad iniziare dalla pubblicazione dell'atto di nomina, corredato del relativo *curriculum vitae*. Sempre nelle anzidette circostanze l'organo di indirizzo politico che detiene i poteri di indirizzo e vigilanza nei confronti del Commissario potrà alternativamente indicare il Responsabile della prevenzione della corruzione della propria amministrazione quale Responsabile anche per la gestione commissariale ovvero nominare quale Responsabile anticorruzione lo stesso Commissario straordinario.

In tutti i casi, l'A.N.A.C., anche a tutela del principio di economicità dell'attività amministrativa, raccomanda il rispetto dell'obbligo di motivazione della nomina dei Commissari straordinari, per evitare il ricorso ingiustificato ad altri soggetti allorché l'amministrazione disponga di personale e professionalità interne idonee a svolgere le funzioni richieste. Dovrà altresì previamente essere espletata ogni opportuna e rigorosa verifica in merito all'eventuale sussistenza di situazioni di inconferibilità o incompatibilità a carico del soggetto che riceve l'incarico, così come, nell'atto di nomina, devono essere previsti la durata e gli obiettivi dell'attività, l'indicazione dell'autorità preposta alle funzioni di indirizzo e vigilanza, le risorse assegnate, i criteri per la corresponsione della retribuzione (ove prevista), l'indicazione del soggetto chiamato a svolgere le funzioni di R.P.C. e di responsabile per la trasparenza, nonché dell'organo di indirizzo cui compete l'adozione del P.T.P.C.T. e, da ultimo, ma non meno rilevante, l'obbligo di fornire relazioni periodiche all'autorità che esercita la vigilanza e l'indirizzo circa l'attività svolta.

Gli orientamenti adottati dall'ANAC sulla particolare materia sono stati formalizzati, in via definitiva, con la citata delibera n. 1208 del 22 novembre 2017 e, quindi, sono solo da pochissimo tempo divenuti operativi. In tale contesto non risulta possibile, nell'immediato ed in questa sede, fornire indicazioni puntuali in merito alle modalità con le quali dar corso agli adempimenti prescritti al riguardo, essendo d'altro canto anche opportuno procedere previamente ad un censimento aggiornato dei casi già presenti, in una forma o nell'altra, all'interno del Ministero. Va inoltre ricordato che, in sede di Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato altresì concordato con le altre amministrazioni centrali, in via preliminare e previe tutte le opportune verifiche del caso, di costituire - auspicabilmente presso la stessa Presidenza -

un'Anagrafe unica dei Commissari straordinari e delle rispettive strutture di riferimento.

Purtuttavia è da rilevare che, essendo ormai divenute pienamente operative le indicazioni e le prescrizioni di massima sopra illustrate, insieme alle altre raccomandazioni contenute al riguardo nell'Aggiornamento 2017 al P.N.A., ad esse si fa qui espresso rinvio per disporre l'integrale osservanza soprattutto in relazione ad eventuali nuove nomine di Commissari straordinari che dovessero essere effettuate d'ora in avanti.

3. MISURE E STRUMENTI DI CARATTERE GENERALE PREORDINATI DALLA LEGGE ALLA RIDUZIONE DEL RISCHIO CORRUZIONE

3.1 Premessa

Oltre alle misure che ciascuna amministrazione è chiamata a definire, sulla base della mappatura dei processi e della valutazione del rischio, in relazione alle proprie aree di attività, è utile evidenziare come la legge stessa o le fonti normative subordinate si siano premurate di apprestare alcuni strumenti, in qualche caso vere e proprie misure, dirette a favorire la prevenzione delle condotte corruttive. Trattasi di elementi essenziali dello strumentario di cui può disporre l'amministrazione per far fronte alle esigenze di prevenzione della corruzione e, nel contempo, di mezzi di accompagnamento e supporto alla strategia preventiva che ogni amministrazione pone in essere. La loro illustrazione, con riferimento anche ai profili applicativi e programmatici propri del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è funzionale ad una esaustiva esposizione della *toolbox* di cui è dotato, appunto, il predetto Ministero. Rientrano in questo contesto il principio della rotazione del personale, la disciplina del c.d. "*whistleblowing*", le attività di formazione, i codici di comportamento relativi ai dipendenti pubblici, le disposizioni sulla inconfiribilità ed incompatibilità degli incarichi, il monitoraggio relativo al rispetto dei termini procedurali, il monitoraggio dei rapporti fra Amministrazione e soggetti esterni, nonché i patti di integrità, i protocolli di legalità e, nello specifico campo dei contratti pubblici, le funzioni del Responsabile dell'anagrafe per la stazione appaltante.

3.2 La rotazione del personale

Prevista già dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 165/2001 per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali e poi ribadita dall'articolo 1, comma 5, lettera b) della legge n. 190/2012, la rotazione del personale costituisce una delle misure più significative ed efficaci per il contrasto della corruzione,

come ampiamente precisato nel P.N.A. 2013 e nei successivi Piani. Si tratta di una misura organizzativa di carattere preventivo intesa ad evitare o, comunque, limitare fortemente il consolidamento di rapporti personali capaci di influenzare in maniera impropria, se non negativa sul piano dell'integrità e della legalità, l'operato dell'amministrazione. Applicare criteri di alternanza nell'affidamento degli incarichi o delle mansioni lavorative specifiche riduce il rischio del prodursi di dinamiche relazionali inadeguate e della sottoposizione del dipendente ad indebite o scorrette pressioni esterne. A tale riguardo, va ricordato come il comma 10, lettera b), dell'articolo 1 della legge n. 190/2012 attribuisce al R.P.C. il compito di verificare, d'intesa con il dirigente competente, che si proceda effettivamente alla rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione.

La rotazione cd. "ordinaria" (da distinguersi da quella definita "straordinaria", che si applica a seguito dell'avvio di procedimenti penali o disciplinari in relazione a condotte di natura corruttiva), è una misura di cui va prevista la più ampia e costante applicazione, a tutela della legalità dell'azione amministrativa e, nel contempo, quale strumento di accrescimento professionale per i dipendenti ad essa assoggettati. Essa, pertanto, come sottolineato anche dall'A.N.A.C. nel P.N.A. 2016, riguarda tutti i dipendenti pubblici e, potenzialmente, tutti gli uffici ministeriali, quantunque se ne raccomandandi un'applicazione sfalsata e graduale, ad iniziare dalle aree a più alto rischio e dai livelli più elevati e, quindi, maggiormente esposti, al fine di non inficiare l'efficienza e l'operatività dell'amministrazione. E' opportuno che, come chiarito anche dall'A.N.A.C., pur non costituendo la materia oggetto di negoziazione, i criteri della rotazione formino oggetto di preventiva e adeguata informazione alle organizzazioni sindacali da parte della Direzione generale del personale, al fine di consentire a queste ultime di presentare eventuali osservazioni e/o proposte. Si rivelerà utile prevedere, a cura del dirigente responsabile della struttura in cui si attua la rotazione, periodi di affiancamento soprattutto per i dirigenti che, a seguito della rotazione, vanno a ricoprire nuovi incarichi.

Quanto ai criteri che presiedono alla rotazione, che può assumere carattere funzionale ovvero carattere territoriale, occorre evidenziare, con riferimento alla seconda, che essa deve comunque essere adottata nel rispetto delle garanzie accordate dalla legge in caso di spostamenti di questo tipo e ove non si ponga in contrasto con il buon andamento e la continuità dell'attività amministrativa. Pertanto le relative scelte attuative devono essere congruamente motivate. In ordine a tali criteri ed ai vincoli oggettivi e soggettivi che possono impedire la rotazione (ad esempio, diritti sindacali,

diritti di cui alla legge n. 104/1992, congedi parentali, nonché altri casi che presuppongono il possesso di particolari qualifiche professionali o titoli abilitativi) la delibera A.N.A.C. n. 13 del 2015 ed il P.N.A. 2016 forniscono le opportune indicazioni operative per le amministrazioni, così come gli orientamenti del caso sulle misure alternative che è possibile adottare nelle ipotesi di impossibilità della rotazione (es., condivisione delle fasi procedurali, affiancamento, formazione di supporto alla rotazione).

La verifica dell'attuazione della rotazione rappresenta una fase importante della gestione del rischio e costituisce non solo uno specifico obbligo per il R.P.C. – che dovrà esporre, nella Relazione annuale, il grado di avanzamento attuativo delle misure di rotazione e delle relative misure di formazione, motivando gli eventuali scostamenti tra misure pianificate e realizzate – ma anche una base informativa di grande rilievo per l'azione di vigilanza dell'A.N.A.C.. E' stato pertanto disposto, già con il Piano triennale 2017-2019, che, in conformità di quanto previsto nel P.N.A. 2016, entro il 31 marzo di ogni anno, gli organi di indirizzo politico con riferimento agli incarichi dirigenziali di livello generale, i dirigenti generali con riferimento al personale dirigenziale con incarico di secondo livello e al personale dipendente addetto alla gestione delle attività a maggior rischio di corruzione, dovranno trasmettere una relazione al R.P.C., precisando, con riferimento all'anno precedente:

- a) lo stato di attuazione della misura della rotazione;
- b) i casi e i motivi della mancata attuazione della misura, in riferimento a specifiche figure professionali;
- c) le misure alternative alla rotazione, adottate nei casi di cui alla lettera b).

Nell'ambito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, anche a seguito dei ripetuti accorpamenti ministeriali e della razionalizzazione e riorganizzazione dell'assetto interno, che ha comportato la riduzione e la concentrazione delle competenze in un numero sempre più ristretto di strutture, non è stato possibile, fino a qualche tempo fa, dar corso ad iniziative di rotazione di ampio respiro. Peraltro, il Ministero ha introdotto nel suo ordinamento organizzativo la regola della rotazione degli incarichi dirigenziali mediante il decreto ministeriale 3 giugno 2014, n. 266, che, nel disciplinare criteri e modalità di affidamento degli incarichi di direzione degli uffici dirigenziali, alla luce di quanto previsto dal decreto legislativo n. 165/2001 e delle disposizioni dell'articolo 9, comma 32, del decreto-legge 31 maggio 2010, convertito dalla legge n. 122/2010, ha espressamente incluso tra i suddetti criteri quello della rotazione, richiamando debitamente nelle premesse la pertinente normativa anticorruzione come supporto a tale scelta.

In occasione della scadenza degli incarichi della maggioranza dei dirigenti generali del Ministero, nel corso dell'anno 2017 è stata data piena ed ampia applicazione a tale regola, con un tasso molto elevato di rotazione, in quanto nei due Dipartimenti titolari delle più rilevanti funzioni dell'Amministrazione è stata effettuata la rotazione di 13 dirigenti generali sull'organico di 16, mentre per quanto concerne gli uffici periferici ed in particolare i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche l'avvicendamento è avvenuto, negli ultimi anni, mediante l'affidamento degli incarichi a nuovi dirigenti generali ed il trasferimento ad altra sede di quelli con incarichi in scadenza, rispettando, nella sostanza, il medesimo orientamento.

E' da sottolineare, in proposito, che la rotazione degli incarichi degli uffici centrali è stata preceduta, a dicembre 2016, dall'informativa alle organizzazioni sindacali e che l'avvicendamento tramite rotazione è avvenuto nella piena osservanza dei criteri temporali previsti dall'A.N.A.C. (P.N.A. 2016), in quanto per tutti i casi è stato seguito, di massima, il principio di non rinnovare incarichi al medesimo titolare se non in presenza di un solo contratto triennale andato a scadenza e, quindi, rispettando la regola, peraltro riferita dall'A.N.A.C. al solo personale dirigente addetto alle aree a più elevato rischio, di fissare la durata dell'incarico al limite minimo legale e per non più di due contratti consecutivi (6 anni).

Per gli incarichi ancora da affidare relativi a posizioni dirigenziali di seconda fascia, fermo restando che risultano applicabili gli stessi criteri determinati con il decreto ministeriale n. 266 del 2014, ivi compreso quello della rotazione, non sembrerebbe, per ora, maturato un orientamento volto all'applicazione su così ampia scala della medesima misura, per le motivazioni di cui si è prima fatto cenno, attinenti l'opportunità di praticare la rotazione degli incarichi in termini sfalsati e gradualità, per non compromettere la funzionalità degli uffici.

Sarà comunque importante nel seguito impartire più dettagliate disposizioni operative per disciplinare le modalità della rotazione, soprattutto in relazione al restante personale, con riferimento alle aree a maggior rischio di fenomeni di corruzione. In proposito, dovendosi "assorbire" l'impatto dell'intervenuta rotazione di molti dirigenti generali e valutarne compiutamente gli effetti sul funzionamento delle strutture ministeriali, non sembra opportuno un intervento immediato al riguardo. In ogni caso, il R.P.C. prenderà contatti con la Direzione generale del personale e degli affari generali per mettere a punto i necessari criteri ed impartire, secondo la tempistica più opportuna, le direttive operative del caso, alla luce degli esiti delle iniziative già attivate e dei concreti impatti della "movimentazione" in tal senso effettuata.

3.3 Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*)

L'istituto della tutela del dipendente pubblico che segnala comportamenti illeciti (cd. "*whistleblowing*"), nato nel mondo anglosassone e già da tempo presente negli ordinamenti di altri Paesi europei, costituisce un importante strumento di contrasto alla corruzione, perché può concretamente contribuire all'emersione di comportamenti di tipo corruttivo. Esso ha trovato una disciplina alquanto organica con la legge n. 190/2012, che, introducendo nel decreto legislativo n. 165/2001 l'articolo 54-*bis*, ha apprestato opportune garanzie e tutela del dipendente che segnala tali comportamenti ("*whistleblower*"). La materia ha poi trovato un ulteriore sviluppo nella recente approvazione, da parte del Parlamento, di nuove disposizioni dirette a tutelare in maniera ancora più incisiva il dipendente che effettua le anzidette segnalazioni: la nuova normativa (legge 30 novembre 2017, n. 179, recante "*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*"), modificando l'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001, è intesa in particolare a tutelare l'anonimato del denunciante, rinviando ad apposite linee guida dell'A.N.A.C. per le conseguenti indicazioni attinenti la presentazione e la gestione delle segnalazioni. La nuova disciplina prevede infatti che il dipendente che segnala al Responsabile della prevenzione della corruzione o all'A.N.A.C. o che denunci all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro non possa essere sanzionato, *demansionato*, licenziato, *trasferito* o sottoposto a *misure organizzative* che abbiano effetti negativi sulle sue condizioni di lavoro per motivi collegati alla segnalazione, rimanendo nel contempo la denuncia sottratta al diritto di accesso di cui alla legge n. 241/1990. Tale regime normativo, applicabile ai dipendenti pubblici in senso ampio, è estesa altresì ai collaboratori, consulenti con ogni tipologia di incarico o contratto nonché ai lavoratori o collaboratori di imprese appaltatrici di opere o di beni e servizi a favore della pubblica amministrazione. E' poi particolarmente protetta l'identità del segnalante, più che nel testo dell'articolo 54-*bis* nella sua originaria formulazione, tutelandosi il suo anonimato con modalità più efficaci, diversificate a seconda che si sia in presenza di un procedimento penale, di responsabilità contabile ovvero si verta nell'ambito di un procedimento disciplinare. La normativa in esame prevede inoltre meccanismi sanzionatori a carico del soggetto responsabile dell'adozione delle anzidette misure discriminatorie ai danni del denunciante. Le nuove disposizioni non trovano applicazione in caso di segnalazioni che costituiscano reati di calunnia o diffamazione o comunque di reati commessi con la denuncia *accertati anche solo da sentenza di condanna di primo grado* o nei casi di responsabilità civile *parimenti accertata con sentenza di primo*

grado allorché ricorra l'ipotesi di dolo o colpa grave. E' poi rilevante, sempre a tutela del denunciante, il regime probatorio relativo ai casi di applicazione, da parte dell'amministrazione, di misure discriminatorie o ritorsive ai suoi danni: con opportuna inversione dell'onere della prova, spetta ora all'amministrazione dimostrare che le misure adottate nei confronti del segnalante sono motivate da ragioni estranee alla sua segnalazione. Mette conto precisare che già nel contesto applicativo dell'originario articolo 54-*bis*, secondo un espresso orientamento del P.N.A., la tutela dell'anonimato del segnalante andava assicurata in ogni contesto successivo alla segnalazione, fatti salvi i soli casi in cui, per specifiche disposizioni normative, l'anonimato non potesse essere opposto, come avviene, ad esempio, nel corso di accertamenti dell'autorità giudiziaria. Nell'ipotesi, del tutto diversa, di una denuncia anonima, non si applicano le disposizioni in questione, ma l'Amministrazione non può certo esimersi dal prenderla in considerazione qualora sia adeguatamente circostanziata e consenta di identificare in maniera inequivocabile fatti e comportamenti con connotazioni di illiceità. Le garanzie accordate al "*whistleblower*" non possono in nessun caso configurare una sorta di immunità nei confronti della legge, in quanto la normativa mantiene ferme, per il pubblico dipendente segnalante, alcune precise responsabilità, prevedendo, tra l'altro, in caso di accertamento finale dell'infondatezza della segnalazione o di carenza del requisito della buona fede, conseguenze disciplinari per il denunciante e misure sanzionatorie conseguenti che possono giungere anche al licenziamento senza preavviso. Indicazioni integrative sulla materia sono desumibili, sempre con riferimento al testo originario del più volte citato articolo 54-*bis*, dalle linee guida approvate dall'A.N.A.C. con la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, recante "*Linee guida in materia di tutela del dipendente che segnala illeciti (c.d. "whistleblower")*". La procedura per la gestione delle segnalazioni e per la difesa da eventuali discriminazioni a carico del segnalante è stata per ora definita sulla base del P.N.A. e delle citate linee guida e coinvolge il R.P.C. (tenuto a valutare la sussistenza dei presupposti per dar seguito alla denuncia), il dirigente titolare dell'ufficio di appartenenza del denunciante (cui competono i conseguenti provvedimenti cautelari e l'eventuale avvio dell'azione disciplinare), l'Ufficio per i procedimenti disciplinari, se investito della questione, gli uffici ministeriali competenti per il contenzioso (per eventuali azioni di risarcimento del danno all'immagine dell'amministrazione), l'Ispettorato per la funzione pubblica. A tutti coloro che vengono a conoscenza di una segnalazione è imposto un rigoroso obbligo di riservatezza. Le vigenti linee guida dell'A.N.A.C. prevedono oltretutto la possibilità che la gestione delle segnalazioni venga affidata anche ad altri, oltre al R.P.C.

Il Ministero, che ha seguito al riguardo le procedure raccomandate con riferimento alla pregressa normativa, si è avvalso della facoltà prevista dalle

vigenti linee guida individuando allo scopo anche il Direttore generale per i sistemi informativi e statistici, che, con decreto ministeriale 21 dicembre 2015, n. 414, è stato designato quale soggetto deputato a ricevere e gestire, insieme al R.P.C., le segnalazioni di illeciti del dipendente pubblico, secondo quanto indicato nella determinazione dell'A.N.A.C. n. 6 del 28 aprile 2015. Al riguardo è stata attivata una casella di posta elettronica certificata. La procedura a tal fine delineata risulta così articolata:

1. ricezione, tramite e-mail, della segnalazione, corredata dei dati del segnalante;
2. invio di una mail di conferma della ricezione al segnalante;
3. visualizzazione della segnalazione solo da parte del R.P.C. o del predetto soggetto deputato a coadiuvare il Responsabile;
4. istruttoria sulla segnalazione, diretta in particolar modo a definire l'ambito al quale essa si riferisce, individuare le modalità in cui è avvenuto il fatto, richiedere eventualmente via mail ulteriori elementi al segnalante, procedere ad eventuali accertamenti presso gli uffici cui si riferiscono le attività oggetto di accertamento;
5. esame della segnalazione e delle eventuali misure da adottare;
6. avvio dei possibili procedimenti (ispettivo o disciplinare o denuncia penale o denuncia ad altri organi giurisdizionali) ovvero archiviazione;
7. in caso di archiviazione, effettuazione della comunicazione al segnalante;
8. monitoraggio delle segnalazioni.

Tale procedura andrà rivisitata alla luce delle suddette innovazioni normative e delle nuove linee guida che l'A.N.A.C. è chiamata ad adottare e potrà avere piena applicazione previa disposizione delle opportune modifiche organizzative di cui all'articolo 1, comma 7, della legge n.190/2012 nella sua vigente formulazione.

Va, comunque, evidenziato, da ultimo, che, all'interno del Ministero, le denunce di detto tipo sono state di fatto rare e poco significative, a dimostrazione della opportunità dell'intervento legislativo diretto ad ampliare la tutela del denunciante e ad agevolarne il ruolo.

3.4 La formazione del personale

La formazione riveste un'importanza cruciale nell'ambito della prevenzione della corruzione. Infatti, una formazione adeguata consente di raggiungere una serie di significativi obiettivi, che possono essere così sintetizzati:

- un'attività amministrativa svolta da soggetti consapevoli: la discrezionalità è esercitata sulla base di valutazioni fondate sulla conoscenza e le decisioni sono assunte "con cognizione di causa"; ciò

comporta la riduzione del rischio che l'azione illecita sia compiuta inconsapevolmente;

- la conoscenza e la condivisione degli strumenti di prevenzione (politiche, programmi, misure) da parte dei diversi soggetti che a vario titolo operano nell'ambito del processo di prevenzione;
- la creazione di una base omogenea minima di conoscenza, che rappresenta l'indispensabile presupposto per programmare la rotazione del personale;
- la creazione della competenza specifica necessaria per il dipendente per svolgere la nuova funzione da esercitare a seguito della rotazione;
- la creazione di competenza specifica per lo svolgimento dell'attività nelle aree a più elevato rischio di corruzione;
- l'occasione di un confronto tra esperienze diverse e prassi amministrative distinte da ufficio ad ufficio, reso possibile dalla compresenza di personale "in formazione" proveniente da esperienze professionali e culturali diversificate; ciò rappresenta un'opportunità significativa per coordinare ed omogeneizzare all'interno del Ministero le modalità di conduzione dei processi da parte degli uffici, garantendo la costruzione di "buone pratiche amministrative" a prova di impugnazione e con sensibile riduzione del rischio di corruzione;
- la diffusione degli orientamenti giurisprudenziali sui vari aspetti dell'esercizio della funzione amministrativa, indispensabili per orientare il percorso degli uffici, orientamenti spesso non conosciuti a sufficienza dai dipendenti e dai dirigenti anche per la limitata disponibilità di tempo da dedicare all'approfondimento determinata dalla carenza di un livello adeguato di risorse umane;
- il drastico ridimensionamento dell'insorgere di prassi contrarie alla corretta interpretazione della norma di volta in volta applicabile;
- la diffusione di valori etici, mediante l'insegnamento di principi di comportamento eticamente e giuridicamente adeguati.

La formazione del personale assume dunque un ruolo di primo piano nella strategia anticorruzione, sia per le rilevanti potenzialità che può avere nel diffondere capillarmente nell'amministrazione la cultura della legalità e della prevenzione dei fenomeni corruttivi, sia perché i recenti sviluppi normativi della materia richiedono una crescente specializzazione per la gestione di tutte le componenti dei relativi processi: analisi di contesto, esterno e interno, mappatura dei procedimenti operativi, individuazione e valutazione del rischio corruttivo, identificazione delle misure, adozione delle stesse e monitoraggio della loro applicazione. E' per tali motivi che la legge n. 190/2012 indica nella formazione una misura-chiave nel contesto degli strumenti da predisporre per arginare e combattere la corruzione, così come la determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 dell'A.N.A.C. conferma

inequivocabilmente il ruolo centrale della formazione, soprattutto in quei casi (come quello del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) nei quali il fenomeno debba essere fronteggiato in presenza di una grave carenza di risorse, evidenziando l'importanza di una formazione mirata, ma anche di scelte di priorità sulle iniziative formative da mettere in campo, tenendo altresì un'attenzione costante ai contenuti della formazione. In tal senso è affidato al R.P.C. il compito di provvedere all'individuazione del personale preposto ad attività ad alto rischio di corruzione da inserire nei programmi di formazione specialistica presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione. L'ufficio della Direzione generale del personale preposto alla formazione deve, dal canto suo, provvedere ad inserire in tutti i corsi in programmazione destinati ai dipendenti un modulo sulla prevenzione della corruzione e sull'attuazione del relativo Piano. Il Ministero ha dato seguito alle anzidette prescrizioni ed alle indicazioni del Piano triennale 2017-2019, ponendo in atto le proprie iniziative formative. In particolare, in data 15 settembre 2017 tutti i dipendenti sono stati formalmente invitati ad iscriversi al corso sulle tematiche relative all'anticorruzione erogato in modalità *e-learning* dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, con l'avvertimento che la partecipazione al corso costituisce un obbligo per tutti i dipendenti. L'iniziativa di formazione comprende tre tipologie di corsi:

- a) un percorso generalista sull'anticorruzione per i dipendenti pubblici;
- b) un percorso generalista sull'anticorruzione per i dirigenti;
- c) un percorso generalista sull'anticorruzione per responsabili e referenti.

La durata di fruizione media del corso per i dirigenti ed i dipendenti è di circa 6 ore ed è organizzata per classi virtuali in base al numero degli iscritti, con la previsione, per ciascuna classe, di una settimana per completare la fruizione. Per i responsabili ed i referenti dell'anticorruzione la durata di fruizione totale è di circa 21 ore e ciascuna classe ha a disposizione 3 settimane per completare la fruizione.

E' da segnalare inoltre che, conformemente a quanto disposto dall'articolo 1, commi 5 e 8, della legge n. 190/2012, il Responsabile della prevenzione della corruzione ha provveduto ad emanare l'atto prot. n. 355 del 12 dicembre 2017, con il quale, a seguito del completamento del percorso di formazione generalista sul tema dell'anticorruzione, sono state impartite alle strutture del Ministero apposite direttive operative, che qui si intendono integralmente richiamate, per definire le più appropriate procedure per la selezione e la formazione da erogare al personale del Ministero destinato ad operare nelle aree maggiormente esposte al rischio corruzione. Pertanto, indicativamente nel corso del secondo semestre del 2018, sulla base delle anzidette indicazioni fornite dal R.P.C., si provvederà a richiedere alla Scuola Nazionale

dell'Amministrazione di attivare specifici percorsi formativi, con modalità analoghe a quelle già impiegate, per il personale addetto ai settori particolarmente a rischio.

3.5 Il codice di comportamento integrativo

Il Codice di comportamento integrativo dei dipendenti dei Ministeri è previsto dall'articolo 54, comma 5 del decreto legislativo n. 165/2001, ai sensi del quale ciascuna amministrazione pubblica è tenuta a definire un proprio codice di comportamento che, nell'ambito della specifica struttura, va ad integrare e dettagliare i contenuti del Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, adottato con il D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62. Per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, su iniziativa del Responsabile per la prevenzione della corruzione, con il supporto dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari e previo parere favorevole dell'O.I.V., il Codice di comportamento integrativo è stato approvato con il decreto ministeriale 9 maggio 2014, n.192, pubblicato sul sito istituzionale (nella sezione Amministrazione Trasparente -> Disposizioni generali -> Atti generali, al link:

http://trasparenza.mit.gov.it/pagina766_codice-disciplinare-e-codice-di-condotta.html.

In attuazione di quanto previsto dalla legge, lo schema del Codice integrativo è stato pubblicato per un congruo periodo di tempo sul sito internet del Ministero, con invito alle associazioni rappresentative dei consumatori e degli utenti che operano nel settore, alle associazioni rappresentative di particolari interessi nel settore, nonché alle organizzazioni sindacali rappresentative presenti all'interno dell'Amministrazione e ai dipendenti, a far pervenire eventuali proposte od osservazioni, delle quali si è tenuto conto nella stesura finale del testo approvato dal Ministro. Le strutture del Ministero sono state altresì invitate a rispettarne le prescrizioni, promuoverne e accertarne la conoscenza dei contenuti da parte dei dipendenti e vigilare costantemente sulla sua osservanza. Va ricordato, infine, che il Codice integrativo deve essere consegnato, all'atto della formalizzazione del rapporto da parte dell'ufficio precedente, ai nuovi assunti, a tutti i collaboratori o consulenti ed alle imprese fornitrici di beni, servizi e lavori a favore del Ministero.

Le risultanze della verifica sull'attuazione del Codice di comportamento integrativo sono contenute nelle Relazioni annuali del Responsabile della prevenzione della corruzione.

3.6 Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi

L'osservanza delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in

controllo pubblico è imposta dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39. Infatti l'art. 20 del predetto provvedimento normativo prescrive che l'interessato deve presentare, all'atto del conferimento dell'incarico, una dichiarazione circa l'insussistenza di una delle cause di inconferibilità ed incompatibilità di cui al predetto decreto, che costituisce condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico stesso. Nel corso dello svolgimento dell'incarico, l'interessato deve, altresì, presentare, con cadenza annuale, una dichiarazione che confermi l'insussistenza di dette cause. In mancanza, l'incarico non può essere conferito o va revocato. Le suddette dichiarazioni devono essere pubblicate nel sito della pubblica amministrazione, ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico che ha conferito l'incarico. Per quanto concerne i controlli sulle dichiarazioni in esame, rese ai sensi dell'art. 76 del D.P.R. n. 445/2000, l'amministrazione ha l'obbligo di effettuare idonei controlli sulla loro attendibilità, anche a campione e comunque nei casi in cui sorgano fondati dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive, facendo ricorso alle modalità descritte nell'articolo 43 del medesimo decreto presidenziale, ossia consultando direttamente gli archivi dell'amministrazione certificante ovvero richiedendo alla medesima, anche attraverso strumenti informatici o telematici, conferma scritta della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei registri da questa custoditi. Quale ulteriore misura al riguardo, il R.P.C. già dal 2014 ha prescritto alla Direzione generale del personale e degli affari generali di effettuare un controllo su almeno il 10% del totale delle dichiarazioni acquisite nell'anno (di cui il 40% sugli incarichi di consulenza, il 40% sugli incarichi extra e il 20% sugli incarichi ai dirigenti) e di trasmettere gli esiti di tali controlli, unitamente all'elenco degli incarichi esterni autorizzati ai dipendenti nell'anno di riferimento. Con il Piano triennale 2017-2019, tale misura di controllo è da intendersi stabilizzata, con invito alla Direzione generale del personale e degli affari generali ad effettuare tali controlli con cadenza biennale e di riferirne gli esiti, unitamente all'elenco degli incarichi esterni autorizzati ai dipendenti nel periodo oggetto di verifica, entro il 30 aprile dell'anno successivo al biennio al quale si riferisce il controllo. Il R.P.C. si riserva, naturalmente, di effettuare direttamente controlli a campione o in esito a segnalazioni eventualmente ricevute in ordine al conferimento di incarichi in violazione delle norme che disciplinano la materia.

3.7 Il monitoraggio dei tempi procedurali

L'articolo 1, comma 9, lettera d) della legge n. 190 del 2012 e successive modificazioni stabilisce che nel P.T.P.C.T. siano definite *“le modalità del monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti.”*

Tale misura di prevenzione della corruzione è introdotta dall'articolo 1, comma 28, della legge n. 190/2012, il quale dispone che: *“le amministrazioni provvedono altresì al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali attraverso la tempestiva eliminazione delle anomalie. I risultati del monitoraggio sono consultabili nel sito web istituzionale di ciascuna amministrazione.”*

Come fra l'altro evidenziato dall'A.N.A.C. nella delibera n.1310/2016, pur rilevandosi un difetto di coordinamento tra l'articolo 43 del decreto legislativo n. 97/2016 e la legge n. 190/2012, il monitoraggio periodico concernente il rispetto dei tempi procedurali, in virtù dell'articolo 1, comma 28, della stessa legge n. 190/2012, costituisce, comunque, misura necessaria di prevenzione della corruzione.

Si dispone pertanto che tutte le strutture del Ministero effettuino tale monitoraggio con cadenza annuale, secondo le modalità di seguito descritte.

- Oggetto del monitoraggio

Sono oggetto di monitoraggio tutte le tipologie di procedimenti di competenza di ciascuna struttura del Ministero che abbiano efficacia esterna, in quanto il loro atto conclusivo sia un provvedimento amministrativo. Tali procedimenti rientrano fra quelli già pubblicati nella sezione Amministrazione Trasparente -> Attività e procedimenti > Tipologie di procedimento del sito istituzionale ai sensi dell'articolo 35, comma 1, del decreto legislativo n. 33/2013;

- Periodicità del monitoraggio

Il monitoraggio deve essere effettuato con cadenza annuale, facendo riferimento all'anno solare (1° gennaio –31 dicembre).

- Obblighi di informazione nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione

Tutte le strutture del Ministero, al termine di ciascun monitoraggio, devono trasmettere al Responsabile della prevenzione della corruzione un'informativa riguardante le eventuali anomalie riscontrate, fornendo in tal caso tutte le informazioni necessarie ad illustrare le ragioni per cui le stesse si sono generate.

Per quanto concerne la pubblicazione sul sito del Ministero delle risultanze del monitoraggio, si evince chiaramente dalla Delibera A.N.A.C. n. 1310/2016 e dalla prescritta relazione d'accompagnamento sull'impatto della regolamentazione che, pur costituendo il monitoraggio in esame una misura necessaria di prevenzione della corruzione, non è da ritenersi sussistente alcun obbligo di pubblicazione di tale dato. Tale conclusione è altresì avvalorata da principi ermeneutici di carattere generale. Infatti, considerata la funzione di riordino della disciplina

riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni affidata al decreto legislativo n. 33/2013, si ritiene venuto meno l'obbligo relativo alla pubblicazione dei risultati del monitoraggio periodico concernenti il rispetto dei tempi procedurali. L'interpretazione a favore dell'implicita abrogazione del suddetto obbligo appare sorretta dal principio della successione delle leggi nel tempo e della specialità della disciplina del decreto in materia di trasparenza ed è oltretutto coerente con le finalità della norma che, così come indicato nella legge di delega (art. 7 della legge n. 124/2015), sono quelle di ridurre e concentrare gli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche, rivedendo e semplificando gli adempimenti, anche in considerazione dell'introduzione del nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato.

3.8 Il monitoraggio dei rapporti dell'Amministrazione con i soggetti esterni

L'articolo 1, comma 9, lettera e) della legge n. 190 del 2012 e successive modificazioni stabilisce che nel P.T.P.C.T. siano definite le *“modalità di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione.”*

Il P.N.A. 2013 raccomanda una particolare attenzione da parte dei responsabili del procedimento sulle situazioni di conflitto di interesse, che la legge ha valorizzato con l'inserimento di una nuova disposizione, di valenza prevalentemente deontologico-disciplinare, nell'ambito della legge sul procedimento amministrativo.

L'articolo 1, comma 41, della legge n. 190/2012 ha infatti introdotto l'articolo 6-bis nella legge n. 241 del 1990, rubricato *“Conflitto di interessi”*. La disposizione stabilisce che il responsabile del procedimento ed i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

La norma contiene pertanto due prescrizioni:

- è stabilito un obbligo di astensione per il responsabile del procedimento, il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale ed i titolari degli uffici competenti ad adottare atti

endoprocedimentali nel caso di conflitto di interesse anche solo potenziale;

- è previsto un dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti.

La norma va letta in maniera coordinata con la disposizione inserita nel **Codice di comportamento** dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62). L'articolo 7 di tale provvedimento infatti prevede che il dipendente si debba astenere dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività in cui siano coinvolti interessi propri o di parenti o affini entro il secondo grado, nonché interessi del coniuge o di conviventi oppure di persone con le quali il dipendente stesso abbia rapporti di abituale frequentazione, o, ancora, allorché siano in causa interessi di soggetti od organizzazioni con cui egli stesso o il coniuge abbiano in corso contenziosi o rispetto ai quali sussistano gravi elementi di inimicizia ovvero significativi rapporti di credito o debito. Analogo obbligo di astensione sussiste se vengano in rilievo rapporti con soggetti od organizzazioni di cui il dipendente sia tutore, curatore, procuratore o agente o allorquando egli sia amministratore, gerente o dirigente di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti. Il dipendente è infine tenuto ad astenersi, in base a tale norma, in ogni altro caso in cui sussistano gravi ragioni di convenienza. In tutti i casi elencati il responsabile dell'ufficio di appartenenza decide sull'astensione.

Tale disposizione è stata altresì ripresa dal **Codice di comportamento integrativo** del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, adottato con decreto ministeriale 9 maggio 2014, n. 192. L'articolo 6 del Codice di comportamento integrativo, rubricato "**Obbligo di astensione**" stabilisce che il dipendente ed il lavoratore del Ministero, per le finalità proprie dell'astensione e fatte salve in ogni caso le disposizioni dell'articolo 6-bis della legge n. 241/1990 e dell'articolo 7 del D.P.R. sopra citato o di altra pertinente norma, è tenuto a trasmettere immediatamente al dirigente responsabile dell'ufficio apposita comunicazione scritta in ordine alla presenza di una condizione di conflitto di interessi anche solo potenziale e che detto dirigente ha il compito di decidere sull'astensione. Il C.C.M.I.T. impone poi al dipendente ed al lavoratore del Ministero che abbiano parenti o affini entro il secondo grado che siano proprietari, soci, amministratori, dirigenti o responsabili di imprese-utenti, quali, ad esempio, scuole guida, studi di consulenza automobilistica, officine autorizzate, ditte di autotrasporto, imprese appaltatrici, affidatari di lavori, servizi e forniture, o che intrattengano con tali soggetti stabili relazioni di tipo non professionale, di astenersi dallo svolgere le connesse funzioni operative. La medesima norma dispone, infine, che entro sei mesi dall'emanazione del Codice, vengano

definite le modalità della comunicazione dell'astensione al dirigente, corredata dalle relative motivazioni. In ogni caso l'archiviazione delle comunicazioni di astensione può avvenire solo successivamente alla comunicazione, per le vie gerarchiche, al Responsabile della prevenzione della corruzione, allo scopo di consentire a ciascuno dei dirigenti cui la comunicazione è trasmessa di provvedere agli adempimenti di rispettiva competenza.

La segnalazione del conflitto deve essere pertanto indirizzata al dirigente, il quale, esaminate le circostanze, valuta se la situazione realizza un conflitto di interesse idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo. Il dirigente destinatario della segnalazione deve valutare espressamente la situazione sottoposta alla sua attenzione e deve rispondere per iscritto al dipendente medesimo sollevandolo dall'incarico oppure motivando espressamente le ragioni che consentono comunque l'espletamento dell'attività da parte di quel dipendente. Nel caso in cui sia necessario sollevare il dipendente dall'incarico esso dovrà essere affidato dal dirigente ad altro dipendente ovvero, in carenza di dipendenti professionalmente idonei, il dirigente dovrà avocare a sé ogni compito relativo a quel procedimento. Qualora il conflitto riguardi il dirigente, a valutare le iniziative da assumere sarà il Responsabile della prevenzione della corruzione.

La violazione sostanziale della norma, che si realizza con il compimento di un atto illegittimo, dà luogo a responsabilità disciplinare del dipendente suscettibile di essere sanzionata con l'irrogazione di sanzioni all'esito del relativo procedimento, oltre a poter costituire fonte di illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo dello stesso, quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa.

Su tali situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi deve essere informato tempestivamente il Responsabile della prevenzione della corruzione.

3.9 I patti di integrità e i protocolli di intesa

Possono annoverarsi tra gli strumenti di presidio nei confronti di potenziali condotte corruttive anche i Patti di integrità ed i Protocolli di legalità. I Patti d'integrità ed i Protocolli di legalità consistono infatti in un insieme di regole di condotta finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo nell'ambito delle funzioni inerenti gare e contratti pubblici, volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti, la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante per la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto

(cfr. Allegato 1, par. B.14 del P.N.A.). In proposito va evidenziato che l'art. 1, comma 17, della legge n. 190/2012 stabilisce che le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara. E' da segnalare che, a suo tempo, l'A.V.C.P., con determinazione n. 4 del 2012, si era già pronunciata circa la legittimità della prescrizione dell'inserimento di clausole contrattuali che impongano obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità, precisando che l'accettazione di tali clausole rafforza l'obbligatorietà di comportamenti già doverosi per i partecipanti alle gare. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti intende farsi promotore di tali strumenti di garanzia nello svolgimento dei propri compiti istituzionali.

3.10 II R.A.S.A.

Significativa è anche la funzione del Responsabile dell'anagrafe per la stazione appaltante (R.A.S.A), la cui nomina è prevista dall'articolo 33-ter, comma 1, del decreto-legge 18 ottobre 2012 n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, che ha istituito presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture l'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti. Queste ultime hanno l'obbligo di richiedere l'iscrizione all'Anagrafe unica presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici istituita ai sensi dell'articolo 62-bis del codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e di aggiornare con cadenza annuale i rispettivi dati identificativi, pena, in caso di inadempimento, la nullità degli atti adottati e la responsabilità amministrativa e contabile dei funzionali responsabili. In tale contesto le stazioni appaltanti sono tenute altresì a nominare il suddetto Responsabile, che ha il compito della compilazione e dell'aggiornamento, nonché della verifica, delle informazioni e dei dati identificativi dei soggetti appaltanti. Il suddetto soggetto responsabile deve essere unico per ogni stazione appaltante, intesa come *amministrazione aggiudicatrice od altro soggetto aggiudicatore*, indipendentemente dall'articolazione della stessa in uno o più centri di costo, ed è tenuto a richiedere la prenotazione del profilo di Responsabile, secondo le modalità indicate dall'A.N.A.C..

Per quanto concerne il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, va segnalato che, con decreto direttoriale n. 22 del 31 ottobre 2017, l'Amministrazione ha provveduto alla nomina del Responsabile dell'anagrafe per la stazione appaltante, cui sono stati espressamente conferiti i compiti sopra descritti per gli appalti di lavori, servizi e forniture dell'intero Ministero.

4. LA TRASPARENZA

4.1 Premessa

Contestualmente e parallelamente all'elaborazione di disposizioni sempre più stringenti per la prevenzione dei fenomeni corruttivi, il legislatore ha prodotto, nel tempo, norme di particolare valenza per assicurare, anche nel rispetto del principio fondamentale della legalità dell'azione amministrativa, la più ampia conoscibilità all'esterno delle attività svolte dalle amministrazioni pubbliche e delle situazioni personali attinenti ai responsabili degli organi di indirizzo politico ed i titolari di incarichi pubblici, imponendo forme di pubblicità e trasparenza in linea con gli standard europei e capaci di offrire ai cittadini ed utenti un'informazione completa ed aggiornata al riguardo, pur nel rispetto dei principi posti a tutela della *privacy*.

Tale percorso normativo prende le mosse dalla legge n. 241 del 1990 e passa attraverso la legge n. 15 del 2005 ed il decreto legislativo n. 150 del 2009, per approdare ad una più compiuta ed articolata disciplina nel decreto legislativo n. 33 del 2013, a sua volta resa più incisiva dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, "*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (G.U. 8 giugno 2016, n. 132)*".

Quest'ultimo provvedimento ha in particolare posto l'accento su alcuni aspetti che hanno notevolmente rafforzato e consolidato l'impianto normativo che regola la materia e di cui in seguito si dirà in termini più precisi.

4.2 Attuazione degli obblighi e delle misure sulla trasparenza

La presente sezione del Piano è il risultato delle azioni compiute dal Ministero in riferimento al Piano Nazionale Anticorruzione ed, in particolare, al P.N.A. 2016, approvato, come si è detto, con delibera A.N.A.C. n. 831 del 3 agosto 2016.

È stata redatta considerando:

- le disposizioni contenute nel citato decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97;
- la determinazione A.N.A.C. n. 12 del 28 ottobre 2015, che già nel 2015 aveva raccomandato l'integrazione del P.T.T.I. all'interno del Piano Nazionale Anticorruzione;

- le modifiche apportate all'art. 10 del decreto legislativo n. 33/2013 dall'art. 10 del decreto legislativo n. 97/2016 – visibili già a partire dalla modifica della *rubrica articoli* (da “*Programma triennale per la trasparenza e l'integrità*” a “*Coordinamento con il Piano triennale per la prevenzione della corruzione*”) – che, in un'ottica di semplificazione, hanno portato alla soppressione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, quale autonomo elemento di programmazione, per trasformarlo in un'apposita sezione del più ampio Piano triennale della prevenzione della corruzione, ora anche della trasparenza (P.T.P.C.T.);
- il Piano Nazionale Anticorruzione nelle sue varie componenti, con particolare riferimento all'aggiornamento 2016, approvato con la delibera A.N.A.C. n. 831 del 3 agosto 2016;
- le delibere A.N.A.C. n.1310 e n. 1309 del 28 dicembre 2016, contenenti, rispettivamente, “*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*” e “*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 determinazione A.N.A.C. n. 241 dell'8 marzo 2017 “*Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 «Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali» come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016*”. A tal proposito, in ragione dell'estensione introdotta dal decreto legislativo n. 97/2016, che coinvolge un elevato numero di soggetti (in particolare gli oneri di pubblicazione ex articolo 14 del decreto legislativo n. 33/2013 estesi ai titolari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti) ed in ragione altresì del conseguente impatto organizzativo che l'attuazione della stessa ha comportato, l'A.N.A.C., con la predetta delibera, nel ritenere applicabili ai soggetti previsti dall'art. 15 gli obblighi di trasparenza di cui all'articolo 14, ha fornito precisazioni in merito alla decorrenza dei termini per i relativi adempimenti;
- la delibera A.N.A.C. n. 329 del 29 marzo 2017, con cui è stato approvato il “*Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*”;
- la delibera A.N.A.C. n. 382 del 12 aprile 2017 “*Sospensione dell'efficacia della delibera n. 241/2017 limitatamente alle indicazioni relative all'applicazione dell'art. 14 co. 1 lett. c) e f) del d.lgs. 33/2013 per tutti i dirigenti pubblici, compresi quelli del S.S.N.*”. Tale delibera fa seguito ai

ricorsi presentati da alcuni dirigenti della pubblica amministrazione, sui quali il TAR Lazio è intervenuto con ordinanza sospensiva cautelare in ragione della «consistenza delle questioni di costituzionalità e di compatibilità con le norme di diritto comunitario sollevate nel ricorso e valutata l'irreparabilità del danno paventato dai ricorrenti discendente dalla pubblicazione on line, anche temporanea, dei dati per cui è causa». A ciò va aggiunta la posizione del Garante per la privacy che raccomanda al legislatore una modifica del testo normativo. Con l'anzidetta delibera n. 382/2017 l'A.N.A.C. ha pertanto disposto la sospensione dell'efficacia della precedente delibera n. 241/2017 nella parte in cui è indicata l'applicazione dell'articolo 14, comma 1, lettere c) ed f) del decreto legislativo n. 33/2013 per tutti i dirigenti pubblici, in attesa della definizione nel merito del giudizio innanzi al TAR Lazio ovvero nelle more di un intervento legislativo come richiesto dall' *"Atto di segnalazione al Governo ed al Parlamento"* effettuato dall'A.N.A.C. il 2 febbraio 2017. Ciò premesso, nell'attesa degli esiti del giudizio di merito ovvero dell'intervento correttivo da parte del legislatore, appare necessario trovare un equilibrio fra l'esigenza di trasparenza del soggetto pubblico e la tutela della privacy dei soggetti privati. La ricerca di tale equilibrio avverrà per passaggi successivi, applicando eventuali correttivi o adeguamenti laddove fosse opportuno ricorrervi;

- la Circolare n. 2/2017 datata 30 maggio 2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione relativa all'attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato.

Nella redazione della sezione, si è inoltre tenuto conto:

- delle determinazioni, orientamenti e FAQ messi a disposizione dall'A.N.A.C.;
- delle disposizioni contenute nella legge 7 agosto 2015, n. 124 *"Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"* emanata al fine di garantire ai cittadini ed alle imprese, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale, nonché al fine di garantire la semplificazione nell'accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessità dell'accesso fisico agli uffici pubblici;
- delle indicazioni riportate nella delibera A.N.A.C. n. 10 del 21 gennaio 2015 e nel successivo Regolamento pubblicato sul sito dell'Autorità in data 23 luglio 2015 sull'inasprimento del potere sanzionatorio;
- delle *"Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)"* come illustrate dall'A.N.A.C. nella determinazione n. 6 del 28 aprile 2015.

I contenuti della presente sezione, così come indicato dal Capitolo 2 della sopracitata delibera A.N.A.C. n. 1310/2016 riguardano:

- 1) il riferimento agli obiettivi strategici contenuti nella Direttiva del Ministro ed i collegamenti con il Piano della *performance*;
- 2) il riferimento ai nominativi dei soggetti responsabili della trasmissione dei dati, intesi quali uffici tenuti rispettivamente alla loro trasmissione e pubblicazione;
- 3) i termini entro i quali il Ministero prevede l'effettiva pubblicazione di ciascun dato, in relazione alla tempistica disposta dalla legge;
- 4) le modalità stabilite per la vigilanza ed il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di pubblicazione;
- 5) i casi nei quali non è possibile pubblicare i dati previsti dalla normativa in quanto non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative o funzionali dell'Amministrazione.

I punti 2, 3 e 4 dell'elenco sono riportati, in forma schematica, all'interno della Tabella "Allegato 1) Sezione "Amministrazione Trasparente" - elenco degli obblighi di pubblicazione" del sito del Ministero, che costituiscono altresì anche l'Allegato 1 al presente Piano.

4.3 Obiettivi strategici contenuti nella Direttiva del Ministro e collegamenti con il Piano della performance

Com'è noto, con l'emanazione dell'Atto di indirizzo, il Ministro individua le priorità politiche da realizzarsi nell'anno successivo e dà avvio all'attività di programmazione degli obiettivi, da concludersi entro la fine dell'anno.

Su tale base, i centri di responsabilità amministrativa propongono al Ministro, che li condivide, gli obiettivi strategici destinati a realizzare le priorità politiche, indicando anche i correlati obiettivi operativi.

Come per la tematica della prevenzione della corruzione, anche per la materia della trasparenza l'individuazione ed il conferimento, nel quadro della Direttiva annuale del Ministro e del Piano della *performance*, di obiettivi diretti a conseguire i migliori risultati nell'applicazione della normativa di settore ha fatto da stimolo all'attività attuativa della pertinente legislazione, in modo da assicurare standard operativi sempre più efficaci in tema di trasparenza.

Al riguardo, le Direttive ministeriali annuali succedutesi negli ultimi anni, in coerenza con la rapida evoluzione della normativa sulla specifica materia ed attualmente in linea con quanto ora espressamente previsto dalla vigente formulazione dell'articolo 1, comma 8, della legge n. 190/2012, hanno costantemente assegnato alle strutture del Ministero un obiettivo strategico di carattere pluriennale concernente, oltre alla tematica anticorruzione, anche lo sviluppo delle modalità di apertura e trasparenza di dati, informazioni e strumenti di rendicontazione. Tale obiettivo è stato poi declinato in un obiettivo operativo avente ad oggetto l'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla programmazione triennale prima incardinata nel P.T.T.I. ed attualmente collocata all'interno dell'unificato Piano triennale per la prevenzione della corruzione (e per la trasparenza) attraverso la raccolta dei dati ed il loro successivo caricamento e messa in linea sul sito istituzionale, ponendo come risultato atteso della predetta attività la pubblicazione e l'aggiornamento dei dati relativi ai vari anni. L'obiettivo, in sostanza, si ripropone di attuare ogni iniziativa utile per realizzare e portare a completamento il caricamento e la messa in linea dei dati previsti al fine di rendere trasparenti ed accessibili sul piano conoscitivo per l'intera collettività le attività e le informazioni rilevanti sui soggetti che operano nell'ambito del Ministero.

4.4 Misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi

La diffusione delle informazioni all'interno della struttura organizzativa del Ministero ed il coinvolgimento del personale sono assicurati dagli ordinari canali informativi (quali ad esempio e-mail a fini informativi da parte del Responsabile della trasparenza) e, in particolare, dal costante aggiornamento dei contenuti della rete intranet "Spidernet" e delle informazioni condivise tramite la *mailing list* appositamente creata.

"Spidernet", ideata e realizzata dalla Direzione generale per i sistemi informativi e statistici, costituisce la piattaforma più utilizzata per la comunicazione bi-direzionale dipendenti-Amministrazione.

Nella pagina "Adempimenti -> Amministrazione trasparente -> Modalità di pubblicazione" e "Adempimenti -> Amministrazione trasparente -> Videocorsi PAT" sono riportate chiaramente le istruzioni operative da utilizzare per alcuni obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, che ricadono in modo diffuso su tutte le strutture del Ministero. Inoltre, al link "Adempimenti -> Amministrazione trasparente -> Normativa di riferimento" sono stati raccolti e resi disponibili agli uffici per la consultazione le principali disposizioni legislative di carattere generale che

rendono obbligatori una serie di adempimenti correlati con la c.d. “Amministrazione trasparente”.

Anche nell’ambito della ristrutturazione dell’intero sito istituzionale, avviata nel 2015, si è posta particolare attenzione al rispetto degli obblighi di pubblicità previsti dalla normativa sulla trasparenza.

Al fine di poter meglio organizzare il *workflow*, si è reso necessario proporre lo sviluppo di procedure informatiche, da rendere disponibili a tutte le strutture, tese al miglioramento della gestione dei contenuti in tema di trasparenza.

È, pertanto, on line da giugno 2016 sul sito www.mit.gov.it nella sezione “Amministrazione trasparente”, il PAT – Portale Amministrazione Trasparente (nel seguito “PAT”), un nuovo sistema di gestione dei contenuti di agevole utilizzo, dedicato alla pubblicazione degli adempimenti di legge.

Per agevolare l’avvio del processo di inserimento dei dati nel PAT, la Redazione internet ha inizialmente provveduto alla messa on line delle informazioni di base richieste dalla normativa vigente.

Per quanto riguarda le ulteriori e più approfondite informazioni previste dagli adempimenti di legge, la pubblicazione e il costante aggiornamento sono effettuati autonomamente, per quanto di propria responsabilità e competenza, dalle singole strutture attraverso referenti internet appositamente designati, ferma restando la responsabilità dirigenziale, così come disposto all’articolo 10 del decreto legislativo n. 33/2013 e così come indicato nell’apposita sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

A seguito, quindi, dell’impiego del PAT come strumento di pubblicazione dei dati richiesti dalla normativa vigente, è necessario organizzare i flussi informativi per garantire la trasmissione e la pubblicazione delle informazioni.

Si dispone pertanto di:

- individuare, per ogni struttura, i responsabili ed i referenti per l’attuazione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, che prevede una fase di trasmissione e una fase di pubblicazione dei dati oggetto di obbligo di pubblicazione. Per quel che riguarda la fase di trasmissione del dato, la stessa è demandata al titolare dell’incarico dirigenziale pro-tempore preposto alla struttura di primo livello; per ciò che riguarda la fase di pubblicazione, è sempre il titolare di incarico dirigenziale pro-tempore che, nella piena autonomia organizzativa, provvede alla pubblicazione dei dati, anche attraverso i referenti individuati.

- attribuire agli individuati responsabili delle strutture l'obbligo e la responsabilità:
 - di individuare, ai sensi della normativa vigente, gli atti ai quali deve essere data pubblicità, e dei quali deve essere garantita la trasparenza e la diffusione, nonché le informazioni alle quali è tenuta l'Amministrazione,
 - di rendere disponibili i dati di cui al precedente punto in formato aperto ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 33/2013;
- stabilire che gli individuati titolari sono tenuti altresì all'inserimento degli aggiornamenti dei dati e dei contenuti della struttura di propria competenza, mediante l'ambiente gestionale (*back office*) dell'applicativo denominato "PAT - Portale Amministrazione Trasparente";
- stabilire che i dati, le informazioni ed i documenti devono essere pubblicati contestualmente alla loro formazione, adozione, elaborazione o aggiornamento e perfezionamento, e comunque entro il termine previsto dalla normativa vigente e dall'allegato 1 alla delibera A.N.A.C. n. 1310/2016 in relazione alla loro natura e tipologia;
- dare piena attuazione a quanto disposto dalla legge n. 4/2004 e dal successivo decreto-legge n. 179/2012, convertito dalla legge n. 221/2012 in materia di accessibilità agli utenti diversamente abili, allo scopo di garantire il rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, come disposto dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 82/2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale) e successive modificazioni;
- stabilire che non è ammessa la pubblicazione dei documenti per immagine, ossia di atti scansionati e che, qualora si intenda pubblicare un documento scansionato, si dovrà pubblicare, compatibilmente con la dotazione *software* e *hardware* degli uffici, anche lo stesso documento in formato aperto attraverso una delle seguenti modalità: a) conversione in pdf del documento originale; b) redazione o conversione del documento in un formato scaricabile gratuitamente dalla rete (es. *open office*); c) conversione in formato rtf del documento originale;
- stabilire che i documenti o gli atti contenenti dati e informazioni personali devono essere pubblicati nel rispetto delle "*Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati*" del

Garante per la protezione dei dati personali, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 134 del 12 giugno 2014.

È opportuno che prima della scansione in file pdf e prima della trasmissione e/o pubblicazione, dagli stessi siano oscurate, ad esempio, le informazioni idonee a rivelare lo stato di salute e la vita, o abitudine sessuale delle persone, o comunque i dati personali non necessari.

I referenti sono tenuti a pubblicare gli atti o i documenti contenenti dati sensibili della persona, o provenienti da atti giudiziari, solo se la richiesta di pubblicazione del dirigente responsabile sarà adeguatamente motivata, con specifico provvedimento, in vista del corretto e completo esercizio del diritto alla trasparenza.

A tal proposito, per quanto di rispettiva competenza, la Direzione generale per il personale e gli affari generali e la Redazione Internet della Direzione generale per i sistemi informativi e statistici affiancheranno, all'occorrenza, i referenti internet individuati per l'immissione dei dati nel PAT e daranno indicazioni operative da poter seguire per la trasmissione e/o la pubblicazione delle informazioni.

4.5 L'accesso civico "semplice" e "generalizzato" (F.O.I.A.)

Come noto, con il decreto legislativo n. 97 del 2016, accanto alla tradizionale forma di accesso civico, è stata introdotta una nuova tipologia di accesso civico, il c.d. "accesso civico generalizzato", avente ad oggetto dati, informazioni e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria.

È pertanto possibile distinguere attualmente diverse forme di accesso:

- diritto di accesso ai documenti amministrativi, disciplinato dalla legge n. 241 del 1990 e dal regolamento approvato con D.P.R. n. 184 del 2006, concernente i "documenti", cioè atti già formati detenuti dall'amministrazione, ed esercitabile da "interessati" qualificati, ossia "i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso";
- diritto di accesso civico, previsto dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 33 del 2013, avente ad oggetto "documenti, informazioni e dati" oggetto di pubblicazione obbligatoria che l'amministrazione abbia omesso di pubblicare, ed esercitabile da chiunque, a prescindere da un particolare requisito di qualificazione;

- diritto di accesso civico generalizzato, introdotto *ex novo* dal decreto legislativo n. 97 del 2016 sul modello del *Freedom of Information Act* (F.O.I.A.) statunitense, avente ad oggetto dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni “ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione” ai sensi del decreto legislativo n. 33 del 2013; anche in questo caso, la legittimazione è riconosciuta a chiunque, a prescindere da un particolare requisito di qualificazione.

Con quest’ultima forma di accesso, l’ordinamento vuole favorire “forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche” e “promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”.

L’accesso civico generalizzato può essere indirizzato:

- all’ufficio in possesso degli atti o documenti oggetto dell’accesso;
- all’ufficio relazioni con il pubblico;
- ad altro ufficio identificato dall’amministrazione e indicato sul sito web nella sezione Amministrazione Trasparente.

Data la vastità del flusso documentale, l’A.N.A.C. raccomanda l’adozione di adeguate soluzioni organizzative: è quindi necessario che il titolare di incarico dirigenziale pro-tempore che dirige la struttura di primo livello, detentore per competenza del documento, dei dati o delle informazioni, individui una risorsa che gestisca le richieste, ovvero un referente per il F.O.I.A..

Nelle more della valutazione del modello più adeguato per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, si rende necessario fornire indicazioni di massima sulla gestione delle istanze di accesso.

Una volta pervenuta una richiesta di accesso civico generalizzato, il referente per il F.O.I.A. dovrà valutare se la stessa sia di competenza della struttura che ha ricevuto l’istanza e decidere se accogliere o meno la domanda. Qualora i dati o le informazioni richieste siano in suo possesso, l’ufficio dovrà, entro il termine perentorio di 30 (trenta) giorni a decorrere dalla presentazione dell’istanza, concludere l’accesso civico generalizzato con provvedimento espresso e motivato e tenendo sempre informato il Responsabile per la trasparenza. Qualora ci fossero soggetti controinteressati, gli uffici dovranno comunicare loro di aver ricevuto la domanda di accesso generalizzato, concedendo un termine di 10 (dieci) giorni per la presentazione di opposizione motivata. Tale comunicazione dovrà essere effettuata “mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento o per via

telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione” (articolo 5, comma 5 del decreto legislativo n. 33/2013): sarà così possibile stabilire con certezza la decorrenza del termine di 10 giorni previsto per presentare opposizione da parte dei controinteressati; gli uffici indicheranno nella comunicazione le modalità (anche telematiche) di presentazione dell’eventuale opposizione all’accesso.

L’opposizione del controinteressato non è elemento essenziale per rifiutare l’accesso: l’ufficio avrà il potere di decidere sull’accesso, valutando sia la probabilità e la serietà del danno che ricadrebbe su chi ha fatto opposizione sia la rilevanza dell’interesse conoscitivo della collettività che la richiesta mira a soddisfare. Qualora l’accesso civico generalizzato venga comunque accolto, gli uffici dovranno darne comunicazione al controinteressato, per permettergli di attivare gli strumenti di tutela previsti contro il provvedimento di accoglimento dell’istanza, senza fornire i dati e i documenti richiesti che potranno essere poi inviati trascorsi 15 (quindici) giorni dal ricevimento di accoglimento della domanda di accesso da parte del controinteressato (articolo 5, comma 6 del decreto legislativo n. 33/2013). Gli uffici, nel predisporre la comunicazione di accoglimento al controinteressato, dovranno espressamente precisare che la trasmissione dei dati/documenti avverrà decorsi i 15 giorni senza che siano stati notificati ricorsi o richieste di riesame sulla medesima domanda di accesso.

Il termine di trenta (30) giorni entro il quale concludere il procedimento non è derogabile, fatta salva l’ipotesi di sospensione fino a dieci (10) giorni nel caso di comunicazione della richiesta al controinteressato (articolo 5, comma 5 del decreto legislativo n. 33/2013)¹

L’ufficio che detiene il dato/documento dovrà emanare obbligatoriamente il provvedimento espresso e motivato a conclusione del procedimento: non è

¹ L’accoglimento della richiesta di accesso in caso di opposizione

In caso di opposizione, l’amministrazione non può assumere come unico fondamento del rifiuto di accesso il mancato consenso del controinteressato. L’art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013 espressamente prevede l’ipotesi di “accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l’opposizione del controinteressato”. Dunque, la normativa rimette sempre all’amministrazione destinataria della richiesta il potere di decidere sull’accesso. Questa deve valutare, da un lato, la probabilità e serietà del danno agli interessi dei soggetti terzi che abbiano fatto opposizione e, dall’altro, la rilevanza dell’interesse conoscitivo della collettività (e, se esplicitato, del richiedente) che la richiesta mira a soddisfare.

La medesima disposizione stabilisce che, in caso di accoglimento della richiesta di accesso nonostante l’opposizione del controinteressato, l’amministrazione è tenuta a darne comunicazione al controinteressato e al richiedente senza procedere alla contestuale trasmissione dei documenti a quest’ultimo. Per consentire al controinteressato di attivare gli strumenti di tutela previsti contro il provvedimento di accoglimento della richiesta, i dati e documenti non possono essere inviati prima di quindici giorni dal ricevimento della comunicazione di accoglimento della domanda di accesso da parte del controinteressato (art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013; v. anche Linee guida A.N.AC., Allegato, § 12).

Anche al fine di evitare contestazioni, è opportuno che la comunicazione di accoglimento della richiesta di accesso contenga l’espressa precisazione che la trasmissione al richiedente dei dati o documenti avverrà qualora, decorsi quindici giorni, non siano stati notificati all’amministrazione ricorsi o richieste di riesame sulla medesima domanda di accesso.

ammesso il silenzio-diniego e l'inosservanza del termine suindicato concorrerà alla "valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione" e sarà valutata "ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale dei responsabili" (articolo 46 del decreto legislativo n. 33/2013).

Gli uffici saranno tenuti a motivare espressamente il rifiuto all'accesso (che può essere ammesso solo per quanto espressamente indicato all'articolo 5-*bis* del decreto legislativo n. 33/2013 – "esclusioni e limiti all'accesso civico"), mentre non è più prescritto che i documenti che si richiedono debbano essere identificati "chiaramente": pertanto laddove la domanda appaia lacunosa e non metta in condizione l'ufficio destinatario dell'accesso di accertare il possesso dei dati richiesti, lo stesso dovrà collaborare con il richiedente al fine di soddisfare la sua richiesta laddove si chiarisca la competenza.

Per il procedimento di accesso ai documenti amministrativi e per il procedimento di accesso civico rimangono immutate le consuete modalità di svolgimento per cui si rimanda all'apposita sezione del sito internet istituzionale (http://trasparenza.mit.gov.it/pagina770_accesso-civico.html).

Nell'ambito dell'attività di adeguamento organizzativo alle disposizioni relative all'accesso civico generalizzato del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, il Ministero continuerà a prendere parte agli incontri organizzati periodicamente dal Dipartimento della funzione pubblica rivolti al vertice amministrativo delle amministrazioni centrali.

Gli incontri costituiscono occasione di confronto con i Responsabili anticorruzione e trasparenza delle altre amministrazioni e con i loro staff, nonché opportunità di chiarimento diretto con gli stessi colleghi del Dipartimento.

Anche a seguito di tali incontri e al fine di agevolare tutte le strutture nella trattazione di istanze di accesso civico generalizzato, si prosegue con la costante attività di aggiornamento sulla materia, con la diffusione di informazioni attraverso una *mailing list* appositamente costituita che raggiunge tutti i principali uffici del Ministero.

Inoltre, per individuare l'esatta tipologia di istanza di accesso ricevuta, si rimanda alla pagina del sito web istituzionale dedicata alle tre fattispecie di diritto di accesso, disponibile nella sezione "Amministrazione trasparente > Altri contenuti > Accesso civico", al link http://trasparenza.mit.gov.it/pagina770_accesso-civico.html.

Oggetto degli incontri presso il Dipartimento della funzione pubblica è altresì la valutazione tecnica di procedure informatiche atte a realizzare al meglio il Registro degli accessi. Fermo restando l'obbligo semestrale di pubblicazione in capo a ciascuna struttura dell'elenco delle richieste di accesso (atti, civico e generalizzato), così come previsto dall'A.N.A.C., nelle more della realizzazione di una procedura informatica, tesa a rendere tutti gli uffici autonomi nella pubblicazione, l'attività di pubblicazione del Registro degli accessi sarà a cura dello staff del Responsabile della trasparenza che ha già attivato lo scambio di dati con le singole strutture.

4.6 Modalità stabilite per la vigilanza ed il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di pubblicazione

Il decreto legislativo n. 33/2013 e successive modificazioni prevede che il Responsabile della trasparenza svolga stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate.

Per quanto riguarda le misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza è necessario utilizzare compiutamente le funzionalità previste dal PAT, strumento di ausilio all'attività del Responsabile, che permette una verifica puntuale dei contenuti per evidenziare eventuali carenze di pubblicazioni e una migliore gestione del flusso di lavoro e degli adempimenti da parte di tutti gli operatori coinvolti.

L'adozione del PAT ha, inoltre, rappresentato un'ulteriore opportunità per ampliare e proseguire l'attività del Gruppo di lavoro sulla trasparenza, avviato nel 2015 con lo scopo di dotare il Ministero di un nucleo interno e trasversale che si confronti costruttivamente sulla materia.

Le difficoltà riscontrate negli anni precedenti nell'esaminare l'attività amministrativa dei singoli uffici e, quindi, nel verificare per quali di essi sussistesse o meno l'obbligo di pubblicazione – difficoltà dovute alla riduzione costante di risorse umane ed alla complessità dell'organizzazione del Ministero – sono state, almeno parzialmente, superate grazie all'attività del gruppo di lavoro del PAT.

Soprattutto in termini di omogeneità dei contenuti e dei dati, l'uso del PAT ha portato a risultati soddisfacenti. Persistono, tuttavia, le criticità dovute in parte alle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 97/2016.

Rimangono comunque un fondamentale strumento di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza sia le attestazioni sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, condotte di concerto con l'O.I.V., che l'istituto

dell'accesso civico. Il numero e l'oggetto delle istanze pervenute al Responsabile offrono un indicatore per misurare l'interesse degli utenti rispetto alle informazioni pubblicate ed allo stesso tempo consentono una verifica puntuale riguardo alla completezza di quanto effettivamente disponibile sul sito.

Per il 2017 si registra un aumento delle istanze di accesso. Tale costante incremento è riconducibile sostanzialmente alla maggiore consapevolezza del diritto di accedere da parte dei cittadini.

Inoltre, il Ministero continuerà ad adempiere agli obblighi di comunicazione istituzionale e trasparenza anche attraverso la continua implementazione e messa a disposizione dei propri portali sui dati aperti: dati.mit.gov.it; opencantieri.mit.gov.it e opentrasporti.mit.gov.it.

Sono portali basati su sistemi *open source*, che mettono a disposizione di tutti gli utenti *opendata* sulle opere pubbliche utili e strategiche in Italia, oltre a rendere consultabili i cataloghi di dati relativi a infrastrutture e trasporti. L'obiettivo è quello di dare risposta alle molteplici domande che i cittadini si pongono circa le attività dell'Amministrazione. Sono disponibili al riguardo, tra l'altro, informazioni relative ad incidenti stradali, alle infrastrutture portuali italiane, alla spesa pubblica nel settore dei trasporti nonché i dati utilizzati da Opencantieri per le opere infrastrutturali strategiche.

4.7 Sezione "Amministrazione Trasparente"- elenco degli obblighi di pubblicazione

La tabella "Sezione "Amministrazione Trasparente" - elenco degli obblighi di pubblicazione" sostituisce la mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione previsti per le pubbliche amministrazioni dal decreto legislativo n. 33/2013, contenuta nell'allegato 1 della delibera A.N.A.C. n. 50 del 4 luglio 2013 e introduce le conseguenti modifiche alla struttura della sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale.

La tabella recepisce, inoltre, le modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 97/2016 relativamente ai dati da pubblicare e contiene, così come già precisato nell'introduzione, indicazione:

- dei soggetti responsabili, in termini di posizione ricoperta nell'organizzazione, della trasmissione e della pubblicazione dei dati. A tal proposito si precisa che, per quel che riguarda la fase di trasmissione del dato, la stessa è demandata al titolare dell'incarico dirigenziale pro-tempore preposto alla direzione della struttura di primo livello; per ciò che riguarda la fase di pubblicazione, è sempre il dirigente generale pro-tempore che, con gli autonomi poteri di organizzazione della

propria struttura, individua i referenti che provvedono alla pubblicazione dei dati. I nominativi dei soggetti responsabili sono individuabili all'interno dell'organigramma del Ministero nella sezione: Home -> Amministrazione trasparente -> Organizzazione -> Articolazione degli uffici;

- dei termini entro i quali l'Amministrazione prevede l'effettiva pubblicazione di ciascun dato, in relazione alla tempistica disposta dalla legge;
- dei casi in cui non è possibile pubblicare i dati previsti dalla normativa in quanto non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative o funzionali del Ministero.

L'elenco degli obblighi di pubblicazione in questione, come già accennato, è annesso al presente Piano come Allegato 1.

5. LA MAPPATURA DEI PROCESSI, LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE ED I CORRELATI OBIETTIVI DI PERFORMANCE DEL MINISTERO

5.1 La mappatura dei processi e la valutazione del rischio di corruzione

Le attività del Ministero per attuare la strategia di lotta alla corruzione e per dare pienamente seguito agli adempimenti normativi in materia di trasparenza ed integrità sono state contrassegnate da una forte sinergia tra le funzioni dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza e l'assegnazione alle strutture di obiettivi collegati al ciclo della *performance* e diretti a promuovere e stimolare la diffusione della cultura della legalità e ad introdurre concretamente nei processi gestiti dal Ministero una serie di misure idonee a prevenire i fenomeni corruttivi. I due profili, quello degli adempimenti relativi alla trasparenza ed alla prevenzione della corruzione e quelli inerenti il ciclo della *performance* hanno seguito, negli anni, percorsi formalmente paralleli, ciascuno nel suo ambito, ma sostanzialmente convergenti quanto ai contenuti, poiché si sono reciprocamente influenzati, realizzando l'auspicata integrazione tra i due processi.

Come già accennato, oltretutto, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha da tempo incluso tra gli obiettivi del ciclo della *performance* programmi d'azione diretti ad impegnare dirigenti e personale ad attuare correttamente le disposizioni normative in tema di trasparenza e lotta alla corruzione, anticipando, secondo gli auspici dell'A.N.A.C., ciò che sarebbe diventato poi, con il decreto legislativo n. 97/2016, un vero e proprio obbligo stabilito dal legislatore. Pertanto l'illustrazione delle iniziative intraprese nei due ordini di processi non può che risultare dall'intersecarsi delle due linee d'azione strategica.

In tal senso va evidenziato che il Ministero ha dato corso, fin dal 2010, a specifiche attività per lo sviluppo della cultura dell'integrità, inserendole nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2011-2013 e confermandole nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2012-2014, facendone altresì la base per la formulazione del Piano triennale anticorruzione 2014-2016.

Il Ministero ha poi avviato nel 2014 la rilevazione del livello di rischio delle varie strutture, come prescritto dal Piano Nazionale Anticorruzione (delibera A.N.A.C. n. 72/2013) e dal Piano triennale di prevenzione della corruzione 2014-2016 (decreto ministeriale 10 luglio 2014, n. 313). Alla luce delle indicazioni del P.N.A. per "gestione del rischio" si intende *l'insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l'amministrazione con riferimento al rischio*".

La gestione del rischio di corruzione è quindi, lo strumento indispensabile da utilizzare per pervenire ad un ridimensionamento e, in prospettiva, alla riduzione del livello di probabilità che il rischio si verifichi. Trattasi di un processo che richiede la partecipazione e l'attivazione di vari meccanismi di consultazione che coinvolgono tutti i dirigenti, ciascuno per l'area di rispettiva competenza. Il processo in argomento è articolato in fasi che si possono così sintetizzare:

1. mappatura dei processi di competenza del Ministero;
2. valutazione del rischio per ciascun processo;
3. trattamento del rischio.

La **prima fase** è stata impostata avvalendosi della mappatura delle attività censite nel sistema di controllo di gestione SIGEST. In sostanza ciascuna unità organizzativa semplice (Divisione) ha effettuato la valutazione del livello di rischio per ogni linea di attività ad essa attribuita applicando la metodologia per la valutazione del rischio prevista nel P.N.A..

La valutazione del rischio, la **seconda fase**, è la procedura di analisi che tende a determinare il livello di rischio di una determinata attività. La procedura di rilevazione e di calcolo indicata di seguito ha recepito integralmente le indicazioni del Piano Nazionale Anticorruzione 2013. La procedura è assistita da un'apposita "Tabella di valutazione del rischio", declinata in "Indici di valutazione della probabilità" e in "Indici di valutazione dell'impatto", che viene di seguito riportata a pagina 67.

Nei paragrafi che seguono viene descritto il percorso che il Ministero ha compiuto, nel tempo, per pervenire ad una sempre migliore definizione della strategia anticorruzione attraverso l'articolazione degli obiettivi e dei risultati raggiunti nei vari cicli di *performance* in conformità della programmazione contenuta nei rispettivi Piani della *performance*.

Le attività prese inizialmente in considerazione sono quelle indicate nelle tabelle del sistema di controllo di gestione SIGEST, appositamente modificate per la rilevazione, che sono state raggruppate per Centro di responsabilità amministrativa.

La procedura di rilevazione è stata così articolata: per ogni attività ricompresa nella tabella SIGEST del proprio ufficio, il responsabile di ciascuna struttura:

1. utilizzando la tabella "Indici di valutazione della probabilità", ha assegnato uno dei valori previsti a ciascuna delle dimensioni:

- discrezionalità;
 - rilevanza esterna;
 - complessità del processo;
 - valore economico;
 - frazionabilità del processo;
 - controlli;
2. ha calcolato la media dei valori assegnati, sommando i valori attribuiti a ciascuna dimensione e dividendo la somma per il numero delle dimensioni (pari a 6);
 3. utilizzando la tabella “Indici di valutazione dell’impatto”, ha assegnato uno dei valori previsti a ciascuna delle dimensioni:
 - impatto organizzativo;
 - impatto economico;
 - impatto reputazionale;
 - impatto organizzativo, economico e sull’immagine;
 4. ha calcolato la media dei valori assegnati, sommando i valori attribuiti a ciascuna dimensione e dividendo la somma per il numero delle dimensioni (pari a 4);
 5. ha moltiplicato fra loro le due medie, ottenendo, come risultato, la valutazione complessiva del rischio, che può assumere un valore massimo pari a 25.

Per ciascuna attività rilevata nel sistema di controllo di gestione SIGEST sono stati rilevati i valori delle due medie, “Media della probabilità”, “Media dell’impatto” ed il valore della valutazione complessiva.

TABELLA DI VALUTAZIONE DEL RISCHIO

INDICI DI VALUTAZIONE DELLA PROBABILITÀ

Discrezionalità

Il processo è discrezionale?

No, è del tutto vincolato	1
E' parzialmente vincolato dalla legge e da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari)	2
E' parzialmente vincolato solo dalla legge	3
E' parzialmente vincolato solo da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari)	4

E' altamente discrezionale	5
----------------------------	---

Rilevanza esterna

Il processo produce effetti diretti all'esterno dell'amministrazione di riferimento?

No, ha come destinatario finale un ufficio interno	2
Sì, il risultato del processo è rivolto direttamente ad utenti esterni alla p.a. di riferimento	5

Complessità del processo

Si tratta di un processo complesso che comporta il coinvolgimento di più amministrazioni (esclusi i controlli) in fasi successive per il conseguimento del risultato?

No, il processo coinvolge una sola p.a.	1
Sì, il processo coinvolge più di 3 amministrazioni	3
Sì, il processo coinvolge più di 5 amministrazioni	5

Valore economico

Qual è l'impatto economico del processo?

Ha rilevanza esclusivamente interna	1
Comporta l'attribuzione di vantaggi a soggetti esterni, ma di non particolare rilievo economico (es.: concessione di borsa di studio per studenti)	3
Comporta l'attribuzione di considerevoli vantaggi a soggetti esterni (es.: affidamento di appalto)	5

Frazionabilità del processo

Il risultato finale del processo può essere raggiunto anche effettuando una pluralità di operazioni di entità economica ridotta che, considerate complessivamente, alla fine assicurano lo stesso risultato (es.: pluralità di affidamenti ridotti)?

No	1
Sì	5

Si è considerato che, ciascun processo del Ministero sia costituito da "attività" che vengono svolte dagli uffici. Ciascuna attività può rilevare livelli di rischio differenti a seconda del contesto organizzativo (cosiddetto contesto interno) e del contesto esterno in cui la stessa viene svolta.

Ciò è particolarmente significativo in una amministrazione come il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che offre servizi su tutto il territorio nazionale, sia direttamente ai cittadini (ad esempio quelli degli uffici della motorizzazione), che ad altri enti pubblici e privati (ad esempio attività di vigilanza e controllo particolarmente delicati quali quello delle opere pubbliche).

A titolo di esempio è riportata una scheda utilizzata dalla Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI																
DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI																
DIREZIONE GENERALE PER LA VIGILANZA SULLE CONCESSIONARIE AUTOSTRADALI																
010701 DIVISIONE PRIMA - VIGILANZA TECNICA E OPERATIVA DELLA RETE AUTOSTRADALE IN CONCESSIONE																
DC	DIVISIONE	Codice di D.M.	ATTIVITA'	VALUTAZIONE DEL RISCHIO											NOTE (*)	
				Identificabilità	Rilevanza	Complessità	Interconnessioni	Urgenza	Impatto	Media ponderata	Esposizione	Intensità	Prevedibilità	Controllabilità		Media Legata
VIGILANZA SULLE CONCESSIONARIE AUTOSTRADALI	DIVISIONE 1		Definizione delle linee di attività e la programmazione delle verifiche legislative della rete autostradale	2	5	1	1	1	2	2,0	1	1	0	3	1,25	2,5
			Dirigente e linee guida agli uffici legittimati territoriali per controlli e verifiche	4	5	1	5	1	2	3,0	1	1	0	4	1,5	4,5
			Indirizzo in merito alle attività relative ai servizi resi dalle società concessionarie nel rispetto dei contenuti di concessione	2	5	1	1	1	2	2,0	1	1	0	4	1,5	3,0
			Dispersione ed omnia in merito al rispetto dei parametri tecnici previsti dalle convenzioni per i Piani di Manutenzione Ordinaria (PMO) e Straordinaria	1	5	1	5	1	2	2,5	1	1	0	4	1,5	3,8
			Garantire la verifica del livello di fruibilità autostradale in accordo con gli uffici territoriali con particolare riferimento al controllo, dinamiche e omnia del Censimento, con particolari accreditamenti con circolazione ed orari e Coordinare, attraverso gli uffici ispettivi territoriali, l'adempimento di provvedimenti occasionali necessari ai fini della sicurezza sul traffico autostradale	2	5	1	5	1	2	2,7	1	1	0	3	1,25	3,3
			Previdenza di provvedimenti per deroghe, licenze, concessioni e convenzioni con Enti terzi	2	5	1	5	1	2	2,7	2	1	0	4	1,75	4,7
			Garantire l'attuazione dei programmi di cui alla legge 30/4/2006 e relativa approvazione dei progetti di adeguamento	2	5	1	5	1	2	2,7	1	1	0	4	1,5	4,0
			Attuazione delle procedure amministrative in caso di inadempimenti turbativi sul regolare esercizio per quanto di competenza della direzione	2	5	1	5	1	2	2,7	1	1	0	4	1,5	4,0

Sono state così raccolte 406 schede degli uffici, contenenti l'analisi di 3.484 linee di attività delle 57 strutture organizzative coinvolte. L'analisi, coinvolgendo tutti gli uffici, ha riguardato tutte le aree di attività del Ministero.

Terminata la fase di raccolta ed elaborazione dei dati, gli esiti della rilevazione sono stati analizzati al fine di individuare le criticità a livello di direzione generale, individuando prioritariamente le attività considerate a più alto rischio. I risultati con le relative elaborazioni statistiche sono contenuti nel P.T.P.C. 2015-2017.

I risultati complessivi e finali dell'attività di rilevazione sono desumibili dalle tabelle di cui all'Allegato 2 al presente Piano. In sede di prima applicazione, quindi, l'utilizzo della mappatura delle attività censite nel SIGEST ha consentito, data l'esperienza già acquisita al riguardo, di pervenire ad una valutazione del rischio con un grado di dettaglio più fine rispetto a quello di "processo" e di completare successivamente la mappatura dei processi e la

rilevazione del livello di rischio anche per le aree di attività entrate in un secondo momento nell'organizzazione ministeriale, come quelle concernenti le funzioni trasferite *ope legis* al Ministero dall'ex Struttura di vigilanza delle infrastrutture autostradali dell'ANAS.

Il lavoro svolto ha quindi consentito di individuare le attività sulle quali concentrare l'attenzione per ridurre o neutralizzare tale rischio, ovvero per individuare le misure di prevenzione ed il relativo trattamento (**terza fase**).

Il trattamento del rischio consiste nel processo per modificare il rischio di corruzione, attraverso l'individuazione e valutazione delle misure che debbono essere predisposte per neutralizzarlo o ridurne la portata.

Già a partire dall'anno 2015 sono stati quindi inseriti nel Piano della *performance* obiettivi direttamente correlati ai contenuti del Piano triennale per la prevenzione della corruzione, oltre che del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, al fine di creare le condizioni necessarie alla "sostenibilità organizzativa" della strategia di prevenzione della corruzione. Un elemento di valutazione dei dirigenti è proprio l'attuazione delle misure previste nel P.T.P.C.T.. In tale maniera l'attuazione delle misure è entrata nell'ambito del ciclo della *performance*, che va dalla programmazione degli obiettivi alla valutazione dei risultati, collegati strettamente alla valutazione dei dirigenti e del personale che ha partecipato al raggiungimento di tali risultati, introducendo in tal modo un processo virtuoso di miglioramento continuo. Nel successivo paragrafo si descrive più nel dettaglio l'esperienza maturata con l'assegnazione di obiettivi specifici riguardanti il tema dell'anticorruzione ai diversi Centri di responsabilità amministrativa.

5.2 Il trattamento del rischio e gli obiettivi nel Piano della performance

Per quanto attiene alla prevenzione della corruzione, occorre mettere in rilievo come si sia iniziato ad introdurre obiettivi in materia nella Direttiva annuale del Ministro per l'attività amministrativa e la gestione, partendo dalla previsione di far attivare presso tutti gli uffici innanzitutto le misure cd. "obbligatorie", da porre in essere per neutralizzare o ridurre il rischio di comportamenti di tipo corruttivo, trattando così prioritariamente le attività per le quali la valutazione del rischio ha rilevato alti livelli di *probabilità* (che il rischio si realizzi) e di *impatto* (causato dal verificarsi del rischio, in termini economici, organizzativi e reputazionali). In esito alle attività svolte, ciascun Centro di responsabilità amministrativa ha trasmesso al Responsabile per la prevenzione della corruzione e all'O.I.V. i provvedimenti contenenti le misure adottate, in qualche caso anche "ulteriori" rispetto a quelle obbligatorie.

L'obiettivo ha previsto la trasmissione di tali provvedimenti, in corrispondenza di almeno quattro attività per ciascuna struttura di livello

dirigenziale generale, risultate con un livello elevato di rischio, nella rilevazione precedentemente effettuata. In tal modo i vari uffici, per poter individuare misure adeguate al contesto lavorativo ed efficaci sono state indotte a riprendere ed affinare l'analisi già effettuata in via generale. I provvedimenti adottati dalle varie strutture del Ministero sono stati oggetto di analisi e valutazione sia da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione sia da parte dell'O.I.V. ed in alcuni casi hanno rappresentato delle "best practice" da poter estendere ad altri processi lavorativi.

L'azione di stimolo nei confronti degli uffici del Ministero è successivamente proseguita, prospettando alle strutture modalità di analisi più puntuali (in particolare quelle esposte nella determinazione A.N.A.C. n. 12 del 2015), sulla base delle quali è stato possibile procedere all'introduzione di obiettivi diretti alla individuazione di ulteriori misure da adottare per ridurre il livello di rischio di corruzione, per cui ciascun Centro è stato nuovamente chiamato a ripercorrere, con una metodologia ancora più precisa, tutte le fasi del processo di valutazione del rischio per ciascuna delle attività di propria competenza ricadente in area di rischio, al fine di presentare apposite relazioni illustrative delle analisi effettuate e delle ulteriori misure adottate. L'obiettivo ha inteso nella sostanza consolidare le azioni finalizzate alla prevenzione della corruzione ed in particolare stimolare i Centri di responsabilità ad un approfondimento ed una analisi ancor più fine dei fattori di rischio. Per poter individuare le ulteriori misure di prevenzione, ciascun Centro di responsabilità è stato infatti indotto, attraverso tale tipo di analisi, a ricostruire le tre macrofasi della gestione del rischio:

1. analisi del contesto;
2. valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio);
3. trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure).

Le aree a maggior rischio in tal modo individuate sono elencate, di seguito, per ciascun Centro di responsabilità amministrativa:

- 1) Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici
Aree a maggior rischio: gare di appalto, gestione contratti, convenzioni e concessioni.
- 2) Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale

Aree a maggior rischio: **contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e operazioni tecniche della motorizzazione.**

3) Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici

Aree a maggior rischio: **contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e rilascio pareri ed autorizzazioni.**

4) Comando generale delle Capitanerie di Porto

Aree a maggior rischio: **contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, abilitazioni e titoli professionali marittimi.**

Da ultimo, per l'anno 2017, sono stati assegnati, nella Direttiva per l'azione amministrativa e la gestione, specifici obiettivi sul monitoraggio dell'efficacia delle misure anticorruzione poste in essere da ciascun ufficio nei settori di competenza. I risultati emersi dall'attuazione dell'obiettivo in questione saranno disponibili a consuntivo, nei primi mesi dell'anno 2018, e quindi potranno essere esposti e commentati nel prossimo Piano triennale. Va comunque sottolineato come l'obiettivo ha in particolare richiamato i Centri di responsabilità amministrativa e le strutture ad essi afferenti alla piena attuazione delle iniziative previste nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, attraverso la realizzazione di due fasi distinte, di cui la principale, in tema di prevenzione della corruzione, fa specifico riferimento ad una intensa azione di monitoraggio diretta a verificare l'impatto e, quindi, l'efficacia delle misure poste in essere.

Per il 2018 è previsto dalla Direttiva annuale del Ministro che i Centri di responsabilità realizzino un obiettivo concernente l'elaborazione e la pubblicazione sul sito istituzionale di tabelle sinottiche che possano, nel loro insieme, costituire un catalogo completo delle misure, comprensivo, tra l'altro, dell'articolazione delle misure di contrasto adottate, della descrizione delle attività e delle fasi del processo, delle informazioni circa i responsabili delle misure, della pianificazione della tempistica attuativa e dei relativi *target*, dei destinatari delle misure e degli indicatori di monitoraggio adottati. L'obiettivo, inteso anche a dare maggiore visibilità e trasparenza agli obiettivi conseguiti e da conseguire in materia di prevenzione della corruzione, si ripropone pertanto, sulla base dell'elaborazione delle tabelle sinottiche di ciascun Centro di responsabilità, di dare successivamente consistenza ad un elenco generale, riassuntivo di tutte le pertinenti informazioni, da aggiornare annualmente e da allegare in forma complessiva ai successivi Piani triennali, con l'effetto di pervenire ad una più incisiva aderenza alle indicazioni date dalla legge e dall'A.N.A.C. in materia.

E' utile, da ultimo, ricordare che l'O.I.V., in collaborazione con il Responsabile per la prevenzione della corruzione, effettua il monitoraggio degli obiettivi in materia, verificando l'efficacia delle azioni poste in essere dalle strutture organizzative a tal fine. Inoltre, ai fini dell'espletamento del compito istituzionale di verifica sull'efficacia del Piano, è il caso di ricordare che il R.P.C. può porre in essere due tipi di verifiche:

- verifiche sugli atti, procedendo annualmente alla verifica dei principali atti (autorizzazioni, nulla osta, patenti, ecc.) e dei contratti di maggior rilievo conclusi in aree di attività a rischio;
- verifiche sul Piano, controllandone periodicamente l'efficacia, anche attraverso la rivisitazione delle segnalazioni ricevute, delle azioni intraprese, degli eventi considerati rischiosi, delle interviste a campione condotte per testare la consapevolezza del Piano da parte del personale.

6. IL RISCHIO NELLE AREE OPERATIVE DEL MINISTERO E LE MISURE ADOTTATE

Il legislatore, con le pertinenti disposizioni della legge n. 190/2012, ha ritenuto di individuare, tra le molteplici attività delle pubbliche amministrazioni, alcune specifiche aree di rischio, che si caratterizzano per il fatto di essere presenti in tutte le amministrazioni ed avere connotazioni tali da risultare particolarmente esposte al rischio corruzione. Si tratta delle aree attinenti i procedimenti di:

- 1) autorizzazione o concessione;
- 2) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, con speciale riguardo alle forme e modalità di selezione prescelte alla luce delle disposizioni della normativa in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;
- 3) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualsiasi genere a persone ed enti pubblici e privati;
- 4) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n. 150 del 2009.

Poiché l'individuazione di aree di rischio passa attraverso l'analisi dei processi è possibile esprimere i procedimenti sopra elencati in termini appunto di processi, cui corrispondono poi le relative aree di rischio. Si tratta dei seguenti processi:

- a) processi finalizzati all'acquisizione e alla progressione del personale;

- b) processi finalizzati all'affidamento di lavori, servizi e forniture nonché all'affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio disciplinato dalla normativa un tempo contenuta nel decreto legislativo n. 163 del 2006 ed ora prevista dal decreto legislativo n. 50 del 2016 e successive modificazioni;
- c) processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- d) processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

Le aree di rischio così individuate sono state singolarmente e dettagliatamente indicate ed analizzate già a partire dal P.T.P.C. 2014-2016 e poi riportate nel P.T.P.C.T. 2017-2019, secondo la sottostante classificazione.

- A) Area relativa al rilascio di autorizzazioni o esecuzione di adempimenti
- B) Area relativa alla scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi
- C) Area relativa alla gestione di convenzioni e di rapporti contrattuali
- D) Area relativa a processi finalizzati all'acquisizione ed alla progressione del personale

Si fa perciò rinvio ai contenuti dei precedenti Piani triennali del Ministero, per ogni elemento di dettaglio concernente le caratteristiche ed i principi di trattamento generale del rischio, non senza evidenziare che, per ciascuna delle anzidette aree, sono stati compiutamente definiti i principi cui deve ispirarsi l'azione di controllo, tenendo conto, come prescritto dal P.N.A., della sussistenza di eventuali sotto-aree, così come è stata esplicitata l'attività di controllo da mettere in atto al fine di garantire la correttezza e regolarità dei comportamenti del personale dedicato alle varie aree o sotto-aree, con indicazione dei principi di comportamento da osservarsi nell'espletamento delle relative funzioni.

Alle suddette aree, che rivestono un'importanza preminente sia per una precisa scelta legislativa sia perché costituiscono attività largamente presenti, in forma diretta o indiretta, nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, possono aggiungersi poi ulteriori aree di attività nelle quali può risultare opportuna l'adozione di misure di contrasto al fenomeno corruttivo, secondo i

risultati emersi dalla rilevazione del rischio effettuata sull'insieme delle attività rientranti nelle attribuzioni del Ministero e di cui si è detto nel capitolo 5 del presente Piano.

Anche per effetto dell'assegnazione di specifici obiettivi rilevanti ai fini della misurazione e valutazione della *performance*, le strutture del Ministero hanno posto in essere numerosi provvedimenti di vario tipo per far fronte al rischio corruzione, alcuni dei quali rappresentano, come si è accennato, delle “*best practice*” suscettibili di essere estese ad altri processi gestiti dalla medesima Amministrazione.

Come già in parte illustrato dal precedente Piano, le misure anticorruzione attivate possono essere sintetizzate come di seguito:

- rotazione del personale, con particolare attenzione per quello con elevati livelli di responsabilità o coinvolto in procedimenti ad alto rischio corruzione;
- regolazione puntuale dell'esercizio di poteri discrezionali, con particolare riferimento a quei procedimenti amministrativi che sono destinati ad avere un impatto esterno, ad esempio con cittadini ed utenti, tramite circolari o direttive interne che prescrivono precisi comportamenti e l'obbligo di motivazione in caso di scostamenti dalle prescrizioni impartite e, comunque, obblighi di referto;
- incremento della trasparenza nell'ambito dei procedimenti, in particolar modo allorché si tratti di procedere alla ripartizione o assegnazione di fondi a soggetti esterni, anche istituzionali, mediante la previsione di controlli a campione sul *modus procedendi* adottato in singoli casi;
- diffusione ed ampia condivisione delle informazioni sulle attività che vengono svolte all'interno delle unità organizzative, assicurando la compresenza di più funzionari in sede di svolgimento di procedimenti o di particolari passaggi di procedimenti contrassegnati da un più elevato rischio di corruzione ovvero prevedendo incontri interni *ad hoc* finalizzati a dare opportune informazioni in ordine ad attività maggiormente esposte al rischio;
- individuazione di un unico soggetto abilitato allo svolgimento di specifiche attività di natura tecnica, cui conferire credenziali di accesso strutturate in modo da essere in grado di permettere una univoca individuazione del dipendente che ha operato e che, pertanto è responsabile di quella specifica attività;
- affidamento delle attività ispettive e dei controlli di competenza del Ministero a più dipendenti ovvero ad apposite commissioni di verifica dell'operato dei dipendenti;

- incremento delle funzioni di controllo sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione;
- adeguata verbalizzazione nella fase di consultazione di più operatori, allorché si debba procedere ad attività di gara nel settore dei contratti pubblici;
- impiego di metal detector, telecamere di sorveglianza e rotazione del personale di vigilanza nonché adozione di un codice di comportamento per quest'ultimo, per gli esami finalizzati al conseguimento delle patenti di guida;
- utilizzo, per le commissioni di esame, di personale in forza a Comandi differenti da quello in cui hanno sede le prove per il rilascio di titoli professionali marittimi;
- adozione di direttive molto dettagliate per il personale dei Provveditorati interregionali per le opere pubbliche dirette ad uniformare, in termini molto trasparenti e rigorosi, le procedure negoziate per lavori, servizi e forniture, comprensive di modelli standard predisposti per i passaggi più significativi del procedimento, in modo da “blindare” e rendere altresì trasparenti le procedure stesse, con l'effetto di ridurre significativamente il rischio di corruzione.

Va confermato come alcune misure adottate nell'attività del Ministero hanno comportato modifiche di organizzazione, gestione e disciplina di taluni procedimenti, segnatamente per quanto concerne le attività degli uffici periferici della motorizzazione civile attinenti la revisione periodica dei veicoli. Infatti, in tale campo, in aggiunta all'adozione di misure di rotazione del personale, si è provveduto ad attivare nuove modalità tecniche per l'inserimento nel sistema informatico degli esiti delle revisioni dei veicoli effettuato dal personale tecnico del Ministero. Si tratta, in effetti, di una *best practice*, che trova applicazione sia con riferimento alle sedute di revisione che vengono svolte presso le sedi dei suddetti uffici che per quanto riguarda quelle effettuate presso sedi esterne, intesa a limitare o almeno ridurre drasticamente i furti di identità e si concreta nell'assegnazione *ad personam* ai dipendenti del Ministero che accedono al Portale dell'automobilista di uno speciale dispositivo (*token*), che consente una più ampia certezza sulla persona che accede alle funzionalità di revisione, nonché, conseguentemente, sull'individuazione delle relative responsabilità.

Come si è detto, il Ministero ha provveduto ad individuare le aree e le attività - tra quelle di cui al comma 16 dell'articolo 1 della legge n.190/2012 - nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, procedendo ad individuare anche attività ulteriori rispetto a quelle indicate nel Piano

Nazionale Anticorruzione, nonché ad applicare le relative misure di contrasto. Costituisce pertanto impegno programmatico del Ministero, anche a mezzo di appositi obiettivi da inserire nel ciclo della *performance*, dare corso con continuità all'applicazione delle misure adottate, tenendo peraltro conto della necessità di opportune verifiche, con periodicità almeno semestrale, circa l'attualità ed il grado di efficacia delle stesse e rivedendo, ove occorra, gli elementi che concorrono all'analisi ed alla gestione del rischio, soprattutto a seguito di processi di riorganizzazione degli uffici o dell'introduzione di rilevanti innovazioni normative che incidano significativamente sulle funzioni del Ministero.

7. SINTESI PROGRAMMATICA DELLE ATTIVITA' DEL MINISTERO PER IL TRIENNIO 2018-2020

Quanto esposto nel presente Piano illustra, sia pure sinteticamente, il percorso sin qui svolto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per dare seguito ed attuazione alla normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza dell'azione amministrativa nelle aree di attività rientranti nelle sue attribuzioni. Si è trattato di un percorso non sempre agevole e privo di difficoltà, ma gli esiti sopra illustrati mostrano come il Ministero, pur in presenza di significativi problemi di carenza degli organici, ha, nel complesso, saputo far fronte ai vari compiti organizzativi ed operativi che si ricollegano alle finalità della pertinente normativa. E' ben chiaro, peraltro, che si è in presenza di un costante "*work in progress*", che, per la sua stessa natura, va sempre meglio perfezionato ed aggiornato, al fine di conseguire risultati sempre più soddisfacenti e di assorbire altresì le incalzanti innovazioni normative, che pongono sfide sempre più impegnative alla pubblica amministrazione.

E' con questo spirito e nell'ambito delle finalità proprie del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, anche alla luce, naturalmente, di quanto esposto nel presente Piano sulle varie tematiche rilevanti, che il Ministero intende operare per il conseguimento dei sotto indicati obiettivi, che costituiscono, pertanto, in termini sintetici, gli orientamenti programmatici dell'attività per il triennio 2018-2020:

- 1) Prosecuzione e rafforzamento, a tutti i livelli, delle attività di controllo dirette a far emergere eventuali condotte corruttive ed illegali;
- 2) Ulteriore miglioramento del raccordo tra le varie componenti interne al Ministero per rendere sempre più efficiente la sinergia fra i vari soggetti ed organi coinvolti nelle funzioni di attuazione delle disposizioni normative in materia di prevenzione della corruzione,

soprattutto a supporto dei compiti del Responsabile della prevenzione della corruzione e del Responsabile della trasparenza;

- 3) Promozione ed attivazione di ulteriori percorsi formativi mirati e specifici per il personale che opera nelle aree a maggior rischio e, più in generale, di iniziative volte ad assicurare la più ampia diffusione della cultura della legalità in tutte le sue pertinenti accezioni;
- 4) Adozione di provvedimenti organizzativi diretti a dare consistenza alle risorse umane al servizio del Responsabile della prevenzione della corruzione, per far fronte all'ampio ventaglio di adempimenti previsti e consentire un rapido, efficace, incisivo e capillare espletamento dell'azione di controllo e vigilanza sul Ministero, in connessione con i responsabili delle varie strutture in cui esso si articola;
- 5) Consolidamento dell'esperienza acquisita dai vari uffici del Ministero nello studio, adozione ed applicazione delle misure idonee a prevenire i fenomeni corruttivi e nel monitoraggio della loro efficacia;
- 6) Previsione di un aggiornamento costante e, se necessario, anche critico, della mappatura dei processi, anche in relazione ad eventuali nuove attività derivanti dall'evolversi della normativa che disciplina le materie di competenza del Ministero;
- 7) Aggiornamento e, se necessario, revisione dell'analisi del rischio nelle diverse aree di attività, con la finalità di poter disporre di un quadro sempre più preciso delle probabilità del verificarsi di comportamenti corruttivi ed illegali, con conseguente adeguamento delle modalità di presidio della legalità attraverso misure anticorruzione ancor più mirate ed efficaci, anche alla luce dell'esperienza in tal senso acquisita;
- 8) Affinamento degli obiettivi da proporre nell'ambito del ciclo della performance, al fine di perfezionare ulteriormente le azioni da mettere concretamente in campo per assicurare il massimo grado di efficienza del sistema dei processi e degli adempimenti posti a presidio della legalità complessiva delle funzioni svolte dal Ministero.
- 9) Consolidamento dell'uso pienamente sistematico del PAT- Portale Amministrazione Trasparente ai fini di una compiuta ed esaustiva disciplina organizzativa dei compiti, degli adempimenti e delle risultanze attinenti gli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge;
- 10) Previsione di più specifiche ed articolate disposizioni organizzative sia per regolamentare in maniera semplice ma efficiente l'accesso civico generalizzato, sia per assicurare adeguatamente la prevista partecipazione dei cittadini e degli utenti al processo di valutazione

della *performance*, anche e soprattutto adottando i relativi sistemi di rilevazione del loro grado di soddisfazione, in linea con le più recenti disposizioni normative in materia;

- 11) Messa a punto di disposizioni interne più dettagliate e specifiche in tema di rotazione nell'affidamento degli incarichi e nell'assegnazione dei dipendenti alle varie strutture, in modo da dare maggiore e più concreta ed articolata consistenza all'applicazione dei principi in materia, in special modo per quanto concerne il personale dei livelli;
- 12) Potenziamento delle misure organizzative interne, soprattutto nelle aree a maggior rischio, per assicurare l'applicazione efficace e l'aggiornamento delle misure di contrasto alla corruzione, mettendo nel contempo a sistema la trasparenza dell'assetto organizzativo complessivo in materia e garantendo la visibilità anche all'esterno dell'insieme delle misure attinenti le varie attività ed i processi di gestione del rischio, nonché dando evidenza agli obiettivi ed agli impegni programmatici fissati dai Piani triennali nelle loro varie componenti, avvalendosi al riguardo di ogni opportuna sinergia tra i diversi soggetti coinvolti nei predetti processi, tramite lo scambio di informazioni e la costante collaborazione delle strutture ministeriali col Responsabile della prevenzione della corruzione e col Responsabile della trasparenza.