

2020

# PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA 2020– 2022



Autorità di Sistema Portuale  
del Mare di Sardegna

Porti di: Cagliari | Olbia | Porto Torres | Oristano | Golfo Aranci | Portovesme | Santa Teresa Gallura



Autorità di Sistema Portuale  
del Mare di Sardegna

## Sommario

<b>PREMESSA</b> .....	<b>5</b>
1.1 <i>Anticorruzione ed Autorità di sistema portuale</i> .....	11
1.2 <i>Stato di attuazione del Piano</i> .....	15
<b>2. SOGGETTI COINVOLTI NEL PROCESSO DI PREDISPOSIZIONE DEL PTPCT</b> .....	<b>18</b>
2.1 <i>Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)</i> .....	18
2.2 <i>Gli organi di indirizzo politico</i> .....	19
2.3 <i>I referenti per la prevenzione</i> .....	19
2.4 <i>Il personale a supporto del RPCT ed i Gruppi di lavoro</i> .....	20
2.5 <i>Dipendenti</i> .....	23
2.6 <i>Stakeholder</i> .....	23
2.7 <i>La Collaborazione tra amministrazioni – L’Associazione dei porti italiani</i> .....	23
<b>3. IL PROCESSO DI ELABORAZIONE DEL PTPCT</b> .....	<b>25</b>
3.1 <i>Analisi del contesto interno ed esterno</i> .....	26
3.1.1 <i>Analisi del contesto esterno</i> .....	27
3.1.2 <i>Analisi del contesto interno</i> .....	30
3.2 <i>Individuazione delle aree di rischio obbligatorie (PNA 2019)</i> .....	35
3.3 <i>La mappatura dei processi</i> .....	47
3.4 <i>La metodologia da utilizzare per la valutazione del rischio corruttivo</i> .....	49
3.5 <i>Ponderazione del rischio</i> .....	52
<b>4. TRATTAMENTO DEL RISCHIO ED INDIVIDUAZIONE DELLE MISURE PER NEUTRALIZZARLO</b> .....	<b>54</b>
4.1 <i>Misure obbligatorie</i> .....	54
4.1.1 <i>Adempimenti in materia di Trasparenza</i> .....	54
4.1.2 <i>Il Registro dei rischi. Individuazione dei rischi e delle misure prioritarie per il 2020</i> .....	54
4.1.3 <i>Adozione del Codice di comportamento</i> .....	55
4.1.4 <i>Rotazione del personale</i> .....	56
4.1.5 <i>Astensione in caso di conflitto di interessi</i> .....	66
4.1.6 <i>Svolgimento di incarichi d’ufficio o attività e incarichi extra-istituzionali</i> .....	68
4.1.7 <i>Inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali</i> .....	70
4.1.8 <i>Svolgimento di attività successive alla cessazione del rapporto di lavoro con l’Amministrazione</i> .....	72
4.1.9 <i>Formazione di commissioni, assegnazione agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in corso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione</i> .....	73
4.1.10 <i>Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower)</i> .....	74
4.1.11 <i>Formazione</i> .....	80
4.1.12 <i>Patti di integrità negli affidamenti</i> .....	80
4.1.13 <i>Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile</i> .....	80
4.1.14 <i>Monitoraggio dei tempi procedurali</i> .....	81
4.1.15 <i>Monitoraggio dei rapporti tra amministrazioni e soggetti esterni</i> .....	81
4.2 <i>Misure ulteriori</i> .....	82
<b>5. PROCESSO DI MONITORAGGIO SULL’IMPLEMENTAZIONE DEL PTPCT</b> .....	<b>83</b>
<b>6. COLLEGAMENTO CON IL CICLO DELLE PERFORMANCE</b> .....	<b>85</b>
<b>APPENDICE – Normativa in materia di anticorruzione e trasparenza</b> .....	<b>88</b>



## PREMESSA

### Il primo livello.

L'impianto giuridico nazionale anticorruzione si fonda sull'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e dagli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n.110. In attuazione di detti strumenti internazionali, è stata adottata la legge 6 novembre 2012, n. 190, successivamente modificata ed integrata, recante: *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*.

La legge n. 190/2012 definisce sostanzialmente le misure ed individua i soggetti responsabili ai fini della costituzione di un sistema in grado di porre in essere azioni coordinate di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

L'art. 1, c. 4 della legge suddetta aveva inizialmente previsto che il Dipartimento della funzione pubblica, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, fosse l'organismo di riferimento delle singole PA nella materia *de qua*, con il compito di coordinare l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale, di promuovere e definire norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali, di definire modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata, nonché criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

Tale azione si sarebbe dispiegata attraverso la predisposizione di un Piano nazionale anticorruzione (PNA), nel quale individuare sia le strategie prioritarie per la prevenzione ed il contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione a livello nazionale, sia linee guida cui ciascuna pubblica amministrazione avrebbe dovuto attenersi nell'adottare il proprio Piano triennale di prevenzione della corruzione.

Difatti, la pianificazione delle misure anticorrotive si estrinseca inoltre a livello di singola amministrazione, mediante l'adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT). La stessa legge n. 190/2012 prevede al comma 5 che le pubbliche amministrazioni, non solo centrali, definiscano un piano che fornisca una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione ed indichi gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio.

Quanto al Piano nazionale anticorruzione, l'art. 1, c. 2-*bis* della legge n. 190/2012, introdotto dal d.lgs. n. 97/2016, prevede che esso sia adottato sentiti il Comitato interministeriale di cui al comma 4 della medesima legge e la Conferenza unificata di cui all'articolo 8, c. 1 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. A decorrere dal 2014 (*cf.* art. 19, c. 15 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 recante *«Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari»*), l'istituzione

chiamata a predisporre il PNA è l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), che ha dunque sostituito il citato Dipartimento nelle funzioni ad esso affidate dalla legge n. 190/2012.

Dal 2013 al 2018 sono stati dunque prodotti due PNA e tre Aggiornamenti ai PNA.

Nel 2015, l'ANAC ha adottato l'Aggiornamento al PNA 2013, mettendo meglio a fuoco il sistema di valutazione e gestione del rischio per la predisposizione dei piani triennali di prevenzione della corruzione e iniziando ad esaminare le cause, i rischi e le misure di prevenzione specifiche nel settore dei contratti pubblici e della sanità.

Con il PNA 2016, l'ANAC ha, per la prima volta, elaborato un proprio e nuovo Piano, sviluppando la metodologia di affiancare ad una parte generale, in cui sono affrontate questioni di impostazione sistematica dei PTPCT, approfondimenti tematici per amministrazioni e ambiti di materie in cui analizzare, in relazione alle specifiche peculiarità, possibili rischi corruttivi e ipotesi di misure organizzative e di contrasto al fenomeno. L'obiettivo è stato quello di superare un'impostazione uniforme valutando fattori e cause di corruzione in contesti differenti, al fine di fungere da supporto alle amministrazioni, impegnate in questo nuovo compito, attraverso l'individuazione in via esemplificativa di alcune misure di contrasto specifiche per settore.

Per questo tipo di approccio innovativo l'ANAC si è avvalsa della collaborazione degli operatori delle diverse tipologie di amministrazioni considerate ovvero di esperti del settore. Sono stati costituiti tavoli tecnici ed in quella sede si è svolta l'analisi suddetta.

Così, anche per gli Aggiornamenti al PNA 2017 ed al PNA 2018, l'ANAC, nella prima parte di carattere generale, ha dato conto, valorizzandoli, degli elementi di novità previsti dal d.lgs. n. 97/2016, in sede di analisi dei PTPCT di numerose amministrazioni, per formulare indicazioni operative nella predisposizione dei nuovi PTPCT. Nella parte speciale sono state affrontate, invece, questioni proprie di alcune amministrazioni o di specifici settori di attività o materie.

In particolare, le autorità di sistema portuale sono state oggetto di attenzione nell'[Aggiornamento 2017](#) al PNA, di cui alla Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017.

Volendo riassumere i contenuti dei Piani e dei relativi Aggiornamenti succedutisi in questi anni, i principali temi trattati sono stati i seguenti:

1. la strategia di prevenzione della corruzione a livello nazionale e decentrato;
2. il processo di gestione del rischio di corruzione:
  - a. l'analisi del contesto (esterno ed interno);
  - b. la mappatura dei processi;
  - c. la valutazione del rischio;
  - d. il trattamento del rischio;
  - e. l'attività di monitoraggio;
3. i soggetti tenuti all'adozione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza;
4. il PTPCT e gli atti di programmazione delle *performance*;
5. i soggetti interni coinvolti nel processo di predisposizione e adozione del PTPCT;
  - a. gli organi di indirizzo e i vertici amministrativi;
  - b. il RPCT: ruolo, poteri, requisiti soggettivi per la nomina e la permanenza in carica, revoca;
  - c. gli OIV;
6. azioni e misure di prevenzione:

- a. la trasparenza e la nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679);
- b. i Codici di comportamento;
- c. la rotazione ordinaria e straordinaria;
- d. il ruolo strategico della formazione;
- e. l'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi;
- f. lo svolgimento di incarichi d'ufficio- attività e incarichi extraistituzionali;
- g. il *pantouflage*;
- h. la disciplina specifica in materia di formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione;
- i. la verifica della insussistenza di cause di inconferibilità;
- j. la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblowing*);
- k. la revisione dei processi di privatizzazione e esternalizzazione di funzioni, attività strumentali e servizi pubblici disciplina;
- l. i Patti di integrità negli affidamenti.

Nel 2019 l'ANAC ha adottato un nuovo PNA che di fatto sostituisce i precedenti (Delibera numero 1064 del 13.11.2019, "*Approvazione in via definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2019*").

Con il [PNA 2019](#) il Consiglio dell'ANAC ha infatti deciso di concentrare la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo e consolidando, in un unico atto di indirizzo, tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori. L'aspetto di particolare innovazione del PNA 2019 consiste, pertanto, nel superamento delle indicazioni contenute nelle Parti generali dei diversi PNA e degli Aggiornamenti fino ad oggi adottati, pur conservando le determinazioni contenute nelle precedenti delibere dell'Autorità che, ove richiamate, si intendono parte integrante del PNA stesso.

Si tratta, in sostanza, di una "*Summa Theologia*" in materia di anticorruzione e trasparenza. Le ragioni di fondo che hanno guidato simile scelta da parte del Consiglio dell'ANAC sono, oltre a quella di semplificare il quadro regolatorio al fine di agevolare il lavoro delle amministrazioni ed il ruolo di coordinamento dell'Autorità, quelle di contribuire ad innalzare il livello di responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni a garanzia dell'imparzialità dei processi decisionali.

Più nello specifico, il PNA 2019, in quanto strumento finalizzato alla prevenzione, prende a riferimento un'accezione ampia di corruzione, comprensiva delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ritrarne vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti dunque sono più ampie delle fattispecie classiche di reato penale, già previste agli artt. 318, 319 e 319-ter del Codice penale, e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del CP, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione, la c.d. "*maladministration*", come già definita nell'aggiornamento del PNA del 2015, a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

## Il secondo livello.

Come sopra accennato, il PNA disciplina, nell'ambito degli strumenti indicati dalla legge n. 190/2012, i contenuti che devono essere considerati da parte di ogni pubblica amministrazione nel processo di adozione dei rispettivi Piani triennali di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT). Richiamando la statuizione resa dall'ANAC nel PNA 2019 «*Il PTPCT costituisce un atto organizzativo fondamentale in cui è definita la strategia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione.*»<sup>1</sup>.

Il PTPCT costituisce infatti il secondo livello (“decentrato”) del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione delineato dalla legge n. 190/2012. Il Piano nazionale anticorruzione precisa che il PTPCT deve effettuare, preliminarmente, l'analisi dei rischi specifici di corruzione e, conseguentemente, individuare gli interventi volti a prevenire gli stessi sulla base di quanto indicato nel PNA medesimo.

In tal senso, il PNA 2019 invita ad identificare misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali. Spetta appunto alle singole amministrazioni valutare il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l'analisi del contesto esterno e interno e, quindi, la valutazione del rischio e trattamento del rischio.

Di conseguenza, l'ANAC ha scelto di aggiornare nel Piano del 2019 le indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo (*cf.* “documento metodologico”, Allegato 1), precisando che esso rappresenta oggi l'unico riferimento ai fini dell'impostazione del PTPCT, sostituendo così gli indirizzi già forniti nel PNA 2013 e nell'Aggiornamento del 2015.

L'ANAC indica pertanto i seguenti riferimenti metodologici:

---

<sup>1</sup> *Cfr.* pag. 20.

- **La mappatura delle attività:** L'analisi del contesto interno rappresenta il cuore dei piani, riguarda l'organizzazione e la gestione per processi.  
La mappatura ha come obiettivo l'analisi di tutta l'attività (non solo i processi ritenuti a rischio).  
Fondamentale è il coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative principali, la mancata collaborazione può essere considerata dal RPCT in fase di valutazione del rischio;
- **Piattaforma dei PTPCT:** L'ANAC, al fine di condurre analisi qualitative dei PTPCT, ha sviluppato una piattaforma che, nella prima fase di operatività si riferisce unicamente alle amministrazioni pubbliche indicate nell'articolo 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001, agli enti pubblici economici, agli ordini professionali e alle società in controllo pubblico;
- **Il Piano delle *performance*:** nel PNA 2019, l'ANAC si sofferma in particolare sul legame tra PTPCT e *performance*, in quanto alle misure programmate nel primo devono corrispondere specifici obiettivi nel secondo;
- **I Codici di comportamento:** sul tema delle misure, l'ANAC pone un accento particolare sul ruolo dei codici di comportamento, ricordando che non vanno confusi con i codici etici, deontologici, o comunque denominati.  
I codici di comportamento fissano infatti doveri di comportamento che hanno una rilevanza giuridica che prescinde dalla personale adesione del funzionario.  
I codici etici, deontologici al contrario hanno una dimensione «valoriale» e non disciplinare, rilevando solo su un piano meramente morale/etico.

- **Controllo congiunto:**

**pubblico**

riguarda i soggetti tenuti all'applicazione delle disposizioni della legge n. 190 e del decreto Trasparenza.

L'ANAC conferma l'orientamento secondo il quale il controllo pubblico congiunto si presume ove la partecipazione congiunta delle PA al capitale sociale risulti > 50%, anche in assenza di un coordinamento formalizzato.

La *ratio* di queste norme è il corretto utilizzo delle risorse pubbliche e l'esigenza del buon andamento di attività che riguardano l'esercizio di funzioni che perseguono interessi pubblici.

Pertanto, l'ANAC nell'esercizio dell'attività di vigilanza riterrà tale elemento sufficiente a considerare la società come «società in controllo pubblico». L'onere di dimostrare l'insussistenza del controllo pubblico congiunto sarà posto in capo alla società.

## 1. IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA – PTPCT

### *1.1 Anticorruzione ed Autorità di sistema portuale.*

Si è in precedenza accennato che l'art. 1, c. 8 della legge n. 190/2012 prevede che le pubbliche amministrazioni adottino un Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (d'ora in poi anche PTPCT) <sup>1</sup>.

Per quanto rileva in questa sede, si osserva che l'applicazione delle norme anticorruzione nelle sopresse autorità portuali, dopo l'emanazione della legge 190/2012, ha avuto un lungo e tormentato periodo. In un primo momento si pensava che, a tali Enti, data la loro particolare natura giuridica ed il contratto privato dei propri dipendenti, non sottoscritto dallo Stato, ma dalla privata Associazione dei porti italiani (Assoporti) con i Sindacati della categoria dei porti, si applicasse un regime simile a quanto previsto dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 ("Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300") e non direttamente la legge n. 190/2012, nella quale, peraltro, sono numerosi i rinvii a norme non applicabili alle autorità portuali (ad es. il d.lgs. n. 165/2001 ed il d.lgs. n. 150/2009 <sup>2</sup>).

In effetti, anche precedentemente, con l'applicazione dell'articolo 18 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (conv. legge 7 agosto 2012, n. 134), riguardante le pubblicazioni relative alla concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese ed attribuzione dei corrispettivi e dei compensi economici di qualunque genere, di cui all'art 12 della legge n. 241/1990, si erano create notevoli problematiche applicative.

Ad inizio del 2013, con nota prot. n. 2447 del 28.02.2013, è intervenuto il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che, a chiarimento della questione, così precisava: «[...] sembrerebbe che codeste Autorità portuali non rientrino nell'elenco delle amministrazioni che hanno l'obbligo di attuare tale disposizione [...] Pertanto ad avviso dello scrivente, si ritiene che tale norma debba essere intesa quale norma di indirizzo». L'articolo 18 succitato è stato poi abrogato dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 ("Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni") che ha, di fatto, sancito gli stessi obblighi in un più ordinato sistema dispositivo, tant'è che per chiarire definitivamente i dubbi interpretativi sopra cennati in tema di trasparenza, le modifiche apportate dal decreto legislativo n. 97 del 2016 hanno specificato che le pubbliche amministrazioni cui la disciplina in parola trova applicazione ricomprendono anche le «autorità portuali» <sup>3</sup>.

Pertanto, con l'approvazione del Piano nazionale anticorruzione dell'11 settembre 2013, adottato con [Delibera ANAC n. 72/2013](#), si è chiarito che le norme anticorruzione e trasparenza dovevano necessariamente trovare applicazione alle Autorità portuali e qualora le norme richiamate dalla legge n. 190/2012 e dal d.lgs. n. 33/2013 non risultassero

---

<sup>1</sup> Si rammenta che, con l'obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni nel dare attuazione alla normativa di prevenzione della corruzione, il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, novellando l'art. 10 del d.lgs. 33/2013, ha unificato in un solo strumento, il PTPCT, il Piano triennale di prevenzione della corruzione e il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità.

<sup>2</sup> Cfr. <http://civit.dexma.it/?p=3394>

<sup>3</sup> Cfr. art.2-bis, c. 1.

direttamente applicabili alle autorità medesime, si sarebbe fatto rinvio ai principi enunciati nelle richiamate disposizioni legislative, nel pur diverso tessuto normativo di riferimento. Tale tematica è stata affrontata nuovamente dal vigilante Ministero, anche a seguito di incontri con i rappresentanti del Ministero della funzione pubblica, al fine di evidenziare le problematiche applicative di una norma scritta per un'organizzazione di tipo ministeriale e concordarne le relative modalità.

Ne è scaturita una nota di indirizzo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (n. 584 del 20 gennaio 2014) con la quale è stato ribadito che tutte le autorità portuali avrebbero dovuto applicare la legge n. 190/2012 ed il d.lgs. n. 33/2013, nonché formulando alcune soluzioni applicative, considerata la particolare natura delle autorità portuali, quali la possibile individuazione del RPCT nella figura del Segretario generale ed il Presidente quale soggetto deputato ad irrorare le sanzioni e nominare il RPCT. Nella nota medesima veniva altresì allegata una bozza di Piano anticorruzione e trasparenza.

Si è sopra fatto cenno che con le norme delegate di riforma della P.A., ed in particolar modo con il d.lgs. n. 97/2016, sia stata chiarita espressamente l'applicabilità alle AdSP delle disposizioni sulla trasparenza. Tuttavia tale inserimento non risolve numerose altre problematiche applicative attinenti alle norme anticorruzione. Infatti con la riforma della legge 84/1994, avvenuta attraverso il d.lgs. n. 169/2016, nulla è stato innovato riguardo al contratto dei dipendenti delle autorità di sistema portuale, che rimane pertanto di forma privata, mentre relativamente alle disposizioni sul rapporto di pubblico impiego, la Riforma del 2016 specifica che ci si deve riferire essenzialmente ai principi di cui al Titolo I del d.lgs. n. 165/2001.

La problematica della Riforma portuale, pubblicata a fine agosto 2016 (G.U. Serie Generale n. 203 del 31.08.2016), non ha facilitato l'attuazione del PTPCT 2019 da parte dell'Ente, come anche comunicato all'ANAC con nota prot. 18373 in data 18 settembre 2019 «[...] *l'attuazione del Piano Anticorruzione e Trasparenza 2019-2021 è stata fortemente limitata dall' art. 1 c. 399 della legge di Bilancio 2019, che prevede che per [...] l'anno 2019, la Presidenza del Consiglio dei ministri, i Ministeri, gli enti pubblici non economici e le agenzie fiscali, in relazione alle ordinarie facoltà assunzionali riferite al predetto anno, non possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato con decorrenza giuridica ed economica anteriore al 15 novembre 2019. L'Ente con ordine di servizio nr. 8 in data 21/02/2019 ha dato attuazione alla nuova e prima pianta organica della AdSP del Mare di Sardegna, adottata dal Comitato di Gestione con Delibera nr. 33 del 20 dicembre 2018 ed approvata dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti con la nota VPTM Registro Ufficiale 2093 del 23/01/2019. Con l'Ordine di servizio nr. 8/2019 sono state attivate le nuove direzioni ed è stato assegnato il personale, tuttavia non è stato possibile ancora assegnare il personale ai singoli uffici in quanto l'attuazione della pianta organica definitiva necessita un fabbisogno di nr. 106 unità contro i 68 effettivi alla data del 31/12/2018. Il personale sta svolgendo per quanto possibile le nuove funzioni, ma sta anche mantenendo le precedenti per assicurare la continuità della azione amministrativa dell'Ente, considerata l'impossibilità di completare la pianta organica per effetto della Legge di Bilancio 2019.*».

Per quanto riguarda il nuovo PTPCT 2020-2022, il contenuto dello stesso dovrà dunque riguardare aspetti all'attualità ancora non definibili con la necessaria certezza, in ragione del persistere di una fase transitoria legata al completamento dell'estensione della circoscrizione dell'Ente ed al completamento dell'assunzione diretta delle competenze nei porti di nuova acquisizione.

Difatti, il nuovo assetto organizzativo, suddiviso su più porti, ciascuno con peculiarità specifiche – che, per quanto riguarda gli scali di recente acquisizione (Oristano, Portovesme

e Santa Teresa Gallura), devono ancora essere gestite in via definitiva – comporterà il riavvio del processo di analisi dei rischi, l'assunzione di apposite misure anticorruzione, l'aumento e la revisione dei procedimenti e delle competenze, un ampliamento del novero degli stakeholders e, necessariamente, una diversa e più complessa articolazione dell'Ufficio Anticorruzione e Trasparenza, al momento non costituito con una struttura stabile e dedicata.

Infatti, l'Ente è chiamato ad operare in un contesto territoriale più ampio ed articolato, che contempla sistemi di decentramento amministrativo precedentemente non necessari. Allo stesso tempo, sono ad esso affidate nuove competenze rispetto alle precedenti autorità portuali, per la valutazione di rischio delle quali e le conseguenti contromisure si rendono necessarie nuove analisi, non potendo ricorrere, neppure in via analogica, a quanto previsto nei precedenti Piani, pena lo svilire l'effettività e la concretezza delle necessarie valutazioni. Al riguardo, è opportuno ribadire quanto sopra accennato, in ordine alla fase di assunzione, da parte delle Direzioni competenti, delle funzioni amministrative connesse ai porti in precedenza amministrati da altri Enti, condizione per cui, pertanto, non è allo stato possibile definire l'entità e la complessità delle problematiche ad esse sottese.

Pertanto, le valutazioni che seguono, con ogni evidenza, devono fare riferimento al contesto attuale, non potendo consentire alcuna stima in merito a quello che verrà a determinarsi solo con la piena ed effettiva operatività dell'Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna.

Ciò considerato, va comunque specificato che il PTPCT rappresenta lo strumento nel quale ogni amministrazione individua gli opportuni processi volti a definire una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo; in esso si delinea cioè un programma di attività derivante da una preliminare fase di analisi che, in sintesi, consiste nell'esaminare l'organizzazione, le sue regole e le sue prassi di funzionamento in termini di "possibile esposizione" al fenomeno corruttivo.

Il programma deve riferirsi alla ricostruzione del sistema dei processi organizzativi, con particolare attenzione alla struttura dei controlli ed alle aree sensibili nel cui ambito possono, anche solo in via teorica, verificarsi episodi di corruzione. Attraverso la predisposizione del PTPCT, in sostanza, l'amministrazione è tenuta ad attivare azioni ponderate e coerenti tra loro capaci di ridurre significativamente il rischio di comportamenti corruttivi, implicando, necessariamente, una valutazione di tale rischiosità e l'adozione di un sistema di gestione del rischio medesimo.

**Il PTPCT quindi è un programma di attività, con indicazione delle aree di rischio e dei rischi specifici, delle misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici, e con l'individuazione dei responsabili per l'applicazione di ciascuna misura e dei tempi.**

Competente alla redazione del Piano è il Responsabile individuato ai sensi del comma 7 della legge n. 190/2012, il quale deve procedere attraverso un processo partecipativo. Il Documento è quindi adottato, ogni anno, dall'organo di indirizzo politico – nel caso delle AdSP il Presidente – e pubblicato sul sito web istituzionale dell'Ente. In tal senso l'ANAC, con la delibera n. 1208 del 22 novembre 2017 (“Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione”), ha evidenziato, relativamente alle autorità di sistema portuale che: *«il Presidente sembra rappresentare l'organo di indirizzo politico esecutivo monocratico e, in quanto tale, potrebbe anch'egli essere indicato come soggetto competente all'approvazione del PTPC. Si ritiene, quindi, che l'adozione finale del PTPC nelle AdSP possa, di norma, prevedere un doppio passaggio: l'approvazione da parte del Comitato di gestione di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, mentre l'organo esecutivo, rappresentato dal Presidente, potrebbe conservare la propria competenza sull'adozione finale del Piano».*

Il percorso pertanto seguito ai fini dell'adozione del presente Piano, in considerazione del fatto che l'organizzazione funzionale dell'Ente non è ancora pienamente operativa e che, di conseguenza, il registro dei rischi andrà comunque rivisto ed implementato alla luce della nuova organizzazione e delle nuove competenze, si conforma allo schema seguente:

1. informativa preventiva nei confronti del Comitato di gestione e dell'Organismo di partenariato della risorsa mare circa le rilevanti novità del PNA 2019 ed acquisizione di tutti i preliminari suggerimenti relativa al PTPCT 2020-2022;
2. pubblicazione della bozza del PTPCT 2020-2022 ai fini di raccogliere le osservazioni/suggerimenti degli Organi di indirizzo dell'Ente, dei dipendenti, degli stakeholder e della cittadinanza interessata;
3. valutazione delle indicazioni pervenute ed eventuale modifica della proposta di PTPCT;
4. sottoposizione al Presidente dell'AdSP del testo conclusivo ai fini dell'adozione.

In considerazione di quanto disposto dalle indicazioni dell'ANAC, questa Amministrazione prende spunto dalle soluzioni adottate a livello ministeriale, cercando di adattare alla specifica realtà dell'Ente.

Va, purtuttavia, precisato che il presente Piano triennale di prevenzione della corruzione e la trasparenza 2020-2022 ed i relativi allegati debba ancora essere considerato uno strumento “ponte” in attesa del passaggio dell'Autorità – come sopra osservato – all'assetto organizzativo e funzionale definitivo.

Si è comunque ritenuto necessario procedere all'adozione dello stesso pur nei limiti sopra evidenziati con la consapevolezza che dovrà essere probabilmente avviata un'azione di *mis-à-jour* in occasione della predisposizione del PTPCT 2021-2023, allorché, si auspica, l'Ente avrà conseguito la prevista stabilità organica e operativa.

Peraltro, con riferimento alla tipologia di approccio valutativo (di tipo qualitativo) circa la gestione del rischio, quale illustrato nell' Allegato 1 al PNA 2019, secondo quanto espresso dall'ANAC, è consentito procedere gradualmente all'applicazione delle relative misure <sup>1</sup>. Ciò significa che l'AdSP, pur attivandosi sin da subito per l'implementazione degli interventi necessari e conformarsi ai criteri di cui all'Allegato 1 del PNA 2019, dovrà procedere secondo una scala di priorità, definite in base alla rilevanza (qualitativa) del rischio ed alla tempistica legata agli *step* evolutivi del processo ri-organizzativo interno.

In sintesi, l'obiettivo principale che si pone il presente PTPCT, in armonia con le indicazioni del PNA 2019, è quello di rendere effettivo ed efficace un sistema in grado di ridurre le condizioni a che si manifestino casi di corruzione e di creare parimenti un contesto sfavorevole alla corruzione.

Nel rispetto, pertanto, di quanto richiesto dalle disposizioni sopra citate, sono parti integranti e sostanziali del presente Piano:

1. il "Programma triennale per la trasparenza – PTT" (Allegato A);
2. il "Codice di comportamento dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sardegna – CdC" (Allegato B);
3. il "Piano triennale della formazione 2020-2022 – PTF" (Allegato C),

che si annettono al presente Documento unitamente ai loro rispettivi, ulteriori, allegati.

## *1.2. Stato di attuazione del Piano.*

Preventivamente all'analisi delle problematiche correlate all'aggiornamento annuale del PTPCT, appare necessario rappresentare lo stato di attuazione di quello in vigore nel 2019 (PTPCT – Aggiornamento 2019 <sup>2</sup>), dando conto delle misure ivi previste che hanno trovato realizzazione.

Si dà innanzitutto atto che in data 19 settembre 2018 l'ANAC ha avviato, presso gli uffici dell'Ente, un'attività ispettiva relativa agli adempimenti in materia di anticorruzione e trasparenza.

Con nota prot. 99061 del 10.12.2019 detta Autorità ha trasmesso la delibera n. 1080 del 27 novembre 2019, contenente il referto finale del fascicolo ispettivo di cui sopra. Nel corso dell'ispezione, l'ANAC, sia in presenza che a distanza, ha verificato i PTPCT dell'AdSP per gli anni 2018-2020 e 2019-2020, oltre all'esame dello stato delle pubblicazioni nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito dell'Ente, richiedendone l'integrazione ove ritenuto necessario.

Con la citata delibera, l'ANAC ha preso atto di quanto svolto dall'Amministrazione e delle problematiche che la stessa si è trovata ad affrontare a seguito delle innovazioni apportate dalla recente Riforma portuale, sopra cennata. In particolare l'Authority anticorruzione ha osservato che le novità introdotte dal decreto legislativo n. 169/2016 hanno portato alla soppressione delle preesistenti Autorità portuali di Olbia-Golfo Aranci e di Cagliari, istituendo l'Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna, nella quale sono presenti nuove e diverse funzioni rispetto ai due suddetti, soppressi Enti, come pure una

<sup>1</sup> In questi termini l'ANAC nel PNA 2019, in nota 11 a pag. 20.

<sup>2</sup> Con decreto n. 17 del 25.01.2019, è stato approvato l'aggiornamento per l'anno 2019 del Piano triennale della prevenzione della corruzione e la trasparenza dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sardegna, pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente al link [www.adspmaredisardegna.it](http://www.adspmaredisardegna.it).

circoscrizione più molto ampia della precedente, annotando come a tale trasformazione ancora non sia corrisposta una sostanziale modifica della preesistente dotazione organica. L'ANAC auspica pertanto che l'Ente, nella vigenza del nuovo Piano 2020-2022, riesca a finalizzare le attività che presentano maggiori criticità, quali:

- completamento della pianta organica e della sua definitiva attuazione;
- definizione dell'aspetto regolamentare nei settori maggiormente a rischio.

Per tali motivi l'ANAC ha stabilito di monitorare, a partire dalla Relazione del Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT) dell'AdSP per l'anno 2019 lo sviluppo delle misure accennate nel PTPCT e l'attuazione di quelle previste.

Ciò opportunamente premesso, si specifica che in relazione alle previsioni del PTPCT 2019 sono state assunte, nel corso dell'anno di riferimento, le sottoelencate iniziative:

- attuazione della nuova pianta organica, avvenuta con Ordine di servizio n. 08/2019;
- nuovo Regolamento sull'accesso agli atti ex legge n. 241/1990, accesso Civico, accesso generalizzato (FOIA), la cui definitiva adozione è prevista nel 1° trimestre 2020;
- nuovo Regolamento del lavoro portuale, ex art. 68 C.d.N. (Ordinanze 40 e 48/2019);
- nuovo Regolamento sulle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, per le indagini di mercato e la formazione e gestione degli elenchi di operatori economici e procedure negoziate, la cui definitiva adozione è prevista nel 1° trimestre 2020;
- Redazione dello studio "Il sistema Statistico dei Porti di Sistema – Definizione di un sistema unico di codificazione del flusso informativo per la produzione del dato statistico", redatto in conformità agli obiettivi ministeriali assegnati al Presidente dell'Ente per l'anno 2019, attraverso cui sono affrontate le problematiche dell'accertamento del dato statistico e delle entrate correlate attraverso i "diritti di porto" ed in cui sono indicate possibili soluzioni operative/regolamentari. Si prevede per il 2020 che le proposte operative/regolamentari suggerite possano trovare applicazione con provvedimento formale dell'Ente.

Il quadro di cui sopra è completato dai provvedimenti già assunti nel corso del 2018, in vigenza del PTPCT di quell'anno:

- o Piano di informatizzazione (delibera n. 23 del 3 ottobre 2018);
- Linee guida per la valutazione della performance dirigenziali (delibera n. 27 del 31 ottobre 2018);
- Regolamento concessioni e canoni (delibera n. 30 del 20 dicembre 2018);
- adozione della pianta organica (delibera n. 33 del 20 dicembre 2018).

I regolamenti adottati nel 2019 sono allegati al presente Piano per farne parte integrante, i precedenti sono stati pubblicati con il Piano 2019-2020 e sono reperibili nel sito della "Amministrazione Trasparente" – sottosezione "*Disposizioni Generali – Atti generali*".

Quanto all'impatto dell'adozione della struttura organizzativa dell'Ente ed i suoi effetti ai fini dell'anticorruzione, in successiva trattazione verranno specificamente indicati e valutati. Ulteriori approfondimenti circa le questioni di carattere generale che hanno influenzato negativamente l'attuazione del PTPCT 2019-2021, già cennate in precedenza, troveranno nella prosecuzione del presente Piano i relativi approfondimenti.

Si segnala inoltre che in attuazione dell'aggiornamento 2019 sono state altresì assunte le ulteriori misure sottoindicate:

- *customer satisfaction*, rilevazione mediante questionario che somministrato all'utenza al fine di acquisire da questa le proprie valutazioni sull'attività dell'Ente;
- attività formativa, come anche meglio specificato nell'allegato PTF, che nel corso del 2019 ha visto una consistente aliquota di personale svolgere corsi di aggiornamento in tutti i principali settori a rischio corruzione.

Riguardo a quest'ultimo aspetto, si evidenzia che orientativamente nel corso del 1° trimestre 2020, presso le sedi di Cagliari e Olbia, l'RPCT ed il relativo personale di supporto (come successivamente individuato), terrà un corso obbligatorio per tutto il personale dell'Ente (dirigenti e personale non dirigenziale) in ordine alle novità introdotte dal PNA 2019, al presente PTPCT 2020-2022, nonché sulle tematiche generali in materia di anticorruzione e trasparenza.

## 2. SOGGETTI COINVOLTI NEL PROCESSO DI PREDISPOSIZIONE DEL PTPCT

### *2.1 Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)*

Con la designazione del Presidente dell’Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna, Prof. Avv. Massimo Deiana, avvenuta il 17.07.2017, con decreto ministeriale n 369, è stato nominato un Responsabile unico per la prevenzione della corruzione e la trasparenza della medesima Autorità di sistema portuale, il Dott. Giovanni Fabio Sechi (decreto n. 22 del 30.08.2017). Successivamente, con decreto n. 219 del 20.06.2018, al Dott. Sechi è succeduto il Segretario generale dell’Ente, Avv. Natale Ditel.

Come rappresentato nei PTPCT precedenti il 2016, l’individuazione del Segretario generale quale titolare delle responsabilità in materia di anticorruzione e trasparenza risulta frutto di precise indicazioni ministeriali, espresse di concerto con il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri. Tuttavia i PNA del 2016 e del 2017 hanno affermato, proprio in relazione alla figura del Segretario generale, che: «*Considerato, quindi, il cumulo e la peculiarità di tali funzioni in capo allo stesso soggetto, si ritiene che nelle AdSP il RPCT venga, salvo casi particolari, preferibilmente, selezionato tra i dirigenti di ruolo in servizio, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri e funzioni idonei a garantire lo svolgimento dell’incarico con autonomia ed effettività eventualmente anche con modifiche attuative.*»<sup>1</sup>.

Anche in considerazione di tale motivo ed al fine di fornire maggiore risalto e strutturazione alle iniziative strategiche dell’Ente, il Presidente, a mezzo del decreto n. 469 del 30.11.2018 con il quale è stato adottato il “Piano triennale del fabbisogno del Personale (PTFP) 2019-2021” ed il relativo modello organizzativo, ha previsto l’istituzione di una Direzione Pianificazione e Sviluppo, la quale non è dotata di competenze di amministrazione attiva nei settori considerati a rischio dall’ANAC. In tal modo al dirigente preposto alla Direzione stessa è stato possibile conferire le responsabilità in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza. Pertanto, con il sopra citato ordine di servizio n. 08/2019, è stata resa operativa la Direzione Pianificazione e Sviluppo e, con decreto n. 51 del 21 febbraio 2019, il Dott. Alessandro Franchi, dirigente della Direzione medesima, è stato nominato Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT) dell’Ente.

Il RPCT (o Responsabile Anticorruzione e Trasparenza) è tenuto a predisporre annualmente, entro il 31 gennaio, il PTPCT, che sottopone all’organo politico per l’approvazione. Il Piano e i suoi aggiornamenti sono pubblicati sul sito internet dell’Autorità nella sezione “Amministrazione trasparente”, nonché trasmessi a ciascun dipendente e collaboratore mediante invio all’indirizzo di posta elettronica e in occasione della prima assunzione in servizio.

Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile sono riportate [nell’allegato 3 al PNA 2019](#).

---

<sup>1</sup> Cfr. PNA 2016, adottato con delibera ANAC [n. 831/2016](#), § 5.2.

## *2.2 Gli organi di indirizzo politico*

Come già in precedenza accennato, in conformità al PNA 2017 ed al PNA 2019, si è sempre cercato e si continuerà a cercare il pieno coinvolgimento degli organi di indirizzo (Presidente e Comitato di gestione), che nelle Autorità di sistema portuale sono sia organo di gestione che di indirizzo politico, al fine di assumere un ruolo proattivo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e contribuire allo svolgimento di un compito tanto importante quanto delicato, anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole di reale supporto al RPCT.

Esperita la fase di cui al Paragrafo 1.1 si prevede che in occasione di una riunione del Comitato di gestione, indicativamente nel mese di settembre 2020, vengano esaminate le problematiche di attuazione del Piano, partendo dall'elemento di maggiore criticità che fino alla stesura del presente documento caratterizza questa AdSP, ovvero l'organizzazione interna e l'insufficiente dotazione organica, così anche da sensibilizzare, in vista del prossimo aggiornamento del PTPCT, gli organi di indirizzo politico.

## *2.3 I referenti per la prevenzione*

In fase di prima indicazione delle aree e dei livelli di rischio, sono individuati quali referenti del RPCT (di seguito denominati "Referenti per la prevenzione"), tutti i dirigenti dell'Ente. A detti Referenti è attribuito il compito di garantire il raccordo necessario alla creazione di un efficace meccanismo di comunicazione/informazione, per il proficuo esercizio della funzione di prevenzione della corruzione e per la trasparenza, anche perché chiamati ad operare in sedi diverse, talvolta molto distanti dal RPCT.

Già con le norme del d.lgs. n. 165/2001 e s.m.i., cui le autorità di sistema portuale devono attenersi relativamente ai principi sanciti al Titolo I dello stesso (art. 6, c. 5 della legge n. 84/1994), sono segnalati gli specifici compiti assegnati ai dirigenti in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di corruzione (art. 16, commi da 1-*bis* a 1-*quater* del d.lgs. n. 165/2001), evidenziando, anche sulla base della circolare n. 1 del 2013 del Dipartimento della funzione pubblica, che lo sviluppo e l'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione sono il risultato di un'azione sinergica e combinata del RPCT e dei singoli dirigenti.

I compiti previsti in capo ai Referenti sono quelli indicati dall'ANAC nel PNA i quali il presente Piano rinvia.

Il PTPCT 2020-2022 introduce in proposito modalità organizzative per l'applicazione delle principali disposizioni dettate dalla legge n. 190/2012, con particolare riferimento alla predisposizione e alla verifica dell'efficace attuazione del PTPCT.

I dirigenti, unitamente al personale addetto alle attività a più elevato rischio di corruzione, verranno infatti coinvolti nella mappatura completa dei processi afferenti alle attività a più elevato rischio di corruzione (già in parte individuati sulla base delle aree a rischio definite dal PNA e degli ulteriori obblighi di trasparenza definiti nel decreto legislativo n. 33/2013). I dirigenti saranno inoltre impegnati nella conseguente valutazione del medesimo rischio così come meglio evidenziato nel presente Piano. Naturalmente tale attività è fortemente condizionata dall'attuazione del nuovo modello organizzativo e regolamentare. Si ritiene,

pertanto, attraverso una ipotizzabile stima, che le attività di mappatura non potranno essere terminate prima della fine del 2021.

#### *2.4 Il personale a supporto del RPCT ed i Gruppi di lavoro.*

L'applicazione delle norme anticorruzione in un ente di nuova istituzione, quale l'AdSP Mare di Sardegna, necessita, data la particolare natura giuridica, di un importante processo di redazione e revisione regolamentare interno, già peraltro avviato ed in parte attuato (*cf.* paragrafo 1.2).

Appare quindi necessaria la predisposizione di un provvedimento organico in cui si individuino, ai fini dell'anticorruzione e la trasparenza, i principali atti regolamentari da predisporre attraverso l'attività di gruppi di lavoro *ad hoc*.

Le attività dei gruppi, data la specificità della materia, saranno coordinate e supportate dal RPCT e dal personale a supporto dello stesso (c.d. Supporto). Detto personale è stato individuato con decreto n. 51 del 21.02.2019, a mezzo del quale è stato tra l'altro nominato il RPCT, che ha confermato nell'ausilio al Responsabile il Dott. Ivan Doglio ed il Sig. Roberto Bertuccelli.

Le funzioni svolte dal personale suddetto sono a supporto dell'attività del RPCT ed in particolare quella:

- a. generale di ausilio al RPCT e di assistenza giuridico-amministrativa e di coordinamento per l'applicazione della legge n. 190/2012, del d.lgs. n. 33/2013 e del PTPCT – Sig. Roberto Bertuccelli (coordinatore), Dott. Ivan Doglio;
- b. di formazione generale, interna, in materia di anticorruzione e trasparenza – Sig. Roberto Bertuccelli, Dott. Ivan Doglio.

Il suddetto personale svolge la propria attività come supporto diretto del RPCT, rimanendo purtuttavia il Responsabile il soggetto che coordina, vigila ed interagisce direttamente con la struttura dell'AdSP.

Il Supporto svolge la propria attività compatibilmente agli altri normali incarichi lavorativi che permangono nella loro interezza.

Tali funzioni sono state confermate all'interno anche del nuovo modello organizzativo dell'Ente, attuato con ordine di servizio n. 08/2019. Il Responsabile e le due unità di Supporto sono inoltre costituiti in "Ufficio del Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza", che è posto, in condizioni di indipendenza, in diretto raccordo con gli organi di indirizzo politico dell'Ente.

Quanto ai gruppi di lavoro, si ricorda che con [decreto n. 313 del 31.07.2018](#) sono state individuate, su indicazione dell'RPCT ed in collaborazione con i dirigenti, le unità di personale a supporto delle aree dirigenziali per le attività di trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013 e stabilita l'attività e la composizione dei gruppi di lavoro necessari ad una prima stesura dei principali regolamenti di funzionamento della AdSP.

Il personale individuato ai sensi del summenzionato decreto n. 313 conserva la propria funzione per le attività di cui al seguente punto 11a, fino a quando non verrà espressamente sostituito con specifico provvedimento.

I responsabili unici del procedimento (RUP) quali definiti ai sensi del Codice dei contratti ed i responsabili del procedimento (o i loro supporti, se espressamente nominati) di cui alla legge n. 241/1990, cureranno, da subito, come previsto dalla vigente normativa, le

pubblicazioni dei procedimenti di loro competenza. Il RPCT ha invitato gli organi di indirizzo ed i dirigenti a provvedere ad indicare i nominativi:

- dei referenti, per ciascuna area dirigenziale, ai fini degli adempimenti di trasparenza;
- dei componenti dei gruppi di lavoro.

Si riporta di seguito la struttura generale dei contenuti dello schema di decreto per la definizione dell'organizzazione delle attività di cui appresso, schema che andrà comunque modulato alla luce delle nuove competenze dell'Ente:

1. *Proposta di attività formative per la redazione del "Piano sulla formazione" (la proposta di piano verrà formalizzata dal RPCT): Segretario generale, tutti i dirigenti ed eventuale personale con specifiche competenze (RPCT Coordinatore);*
2. *Redazione delle "Schede relative ai procedimenti amministrativi per Ufficio ed Area" (artt. 24, 34, 35 del d.lgs. n. 33/2013): Segretario generale, tutti i dirigenti ed eventuale personale con specifiche competenze (RPCT Coordinatore);*
3. *Redazione del nuovo "Regolamento sul procedimento amministrativo": Segretario generale, dirigenti ed eventuale personale con specifiche competenze (RPCT Coordinatore);*
4. *Redazione del nuovo "Regolamento per il deposito delle merci in banchina": Segretario generale, dirigenti ed eventuale personale con specifiche competenze (RPCT Coordinatore);*
5. *Predisposizione del "Regolamento rotazione incarichi e formazione": Segretario generale, dirigenti ed eventuale personale con specifiche competenze (RPCT Coordinatore);*
6. *Ricognizione dei servizi pubblici erogati e predisposizione delle carte dei servizi: Segretario generale, dirigenti ed eventuale personale con specifiche competenze (RPCT Coordinatore);*
7. *Definizione del "Regolamento per gli incarichi extraistituzionali, incompatibilità ed inconfiribilità": Segretario generale, dirigenti ed eventuale personale con specifiche competenze (RPCT Coordinatore);*
8. *Aggiornamenti del "Regolamento sulla gestione del demanio marittimo": Segretario generale, dirigenti ed eventuale personale con specifiche competenze (RPCT Coordinatore);*
9. *Redazione delle "Linee guida per l'affidamento a soggetto esterno del progetto di realizzazione di un sistema telematico di gestione unico dell'Adsp, conforme al Codice Amministrazione Digitale e normative anticorruzione e trasparenza, finalizzato alla realizzazione di un sistema automatico e non ripetitivo di adempimento": Segretario generale, dirigenti ed eventuale personale con specifiche competenze, in particolare il Responsabile per la transizione al digitale – RTD (RPCT Coordinatore);*
10. *Aggiornamenti al "Piano di informatizzazione dell'Ente": Segretario generale, dirigenti ed eventuale personale con specifiche competenze (Responsabile per la transizione al digitale – RTD Coordinatore);*

*Il Coordinatore di un gruppo promuove e regola le attività, anche proponendo la calendarizzazione delle riunioni, e relaziona in merito alle attività svolte. Le convocazioni delle riunioni, su proposta del RPCT, sono disposte con provvedimento del Segretario generale.*

*Segretario generale, dirigenti e RPCT potranno, in loro assenza, nominare un sostituto, rimanendo comunque responsabili delle attività. Ai lavori dei gruppi di lavoro partecipano, per quanto possibile con gli altri ed ulteriori impegni lavorativi, il RPCT ed il personale di supporto (quando non già direttamente individuati). Inoltre, ai gruppi di lavoro verranno fornite le risultanze dei gruppi di lavoro presso Assoporti al fine di predisporre i nuovi regolamenti (vedi paragrafo 2.7).*

*Per le attività relative alla trasparenza di cui alla legge n. 190/2012, al d.lgs. n. 33/2013 ed al presente PTPCT sono individuati nei responsabili unici del procedimento – RUP, di cui all'articolo 31 del Codice dei contratti, e nei responsabili del procedimento amministrativo – RPA, di cui all'articolo 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (o nel personale a supporto di questi, se espressamente nominati), i responsabili delle*

*ulteriori pubblicazioni, diverse da quelle previste per i singoli procedimenti per i quali risulta già nominato un RUP o un RPA, ed individuate nel presente Piano, in Allegato A “Programma triennale per la trasparenza” ed in Allegato A1 “Elenco degli obblighi di pubblicazione vigenti diviso per aree”. Dette pubblicazioni sono curate da personale che sarà indicato da ciascun dirigente per ciascuna Direzione e per l’Area di Staff, e sarà distinto in “Titolare” della pubblicazione e “Sostituto del Titolare” della pubblicazione.*

*Rimane ferma la responsabilità di ciascun dirigente di garantire il corretto svolgimento delle attività loro affidate, anche in funzione dei compiti obbligatori di prevenzione della corruzione e per la trasparenza.*

*Al personale individuato quale “referente di sede” e quello individuato per lo svolgimento dell’attività generale di supporto del RPCT ed attività generale di supporto giuridico/amministrativo e coordinamento per l’applicazione della legge n. 190/2012, del d.lgs. n. 33/2013 e del PTPCT, l’Ente riconosce le medesime tutele previste per il RPCT e, per quanto compatibili, quelle riconosciute al whistleblower.*

Sarà inoltre previsto, nello schema di provvedimento di che trattasi, che le attività svolte in ossequio dello stesso costituiranno obiettivo incentivante, ai sensi della vigente contrattazione, per il personale incaricato. Il meccanismo adottato sarà il seguente:

- a. per gli anni dal 2020 e successivi, gli obiettivi saranno definiti, come previsto dalla vigente normativa, all’interno del PTPCT e trasferiti come obiettivi individuali;
- b. il RPCT, annualmente, nel predisporre la propria relazione annuale delle attività, valuterà, con la collaborazione degli eventuali dirigenti di riferimento, il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati ai singoli soggetti, fermo restando quanto di competenza dell’OIV.

Nelle more della realizzazione del nuovo sito della “Amministrazione trasparente”, in cui verranno fornite a tutti i dipendenti le necessarie credenziali di accesso, le relative pubblicazioni saranno inserite nel sito del Dott. Marco Mezzano, il quale riceverà dai soggetti sopra indicati i documenti da pubblicare via email aziendale.

Rimane, in ogni caso, nella responsabilità dei dirigenti, dei RUP e dei RPA (o dei loro supporti, se espressamente nominati) il contenuto, la qualità e la tempestività delle pubblicazioni di competenza. Considerata la funzione svolta dal Dott. Mezzano nell’attuazione delle attività di trasparenza, lo stesso verrà incluso nell’Ufficio del RPCT, tra il personale di supporto allo stesso, come misura attuativa del presente Piano.

## ***2.5 Dipendenti***

Il coinvolgimento dei dipendenti è stato e verrà assicurato, oltre che con la pubblicazione della bozza del Piano per le osservazioni, anche in termini di partecipazione attiva al processo di autoanalisi organizzativa e di mappatura dei processi, nonché in sede di definizione delle misure di prevenzione e di attuazione delle stesse.

## ***2.6 Stakeholder***

Ai fini della predisposizione del PTPCT l'Ente ha previsto una consultazione pubblica attraverso il proprio sito internet, pubblicizzate mediante comunicati stampa, volta a sollecitare la società civile e le organizzazioni portatrici di interessi collettivi a formulare proposte da valutare in sede di elaborazione del PTPCT, anche quale contributo per individuare le priorità di intervento. Per il successivo piano 2021-2023 si prevedere una ulteriore fase di consultazione all'interno della "giornata della trasparenza".

## ***2.7 La Collaborazione tra amministrazioni – L'Associazione dei porti italiani.***

Il PNA 2019 afferma *«La collaborazione tra pubbliche amministrazioni che operano nello stesso comparto o nello stesso territorio può favorire la sostenibilità economica e organizzativa del processo di gestione del rischio, anche tramite la condivisione di metodologie, di esperienze, di sistemi informativi e di risorse. Occorre comunque evitare la trasposizione "acritica" di strumenti senza una preventiva valutazione delle specificità del contesto.»*.

Già il PTPCT 2019-2021 evidenziava la peculiarità delle Autorità di sistema portuale nell'ambito degli enti pubblici non economici, oggi classificate ad "ordinamento speciale", ed in considerazione di quanto previsto dall'art. 6, c. 5, della legge n. 84/1994 circa la non applicazione delle norme di organizzazione del lavoro previste dal d.lgs. n. 165/2001 al comparto delle autorità portuali. Infatti il Consiglio Stato nel parere n. 01142/2016 in data 09.05.2016 sullo schema di decreto legislativo di riforma portuale, che ha istituito le nuove AdSP, evidenziava che era *«destinata a rimanere nel corpo della legge ordinamentale la qualificazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle autorità portuali come rapporto «di diritto privato», soggetto alle «disposizioni del codice civile libro V - titolo I - capi II e III, titolo II - capo I» - in sostanza: al solo titolo II, capo I, relativo al rapporto di lavoro privato, data la soppressione dell'ordinamento corporativo - ed alle altre «leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa»*.

Dal complesso di questi richiami sembra dunque profilarsi un'antinomia non risolvibile sul piano interpretativo. Infatti, da un lato permane la qualificazione tout court privatistica del rapporto lavorativo presso le autorità portuali, ma dall'altro lato sembrerebbe introdursi il regime "spurio" attualmente vigente per il rapporto di lavoro "privatizzato" alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che in base all'art. 2, comma 2, t.u. n. 165 del 2001 è caratterizzato dalla coesistenza di fonti regolatorie di natura privatistica e disposizioni di legge o atti dell'amministrazione di carattere autoritativo. Inoltre, la disciplina di stampo pubblicistico è invece specificamente richiamata per le modalità di reclutamento del personale dipendente, dirigenziale e non dirigenziale, attraverso il richiamo puntuale all'art. 35 del testo unico di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 (comma 6 dell'art. 6, l. n. 84 del 1994).

Quanto suggerito dall'ANAC ha trovato e sta trovando attuazione in sede dell'Associazione dei Porti Italiani (Assoporti), che riunisce le AdSP italiane in quanto si è compreso che solo attraverso una collaborazione di tutte le AdSP e del Ministero Vigilante (Infrastrutture e Trasporti) potevano risolversi quelle problematiche di applicazione delle norme anticorruzione e trasparenza.

Infatti, il 15 luglio 2019 si è tenuto presso Assoporti, un incontro tecnico per affrontare i temi comuni in materia di anticorruzione e trasparenza, soprattutto alla luce delle peculiarità organizzative e giuridiche delle AdSP. Per cercare di affrontare e risolvere tali problematiche sono stati costituiti degli appositi gruppi di lavoro che devono affrontare le seguenti tematiche:

- a) Mappatura dei processi, valutazione dei rischi e misure adottate;
- b) Codice etico e codice comportamentale;
- c) Elementi del trattamento dei dati;
- d) Applicativi per il trattamento dei dati, per la loro pubblicazione e per la trasmissione in formati diversi.

In particolare, nel codice etico e comportamentale si prevede che vengano sviluppate le tematiche del conflitto di interesse e del conferimento di incarichi anche alla luce della natura giuridica del rapporto di lavoro dei dipendenti delle AdSP.

### 3. IL PROCESSO DI ELABORAZIONE DEL PTPCT.

Il primo passo per elaborare il PTPCT è individuare, mappare e valutare i rischi di corruzione, e, su questa base, identificare le misure più appropriate alla loro gestione.

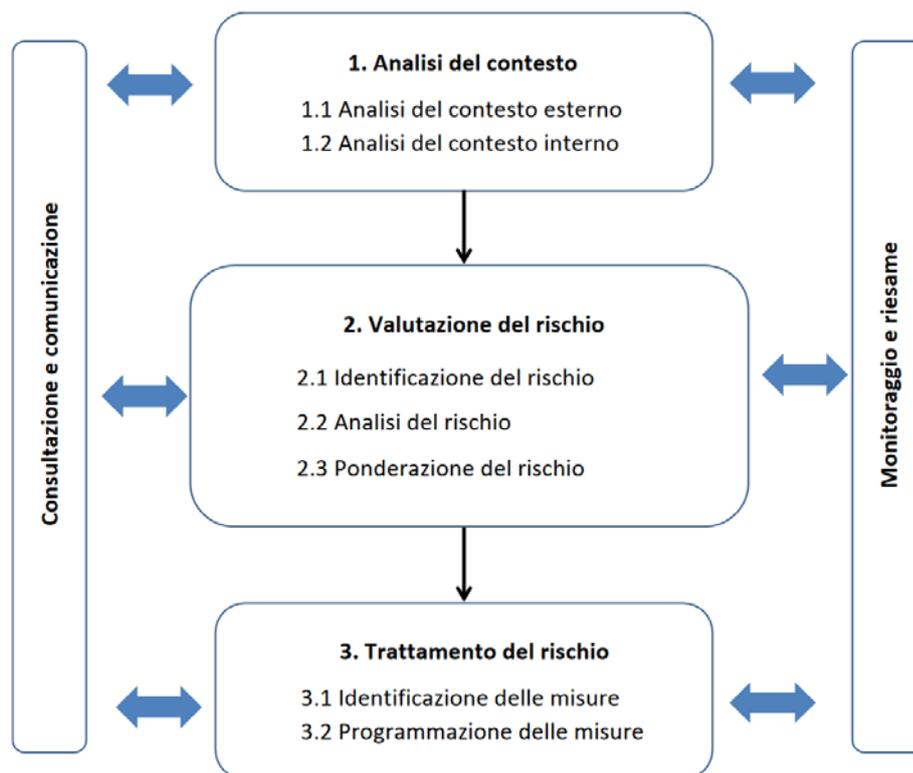
La finalità è pertanto quella di identificare le azioni organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali. A tal riguardo spetta alle amministrazioni ponderare e gestire il rischio corruttivo, secondo la seguente metodologia:

- a) analisi del contesto (interno ed esterno);
- b) valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio);
- c) trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).

Il PNA 2019 ha totalmente innovato il processo metodologico in precedenza definito dal PNA 2013 e dall'Aggiornamento 2015.

In base alle indicazioni dell'ultimo Piano nazionale anticorruzione, il processo di gestione del rischio di corruzione si articola nelle fasi rappresentate nella Figura 1:

*Figura 1 – Il processo di gestione del rischio di corruzione*



Il processo di gestione del rischio corruttivo deve dunque essere progettato ed attuato tenendo presente le sue principali finalità, ossia favorire, attraverso misure organizzative sostenibili, il buon andamento e l'imparzialità delle decisioni e dell'attività amministrativa e prevenire il verificarsi di eventi corruttivi.

La mappatura dei processi, l'analisi e la valutazione del rischio, accrescendo la conoscenza dell'amministrazione, consentono di alimentare e migliorare il processo decisionale alla luce del costante aggiornamento delle informazioni disponibili.

L'ANAC evidenzia che in tale contesto è altamente auspicabile, come buona prassi, non introdurre ulteriori misure di controlli, bensì razionalizzare e mettere a sistema i controlli già esistenti nelle amministrazioni, evitando di implementare misure di prevenzione solo formali e migliorandone la finalizzazione rispetto agli obiettivi indicati.

È qui opportuno evidenziare che le autorità di sistema portuale, contrariamente a molte amministrazioni pubbliche, non dispongono di un'organizzazione così articolata, tale da consentire un'attività interna di controllo, né tantomeno la AdSP Mare di Sardegna dispone di un ufficio di supporto RPCT interamente dedicato. Pertanto, i controlli non potranno essere effettuati secondo una puntuale previsione, ma dovranno necessariamente procedere secondo il metodo del campionamento e secondo quanto ritenuto utile e necessario dal RPCT.

Il sistema di controllo principale dell'Ente, ai fini del presente Piano e tenuto conto delle reali possibilità operative, è quindi costituito dalle relazioni obbligatorie che i dirigenti e gli altri soggetti indicati nel Piano stesso sono tenuti a produrre, nonché, come accennato, dalle verifiche a campione sulle pubblicazioni presenti sul sito dell'Amministrazione trasparente.

Avviare una completa e sistematica rilevazione dei processi ai fini della redazione del presente PTPCT è apparsa da subito una strada incompatibile con l'attuale situazione di transizione e di riorganizzazione dell'Ente sorto dalla fusione delle due precedenti Autorità portuali, con i tempi disponibili (il nuovo PNA 2019, si ricorda, è stato approvato il 13 novembre 2019) e con le vigenti risorse, di cui di seguito si darà maggiore conto.

Pertanto, si è optato per una soluzione che, compatibilmente con le indicazioni del PNA 2019, risultasse comunque di più semplice ed immediata applicazione. Difatti, la stessa ANAC ritiene che l'approccio valutativo (di tipo qualitativo) sulla gestione del rischio, illustrato nell'Allegato 1 al PNA 2019, può essere applicato in modo graduale, in ogni caso non oltre l'adozione del PTPC 2021-2023.

### *3.1 Analisi del contesto interno ed esterno*

La valutazione dei rischi è evidentemente correlata alle dinamiche socio-territoriali in cui l'Ente è chiamato ad operare.



In tale ottica, ai fini dell'analisi dell'incidenza del rischio e la conseguente adozione di misure dirette a contenerne la portata, occorre tenere conto sia del contesto esterno che del contesto interno.

Con specifico riferimento all'area di rischio "Contratti Pubblici" si deve premettere che l'assenza di un sistema di gestione centralizzato e informatizzato dell'attività contrattuale non consente il ricorso a precisi indicatori numerici e impone di limitare l'analisi del contesto alla constatazione empirica, circoscritta a quanto a conoscenza degli uffici. Da rilevare, al riguardo, che solo recentemente questi hanno attivato un percorso di interrelazione, avendo operato, peraltro, in questi anni, con ordinamenti regolamentari profondamente diversi.

### 3.1.1 Analisi del contesto esterno.

*Transparency International* ha pubblicato, il 29 gennaio 2019, il nuovo indice di percezione della corruzione (CPI) <sup>1</sup> che posiziona il nostro Paese al 53° posto nel mondo (su 180 Paesi), con un incremento di sette posizioni rispetto al CPI del 2016.

Tuttavia, occorre rappresentare che il predetto indice misura la percezione della corruzione, ed essa può essere influenzata da diversi fattori estranei al fenomeno corruttivo quali i media, le campagne anti-corruzione messe in pratica dai governi, diverse concezioni culturali della corruzione.

L'indagine UE di Eurobarometro, resa pubblica nel dicembre 2019, evidenzia che il 63% di aziende in Europa ritiene che la corruzione sia diffusa e il 51%. La predetta indagine afferma che sia improbabile che persone o aziende corrotte vengano catturate o denunciate alla polizia o ai pubblici ministeri. Il 45% sostiene che la forma più diffusa di corruzione siano i favori ad amici e parenti (nel privato come nel pubblico), quindi le sovvenzioni a partiti politici in cambio di appalti pubblici o politiche *ad hoc* (34%), poi ancora la frode fiscale (30%), le regalie (23%) e la corruzione tout court (23%). Per il 78% di chi fa impresa il principale motore per la corruzione è lo stretto legame tra affari e politica; per il 40% il modo sicuro per fare impresa è avere legami politici.

Se, rispetto ai dati del 2013, si registrano alcuni miglioramenti, rimane una forbice enorme tra i Paesi europei: in Romania l'88% delle aziende ritengono la corruzione un problema grave, in Danimarca il 5%.

*«La corruzione mina la democrazia e lo stato di diritto, le basi stesse delle nostre società europee; la sua influenza aumenta le disuguaglianze e mina la coesione sociale»*, ha dichiarato Il commissario per gli Affari interni, Ylva Johansson, commentando i dati e affermando che l'Ue continuerà *«a collaborare con le autorità nazionali, le organizzazioni internazionali, la società civile e il settore privato per sradicare la corruzione»*.

Dal lato italiano, la Corte dei Conti in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019 ha evidenziato che *«le norme intese a semplificare e accelerare i processi decisionali e a promuovere la trasparenza e la digitalizzazione nelle pubbliche amministrazioni hanno evidenziato ancora limiti significativi, superabili solo con un nuovo impulso legislativo al processo di riforma»*. E ancora *«La Corte, grazie alla sua ramificazione sul territorio, ha potuto rilevare numerose tipologie di mala gestio, derivanti da condotte illecite o da gestioni contabili irregolari. Il panorama delle fattispecie pervenute all'esame delle*

---

<sup>1</sup> <https://www.transparency.org/cpi2019?/news/feature/cpi-2019>

*Sezioni della Corte mostra che esse si annidano soprattutto dove non c'è trasparenza, a conferma che questa è un antidoto di grande efficacia alla corruzione.».*

Riguardo al contesto criminale, dalla relazione della Direzione Investigativa Antimafia – DIA presentata al Parlamento relativa al 1° semestre 2019 <sup>1</sup> emerge quanto segue:

*«Come già rappresentato nelle precedenti Relazioni le caratteristiche tipiche della cultura sarda hanno reso difficoltoso il radicamento delle organizzazioni criminali di tipo mafioso. La Sardegna, infatti, appare tuttora estranea a forme di criminalità gerarchica-mente strutturate o che agiscono con le classiche modalità mafiose. Esistono tuttavia evidenze, rilevate nel tempo, della presenza di soggetti collegati alle “mafie tradizionali” od anche proiezioni delle stesse, che nell'Isola hanno effettuato investimenti correlati al riciclaggio od al reinvestimento dei proventi accumulati in altre regioni. Infatti, pur se caratterizzata da un'economia in oggettiva difficoltà, la regione gode di una fiorente vocazione turistica di sicuro interesse per nuovi investimenti che, in alcune aree di particolare pregio, possono raggiungere valori particolarmente elevati.*

*Lo storico fenomeno degli atti intimidatori ha colpito nel semestre anche amministratori locali. Tali azioni si manifestano in tutto il territorio isolano, con una particolare recrudescenza nelle zone interne. Simili condotte continuano comunque ad essere riconducibili, in base agli esiti investigativi, non a strategie proprie della criminalità organizzata, ma essenzialmente a vendette per presunti torti subiti o a controversie di carattere privato, da ricondurre ad antichi retaggi culturali, risalenti al c.d. “codice barbaricino”. Le intimidazioni, soprattutto se rivolte a pubblici amministratori e rappresentanti delle Istituzioni, sono attentamente monitorate. L'Osservatorio nazionale sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti degli Amministratori locali, insediatosi nel maggio 2016, ha rilevato che le azioni di minaccia e di intimidazione di cui sono state vittime gli amministratori locali sardi nel periodo 2013-2018 sono stati 451.*

*Provincia di Cagliari*

*Come accennato, nella città di Cagliari, come in tutto il territorio sardo, non sono radicate articolazioni riconducibili alle tradizionali consorterie mafiose. Il capoluogo, in ragione della sua importanza commerciale è esposto, tuttavia, all'influenza dei sodalizi mafiosi extraregionali i quali, pur non esercitando il controllo egemonico del territorio, attraverso i loro associati stringono legami con bande locali dedite al traffico di stupefacenti e di armi. I sodalizi mafiosi si avvalgono della complicità di imprenditori ed amministratori locali per acquisire beni immobili nelle località turistiche costiere e quindi per riciclare e reinvestire i proventi illeciti. Il traffico e lo spaccio di stupefacenti si confermano i principali business della criminalità organizzata autoctona e di origine straniera. [...] Per quanto attiene al riciclaggio, le investigazioni hanno in passato e più volte fatto emergere investimenti di capitali illeciti da parte di organizzazioni campane, talvolta con la complicità di amministratori pubblici, sia nel settore turistico-alberghiero sia nel settore delle scommesse on line (c.d. betting). Altre indagini del 2018 hanno dimostrato come anche alcune famiglie pugliesi si siano inserite nel mercato del gioco e delle scommesse on line controllando, in maniera diretta o indiretta, giocate per ingenti somme ed accumulando capitali da reinvestire in patrimoni immobiliari e posizioni finanziarie all'estero, attraverso presta-nome.*

*Anche se non riconducibile alla criminalità di tipo mafioso, si menziona, infine, l'indagine condotta dalla Polizia di Stato che, in data 6 maggio 2019, ha eseguito una OCC emessa*

<sup>1</sup> Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia – Gennaio-Giugno 2019, pag. 443 e ss.

<http://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/semestrali/sem/2019/1sem2019.pdf>

*dal GIP del Tribunale di Cagliari nei confronti di 2 dipendenti pubblici e di 3 cittadini bengalesi, per i reati di associazione per delinquere, concussione, corruzione e falso. Il sodalizio aveva infatti instaurato un vero e proprio sistema per la gestione illecita delle domande dei richiedenti asilo di nazionalità bengalese ottenendo da questi illeciti compensi.*

[...]

*Restante territorio regionale.*

*La Sardegna si conferma area di traffici internazionali di stupefacenti piuttosto significativi. La criminalità isolana, dedita in particolare allo spaccio di sostanze stupefacenti acquistati anche attraverso i proventi delle rapine, cerca di garantirsi contatti sempre più solidi con sodalizi calabresi e campani.*

[...]

*Per quanto riguarda gli appalti pubblici, si conferma l'attenzione degli investigatori e delle Autorità preposte sui rischi di infiltrazione, già evidenziati nella precedente Relazione, nell'ambito dei lavori per l'ammodernamento della rete viaria e per la messa in sicurezza del territorio. Un accenno merita il progetto di investimenti in energie rinnovabili ricompreso nel Piano Energetico Ambientale Regionale, che prevede la diversificazione delle fonti primarie di energia con riduzione della dipendenza dai derivati fossili. Un ruolo di rilievo è, com'è ovvio date le caratteristiche del clima, affidato allo sviluppo delle risorse eoliche. Al riguardo, appare necessario monitorare con attenzione i conseguenti investimenti, in quanto possibili canali di immissione sul mercato di capitali illeciti e di distrazione dei finanziamenti pubblici e comunitari, come peraltro già evidenziato dalle attività investigative sviluppate in Sicilia con riferimento al settore delle energie rinnovabili.»*

Con nota prot. n. 241 del 13.01.2015, la soppressa Autorità portuale di Olbia e Golfo Aranci ha richiesto la collaborazione della Prefettura di Sassari per quanto concerne l'analisi del contesto esterno. Con nota prot. n. 9259 del 10 dicembre 2015 è stata chiesta dall'Autorità portuale di Cagliari la collaborazione della Prefettura Cagliari per quanto concerne l'analisi del contesto esterno.

Nel corso della riunione svoltasi in data 18.01.2015 la Prefettura di Cagliari si è impegnata a comunicare i reati aggiornati al I° semestre 2015 relativi ai reati contro la P.A. nella provincia di Cagliari.

Nella medesima riunione è stato deciso di avviare l'iter per la definizione di un Protocollo di legalità che avrebbe poi coinvolto anche l'Autorità portuale di Olbia e Golfo Aranci in virtù della successiva costituzione di Ente unico. Alla fine del 2016 le due Autorità portuali hanno concordato di sospendere la stipula del predetto protocollo in attesa dell'unificazione. Durante il 2020 si cercherà di riattivare il procedimento di definizione del protocollo di legalità.

### **3.1.1.1 Analisi del contesto esterno – Attività contrattuale**

L'attività contrattuale dell'Amministrazione si svolge in un territorio locale e regionale caratterizzato da un tessuto imprenditoriale costituito perlopiù da piccole e medie imprese. L'insularità costituisce indubbiamente un costo importante per l'accesso al mercato dall'esterno del territorio regionale e le difficoltà riscontrabili nei trasporti via terra hanno nel tempo portato ad una ulteriore localizzazione delle attività imprenditoriali anche all'interno del territorio della Regione.

Dall'esame dei dati di partecipazione alle procedure di gara espletate negli ultimi due anni, divisi per oggetto, emerge la ricorrente partecipazione di imprese del territorio regionale in concorrenza con imprese non locali di grandi/medie dimensioni.

Nelle procedure di gara di importi inferiori alla soglia comunitaria e relativi all'acquisizione di lavori, servizi e forniture di non particolare complessità la partecipazione di operatori economici locali e non locali si pone prevalentemente in termini di concorrenza, per contro in procedure di importi superiori alla soglia o recanti profili di complessità/specialità è frequente la partecipazione congiunta mediante l'utilizzo degli strumenti di ampliamento della partecipazione previsti dal codice dei contratti pubblici (partecipazione in R.T.I., avvalimento, subappalto).

Nell'ambito del c.d. "ultra sottosoglia" (affidamenti al di sotto della soglia di 40.000 euro) la partecipazione è limitata prevalentemente a operatori locali, fatta eccezione per operatori non locali, ma già in rapporti con l'Amministrazione a seguito dell'acquisizione di precedenti commesse di oggetto analogo.

Dal tenore dei chiarimenti richiesti in fase di gara, dalle cause di esclusione o di ricorso al soccorso istruttorio emerge una scarsa specializzazione dei partecipanti alle procedure di importi inferiori alla soglia comunitaria con particolare riferimento:

- al reperimento delle informazioni mediante il sito internet della stazione appaltante;
- alla gestione degli aspetti amministrativi della gara;
- al confezionamento dell'offerta nelle procedure espletate secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

**Dall'analisi del contesto esterno si conferma che il maggior rischio corruttivo per l'area di influenza della AdSP del Mare di Sardegna è legato al settore degli appalti, eventualmente attraverso un traffico di influenze illecite.**

### 3.1.2 Analisi del contesto interno

Si deve preliminarmente rappresentare che l'Autorità di sistema portuale, come mission istituzionale, opera in un mercato ristretto. L'utenza cui è rivolta è prevalentemente costituita da imprese portuali appositamente autorizzate ai sensi degli artt. 16, 17 e 18 della legge n. 84/1994.

Dalla prima stesura del Piano, nell'ambito di indagini delegate ex art. 370 c.p.p. , si sono registrate varie richieste di documenti. Non risultano invece rinvii a giudizio a carico di dipendenti dell'ex Autorità portuale di Olbia e Golfo Aranci. Per l'ex Autorità portuale di Cagliari, come risulta dal Piano 2017, sull'affidamento di una concessione demaniale marittima si è registrato, invece, il sequestro degli atti e l'iscrizione del RUP nel registro degli indagati, poi del tutto scagionato per insussistenza del fatto.

Il soggetto fu sollevato, comunque, su sua espressa richiesta, dall'incarico di RUP della procedura di cui trattasi, nonché dalle altre relative ad appalti e/o affidamenti in genere.

Non sono stati avviati procedimenti disciplinari relativi a violazioni del codice di comportamento e/o direttamente o indirettamente correlabili a casi di corruzione nella sua accezione più ampia.

Nel durante il 2019 il RPCT, come previsto dal Piano, ha chiesto ai dirigenti dell'Ente di relazionare semestralmente per verificare l'andamento del Piano al fine di concordare le

misure concrete dirette a limitare l'incidenza di fenomeni corruttivi nelle aree di rischio individuate come da Allegato A al Piano 2019-2021.

Purtroppo si deve segnalare una significativa difficoltà riscontrata presso alcune Aree dirigenziali a produrre la suddetta relazione, privando pertanto il RPCT del necessario e previsto contributo dirigenziale in funzione della valutazione dell'andamento del Piano.

È evidente che l'analisi completa del contesto interno potrà essere compiutamente valutata solo quando, superata l'attuale fase transitoria, la riforma, diverrà pienamente efficace, con la presenza ed amministrazione diretta della AdSP in tutti i porti e quindi potranno essere concretamente valutate sia le problematiche relative alla nuova organizzazione, come pure le dinamiche locali dei porti che fanno parte o faranno parte (è in avanzata fase di perfezionamento la procedura di estensione della circoscrizione dell'Autorità al porto di Arbatax) della circoscrizione dell'Ente.

A conclusione di tale fase, dovranno, trovare sintesi le problematiche di tutti i contesti territoriali, oggi non conosciuti né conoscibili, in cui l'Ente deve operare.

Per ogni area di rischio/processo sono state individuate, in prima battuta, le misure ritenute necessarie per la mitigazione del rischio di corruzione. In esito alle attività del RPCT e del gruppo di lavoro saranno quindi integrate tutte le misure ritenute necessarie; è comunque necessario ribadire che la mappatura completa di tutti i processi dell'Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna, da individuarsi secondo le regole dell'Allegato I al PNA 2019, sarà il risultato del lavoro dei Gruppi (costituiti ai sensi del precedente § 2.4), dei dirigenti, dei responsabili degli uffici che con il personale tutto svolgeranno completamente le seguenti attività entro il 2021, con i limiti derivanti dai tempi necessari all'operatività del nuovo Ente, che la riforma portuale ha previsto e di cui si è ampiamente disquisito.

### **3.1.2.1 Analisi del contesto interno – La struttura organizzativa.**

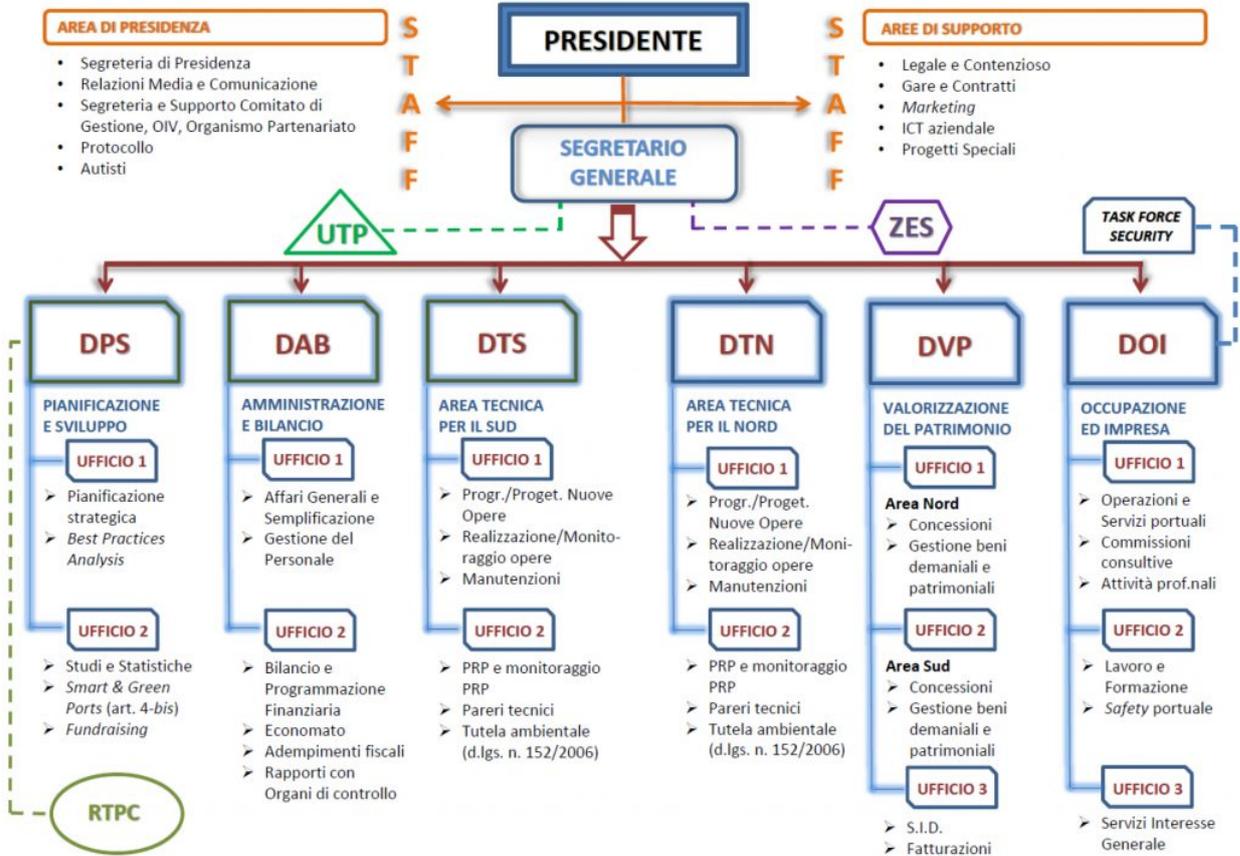
Con delibera del Comitato di gestione del 20 dicembre 2018, n. 33 <sup>1</sup>, è stata approvata la pianta organica dell'AdSP Mare di Sardegna.

Sulla base del nuovo schema, l'Ente è così strutturato:

- Staff (Area di Presidenza e Area di Supporto);
- Direzione Pianificazione e Sviluppo (DPS);
- Direzione Amministrazione e Bilancio (DAB);
- Direzione Valorizzazione del Patrimonio (DVP);
- Direzione Occupazione ed Impresa (DOI);
- Direzione Tecnica Nord (DTN);
- Direzione Tecnica Sud (DTS).

---

<sup>1</sup> <http://www.adspmaredisardegna.it/wp-content/uploads/2018/05/delibera-comitato-di-gestione-n.-33-del-20.12.2018-pianta-organica-adsp-del-mare-di-sardegna.pdf>



Con decreto n. 469 del 30 novembre 2018 è stato invece adottato il Piano triennale di fabbisogno del personale <sup>1</sup>. L'implementazione della pianta organica e la relativa assegnazione del personale è avvenuta con Ordine di servizio del Segretario generale n. 8/2019 del 21 febbraio 2019.

Risulta ancora da completare l'assegnazione di tutto il personale ai singoli uffici, in conformità a quanto individuato nella pianta organica. In assenza del completamento della dotazione organica prevista, i compiti e le funzioni attribuite alle strutture dell'Ente potrebbero incontrare difficoltà di realizzazione.

La situazione del personale, divisa per sedi territoriali e livelli professionali, aggiornata al dicembre 2019 è la seguente:

<sup>1</sup> [http://www.adspmaredisardegna.it/wp-content/uploads/2018/11/all-decreto-n-369\\_piano-triennale-fabbisogno-personale-2019-2021\\_.pdf](http://www.adspmaredisardegna.it/wp-content/uploads/2018/11/all-decreto-n-369_piano-triennale-fabbisogno-personale-2019-2021_.pdf)

Personale in forza alla AdSP Mare di Sardegna diviso per sede di lavoro e livello professionale					
Situazione a Dicembre 2019					
	Cagliari	Olbia	Porto Torres	Oristano	Totale
Presidente*	1				
Segretario Generale	1				
Dirigenti	3	2		0	5
Quadro A	1	2	1	0	4
Quadro B	7	6		0	13
1° Livello	7	7		0	14
2° Livello	3	11	1	0	15
3° Livello	5	3	2	1	11
4° Livello	14	3		0	17
5° Livello	1			0	1
Tirocinanti	3			0	3
<b>TOTALE</b>	<b>45</b>	<b>34</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>83</b>
* Il Presidente non viene contato nel numero dei dipendenti					
Gli altri porti di competenza della AdSP non dispongono di un ufficio con personale					
AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE DI SARDEGNA - Porti di Cagliari, Foxi-Sarroch, Olbia, Porto Torres, Golfo Aranci, Oristano, Portoscuso-Portovesme e Santa Teresa di Gallura (solo banchina commerciale).					

La dotazione organica in rapporto alla vastità del territorio e dei compiti istituzionali evidenzia la criticità principale, già segnalata nei precedenti piani ed all'ANAC durante le attività ispettive, circa la difficoltà di attuazione del Piano stesso, con particolare riferimento all'analisi del rischio e dei processi.

Tale criticità è aggravata dal fatto che la presenza di personale nei porti non già sede di Autorità portuale è necessariamente molto limitata. Se si considera che il Ministero vigilante con nota DGVPTM/DIV.2/LM Rif. n. 3627 in data 08.02.2018 ha esortato le autorità di sistema portuale a limitare al massimo l'istituto della missione e/o trasferta, si può ben comprendere la difficoltà che, per la vastità della circoscrizione di competenza, si è incontrata e che si incontrerà ancora nell'attuazione del Piano.

### 3.1.2.2 Analisi del contesto interno – Attività contrattuale.

L'amministrazione procede all'affidamento di contratti pubblici nel rispetto del d.lgs. n. 50/2016, della normativa correlata e del vigente Regolamento di amministrazione e contabilità<sup>1</sup>.

Le due preesistenti Autorità portuali erano dotate, soprattutto per le procedure sotto soglia, di regolamenti interni molto diversi tra loro. La costituzione dell'AdSP Mare di Sardegna ha, di fatto, azzerato, la regolamentazione interna ed è quindi apparso necessario ed urgente regolamentare in maniera univoca i procedimenti di gara, soprattutto quelli sotto soglia.

L'attività contrattuale dell'Amministrazione, in esecuzione dei compiti istituzionali alla stessa demandati, è estremamente varia per oggetto e complessità. La medesima si sostanzia nell'acquisizione all'esterno di lavori, servizi e forniture di carattere ordinario e ripetitivo

<sup>1</sup> Al momento ai sensi delle disposizioni transitorie del d.lgs. n. 169/2016, in attesa di un nuovo regolamento di amministrazione e contabilità, per l'AdSP del Mare di Sardegna è adottato quello in vigore presso il porto principale della Rete Core delle TEN-T, ovvero quello della soppressa Autorità portuale di Cagliari.

(prevalentemente legati all'attività ordinaria di gestione dell'Ente) come anche altamente specialistici e in alcuni casi sperimentali.

L'Amministrazione ha affidato negli ultimi tre anni appalti di importi estremamente rilevanti, ma gestisce, tuttora, mediante il ricorso a procedure negoziate e/o in economia una quantità rilevante della propria attività contrattuale (vds. dati pubblicati ai sensi dell'art. 1, c. 32 della legge n. 190/2012).

Risulta parimenti che gli uffici abbiano fatto ricorso all'istituto delle opere complementari e all'istituto della variante.

Relativamente alle procedure sotto soglia l'Ente si sta dotando di una apposita regolamentazione, come prevista dal Piano 2019-2021, che si prevede di adottare definitivamente nel 1° trimestre 2020.

### **3.1.2.3 Analisi del contesto interno – Contenziosi.**

Relativamente al contenzioso civile, nel corso dell'esercizio finanziario 2018, non avendo l'Avvocatura ravvisato un potenziale conflitto di interesse con le altre Amministrazioni coinvolte e rappresentate dalla Difesa erariale non sono stati affidati incarichi professionali ad avvocati del libero foro.

Nell'esercizio finanziario 2018 risultano pendenti 37 ricorsi amministrativi.

I ricorsi amministrativi pendenti concernono in via prevalente l'attività di gestione del patrimonio dell'Ente e in particolare, sotto il profilo demaniale, sono relativi a vicende patologiche dell'atto di concessione demaniale marittima, ai criteri adottati per la determinazione del canone demaniale, a contestazioni formulate nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica indette per la selezione del concessionario.

Sotto diverso profilo una parte consistente del contenzioso amministrativo è relativa all'impugnazione da parte di imprese operanti presso il porto di Porto Torres di provvedimenti emanati dalle competenti Amministrazioni e contenenti prescrizioni e misure per la tutela ambientale e il disinquinamento a carico dei suddetti operatori economici.

Tra i contenziosi amministrativi si evidenzia quello il ricorso nanti il Consiglio di Stato presentato contro la sentenza n. 532/18 con cui il TAR Sardegna aveva ritenuto valida la nomina del Prof. Massimo Deiana come presidente dell'Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna.

Il contenzioso giuslavoristico, al 2018 concerne 30 giudizi.

Al riguardo si segnala che l'alto numero dei contenziosi giuslavoristici, ora nanti la Suprema Corte di Cassazione, riguardano la ben nota problematica del rapporto di lavoro privato dei dipendenti delle AdSP, già ben descritta nel presente Piano, a cui l'AdSP deve applicare, secondo anche le disposizioni del Ministero vigilante, norme relative al pubblico impiego, stante la natura giuridica dell'Ente. I contenziosi riguardano in generale l'applicazione dei tagli stipendiali di cui al d.-l. n. 78/2010 e al d.-l. n. 95/2012 e l'applicabilità dell'art. 2103 del Codice Civile sulle mansioni superiori ed in generale la disciplina del pubblico impiego. A livello di sentenze di secondo grado il giudice ha accolto le tesi dei dipendenti e condannato l'AdSP.

Il contenzioso civile, che al 2018 concerne 20 giudizi, attiene prevalentemente alle seguenti fattispecie:

- Riserve iscritte da imprese aggiudicatrici di opere;

- Azioni ingiuntive poste in essere dall'Ente per il recupero di crediti;
- Azioni risarcitorie in conseguenza di danni subiti da terzi sul demanio di competenza dell'Ente.

In linea generale si può evidenziare che il contenzioso dell'Ente è in costante decrescita, per il 2018 risultava inferiore al 2017 e la tendenza per 2019 conferma un contenzioso inferiore al 2018.

### *3.2. Individuazione delle aree di rischio obbligatorie (PNA 2019).*

L'individuazione delle aree di rischio ha la finalità di consentire l'emersione delle aree nell'ambito dell'attività dell'intera amministrazione che debbono essere presidiate più di altre mediante l'implementazione di misure di prevenzione.

Rispetto a tali aree, il PTPCT deve identificare le loro caratteristiche, le azioni e gli strumenti per prevenire il rischio, stabilendo le priorità di trattazione.

L'individuazione delle aree di rischio è il risultato di un processo complesso attraverso la verifica "sul campo" dell'impatto del fenomeno corruttivo sui singoli processi svolti nell'Ente.

**Per "rischio" si intende l'effetto dell'incertezza sul corretto perseguimento dell'interesse pubblico e, quindi, sull'obiettivo istituzionale dell'Ente, dovuto alla possibilità che si verifichi un dato evento.**  
**Per "evento" si intende il verificarsi o il modificarsi di un insieme di circostanze che si frappongono o si oppongono al perseguimento dell'obiettivo istituzionale dell'Ente.**

Le aree di rischio variano a seconda del contesto esterno ed interno e della tipologia di attività istituzionale svolta dalla specifica amministrazione. Tuttavia, l'esperienza internazionale e nazionale mostrano che vi sono delle aree di rischio ricorrenti, rispetto alle quali potenzialmente tutte le pubbliche amministrazioni sono esposte. In generale il PNA 2019, ed in PNA 2017, specifico per la Autorità di sistema portuale, individuano le seguenti aree di rischio obbligatorie:

Amministrazioni ed Enti interessati	Aree di rischio	Riferimento
Tutte	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	Aree di rischio generali - Allegato 2 del PNA 2013, corrispondente ad autorizzazioni e concessioni (lettera a, comma 16 art. 1 della Legge 190/2012)

	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	Aree di rischio generali - Allegato 2 del PNA 2013, corrispondente alla concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati (lettera c, comma 16 art. 1 della Legge 190/2012)
	Contratti Pubblici (ex affidamento di lavori, servizi e forniture)	Aree di rischio generali - Legge 190/2012 – PNA 2013 e Aggiornamento 2015 al PNA, con particolare riferimento al paragrafo 4. Fasi delle procedure di approvvigionamento
	Acquisizione e gestione del personale (ex acquisizione e alla progressione del personale)	Aree di rischio generali - Legge 190/2012 – PNA 2013 e Aggiornamento 2015 al PNA punto b, Par. 6.3, nota 10
	Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b)
	Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b)
	Incarichi e nomine	Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b)
	Affari legali e contenzioso	Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b)
<b>Autorità di sistema portuale</b>	Concessioni e autorizzazioni	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale I - Autorità di sistema portuale del PNA 2017
	Scadenza e rinnovo della concessione	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale I - Autorità di sistema portuale del PNA 2017

	Vigilanza e attività ispettiva nelle sedi portuali	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale I - Autorità di sistema portuale del PNA 2017
--	--	---

Queste aree di rischio devono essere analizzate ed indicate nel PTPCT da parte di ogni amministrazione e rappresentano un contenuto minimale, da specificare in base alle distinte realtà organizzative. In coerenza con quanto previsto nel Piano nazionale anticorruzione, l'ANAC richiede che ciascuna amministrazione includa ulteriori aree di rischio, che rispecchiano le specificità funzionali e di contesto e questo in base alle indicazioni scaturite dal PNA 2019.

Relativamente alle autorità di sistema portuale, l'ANAC, come già sopra indicato, con la [Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017 - Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione](#), ha espressamente individuato le aree di rischio che caratterizzano le attività delle AdSP.

Le aree di rischio individuate fanno riferimento essenzialmente a:

## **AR1 CONCESSIONI ED AUTORIZZAZIONI.**

In assenza della normativa secondaria nazionale, infatti, le AdSP applicano le scarse indicazioni contenute nella normativa di fonte primaria e i principi giurisprudenziali in materia. In un apprezzabile e necessario sforzo di autoregolazione, anche al fine di meglio disciplinare tutte le rilevanti fasi procedurali, molte AdSP hanno adottato propri regolamenti interni sulla disciplina del demanio marittimo.

### **Possibili eventi rischiosi**

- AR1e1** Rischio di pressioni corruttive nella fase di determinazione dell'oggetto della concessione, in assenza del presidio delle garanzie partecipative, di trasparenza e di controllo tipiche degli atti di regolazione generale. La mancanza, poi, della specificazione delle caratteristiche delle attività e dei traffici che possono essere svolti negli ambiti portuali priva l'amministrazione di un criterio obiettivo di selezione e scelta del concessionario ed incide negativamente sul grado di informazioni trasmesse agli operatori economici, informati del contenuto e delle caratteristiche della concessione solamente nella fase di pubblicazione del bando.
- AR1e2** Rischi derivanti dalla sottrazione al confronto concorrenziale delle concessioni e dalla creazione di posizioni di forza da parte degli operatori economici rispetto ai concorrenti e alle stesse AdSP.
- AR1e3** Rischi di pressioni corruttive da parte degli operatori già attivi nel porto affinché le AdSP esercitino il potere di limitare il numero di operatori economici autorizzati ad operare nel porto, al fine di rinforzare e perpetrare la propria posizione di rendita.
- AR1e4** Rischio di favoritismi nell'affidamento delle concessioni e di consolidamento dei rapporti solo con alcuni operatori economici.

- AR1e5** Rischio di azioni tese a restringere indebitamente la platea dei partecipanti alla gara.
- AR1e6** Rischio di applicazione distorta dei criteri di aggiudicazione della gara per manipolarne l'esito.
- AR1e7** Mancata o insufficiente verifica sulla corretta esecuzione della concessione, anche in relazione ai parametri di valutazione delle prestazioni rese dal concessionario e agli obblighi a carico dello stesso fissati nel contratto, al fine di evitare l'applicazione di penali/sanzioni, risoluzione o revoca della concessione o la riscossione forzata dei canoni.
- AR1e8** Abusivo ricorso a modifiche del contratto al fine di favorire il concessionario.
- AR1e9** Rischio di pressione del concessionario uscente nei confronti delle AdSP al fine di addivenire a proroghe o rinnovi della concessione e della conseguente chiusura concorrenziale del mercato. che potrebbe essere determinata dalla proroga.

### **Possibili misure**

Le misure di contenimento dei rischi corruttivi associati agli istituti delle concessioni e delle autorizzazioni potranno, così, comprendere presidi finalizzati ad accrescere l'efficienza e la trasparenza delle gestioni.

- AR1m1** Recupero di momenti di consultazione e partecipazione pubblica nella fase della predisposizione del bando di concessione, soprattutto se di rilevante valore e durata. Le AdSP potrebbero anche emanare avvisi di pre-informazione al fine di favorire una più ampia circolazione delle informazioni.
- AR1m2** Predisposizione e pubblicazione sul sito di un regolamento unico che disciplini le attività amministrative relative al rilascio di concessioni/autorizzazioni, anche, se del caso, tenendo conto delle specificità dei singoli scali. Tale adempimento avrebbe il duplice scopo di limitare la discrezionalità amministrativa dei funzionari incaricati ed aumentare la consapevolezza dell'utenza sull'iter procedurale.
- AR1m3** Previsione di un tempo congruo intercorrente, adeguatamente modulato, tra la pubblicazione del bando ed il termine di presentazione delle domande in maniera da consentire agli operatori economici, soprattutto se non già operanti all'interno del porto, di predisporre le proprie domande di concessione.
- AR1m4** Limitazione del procedimento di assegnazione e rinnovo c.d. *ad opponendum*, in cui la procedura prende avvio con la pubblicazione della domanda di concessione o di proroga presentata da un operatore economico. Lasciare la decisione relativa all'avvio del procedimento all'istanza dei privati potrebbe determinare squilibri concorrenziali, esponendo di conseguenza l'amministrazione ad evidenti rischi corruttivi.

- AR1m5** Previsione di una durata della concessione proporzionata al valore e alla complessità della concessione e, comunque, non superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario. Si ricorda, a tal riguardo, che nel citato parere reso in sede consultiva, il Consiglio di Stato ha espressamente richiamato la possibilità di inserire nei provvedimenti di concessione clausole di salvaguardia quali clausole sociali per l'assorbimento di personale o indennità di ammortamento a carico del gestore entrante.
- AR1m6** Adozione di criteri omogenei per la pertinenza ed ammissibilità dei costi sottostanti alla determinazione dei canoni.
- AR1m7** Adozione di criteri omogenei per la determinazione della durata delle concessioni e degli obblighi del concessionario, in coerenza con gli impegni assunti nei piani di impresa.
- AR1m8** Adozione di criteri per la determinazione del numero massimo delle autorizzazioni rilasciate ai sensi dell'art. 16, co. 7, della l. 84/1994, nel rispetto del principio dell'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali e al fine di assicurare la coerenza con il Piano Operativo Triennale (POT).
- AR1m9** Adeguate forme di pubblicità nazionale ed internazionale e preferenza per procedimenti avviati d'ufficio sulla base di strumenti di programmazione e non ad istanza di parte.
- AR1m10** Definizione di requisiti soggettivi di partecipazione alla procedura di affidamento quantomeno equivalenti a quelli indicati dall'art. 80 del d.lgs. n. 50/2016.
- AR1m11** Definizione di requisiti di capacità economico finanziaria e tecnico professionale proporzionati al valore della concessione.
- AR1m12** Preferenza per l'utilizzo di procedure aperte e ristrette.
- AR1m13** Indicazione nel bando di gara/avviso di criteri di aggiudicazione trasparenti ed oggettivi, la cui attribuzione sia affidata ad una commissione aggiudicatrice composta da soggetti, anche esterni alla AdSP, di comprovata esperienza nel settore.  
Con particolare riferimento ai criteri di selezione, poi, giova ricordare che l'art. 18 della legge n. 84/1994 rinvia al decreto ministeriale per l'indicazione dei canoni "minimi", con ciò ammettendo implicitamente che il prezzo del canone, come anche la durata della concessione, possano essere inseriti tra i criteri per la selezione delle offerte, lasciando, ovviamente, alla AdSP il compito di ponderare tali criteri nel modo ritenuto più confacente alla cura dell'interesse pubblico loro affidato.
- AR1m14** Nel caso in cui sia presente un numero di domande per il rilascio di autorizzazioni, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 84/1994, eccedente l'effettiva disponibilità, l'AdSP svolge periodicamente una procedura competitiva per garantire possibilità di accesso anche a nuovi operatori economici.
- AR1m15** Indicazione chiara e puntuale, nella documentazione di gara, dei parametri di valutazione delle prestazioni rese dal concessionario,

- degli obblighi a carico dello stesso, nonché delle penali/sanzioni applicabili in caso di mancato o inesatto adempimento delle prestazioni dovute.
- AR1m16** Indicazione, in sede di affidamento delle concessioni, che, al ricorrere dei requisiti previsti, l'autorizzazione ex art. 16 della legge n. 84/1994 possa essere riconosciuta al concessionario selezionato che non ne sia già in possesso anche, eventualmente, in soprannumero rispetto al limite introdotto.
- AR1m17** Procedimentalizzazione e programmazione delle misure di controllo sui concessionari da trasmettere anche al RPCT e agli organi di vigilanza interna.  
A tal fine, devono essere determinati nel contratto gli obblighi a carico del concessionario e i parametri di valutazione delle prestazioni rese dallo stesso, affinché in caso di mancato o inesatto adempimento delle prestazioni dovute i competenti uffici propongano al Comitato di gestione l'avvio di procedimenti per l'applicazione di penali/sanzioni o per la revoca della concessione o per la riscossione forzata dei canoni.
- AR1m18** Inserimento, sin dal momento della pubblicazione del bando/avviso, di una esemplificazione dei casi e delle modalità con cui è possibile procedere alle modifiche del contratto. Il procedimento ex art. 24 reg. nav. mar. dovrebbe offrire sufficienti garanzie di pubblicità e trasparenza, oltre a permettere la partecipazione di altri soggetti controinteressati. Si ritiene che quanto indicato nel Codice dei contratti pubblici, all'art. 175 in particolare, possa, anche in questo caso, costituire un idoneo parametro di riferimento.
- AR1m20** Avvio con debito preavviso rispetto alla scadenza naturale delle procedure per l'assegnazione della concessione.
- AR1m21** Previsione di misure che assicurino un costante ed accurato flusso di dati tra il concessionario e le AdSP, nel corso della durata della concessione e, principalmente, all'approssimarsi della scadenza, in modo tale da mettere queste ultime nella condizione di avere tutte le informazioni necessarie per la predisposizione del bando.
- AR1m22** Nomina della commissione di collaudo con procedure simili a quella della commissione di gara, al fine di garantire i necessari requisiti di indipendenza ed imparzialità.

Si rammenta, poi, che l'Autorità nazionale anticorruzione ha riconfermato che la concessione demaniale è soggetta sia agli obblighi di comunicazione all'Osservatorio e di contribuzione verso l'Autorità sia agli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari, nei limiti indicati nel parere sulla normativa del 15 febbraio 2013.

L'AdSP, al fine di ridurre i rischi ha adottato, con delibera del Comitato di gestione n. 30 del 20 dicembre 2018 <sup>1</sup>, il “Regolamento d’uso delle aree demaniali marittime ricadenti nella circoscrizione dell’Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna”, entrato in vigore, per tutti i porti dell’Ente, il 1° gennaio 2020. Nel corso di validità del presente Piano è previsto un monitoraggio del regolamento al fine di valutare eventuali ulteriori modifiche.

## **AR2 PROGRAMMAZIONE, IN PARTICOLARE IL PIANO REGOLATORE DI SISTEMA PORTUALE**

La complessità delle procedure di predisposizione e approvazione dei Piani, sopra descritte, comporta che può intercorrere anche un notevole lasso di tempo tra l’adozione del Piano da parte del Comitato di gestione e l’approvazione dello stesso da parte della Regione, con conseguenti possibili ripensamenti da parte degli enti territoriali coinvolti. Di conseguenza, i tempi di attuazione delle linee programmatiche di sviluppo di un porto si sono spesso rivelate del tutto incompatibili con i cambiamenti del traffico marittimo e con l’urgenza della domanda degli operatori internazionali.

### **Possibili eventi rischiosi**

**AR2e1** Rischio di pressioni particolaristiche esercitate dai portatori di interessi privati che agiscono in funzione di rendite di posizione a causa della mancata approvazione di piani regolatori portuali aggiornati. In particolare, ciò accade nei casi in cui il piano vigente non definisce la destinazione d’uso di moli e banchine da affidare in concessione agli operatori economici, aumentando la discrezionalità dell’ente nella fase di comparazione delle differenti utilizzazioni delle aree e banchine.

### **Possibili misure**

**AR2m1** Le misure previste per i Piani sono quelle già indicate sopra per le concessioni dirette innanzitutto a garantire la pubblicità degli affidamenti al fine di garantire la partecipazione di potenziali interessati e, così facendo, ottenere il duplice effetto di selezionare un concessionario che offra maggiori garanzie e di ottenere un ulteriore forma controllo da parte dei controinteressati. E’ del tutto evidente, in ogni caso, che la mancata previsione di destinazioni d’uso o di norme urbanistiche utilizzabili nel Piano Regolatore portuale non può che portare alla necessaria archiviazione di una eventuale domanda e/o proposta progettuale.

<sup>1</sup> <http://www.adspmaredisardegna.it/wp-content/uploads/2018/02/all-delibera-cg-n-30-regolamento-concessioni-e-canoni-adsp-del-mare-di-sardegna.pdf>

Sulla questione è pendente un ricorso pendente al Consiglio di Stato che vede l'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Meridionale impegnata ad approfondire i limiti del valore urbanistico dei Piani Regolatori Portuali. Ad esito del contenzioso, stabiliti i limiti ed i valori dei PRP, si potranno approfondire le problematiche di rischio ed eventualmente regolamentarle, nel prossimo aggiornamento del Piano.

Rimangono ferme le misure stabilite per le concessioni.

### **AR3    vigilanza ispettiva nelle sedi portuali**

L'art. 6, c. 4, lett. a) della legge n. 84/94 attribuisce alle AdSP, tra l'altro, la funzione di controllo delle operazioni e dei servizi portuali e delle altre attività commerciali e industriali. Ai sensi dell'art. 24, c. 2-bis, della medesima legge spettano alle Autorità anche i poteri di vigilanza e controllo in ordine all'osservanza delle disposizioni in materia di sicurezza ed igiene del lavoro ed i connessi poteri di polizia amministrativa. A tali compiti si affiancano le attività di controllo previste agli artt. 4 e 38 del d.lgs. 27 luglio 1999, n. 272 in tema di sicurezza e salute dei lavoratori nell'espletamento di operazioni e servizi portuali, nonché di operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale e ulteriori attività ispettive in tema di beni demaniali (occupazioni abusive, danneggiamento di beni demaniali e uso improprio di beni demaniali), di lavori portuali (interferenze tra terminalista e impresa portuale utilizzata; modalità d'impiego lavoratori e imprese appaltatrici, orari di lavoro), di lavoro (esercizio di attività senza autorizzazione, utilizzo di lavoratori irregolari), di viabilità (rilevazione di soste irregolari, presenza di carichi con merci pericolose incustodite), di security (controllo dei titoli d'accesso).

L'attività di vigilanza è, in generale, suscettibile di condizionamenti e pressioni esterne in quanto connotata da discrezionalità.

#### **Possibili eventi rischiosi**

**AR3e1**    Omissione o parziale esercizio dell'attività di verifica.

**AR3e2**    Omessa segnalazione di quanto rilevato agli organi competenti.

#### **Possibili misure**

**AR3m1**    Svolgimento di attività di vigilanza in forme collegiali per l'esercizio di attività di accertamento, almeno nei casi di maggiore complessità.

**AR3m2**    Programmazione delle misure di rotazione del personale impiegato in tale settore.

**AR3m3**    Elaborazione di percorsi formativi del personale dipendente nello specifico settore tecnico di competenza, nonché in materia di prevenzione della corruzione, legalità e codici di comportamento.

**Nel Codice di comportamento dei dipendenti dell'AdSP, come previsto nel precedente aggiornamento annuale del Piano, sono stati previsti specifici riferimenti ai doveri di condotta degli ispettori.**

Le misure suggerite sono, peraltro, coerenti con la vigente normativa di settore.

I controlli di vigilanza e sicurezza (*safety*) vengono, infatti, determinati annualmente in sede di Comitato Regionale Coordinamento, costituito ai sensi del d.P.C.M. 21 dicembre 2007 ed al d.lgs. n. 81/2008, art.7. La scheda riepilogativa dei controlli previsti per l'anno 2019 prevedeva in totale 382 controlli svolti dalla AdSP di cui 132 nei porti del Sud, 250 nei porti del Nord di cui 20 effettuati congiuntamente agli Ispettori della ASL Ufficio SPreSAL.

Il personale addetto alla *safety*, svolge con cadenza almeno annuale (nel 2019 ne sono stati svolti 2) corsi di aggiornamento congiunti con il personale ASL Ufficio SPreSAL.

Il *Port Facility Security Assessment* (PFSA) è predisposto dall'Autorità di sistema portuale, che ha la responsabilità di effettuare la valutazione del rischio degli impianti portuali e delle parti comuni sulla base delle linee guida emanate dal Comitato Interministeriale per la Sicurezza Marittima (CISM). Il *Port Facility Security Officer* (PFSO), hanno la responsabilità di realizzare, sulla base delle indicazioni contenute nel PFSA e secondo le indicazioni della normativa di riferimento, il Piano di Security dell'impianto portuale. Il Piano di Sicurezza dell'Impianto Portuale così redatto, viene sottoposto all'esame e successiva formale valutazione ed approvazione dell'Autorità Designata competente per territorio (Capi di Compartimento Marittimo) ad esito di un procedimento che vede coinvolta oltre che l'A.D. la Prefettura e le forze di Polizia. Anche per l'attuazione del Piano ed il suo monitoraggio il PFSO fine costantemente affiancato dall'Autorità designata e dalle forze di Polizia.

I corsi e la frequenza degli stessi, destinati al personale addetto alla security, con i necessari aggiornamenti, sono stabiliti dal codice ISPS, scheda 6 del P.N.S.M. e Convenzione S.T.C.W.

**All'interno di un tale sistema di attività, ove il personale opera ed è formato secondo una precisa normativa nazionale ed internazionale, nonché nel contesto di un preciso e sistematico apparato di controlli da parte di soggetti terzi, disciplinato ulteriormente da norme comportamentali interne, si può valutare sufficientemente basso il rischio corruttivo e non appaiono necessarie ulteriori misure rispetto a quelle previste dal registro dei rischi degli scorsi anni, ad eccezione della previsione di una relazione sulle attività di *safety* e *security* da parte dei dirigenti responsabili all'interno della nuove Linee Guida per la relazione semestrale sull'attuazione del Piano da parte della struttura.**

**Relativamente alle attività di controllo delle attività di cui agli artt. 16, 17 e 18 della legge n. 84/1994, oltre alla *safety*, di cui si è già ampiamente parlato, si prevede nel corso del 2020 l'adozione di un unico regolamento sul lavoro portuale a livello di AdSP.**

#### **AR4 ASPETTI ORGANIZZATIVI INTERNI**

##### ***i-* Reclutamento del personale**

Le AdSP, in attuazione di quanto previsto dal c. 5 dell'art. 6 della legge n. 84/1994, devono dotarsi di un apposito "Provvedimento" per regolare le modalità di reclutamento del personale secondo procedure di «pubblica e trasparente selezione» da sottoporre all'approvazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

L'AdSP Mare di Sardegna ha adottato, con decreto del Presidente n. 11 in data 03.08.2017 <sup>1</sup>, il previsto regolamento redatto secondo le linee ministeriali, dandone evidenza sul proprio sito istituzionale.

### **Possibili eventi rischiosi**

**AR4ei1** Inefficiente svolgimento delle procedure di selezione e mancanza di trasparenza delle stesse.

### **Possibili misure**

**AR4mi1** Rispetto delle misure di trasparenza previste dal d.lgs. 33/2013, in particolare: pubblicazione sul sito istituzionale nella sezione "Amministrazione Trasparente" dei regolamenti predetti e/o degli atti generali che disciplinano le modalità di selezione del personale a tempo determinato e indeterminato.

**AR4mi2** Pubblicazione sul sito istituzionale dei documenti relativi all'avvio della procedure – avviso e criteri di selezione - e l'esito della stesse ai sensi dell' art. 19 del d.lgs. 33/2013.

**AR4mi3** Con riferimento agli incarichi di collaborazione e consulenza conferiti all'esterno, pubblicazione del compenso, comunque denominato, ai sensi dell'art. 15, co. 2 del d.lgs. 33/2013, relativo ad ogni singolo incarico di collaborazione e consulenza conferito.

**AR4mi4** Pubblicazione sul sito del Contratto nazionale di categoria di riferimento del personale dipendente (art. 21, d.lgs. n. 33/2013) e, per il personale in regime di diritto privato, le procedure concorsuali dirette alla ricerca delle migliori professionalità (TAR Catania, sent. n. 02251/2009 e CGA Regione Sicilia sent. n. 134 del 2011). In tal senso si è espresso, più recentemente, anche il Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi nel parere n. 00435/2016 assunto in data 27 aprile 2016 sullo schema di decreto legislativo di riforma della legge n. 84/1994.

Pubblicazione dei dati complessivi sul personale in servizio a tempo indeterminato e determinato (artt. 16 e 17, d.lgs. n. 33/2013) con l'indicazione del relativo costo annuale e dei tassi di assenza.

---

1

[http://ww2.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/\\_gazzetta\\_amministrativa/amministrazione\\_trasparente/sardegna/autorita\\_portuale\\_di\\_cagliari/090\\_prov/010\\_pro\\_org\\_ind\\_pol/2017/Documenti\\_150160\\_5615355/1501756683347\\_decreto\\_n.11\\_regolamento\\_per\\_il\\_reclutamento\\_del\\_personale\\_dellautorita\\_di\\_sistema\\_portuale\\_del\\_mare\\_di\\_sardegna.pdf](http://ww2.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/_gazzetta_amministrativa/amministrazione_trasparente/sardegna/autorita_portuale_di_cagliari/090_prov/010_pro_org_ind_pol/2017/Documenti_150160_5615355/1501756683347_decreto_n.11_regolamento_per_il_reclutamento_del_personale_dellautorita_di_sistema_portuale_del_mare_di_sardegna.pdf)

## **ii- Gestione dei conflitti di interessi nel conferimento di incarichi esterni**

In considerazione della carenza di un quadro regolatorio comune, si indicano di seguito i possibili eventi rischiosi e le possibili misure di prevenzione.

### **Possibili eventi rischiosi**

**AR4eii1** La mancanza di regolamentazione nell'attribuzione di incarichi esterni all'amministrazione può favorire l'istaurarsi di rapporti poco trasparenti tra dipendenti delle AdSP e soggetti terzi.

### **Possibili misure**

**AR4mii1** Adozione di regolamenti interni che disciplinino le autorizzazioni in materia di incarichi esterni.

È auspicabile che il MIT vigili sulla effettiva adozione di tali Regolamenti ed eventualmente fornisca linee di indirizzo per garantire principi e modalità di applicazione uniformi per tutte le AdSP.

**AR4mii2** Effettiva adozione dei codici di comportamento dei dipendenti che disciplinino le varie fattispecie di incarichi attribuiti ai propri dipendenti.

**AR4mii3** Inserimento di adeguate regole per disciplinare il conferimento di incarichi tramite l'introduzione di disposizioni specifiche nei codici di comportamento adottati dalle singole AdSP ai sensi del d.P.R. 62/2013 quali, ad esempio, il dovere di astensione nelle ipotesi in cui sussistano dei conflitti di interesse.

**È previsto dal presente Piano che l'AdSP si doti di un apposito regolamento in materia. Nelle more viene contemplato il rinvio ad una disciplina di carattere generale, rinvenibile anche attraverso il Codice di comportamento.**

## **iii- Composizione del Comitato di gestione e profili di conflitto di interesse**

### **Possibili eventi rischiosi**

**AR4eiii1** Nei processi decisionali del Comitato di gestione sussistano interessi e ruoli confliggenti. Rischio che parrebbe mitigato dalla disposizione sopra richiamata del Codice di comportamento, introdotta dal nuovo decreto ancora in fase di definitiva pubblicazione. Tale circostanza è acuita dal fatto che la riforma di cui al d.lgs. n. 169/2016 ha accentrato sia le funzioni di indirizzo che quelle di gestione nelle mani dell'organo di indirizzo politico (Comitato di gestione e Presidente).

### **Possibili misure**

**AR4miii1** Adozione di un codice “etico” da applicare ai componenti dell’organo di indirizzo politico delle AdSP (Presidente, Comitato di gestione e Segretario generale), cui gli stessi potranno aderire su base volontaria. E’ opportuno che tale codice preveda apposite clausole di risoluzione o decadenza del rapporto di lavoro graduate in base alla gravità della violazione degli obblighi di condotta ivi previsti.

**AR4miii2** Per l’effettiva applicazione delle disposizioni contenute nel predetto Codice di condotta si auspica l’istituzione di un Organo di garanzia esterno, con compiti consultivi e di accertamento, svolti in condizione di totale autonomia di giudizio. Si cercherà di comprendere con il Ministero vigilante e l’Associazione dei porti Italiani come poter rendere effettivo tale suggerimento pur in assenza di una base giuridica cogente.

### ***iv-* Rotazione del personale**

#### **Possibili eventi rischiosi**

**AR4eiv1** Attività e comportamenti tesi ad impedire la misura anticorrotiva preventiva legata alla rotazione del personale relativamente ai compiti da questo svolti.

#### **Possibili misure**

**AR4miv1** Programmare adeguate misure di formazione del personale (specie in questa fase di riorganizzazione dovuta alla radicale riforma del settore), al fine di rendere fungibili le professionalità in una pluralità di ambiti lavorativi.

**AR4miv2** Applicazione della particolare misura della rotazione territoriale, cioè tra sedi diverse della stessa AdSP (uffici territoriali e uffici amministrativi decentrati), da promuoversi, nello spirito di collaborazione interna all’amministrazione, su base volontaria, previa adeguata informazione alle organizzazioni sindacali e specificandone la programmazione e le modalità in sede di PTCP

**Tale misura va comunque ben valutata ulteriormente per l'applicazione alla AdSP Mare di Sardegna in quanto, a differenza della maggior parte delle AdSP, le notevoli distanze tra i diversi e numerosi porti ricompresi nella circoscrizione creano difficoltà, peraltro accresciute dalla precarietà ed inefficienza del sistema di connessione (trasporti pubblici e privati). Nella specifica parte relativa alla rotazione del personale (cfr. § 4.1.4) si forniranno le necessarie indicazioni giuridico/operative.**

### *3.3. La mappatura dei processi.*

L'aspetto centrale e più importante dell'analisi del contesto interno, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura e alla dimensione organizzativa, è la cosiddetta mappatura dei processi, consistente nella individuazione e analisi dei processi organizzativi. L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

Nell'analisi dei processi organizzativi è necessario tener conto anche delle attività che un'amministrazione ha esternalizzato ad altri soggetti pubblici, privati o misti, in quanto il rischio di corruzione potrebbe annidarsi anche in questi processi. Si fa riferimento, in particolare, alle attività di pubblico interesse, che possono consistere: a) nello svolgimento di vere e proprie funzioni pubbliche; b) nell'erogazione, a favore dell'amministrazione affidante, di attività strumentali; c) nell'erogazione, a favore delle collettività di cittadini, dei servizi pubblici nella duplice accezione, di derivazione comunitaria, di "servizi di interesse generale" e di "servizi di interesse economico generale".

**Un processo può essere definito come una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).**

Si tratta di un concetto organizzativo che – ai fini dell'analisi del rischio – ha il vantaggio di essere più flessibile, gestibile, completo e concreto nella descrizione delle attività rispetto al procedimento amministrativo.

In particolare, il processo è un concetto organizzativo:

- più flessibile, in quanto il livello di dettaglio dell'oggetto di analisi non è definito in maniera esogena (dalla normativa) ma è frutto di una scelta di chi imposta il sistema. Si può quindi definire l'analiticità della mappatura di un processo a seconda dello scopo, delle risorse e delle competenze di cui l'organizzazione dispone. A titolo esemplificativo, un processo relativo al rilascio di determinate autorizzazioni potrebbe essere definito in maniera più sintetica (attività 1: ricezione domanda; attività 2: verifica dei requisiti; attività 3: rilascio della autorizzazione) oppure in maniera più analitica (invece di definire un'unica attività di ricezione della domanda, si potrebbero individuare attività più dettagliate quali la verifica della completezza e delle firme del modulo di richiesta, la protocollazione, il rilascio di ricevuta all'utente richiedente, ecc.). L'approccio analitico appare preferibile, in quanto:

- più gestibile, in quanto può favorire la riduzione del numero degli oggetti di analisi, aggregando più procedimenti in un unico processo. Questo aspetto rappresenta un notevole vantaggio soprattutto per le amministrazioni che devono gestire una elevata quantità di procedimenti amministrativi. Se, ad esempio, un Comune avesse rilevato alcune centinaia di procedimenti amministrativi potrebbe aggregarli in qualche decina di processi organizzativi. Poiché ogni elemento rilevato in questa fase andrebbe poi scomposto e analizzato nelle fasi successive in termini di rischiosità, il vantaggio di analizzare entità nell'ordine delle decine rispetto alle centinaia appare evidente. Questa modalità non intende inibire la possibilità che un'amministrazione o ente conduca un'analisi di maggiore dettaglio, ma suggerisce di effettuare una scelta consapevole che tenga conto della reale utilità e della sostenibilità organizzativa delle scelte effettuate;
- più completo, in quanto se, da un lato, non tutta l'attività amministrativa è procedimentalizzata, dall'altro, i processi possono abbracciare tutta l'attività svolta dall'amministrazione;
- più concreto, in quanto descrive il "chi", il "come" e il "quando" dell'effettivo svolgimento dell'attività e non "come dovrebbe essere fatta per norma".

È opportuno ribadire che i processi individuati dovranno fare riferimento a tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo a quei processi che sono ritenuti (per ragioni varie, non suffragate da una analisi strutturata) a rischio.

**Le metodologie per la mappatura dei processi sono quelle di cui all'Allegato 1 del PNA 2019 che si intendono qui totalmente richiamate (identificazione, descrizione e rappresentazione). Tali metodologie, sono state utilizzate per quanto possibile per la redazione del presente Piano e sono state riportate nel Piano stesso per costituire un prefissato percorso metodologico per i futuri e necessari aggiornamenti.**

La mappatura dei processi effettuata dalla AdSP Mare di Sardegna, per il presente Piano, è da considerarsi *in progress* per le già evidenziate problematiche interne l'organizzazione della AdSP e secondo le indicazioni di gradualità suggerite da ANAC nel PNA 2019 in particolari casi.

Nel 2020 è prevista un'ulteriore fase di mappatura, più rispondente alle indicazioni del PNA 2019, si spera con la struttura organizzativa al completo. Si evidenzia che probabilmente una completa mappatura dei processi non sarà disponibile prima del 2021, per le evidenti difficoltà a completare la struttura organizzativa/operativa dell'Ente.

**Nel presente Piano non è contemplata la mappatura dei rischi relativamente alle funzioni di gestione da parte della AdSP delle Zone economiche speciali (ZES) di cui al decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, al dPCM 25 gennaio 2018 e, specificamente per la Regione Sardegna, alla [Delibera 57/17 del 21/11/2018](#) e suo [allegato](#)**

L'art. 4, c. 6, del citato d.-l. n. 91/2017 prevede che la regione, o le regioni nel caso di ZES interregionali, formulano la proposta di istituzione della ZES, specificando le caratteristiche dell'area identificata. Il soggetto per l'amministrazione dell'area ZES è identificato in un Comitato di indirizzo composto dal Presidente dell'Autorità di sistema portuale, che lo

presiede, da un rappresentante della regione, o delle regioni nel caso di ZES interregionale, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri e da un rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Il Comitato di indirizzo si avvale del Segretario generale dell'Autorità di sistema portuale per l'esercizio delle funzioni amministrative gestionali di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Tuttavia tali ZES non sono ancora state istituite e regolamentate relativamente al territorio regionale sardo. Una volta stabilita la loro disciplina e, quindi, definite con certezza le funzioni amministrative spettanti alla AdSP del Mare di Sardegna, si potrà svolgere la relativa analisi dei rischi, al momento non percorribile.

### *3.4 La metodologia da utilizzare per la valutazione del rischio corruttivo.*

L'identificazione del rischio, o meglio degli eventi rischiosi, ha l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di competenza dell'amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo.

Questa fase è cruciale perché un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione.

**L'identificazione dei rischi deve includere tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi. Anche in questa fase, il coinvolgimento della struttura organizzativa è fondamentale poiché i responsabili degli uffici (o processi), avendo una conoscenza approfondita delle attività svolte dall'amministrazione, possono facilitare l'identificazione degli eventi rischiosi.**

Ai fini dell'identificazione dei rischi è necessario:

- a) definire l'oggetto di analisi;
- b) utilizzare opportune tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative;
- c) individuare i rischi associabili all'oggetto di analisi e formalizzarli nel PTPCT.

Una volta identificati i rischi bisognerà procedere alla valutazione degli stessi.

L'analisi del rischio ha un duplice obiettivo. Il primo è quello di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione. Il secondo è quello di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio.

### **Analisi dei fattori abilitanti**

L'analisi è essenziale al fine di comprendere i fattori abilitanti degli eventi corruttivi, ossia i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione. L'analisi di questi fattori consente di individuare le misure specifiche di trattamento più efficaci, ossia le azioni di risposta più appropriate e indicate per prevenire i rischi. I fattori abilitanti possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro.

### **Stima del livello di esposizione al rischio**

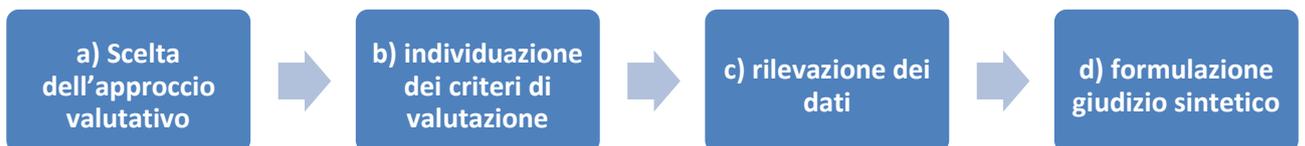
Definire il livello di esposizione al rischio di eventi corruttivi è importante per individuare i processi e le attività del processo su cui concentrare l'attenzione sia per la progettazione o per il rafforzamento delle misure di trattamento del rischio, sia per l'attività di monitoraggio da parte del RPCT.

In questa fase, l'analisi è finalizzata a stimare il livello di esposizione al rischio per ciascun oggetto definito nella fase precedente: processo o sua attività. In questa fase le amministrazioni possono introdurre un ulteriore livello di dettaglio e stimare l'esposizione al rischio per singolo evento rischioso che è stato individuato nella fase di identificazione.

Ai fini dell'analisi del livello di esposizione al rischio è necessario:

- a) scegliere l'approccio valutativo;
- b) individuare i criteri di valutazione;
- c) rilevare i dati e le informazioni;
- d) formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

Le azioni necessarie per l'analisi dell'esposizione al rischio



#### **a) Scelta dell'approccio valutativo**

In generale, l'approccio utilizzabile per stimare l'esposizione delle organizzazioni ai rischi può essere qualitativo, quantitativo o misto.

Nell'approccio qualitativo l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, non prevedono (o non dovrebbero prevedere) la loro rappresentazione finale in termini numerici.

**L'AdSP Mare di Sardegna, fin dal primo PTPCT, ha optato per un approccio qualitativo, non avendo ritenuto sussistenti le condizioni per redigere un sistema di misurazione alternativo.**

#### **b) Individuazione dei criteri di valutazione.**

Coerentemente all'approccio qualitativo scelto, i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti operativamente in indicatori di rischio (*key risk indicators*) in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti. In ogni caso, le amministrazioni possono utilizzare anche altre metodologie di valutazione dell'esposizione al rischio, purché queste siano coerenti con l'indirizzo fornito nel presente allegato e adeguatamente documentate nei PTPCT.

Per stimare l'esposizione al rischio è opportuno definire in via preliminare gli indicatori del livello di esposizione del processo (fase o attività) al rischio di corruzione in un dato arco temporale.

Tenendo conto della dimensione organizzativa dell'amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, gli indicatori di stima del livello di rischio possono avere livelli di qualità e di complessità progressivamente crescenti.

#### **c) Rilevazione dei dati e delle informazioni.**

La rilevazione dei dati e delle informazioni necessarie a esprimere un giudizio motivato sui criteri di cui al precedente punto b) deve essere coordinata dal RPCT. Le informazioni potranno essere rilevate da soggetti con specifiche competenze o adeguatamente formati, oppure attraverso forme di autovalutazione da parte dei responsabili delle unità organizzative coinvolte nello svolgimento del processo (c.d. *self assessment*). In ogni caso, per le valutazioni espresse bisognerà esplicitare sempre la motivazione del giudizio espresso e fornire delle evidenze a supporto.

Le valutazioni devono essere sempre supportate da dati oggettivi, salvo documentata indisponibilità degli stessi. Tali dati (per es. i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari, segnalazioni, ecc.) consentono una valutazione meno autoreferenziale e una stima più accurata, nonché rendono più solida la motivazione del giudizio espresso.

#### **d) Misurazione del livello di esposizione al rischio e formulazione di un giudizio sintetico.**

Con riferimento alla misurazione e alla valutazione del livello di esposizione al rischio, si ritiene opportuno privilegiare un'analisi di tipo qualitativo, accompagnata da adeguate documentazioni e motivazioni.

Per ogni oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso) e tenendo conto dei dati raccolti, si procede alla misurazione di ognuno dei criteri illustrati in precedenza (punto b). Per la misurazione si può applicare una scala di misurazione ordinale (alto, medio, basso). Ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte.

Partendo dalla misurazione dei singoli indicatori si dovrà pervenire ad una valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio. Il valore complessivo ha lo scopo di fornire una misurazione sintetica del livello di rischio associabile all'oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso).

Anche in questo caso potrà essere usata la stessa scala di misurazione ordinale relativa ai singoli parametri.

Nel condurre questa valutazione complessiva è opportuno precisare quanto segue:

- nel caso in cui, per un dato oggetto di analisi (es. processo), siano ipotizzabili più eventi rischiosi aventi un diverso livello di rischio, si raccomanda di far riferimento al valore più alto nella stima dell'esposizione complessiva del rischio;
- è opportuno evitare che la valutazione complessiva del livello di rischio associabile all'unità oggetto di riferimento sia la media delle valutazioni dei singoli indicatori. Anche in questo caso è necessario far prevalere il giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico per poter esprimere più correttamente il livello di esposizione complessivo al rischio dell'unità oggetto di analisi. In ogni caso vale la regola generale secondo cui ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte.

**Le metodologie per la valutazione del rischio sono quelle di cui all'Allegato 1 del PNA 2019 che si intendono qui totalmente richiamate (identificazione, descrizione e rappresentazione).**

### *3.5 Ponderazione del rischio.*

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

In altre parole, la fase di ponderazione del rischio, prendendo come riferimento le risultanze della precedente fase, ha lo scopo di stabilire:

- le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio;
- le priorità di trattamento dei rischi, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

Per quanto riguarda le azioni da intraprendere, una volta compiuta la valutazione del rischio, dovranno essere valutate le diverse opzioni per ridurre l'esposizione dei processi/attività alla corruzione.

La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti.

Un concetto cruciale nello stabilire se attuare nuove azioni è quello di rischio residuo, ossia del rischio che persiste una volta che le misure di prevenzione generali e specifiche siano state correttamente attuate. Nell'analizzare il rischio residuo si considera inizialmente la possibilità che il fatto corruttivo venga commesso in assenza di misure di prevenzione; successivamente, si analizzano le misure generali e specifiche che sono state già adottate dall'amministrazione valutandone l'idoneità e l'effettiva applicazione. Nella valutazione del rischio, quindi, è necessario tener conto delle misure già implementate per poi concentrarsi sul rischio residuo.

È opportuno evidenziare che il rischio residuo non potrà mai essere del tutto azzerato in quanto, anche in presenza di misure di prevenzione, la possibilità che si verifichino fenomeni corruttivi attraverso accordi collusivi tra due o più soggetti che aggirino le misure stesse può sempre manifestarsi. Pertanto, l'attuazione delle azioni di prevenzione deve avere come obiettivo la riduzione del rischio residuo ad un livello quanto più prossimo allo zero.

Nel definire le azioni da intraprendere si dovrà tener conto *in primis* delle misure già attuate e valutare come migliorare quelli già esistenti, anche per evitare di appesantire l'attività amministrativa con l'inserimento di nuovi controlli.

In altri termini, nell'ipotesi in cui le misure introdotte non risultino sufficienti a ridurre in modo significativo il rischio corruttivo si dovrà valutare come ridisegnare e irrobustire le misure di prevenzione già esistenti prima di introdurne di nuove. Quest'ultime, se necessarie, andranno attuate sempre nel rispetto del principio di sostenibilità economica ed organizzativa e degli altri principi indicati nel paragrafo seguente.

Infine, nell'ipotesi sia possibile l'adozione di più azioni volte a mitigare un evento rischioso, andranno privilegiate quelle che riducono maggiormente il rischio residuo, sempre garantendo il rispetto del principio di sostenibilità economica ed organizzativa delle stesse.

Per quanto riguarda, invece, la definizione delle **priorità di trattamento**, nell'impostare le azioni di prevenzione si dovrà tener conto del livello di esposizione al rischio determinato nella fase precedente e procedere in ordine via via decrescente, partendo dalle attività che presentano un'esposizione più elevata successivamente fino ad arrivare al trattamento di quelle che si caratterizzano per un'esposizione più contenuta.

## 4. TRATTAMENTO DEL RISCHIO ED INDIVIDUAZIONE DELLE MISURE PER NEUTRALIZZARLO

Le misure per neutralizzare o ridurre il rischio si distinguono in *obbligatorie*, che sono previste dalla legge e che devono essere necessariamente attuate nell'amministrazione, e *ulteriori*.

### 4.1 Misure obbligatorie.

#### 4.1.1 Adempimenti in materia di Trasparenza.

Secondo quanto disposto dalle richiamate normative vigenti in materia (d.lgs. n. 33/2013, legge n. 190/2012), ogni amministrazione è tenuta all'attuazione delle prescrizioni sulla trasparenza secondo quanto previsto dalla detta normativa. In ottemperanza alla specifica disciplina in materia, è stato predisposto un Piano che si riporta in Allegato A al presente.

#### 4.1.2 Il Registro dei rischi. Individuazione dei rischi e delle misure prioritarie per il 2020.

In via preliminare, alla luce dell'analisi del contesto interno e esterno, quale misura di prevenzione generale e ferme le proposte di dettaglio sotto individuate nel registro dei rischi, si ritiene prioritaria l'applicazione delle seguenti misure di carattere generale per il corretto funzionamento degli uffici e per l'abbattimento dei rischi corruttivi:

	Misura	Timing
1	<b>Completamento dell'attuazione della pianta organica</b> con assegnazione uffici ed eventuale regolamentazione di attuazione e definizione delle competenze in attesa del completamento della dotazione organica	<b>Entro giugno 2020</b> [Priorità assoluta]
2	La redazione delle <b>Schede relative ai procedimenti amministrativi per Ufficio ed Area</b>	<b>Entro giugno 2020</b>
3	L'adozione di un <b>Regolamento per gli affidamenti in economia e per la gestione della piattaforma informatica</b> che faciliterà il personale a svolgere gli incarichi affidati e nel contempo unificherà le procedure interne ed esterne di tale importante settore degli affidamenti pubblici	<b>Entro il 1° trimestre 2020</b>
4	<b>Regolamento per l'accesso ai documenti amministrativi</b>	<b>Entro il 1° trimestre 2020</b>
5	Redazione del nuovo <b>Piano sulla formazione</b> che contempli proposte di attività formative	<b>Entro 1° trimestre 2020</b>
6	Adozione di <b>Linee guida</b> per l'affidamento del progetto di realizzazione di un <b>Sistema telematico di gestione unico</b>	<b>Entro il 1° semestre 2020</b>

	dell'Adsp, conforme al Codice Amministrazione Digitale e alle normative anticorruzione e trasparenza, finalizzato alla realizzazione di un sistema automatico e non ripetitivo degli adempimenti	
<b>7</b>	<b>Aggiornamenti al Piano di informatizzazione dell'Ente</b>	<b>Entro il 2020</b>
<b>8</b>	L'adozione di un <b>Manuale di processo</b> che, nel rispetto delle competenze di cui al funzionigramma, precisi per ciascuna fase della procedura: le modalità di svolgimento; le competenze attribuite ai diversi uffici e i livelli di controllo atti a garantire il rispetto delle prescrizioni di cui al piano triennale anticorruzione e trasparenza e il flusso informativo e monitoraggio dei dati per il RPCT (il predetto manuale potrà integrare le diverse linee guida/direttive)	<b>Entro il 2020 bozza</b> [obiettivi di performance] Adozione nel 1° trimestre 2021

Nel registro, per evidenti ragioni, i rischi relativi ai contratti pubblici sono stati individuati con particolare precisione e sono state proposte le misure per contrastarli, unitamente ai tempi ed i monitoraggi.

#### 4.1.3 Adozione del Codice di comportamento

In attuazione della disposizione di cui all'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 ("Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"), così come avvenuto con il PTPCT 2018-2020, anche al presente Piano è allegato il "Codice di comportamento dell'Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna" (di seguito "Codice"), al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico (Allegato B).

Nel processo di revisione/integrazione del PTPCT e all'esito di altre attività previste dal Piano medesimo, verrà proposta un'ulteriore revisione dello stesso, anche alla luce di quanto dovesse pervenire dalle "Giornate della trasparenza", dal "Tavolo Assoportori" (di cui si è già ampiamente fatto cenno) e soprattutto dalle nuove linee guida che l'ANAC sta predisponendo, come comunicato nel PNA 2019.

**Nel Codice, in conformità alle disposizioni ANAC del PNA 2019, risulta inserita un'unica modifica rispetto al documento dello scorso anno, modifica che riguarda l'obbligo del dipendente di segnalare l'attivazione di qualsiasi procedura penale a suo carico e comunicarne l'eventuale sviluppo del relativo procedimento.**

Il PNA 2019 prevede inoltre che le amministrazioni estendano gli obblighi di condotta contenuti nel Codice a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

**Ai fini dell'estensione dell'ambito di applicazione, si dispone che negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, da ritenersi anche nelle Concessioni, le amministrazioni inseriscano apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi del codice stesso.**

**In ottemperanza a tale precetto, le Direzioni ed Aree dell'Ente competenti ad adottare i suddetti atti e a stipulare i contratti di cui trattasi dovranno senza ritardo – ove non vi abbiano già provveduto – predisporre o modificare gli schemi-tipo di incarico, contratto e bando, inserendo la condizione dell'osservanza del Codice di comportamento nei confronti dei collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organo, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni, servizi od opere a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo espressamente la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice.**

#### **4.1.4 Rotazione del personale**

Il comma 5, lettera b) dell'articolo 1 della legge n. 190/2012 dispone che le pubbliche amministrazioni prevedano la rotazione del personale nei settori particolarmente esposti a corruzione.

Il successivo comma 10, lettera b) prevede invece che il RPCT provveda alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione.

L'istituto generale della rotazione come sopra riassunta, definita "rotazione ordinaria", va distinta dall'istituto della c.d. "rotazione straordinaria", previsto dal d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, all'art. 16, c. 1, lett. l-*quater*, come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. La norma citata prevede, infatti, la rotazione *«del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva»*.

L'attenzione prestata dal legislatore alla misura della rotazione del personale addetto alle attività a più elevato rischio di corruzione è motivata dalla considerazione che l'alternanza tra dipendenti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure, riduce il

rischio che si consolidino relazioni particolari tra amministratori e utenti o destinatari dell'azione amministrativa, che possano dare origine a trattamenti privilegiati e all'aspettativa di risposte non rispondenti alla corretta azione amministrativa.

La rotazione è considerata come strumento fondamentale di trasparenza e contrasto alla corruzione e, pertanto, dovrà essere attuato secondo la sua interpretazione più estesa.

Tuttavia, l'Autorità nazionale anticorruzione, nei precedenti Piani, ha ritenuto che, in ragione delle ridotte dimensioni dell'ente e del numero limitato di personale operante al suo interno – e dunque la stessa AdSP Mare di Sardegna è da considerarsi tale – la rotazione del personale causerebbe inefficienza ed inefficacia dell'azione amministrativa, in misura da precludere, in alcuni casi, la possibilità di erogare in maniera ottimale i servizi ai cittadini. Pertanto, si ritiene opportuno, compatibilmente con l'organico e con l'esigenza di mantenere continuità e coerenza di indirizzo alle strutture, applicare il principio di rotazione nei settori più esposti a rischio di corruzione limitandosi all'alternanza delle figure dei responsabili unici del procedimento –RUP, nonché dei componenti delle commissioni di gara e di concorso.

Tuttavia occorre considerare che la piena e completa attuazione del PTPCT 2019-2021 <sup>1</sup> risulta fortemente limitata dagli effetti dell'art. 1, c. 399 della Legge di Bilancio 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145), che prevede che per l'anno 2019 la Presidenza del Consiglio dei ministri, i Ministeri, gli enti pubblici non economici e le agenzie fiscali, in relazione alle ordinarie facoltà assunzionali riferite al predetto anno, non possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato con decorrenza giuridica ed economica anteriore al 15 novembre 2019. Antecedentemente all'entrata in vigore della suddetta disposizione, l'Ente aveva adottato – come in precedenza rappresentato – la propria pianta organica (la prima dall'istituzione dell'Ente stesso) a mezzo della delibera del Comitato di gestione n. 33 in data 20 dicembre 2018 <sup>2</sup>, superando, pertanto, l'iniziale dicotomia organizzativa derivante dalle preesistenti dotazioni organiche e dall'assetto funzionale delle sopresse Autorità portuali di Cagliari e di Olbia e Golfo Aranci. Detto provvedimento organizzatorio è stato quindi approvato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con nota VPTM n. 2093 del 23.01.2019. In seguito, con ordine di servizio del Segretario generale n. 8 del 21.02.2019 <sup>3</sup> sono state definite le assegnazioni del personale effettivamente in organico alle nuove articolazioni dell'Ente.

L'approvazione della pianta organica e del conseguente fabbisogno di personale rappresenta perciò, sotto il profilo pratico e giuridico, una sorta di “punto di partenza”. Alla nuova struttura organizzativa dell'Ente – articolata ora in funzioni di *staff* (suddivise in due aree) e di *line* (attribuite a 6 direzioni, ripartite a loro volta in 14 uffici ed 1 *task force*) – è stato assegnato, mediante il richiamato OdS n. 8/2019, il personale attualmente in servizio, purtuttavia non potendo ancora procedere alla sub-assegnazione dello stesso al livello inferiore (uffici), in quanto – richiamando quanto poc'anzi cennato – l'attuazione definitiva della pianta organica è al momento condizionata dal blocco delle assunzioni. L'ottimale operatività dell'architettura organizzativa dell'Ente si fonda, appunto, sulla piena

<sup>1</sup> <http://www.adspmaredisardegna.it/amm-trasparente/piano-triennale-per-la-prevenzione-della-corruzione-e-per-la-trasparenza-2019-2021/>

<sup>2</sup> [http://www.adspmaredisardegna.it/wp-content/uploads/2018/02/delibera-cg-n.-33\\_pianta-organica-adsp-del-mare-di-sardegna.pdf](http://www.adspmaredisardegna.it/wp-content/uploads/2018/02/delibera-cg-n.-33_pianta-organica-adsp-del-mare-di-sardegna.pdf); [http://www.adspmaredisardegna.it/wp-content/uploads/2018/02/all-delibera-cg-n.-33\\_pianta-organica-adsp-del-mare-di-sardegna.pdf](http://www.adspmaredisardegna.it/wp-content/uploads/2018/02/all-delibera-cg-n.-33_pianta-organica-adsp-del-mare-di-sardegna.pdf)

<sup>3</sup> In allegato

occupazione dei collocamenti funzionali, laddove, in realtà, risultano da coprire ancora 38 posizioni a tempo indeterminato.

Al fine di assicurare comunque la continuità, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa dell'Ente, nonostante un aggravio di competenze e responsabilità derivanti dalla Legge di riforma del 2016 (decreto legislativo n. 169/2016), il personale in servizio sta necessariamente e contemporaneamente svolgendo, per quanto possibile, le nuove funzioni, pur mantenendo le precedenti.

Fermi restando comunque i vincoli soggettivi ed oggettivi del PNA 2019, che si intendono integralmente richiamati, l'Autorità, nel presente Piano, evidenzia che la rotazione "ordinaria":

- non sarà comunque applicata ai profili professionali nei quali è previsto il possesso di titoli di studio e/o professionali ovvero esperienze e competenze posseduti da una sola unità lavorativa;
- non potrà comunque essere adottata laddove comporti demansionamenti di fatto e/o ledere i diritti dei dipendenti;
- sarà adottata nell'ambito degli uffici che operano con procedure ad evidenza pubblica nei confronti dei RUP per gli affidamenti di contratti e concessioni.

In tale ottica, la dotazione organica rideterminata, prevedendo nuove risorse in luogo di quelle, limitate, oggi presenti, potrà garantire l'effettività della misura. Il gruppo di lavoro all'uopo incaricato esaminerà la possibilità di disciplinare ulteriori misure alternative in caso di impossibilità di rotazione;

Al fine di evitare nocimento all'azione amministrativa, la rotazione dovrà essere preceduta e accompagnata da adeguata formazione ed affiancamento relativa all'incarico da ricoprire e dovrà avvenire secondo criteri di trasparenza e par condicio tra i dipendenti evitando che possa a sua volta tradursi in comportamenti meramente discrezionali e, come tali, esposti anch'essi al fenomeno corruttivo.

Sarà obiettivo di questa Amministrazione, comunque, individuare nell'esercizio 2020 – ma più probabilmente sarà un compito successivo al completamento del processo organizzativo dell'Ente e quindi non prima del 2021 – atti e regolamenti destinati a disciplinare la rotazione. I criteri di redazione della disciplina seguiranno le linee guida stabilite dal PNA 2019. In particolare, dovranno essere disciplinati:

1. I vincoli alla rotazione;
2. Le misure alternative in caso di impossibilità di rotazione;
3. I criteri di attuazione della rotazione;
  - a. Fonti della disciplina;
  - b. Gradualità della rotazione e formazione;
  - c. Monitoraggio e verifica;
4. Disciplina della rotazione straordinaria in caso di procedimenti penali e o disciplinari per condotte di natura corruttiva;

Un apposito gruppo di lavoro dovrà essere incaricato, come già evidenziato nelle pagine precedenti, per redigere la necessaria regolamentazione.

#### **4.1.4.1 La rotazione straordinaria del personale**

L'Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna, in ottemperanza al PNA 2019 ed alla [Delibera n. 215 del 26 marzo 2019](#) dell'ANAC, ha inteso, nel presente Piano, disciplinare l'istituto della c.d. "rotazione straordinaria", applicando, seppure in via generale, le linee guida ANAC. Al riguardo, occorre infatti evidenziare come le problematiche che si palesano in ragione di uno specifico disposto normativo, già evidenziato in precedenza, che, da un lato, prevede il rinvio, per le AdSP, dei soli principi di cui al Titolo I del d.lgs. n. 165/2001 e, dall'altro, l'applicazione di un contratto di diritto privato a contrattazione autonoma dei dipendenti delle autorità stesse <sup>1</sup>. Risulterebbe opportuno sottoporre simile situazione al "Tavolo Assoporti", al fine di verificarne più nel dettaglio la portata e la modalità applicativa dell'istituto per individuarne una disciplina più approfondita ed uniforme da adottare in occasione della predisposizione dei successivi Piani.

#### 4.1.4.1.1 Ambito oggettivo.

Di seguito si affronta il tema dell'ambito oggettivo della norma con riferimento ai reati presupposti ed alla connessione o meno con l'ufficio ricoperto.

##### A) **Reato presupposto**

Il testo normativo è lacunoso e manca di individuare le fattispecie di illecito che l'amministrazione è chiamata a tenere in conto ai fini della decisione di attuare o meno la misura della rotazione straordinaria.

A differenza del "trasferimento a seguito di rinvio a giudizio", disciplinato dall'art. 3, c. 1, della legge n. 97 del 2001, nel caso della "rotazione straordinaria" il Legislatore non individua le fattispecie di reato che determinano l'applicazione dell'istituto, ma genericamente rinvia a "condotte di tipo corruttivo".

L'ANAC ritiene, che l'elencazione dei reati (delitti rilevanti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del Codice penale), di cui all'art. 7 della legge n. 69 del 2015, per "fatti di corruzione" possa essere adottata anche ai fini della individuazione delle "condotte di natura corruttiva" che impongono la misura della rotazione straordinaria ai sensi dell'art.16, c. 1, lettera l-quater, del d.lgs.n. 165/2001.

Per i reati previsti dai richiamati articoli del Codice penale è da ritenersi obbligatoria l'adozione di un provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta "corruttiva" del dipendente ed eventualmente disposta la rotazione straordinaria.

L'adozione del provvedimento di cui sopra, invece, è solo facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per gli altri reati contro la PA (di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale, rilevanti ai fini delle inconferibilità ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013, dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001 e del d.lgs. n. 235 del 2012).

---

<sup>1</sup> Si legge nella delibera ANAC n. 215 del 26 marzo 2019. «Invece, più di un dubbio è sollevabile circa il fatto che sia applicabile obbligatoriamente per tutti gli altri soggetti esclusi dall'applicazione diretta del d.lgs. 165/2001, tra cui rientrano gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico. Resta fermo che a questi soggetti, espressamente richiamati dall'art. 3 dalla legge n. 97/2001, si applicano, invece, le misure del trasferimento ad altro ufficio a seguito di rinvio a giudizio, nelle ipotesi ivi previste. La soluzione più equilibrata è quella di ritenere che il provvedimento motivato, con il quale l'amministrazione valuta se applicare la misura, debba essere adottato obbligatoriamente nelle amministrazioni pubbliche (di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165) e solo facoltativamente negli altri enti del settore pubblico (enti pubblici economici e enti di diritto privato in controllo pubblico). In entrambe i casi l'ente deve agire immediatamente dopo avere avuto la notizia dell'avvio del procedimento penale.».

Sono, comunque, fatte salve le ipotesi di applicazione delle misure disciplinari previste dai CCNL.

## **B) Connessione con l'ufficio attualmente ricoperto**

La norma sulla rotazione straordinaria non stabilisce se l'istituto trovi applicazione solo con riferimento all'ufficio in cui il dipendente sottoposto a procedimento penale o disciplinare prestava servizio al momento della condotta corruttiva o se si debba applicare anche per fatti compiuti in altri uffici della stessa amministrazione o in altra amministrazione. In aderenza con la fondamentale finalità degli istituti precedentemente esaminati, la tutela dell'immagine di imparzialità dell'amministrazione, si deve ritenere applicabile anche nella seconda ipotesi, cioè a condotte corruttive tenute in altri uffici dell'amministrazione o in una diversa amministrazione.

### **4.1.4.1.2 Tempistica e immediatezza del provvedimento di eventuale adozione della rotazione straordinaria**

L'ANAC ritiene, che l'espressione "*avvio del procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva*" di cui all'art. 16, c. 1, lett. l-quater del d.lgs. n. 165/2001, non possa che intendersi riferita al momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 C.P.P.. Ciò in quanto è proprio con quell'atto che inizia un procedimento penale. La ricorrenza di detti presupposti, nonché l'avvio di un procedimento disciplinare per condotte di tipo corruttivo determinano obbligatoriamente l'adozione soltanto di un provvedimento motivato con il quale l'amministrazione dispone sull'applicazione dell'istituto, con riferimento a "condotte di natura corruttiva". Si ribadisce che l'elemento di particolare rilevanza da considerare ai fini dell'applicazione della norma è quello della motivazione adeguata del provvedimento con cui viene valutata la condotta del dipendente ed eventualmente disposto lo spostamento.

Il provvedimento potrebbe anche non disporre la rotazione, ma l'ordinamento raggiunge lo scopo di indurre l'amministrazione ad una valutazione trasparente, collegata all'esigenza di tutelare la propria immagine di imparzialità.

Il carattere fondamentale della rotazione straordinaria è la sua immediatezza. Si tratta di valutare se rimuovere dall'ufficio un dipendente che, con la sua presenza, pregiudica l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e di darne adeguata motivazione con un provvedimento.

La misura, pertanto, deve essere applicata non appena l'amministrazione sia venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale. Ovviamente l'avvio del procedimento di rotazione richiederà da parte dell'amministrazione l'acquisizione di sufficienti informazioni atte a valutare l'effettiva gravità del fatto ascritto al dipendente. Questa conoscenza, riguardando un momento del procedimento che non ha evidenza pubblica (in quanto l'accesso al registro di cui all'art. 335 c.p.p. è concesso ai soli soggetti *ex lege* legittimati), potrà avvenire in qualsiasi modo, attraverso ad esempio fonti aperte (notizie rese pubbliche dai media) o anche dalla comunicazione del dipendente che ne abbia avuto cognizione o per avere richiesto informazioni sulla iscrizione *ex art.* 335 c.p.p. o per essere stato destinatario di provvedimenti che contengono la notizia medesima (ad esempio, notifica di

un'informazione di garanzia, di un decreto di perquisizione, di una richiesta di proroga delle indagini, di una richiesta di incidente probatorio, etc.).

A tal fine l'AdSP, secondo le indicazioni dell'ANAC tratte dalla richiamata delibera n. 215/2019, ha previsto, come sopra osservato, nel proprio "Codice di comportamento", il dovere in capo ai dipendenti interessati da procedimenti penali, di segnalare immediatamente all'amministrazione l'avvio di tali procedimenti.

Non appena venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale, l'amministrazione, nei casi di obbligatorietà, adotta il provvedimento. La motivazione del provvedimento riguarda in primo luogo la valutazione dell'*an* della decisione e in secondo luogo la scelta dell'ufficio cui il dipendente viene destinato.

Nei casi di rotazione facoltativa il provvedimento eventualmente adottato dovrà precisare le motivazioni che spingono l'amministrazione alla rotazione, con particolare riguardo alle esigenze di tutela dell'immagine di imparzialità dell'Ente.

Considerato che l'AdSP può venire a conoscenza dello svolgimento del procedimento penale anche relativamente alle sue diverse fasi, si deve ritenere che il provvedimento debba essere adottato (con esito positivo o negativo, secondo le valutazioni che l'amministrazione deve compiere) sia in presenza del solo avvio del procedimento, sia in presenza di una vera e propria richiesta di rinvio a giudizio.

Si specifica inoltre, conformemente agli indirizzi ANAC, che l'Ente debba ripetere la sua valutazione sulla permanenza in ufficio di un dipendente coinvolto in un procedimento penale, a seconda della gravità delle imputazioni e dello stato degli accertamenti compiuti dall'autorità giudiziaria. Un provvedimento con esito negativo in caso di mero avvio del procedimento, potrebbe avere diverso contenuto in caso di richiesta di rinvio a giudizio.

#### **4.1.4.1.3 Contenuto della rotazione straordinaria**

La rotazione straordinaria, come detto, si sostanzia in un provvedimento, adeguatamente motivato, con il quale viene stabilito che la condotta corruttiva imputata può pregiudicare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e con il quale viene individuato il diverso ufficio nel quale trasferire il dipendente. In analogia con la legge n. 97 del 2001, art. 3, si deve ritenere che la misura possa concretarsi in un trasferimento di sede o in una attribuzione di diverso incarico nella stessa sede dell'amministrazione.

Pur non trattandosi di un procedimento sanzionatorio, di carattere disciplinare, è necessario che venga data all'interessato la possibilità di contraddittorio, senza, però, che vengano pregiudicate le finalità di immediata adozione di misure di tipo cautelare.

Il provvedimento, poiché può avere effetto sul rapporto di lavoro del dipendente/dirigente, è impugnabile davanti al giudice amministrativo o al giudice ordinario territorialmente competente, a seconda della natura del rapporto di lavoro in atto.

#### **4.1.4.1.4 Durata della rotazione straordinaria**

La disposizione del d.lgs. n. 235 del 2012 che introduce nel d.lgs. n. 165/2001 l'istituto della rotazione straordinaria nulla dice, contrariamente invece a quanto disposto dalla legge n. 97 del 2001 (art. 3) nel caso di rinvio a giudizio, in merito alla durata dell'efficacia del provvedimento.

Con riferimento all'istituto della rotazione straordinaria si ritiene che, dovendo il provvedimento coprire la fase che va dall'avvio del procedimento all'eventuale decreto di rinvio a giudizio, il termine entro il quale esso perde efficacia dovrebbe essere più breve dei cinque anni previsti dalla legge n. 97. In assenza di una disposizione di legge, secondo ANAC, la lacuna potrebbe essere colmata dalle amministrazioni, che, in sede di regolamento sull'organizzazione degli uffici o di regolamento del personale, potrebbero disciplinare il provvedimento e la durata della sua efficacia (per esempio fissando il termine di due anni, decorso il quale, in assenza di rinvio a giudizio, il provvedimento perde la sua efficacia). In ogni caso, alla scadenza della durata dell'efficacia del provvedimento di rotazione, come stabilita dall'amministrazione, quest'ultima dovrà valutare la situazione che si è determinata per eventuali provvedimenti da adottare.

Pertanto, in assenza di specifiche norme regolamentari, l'amministrazione dell'AdSP Mare di Sardegna provvederà caso per caso, adeguatamente motivando in ordine alla durata della misura.

#### **4.1.4.1.5 Misure alternative in caso di impossibilità**

La legge 27 marzo 2001, n. 97 prevede l'ipotesi di impossibilità di attuare il trasferimento di ufficio "in ragione della qualifica rivestita ovvero per obiettivi motivi organizzativi", mentre il d.lgs. 165 del 2001 non dispone specificamente in proposito.

Si deve ritenere che l'ipotesi di impossibilità del trasferimento d'ufficio debba essere considerata, purché si tratti di ragioni obiettive, quali l'impossibilità di trovare un ufficio e/o una mansione di livello corrispondente alla qualifica del dipendente da trasferire. Non possono valere considerazioni sulla soggettiva insostituibilità della persona.

Pertanto, in analogia con quanto previsto dalla legge n. 97/2001, in caso di obiettiva impossibilità, il dipendente è posto in aspettativa o in disponibilità con conservazione del trattamento economico in godimento.

Un caso di impossibilità potrà riscontrarsi in caso di rotazione applicata a un incarico amministrativo di vertice, considerato il carattere apicale dell'incarico, non modificabile in un diverso incarico all'interno dell'amministrazione. In questo caso l'impossibilità dovrebbe comportare per coloro che sono anche dipendenti dell'amministrazione, il collocamento in aspettativa o la messa in disponibilità con conservazione del trattamento economico spettante in quanto dipendenti, mentre per coloro che non siano anche dipendenti, la revoca dell'incarico senza conservazione del contratto.

#### **4.1.4.1.6 Conseguenze sull'incarico dirigenziale**

Particolare attenzione va posta all'applicazione rotazione straordinaria ad un soggetto titolare di incarico dirigenziale. La rotazione in questi casi, comportando il trasferimento a diverso ufficio, consiste nell'anticipata revoca dell'incarico dirigenziale, con assegnazione ad altro incarico ovvero, in caso di impossibilità, con assegnazione a funzioni "ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specificamente previsti dall'ordinamento" (art. 19, c. 10, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Dato il carattere cautelare del provvedimento, destinato a una durata auspicabilmente breve (fino all'eventuale rinvio a giudizio o al proscioglimento), l'ANAC suggerisce che le amministrazioni potrebbero prevedere, nei loro regolamenti di organizzazione degli uffici, che l'incarico dirigenziale sia soltanto sospeso e attribuito non in via definitiva, ma interinale, ad altro dirigente.

Peraltro va rilevato che non sussistono, nell'ambito organizzativo dell'AdSP Mare di Sardegna, posizioni dirigenziali connesse a compiti ispettivi, di consulenza, studio e ricerca. Dunque appare percorribile la sola ipotesi della sospensione.

Per gli incarichi amministrativi di vertice, invece, la rotazione, non potendo comportare l'assegnazione ad altro incarico equivalente, comporta la revoca dell'incarico medesimo, senza che si possa, considerata la natura e la rilevanza dell'incarico, procedere ad una sua mera sospensione.

#### ***4.1.4.1.7 Conseguenze sul rapporto di lavoro a tempo determinato sottostante l'incarico dirigenziale a soggetti esterni all'amministrazione***

Cautele analoghe a quelle indicate al § 4.1.4.1.6 vanno adottate anche quando il destinatario del contratto di lavoro a tempo determinato che accompagna il conferimento di incarichi dirigenziali (o amministrativi di vertice) è soggetto esterno all'amministrazione.

In questi casi, come per i dipendenti, viene mantenuto il trattamento economico in godimento così, per i dirigenti esterni deve essere considerato valido il contratto di lavoro sottostante l'incarico.

Si tenga presente che l'esigenza della rotazione straordinaria prevale sulla specificità dell'incarico esterno: il soggetto, anche se reclutato per lo svolgimento di uno specifico incarico dirigenziale, può essere affidato a diverso ufficio o a diversa funzione (per esempio di staff) con la conservazione del contratto di lavoro e della retribuzione in esso stabilita.

Per gli incarichi amministrativi di vertice, invece, la rotazione determina la revoca dell'incarico.

Tale revoca, a sua volta, comporta due ordini di conseguenze, come già chiarito al § 4.1.4.1.5, per i dirigenti apicali che siano dipendenti dell'amministrazione: la possibilità di assegnazione di un incarico o di un ufficio adeguato al mantenimento del trattamento economico spettante, in quanto dipendente dell'amministrazione, ovvero, in caso di impossibilità di una tale soluzione, il collocamento in aspettativa o la messa in disponibilità. Invece, per i dirigenti apicali che non siano dipendenti dell'amministrazione, la revoca dell'incarico e la risoluzione del sottostante contratto di lavoro a tempo determinato.

#### **4.1.4.1.8 Rapporti tra rotazione ordinaria e rotazione straordinaria**

Riguardo agli eventuali approfondimenti circa la differenza ed i rapporti tra l'istituto della rotazione del personale c.d. ordinaria, introdotto come misura di prevenzione della corruzione dall'art. 1, c. 5, lett. b) della l. 190/2012, e l'istituto della rotazione c.d. "straordinaria" previsto dall'art. 16, co. 1, lett. l-quater d.lgs. 165 del 2001, si ritiene di dover integralmente rinviare a quanto già chiarito dall'ANAC ha già chiarito nel [PNA 2019](#) (§ 7.2.1.).

#### **4.1.4.1.9 Rapporti tra rotazione straordinaria e trasferimento di ufficio in caso di rinvio a giudizio**

Come si è visto, la rotazione straordinaria "anticipa" alla fase di avvio del procedimento penale la conseguenza consistente nel trasferimento ad altro ufficio. In caso di rinvio a giudizio, per lo stesso fatto, trova applicazione l'istituto del trasferimento disposto dalla legge n. 97/2001. Se il trasferimento è già stato disposto in sede di rotazione straordinaria, l'amministrazione può nuovamente disporre il trasferimento (ad esempio ad un ufficio ancora diverso), ma può limitarsi a confermare il trasferimento già disposto, salvo che al provvedimento di conferma si applicano i limiti di validità temporale previsti dalla legge n.97/2001.

È evidente che tale misura è di difficile applicazione nell'AdSP Mare di Sardegna riguardo alle posizioni dirigenziali, in ragione del ridotto numero di uffici di livello dirigenziale.

#### 4.1.4.1.10 L'informazione ex art. 129 disp. attuative c.p.p. e ruolo del RPCT

L'art. 129, c. 1 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 ("Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale") stabilisce che «Quando esercita l'azione penale nei confronti di un impiegato dello Stato o di altro ente pubblico, il pubblico ministero informa l'autorità da cui l'impiegato dipende, dando notizia dell'imputazione.».

Poiché l'istituto della rotazione straordinaria è misura di prevenzione della corruzione, si deve ritenere che l'ordinamento richieda un'immediata trasmissione della comunicazione del Procuratore della Repubblica, da parte degli organi che la ricevono, al RPCT perché vigili sulla disciplina (contenuta nel PTPC o in sede di autonoma regolamentazione) e sulla effettiva adozione dei provvedimenti con i quali la misura può essere disposta.

L'ANAC, da parte sua, ha già instaurato la prassi di trasmettere la notizia (che le pervenga ai sensi del comma 3 del medesimo art. 129) al RPCT dell'amministrazione o ente interessato, chiedendo di avere notizie sull'adozione del provvedimento di rotazione straordinaria.

#### 4.1.4.1.11 Effetti dei procedimenti penali sull'incarico di RPCT

Le considerazioni sopra esposte sugli effetti dei procedimenti penali sul rapporto di lavoro per i dipendenti pubblici sono utili a precisare alcuni aspetti relativi ai requisiti per la nomina e al mantenimento dell'incarico di RPCT. Tale incarico, infatti, è particolarmente sensibile e rilevante ai fini dell'immagine di imparzialità dell'amministrazione.

Riguardo la scelta del Responsabile della prevenzione della corruzione, l'ANAC ha già evidenziato che essa deve preferibilmente ricadere su dirigenti di ruolo, che non siano stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna, né di provvedimenti disciplinari, che abbiano dato dimostrazione nel tempo di comportamento integerrimo e che non si trovino in situazioni di conflitto di interessi, precisando che la valutazione sulla sussistenza del requisito del comportamento integerrimo in capo al RPCT spettasse comunque all'amministrazione.

L'Autorità è poi tornata sull'argomento raccomandando alle amministrazioni di vigilare sulla necessità di "condotte integerrime" del RPCT, invitandole a revocare l'incarico in tutti i casi in cui tali condotte venissero meno.

Pur restando fermo che la revoca dall'incarico di RPCT, disciplinata dall'art. 1, c. 7 della legge n. 190 del 2012 e dall'art. 15, c. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013, è istituito diverso da quello della rotazione straordinaria, si ritiene utile, in questa sede, fornire alcune precisazioni con riferimento all'ipotesi in cui il dipendente interessato dal procedimento penale sia il dirigente che svolge anche l'incarico di RPCT.

In primo luogo si osserva che nei casi "di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva" – previsti dall'art. 16, c. 1, lettera l-*quater* del d.lgs. n. 165/2001 – fase che risponde al momento dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p., prescindendo dal requisito del rinvio a giudizio o da quello di una sentenza definitiva, l'amministrazione debba valutare con provvedimento motivato se assegnare il dipendente sospettato di condotte di natura corruttiva ad altro servizio e, conseguentemente, revocare eventualmente l'incarico di RPCT.

Se invece sussistono i presupposti per il trasferimento ad altro ufficio a seguito di rinvio a giudizio, come previsto dall'art. 3, c. 1 della legge n. 97 del 2016, l'amministrazione è tenuta a revocare immediatamente l'incarico di RPCT. Ciò in quanto la condotta di natura corruttiva è tale da travolgere in toto il requisito della "condotta integerrima" necessario al mantenimento dell'incarico del RPCT.

In tutti gli altri casi di condanna per reati contro la P.A. vale quanto specificato nell'[Aggiornamento 2018](#) al PNA (§ 7.2.). Nell'atto richiamato l'Autorità ha ritenuto di fornire l'indicazione per cui *«l'amministrazione è tenuta a considerare tra le cause ostative allo svolgimento e al mantenimento dell'incarico di RPCT le condanne in primo grado prese in considerazione nel decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, art. 7, co. 1, lett. da a) ad f), nonché quelle per i reati contro la pubblica amministrazione e, in particolare, almeno quelli richiamati dal d.lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I «Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione». A tal fine si è ritenuto necessario che «il RPCT debba dare tempestiva comunicazione all'amministrazione o ente presso cui presta servizio di aver subito eventuali condanne di primo grado, almeno tra quelle relative alle disposizioni sopra richiamate. Laddove le condanne riguardino fattispecie che non sono considerate nelle disposizioni soprarichiamate, le amministrazioni o gli enti possono chiedere l'avviso dell'Autorità anche nella forma di richiesta di parere».*

L'amministrazione, ove venga a conoscenza, anche da terzi, dei presupposti per il trasferimento di ufficio o delle condanne sopra indicate, da parte del RPCT interessato è tenuta alla revoca dell'incarico di RPCT. Si ribadisce, pertanto, il dovere in capo al RPCT, come per gli altri dipendenti interessati da procedimenti penali, di segnalare immediatamente all'amministrazione l'avvio di tali procedimenti.

In ogni caso i provvedimenti di revoca devono essere tempestivamente comunicati all'Autorità anticorruzione secondo quanto previsto dalla normativa vigente e, nonché come disciplinato nel [Regolamento](#) approvato con delibera ANAC n. 657 del 18 luglio 2018.

#### **4.1.4.1.12 Rotazione straordinaria come conseguenza dell'avvio di un procedimento disciplinare**

L'ipotesi di applicazione della rotazione straordinaria anche nel caso di procedimenti disciplinari è espressamente prevista dalla sopra menzionata lettera l-*quater* dell'art. 16, c. 1 del d.lgs. n. 165/2001, sempre che si tratti di "condotte di natura corruttiva".

Anche in questo caso la norma non specifica quali comportamenti, perseguiti non in sede penale, ma disciplinare, comportino l'applicazione della misura. In presenza di questa lacuna e considerata la delicatezza della materia, che ha consigliato un forte restrizione dei reati penali presupposti, si deve ritenere che il procedimento disciplinare rilevante sia quello relativo a comportamenti integranti fattispecie di natura corruttiva considerate nei reati come sopra indicati.

Pertanto, nelle more dell'accertamento in sede disciplinare, tali fatti rilevano per la loro attitudine a compromettere l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e giustificano il trasferimento, naturalmente anch'esso temporaneo, ad altro ufficio. La misura resta di natura preventiva e non sanzionatoria (diversamente dalla sanzione disciplinare in sé).

#### **4.1.5 Astensione in caso di conflitto di interessi**

L'art. 6- bis della legge n. 241/1990, introdotto dall'art. 1, c. 4 della legge n. 190/2012, stabilisce che *“il responsabile del procedimento e 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 solo potenziale”*.

Tale norma integra le disposizioni di cui agli artt. 6 e 7 del Codice di comportamento, a tenore delle quali, il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici (art. 7).

Il dipendente ai sensi dell'art. 7 del Codice di comportamento, si astiene altresì dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere “interessi propri”, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di Enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui egli sia amministratore o gerente o dirigente.

L'articolo 7 citato, con una clausola di carattere generale, impone al dipendente di astenersi in tutti gli altri casi in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il Dirigente d'Area e ne dà riscontro al Segretario generale in accordo con il RPCT, qualora non siano la stessa persona <sup>1</sup>.

Le richiamate disposizioni e indicazioni sono illustrate nel Codice di comportamento allegato al presente Piano. Le disposizioni di cui sopra potranno essere modificate in occasione della revisione del Piano ad esito dell'adozione del redigendo Regolamento su incarichi extraistituzionali, incompatibilità ed inconferibilità.

In particolare l'ANAC evidenzia le seguenti situazioni operative:

- Nei casi in cui il funzionario debba astenersi, tale astensione riguarda tutti gli atti del procedimento di competenza del funzionario interessato (cfr. delibera n. 1186 del 19 dicembre 2018).
- L'Autorità ha anche prospettato la possibilità di considerare un periodo di raffreddamento ai fini della valutazione della sussistenza di situazioni di conflitto di interessi, nel caso in cui siano intercorsi rapporti con soggetti privati operanti in settori inerenti a quello in cui l'interessato svolge la funzione pubblica. Tenuto conto dell'assenza, nelle disposizioni legislative e normative vigenti, di indicazioni specifiche sui periodi temporali di astensione utili a determinare il venir meno di presunte situazioni di conflitto di interessi, si è ritenuto che l'arco temporale di due anni, previsto in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi ai sensi del d.lgs. 39/2013, sia utilmente applicabile anche per valutare l'attualità o meno di situazioni di conflitto di interessi (cfr. Delibera n. 321 del 28 marzo 2018).

---

<sup>1</sup> Il PNA all'allegato 1 in relazione alla figura del responsabile dell'ufficio così dispone: “La segnalazione del conflitto deve essere 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”.

- In tema di imparzialità dei componenti delle commissioni di concorso per il reclutamento del personale o di selezione per il conferimento di incarichi, alla luce degli orientamenti giurisprudenziali e dei principi generali in materia di astensione e ricusazione del giudice (artt. 51 e 52 c.p.c.), applicabili anche nello svolgimento di procedure concorsuali, si è ritenuto che la situazione di conflitto di interessi tra il valutatore e il candidato presuppone una comunione di interessi economici di particolare intensità e che tale situazione si configura solo ove la collaborazione presenti i caratteri di stabilità, sistematicità e continuità tali da connotare un vero e proprio sodalizio professionale (*cf.* [delibera n. 209 del 1° marzo 2017](#), [delibera n. 384 del 29 marzo 2017](#) e [delibera n. 1186 del 19 dicembre 2018](#)).

Alle fonti normative in materia di conflitto di interessi sopra indicate, sono state aggiunte specifiche disposizioni in materia all'art. 42 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recante il Codice dei contratti pubblici, al fine di contrastare fenomeni corruttivi nello svolgimento delle procedure di affidamento degli appalti e concessioni e garantire la parità di trattamento degli operatori economici. Si tratta di una novità assoluta, la cui ratio va ricercata nella volontà di disciplinare il conflitto di interessi in un ambito particolarmente esposto al rischio di interferenze, a tutela del principio di concorrenza e del prestigio della pubblica amministrazione.

Vista la rilevanza degli interessi coinvolti nel settore degli appalti pubblici, area considerata fra le più esposte a rischio di fenomeni corruttivi, l'Autorità, nell'ambito dei poteri attribuiti dall'art. 213 del codice, ha ritenuto di dedicare un approfondimento sul tema nella [delibera n. 494 del 5 giugno 2019](#) recante le «Linee guida per l'individuazione e la gestione dei conflitti di interessi nelle procedure di affidamento di contratti pubblici», ai sensi del citato art. 42 del d.lgs. 50 del 2016, cui si rinvia.

#### **4.1.6 Svolgimento di incarichi d'ufficio o attività e incarichi extra- istituzionali**

La presente misura ha lo scopo di regolamentare il conferimento di incarichi istituzionali ed extra-istituzionali in capo ad uno stesso soggetto, sia esso dirigente, funzionario, impiegato. La misura si rende necessaria per evitare che l'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale indirizzi l'attività amministrativa verso fini che possono ledere l'interesse pubblico, compromettendone il buon andamento, per cui essa sarà applicata a tutti i processi in modo da incidere sull'abbassamento della rischiosità degli stessi.

Nel piano è suggerita la costituzione di un gruppo di lavoro dell'AdSP per predisporre un Regolamento su incarichi extraistituzionali, incompatibilità ed inconferibilità nel rispetto dei principi delle norme che regolano la materia (art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 così come modificato dalla legge n. 190/2012, dal d.lgs. n. 33/2013, dal d.P.R. n. 62/2013, nonché dal CCNL dei porti per il personale non dirigenziale, dal CCNL dei dirigenti di industria) a cui si rimanda. In attesa della più completa ed integrata regolamentazione della materia si dispone che i dipendenti osservino le seguenti disposizioni:

- a) il dipendente non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata all'Autorità di sistema portuale e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione da parte dell'Ente;

- b) al dipendente non possono essere conferiti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati. Per gli incarichi vietati si fa riferimento al Regolamento sugli incarichi vietati ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni ovvero ai “Criteri generali in materia di incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche” adottati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell’art. 1, c. 60 della citata legge n. 190/2012 e comunque ai limiti previsti dalla vigente normativa;
- c) in ogni caso, il conferimento operato direttamente dall’Amministrazione, nonché l’autorizzazione all’esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgano attività d’impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell’interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l’esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente;
- d) i dipendenti non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall’Amministrazione. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni, eventualmente svolte, deve essere versato nel bilancio dell’Amministrazione per essere destinato ad incremento degli stanziamenti per la contrattazione aziendale;
- e) L’Autorità di sistema portuale non può conferire incarichi retribuiti a dipendenti di altre amministrazioni pubbliche senza la previa autorizzazione dell’amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. Salve le più gravi sanzioni, il conferimento dei predetti incarichi, senza la previa autorizzazione, costituisce in ogni caso infrazione disciplinare per il funzionario responsabile del procedimento; il relativo provvedimento è nullo di diritto;
- f) g) Gli enti pubblici economici e i soggetti privati non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti dell’Autorità di sistema portuale senza la previa autorizzazione dell’Amministrazione. Ai fini dell’autorizzazione, l’Amministrazione verifica l’insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi;
- g) i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell’Autorità di sistema portuale non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell’attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

In ogni caso, il dipendente non accetta: incarichi di collaborazione o professionali che possano ingenerare, anche solo potenzialmente, situazione di conflittualità con gli interessi facenti capo all’Amministrazione e, quindi, con le funzioni assegnate sia al medesimo che alla struttura di appartenenza; incarichi a favore di soggetti nei confronti dei quali il

dipendente o il servizio di assegnazione svolga funzioni di controllo o vigilanza; incarichi da soggetti privati che abbiano in corso, o abbiano avuto nel biennio precedente, forniture o appalti o un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza; incarichi in consigli di amministrazione di cooperative sociali che, pur non avendo scopo di lucro, siano fornitori di beni o servizi dell'Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna o ricevano da questa contributi a qualunque titolo; incarichi che, comunque, per l'impegno richiesto o per le modalità di svolgimento, non consentano un tempestivo e puntuale svolgimento dei compiti d'ufficio, in relazione alle esigenze del servizio d'appartenenza. In tale ultimo caso il Segretario Generale potrà revocare l'autorizzazione.

**Gli estremi relativi agli incarichi, conferiti e Autorizzati ai dipendenti sono pubblicati sul sito dell'amministrazione trasparente da parte degli uffici di staff (Presidenza/Segretario Generale). Il Dipendente prima di svolgere l'incarico si accerta che lo stesso sia stato autorizzato e gli estremi dell'Autorizzazione pubblicati.**

#### 4.1.7 Inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali.

Il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, ha dettato nuove norme in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, ai sensi dell'art. 1, cc. 49 e 50, della legge n. 190/2012. L'ANAC con [deliberazione n. 833 del 3 agosto 2016](#) ha adottato “*Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell'A.N.A.C. in caso di incarichi inconferibili e incompatibili.*”

Il provvedimento introduce alcune ipotesi di incompatibilità e di inconferibilità degli incarichi amministrativi di vertice, degli incarichi dirigenziali interni e degli incarichi dirigenziali esterni.

L'**incompatibilità** consiste nell'obbligo per il destinatario dell'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di 15 giorni, tra la permanenza nell'incarico o lo svolgimento di attività con questo incompatibili.

L'**inconferibilità** consiste invece in una preclusione, permanente o temporanea, all'attribuzione dell'incarico a un determinato soggetto.

Le linee direttrici dell'intervento normativo sono, essenzialmente due:

- la previsione di una disciplina che individua i casi di **incompatibilità** tra gli incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice, svolti presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, e gli incarichi pubblici elettivi ovvero incarichi che comportino la titolarità di interessi privati che possano porsi in conflitto con l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate (Capi V e il VI del d.lgs. n. 39/2013);
- la previsione di una disciplina che individua i casi di **inconferibilità** degli incarichi dirigenziali e degli incarichi di responsabilità amministrativa di vertice, che comportano l'esercizio di funzioni di amministrazione e gestione nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, a soggetti interni o esterni alle PA (Capi III e IV del d.lgs. n. 39/2013).

In entrambi i casi criterio-guida per la definizione delle condizioni di incompatibilità e di inconfiribilità è quello del mantenimento della distinzione tra le funzioni di indirizzo politico e quelle di amministrazione e tra attività di controllo e di gestione.

In particolare, il regime delle incompatibilità è previsto dagli artt. 9, 11, 12 e 13 del d.lgs. n. 39/2013.

Relativamente, poi, alle cause di inconfiribilità degli incarichi (artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 39/2013) è anzitutto previsto che a coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale (reati contro la pubblica amministrazione), non possono essere conferiti incarichi amministrativi di vertice o incarichi dirigenziali interni o esterni. A tali fini la sentenza di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p. (c.d. patteggiamento) è equiparata alla sentenza di condanna.

Ove la condanna riguardi uno dei reati di cui all'art. 3, c. 1, della legge n. 97 del 2001, l'inconfiribilità ha carattere permanente in caso di interdizione perpetua dai pubblici uffici, di risoluzione del rapporto di lavoro per procedimento disciplinare o di cessazione del rapporto di lavoro autonomo; ha la durata dell'interdizione dai pubblici uffici se questa è temporanea; negli altri casi l'inconfiribilità ha una durata di 5 anni. Ove la condanna riguardi uno degli altri reati di cui al capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, l'inconfiribilità ha carattere permanente in caso di interdizione perpetua dai pubblici uffici, di risoluzione del rapporto di lavoro per procedimento disciplinare o di cessazione del rapporto di lavoro autonomo; ha la durata dell'interdizione dai pubblici uffici se questa è temporanea; negli altri casi l'inconfiribilità ha una durata pari al doppio della pena inflitta e comunque non superiore a 5 anni.

Nei casi di inconfiribilità non conseguente alla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, al dirigente può essere conferito un incarico dirigenziale che non comporti esercizio delle competenze di amministrazione e gestione. Se ciò risulta impossibile, il dirigente viene posto a disposizione senza incarico per il periodo di inconfiribilità.

La situazione di inconfiribilità cessa di diritto ove venga pronunciata, per il medesimo reato, sentenza anche non definitiva di proscioglimento.

In tali ipotesi il RPCT dell'Amministrazione contesta all'interessato quanto previsto dalla normativa di riferimento.

Gli atti di conferimento di incarichi adottati in violazione delle disposizioni di cui al D. Lgs. n. 39/2013 e i relativi contratti sono nulli. Il soggetto che ha conferito l'incarico dichiarato nullo è responsabile per le conseguenze economiche dell'atto e per tre mesi non può conferire ulteriori incarichi di sua competenza.

In conformità all'art. 20, c. 1, del d.lgs. n. 39/2013, il quale dispone che, all'atto del conferimento dell'incarico, l'interessato presenti una dichiarazione sulla insussistenza delle cause di inconfiribilità, è stato previsto che tale dichiarazione – da formalizzare, utilizzando il modello appositamente predisposto scaricabile dal sito (Amministrazione trasparente – altri contenuti - corruzione), al momento della comunicazione dell'avvio del procedimento di conferimento - in quanto condizione di efficacia dell'incarico deve essere citata nelle premesse del provvedimento di conferimento e trasmessa, in allegato allo stesso, per la fase del controllo preventivo al RPCT per attivare le procedure di verifica di cui al d.lgs. n. 39/2013 e alla citata delibera n. 833/2016.

**In ottemperanza al comma 2 del citato articolo, il quale prescrive che i titolari di incarico presentino, annualmente, una dichiarazione sull'insussistenza delle cause di incompatibilità, è stato previsto che tutto il personale interessato provveda a produrre tale dichiarazione con cadenza annuale, entro il 31 gennaio di ogni anno.**

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2016 è stato cercato di riorganizzare il sito dell'amministrazione trasparente in cui, per tutte le procedure di gara successive all'entrata in vigore del decreto, per ogni CIG richiesto, viene aperta una scheda dove sono pubblicate le informazioni previste dalla norma, inclusa la nomina a RUP e la dichiarazione di insussistenza di cause di incompatibilità ed inconferibilità.

**Si dispone con il presente Piano che il RUP direttamente o indirettamente, con l'ausilio dei suoi supporti nominati nel gruppo di lavoro, provvedano all'apertura della scheda e pubblicino, con tempestività, la loro nomina a RUP e la dichiarazione di insussistenza di cause di incompatibilità ed inconferibilità, unitamente a tutta la prevista documentazione dalla normativa sulla trasparenza. La responsabilità dell'aggiornamento delle schede dei singoli affidamenti permane in capo al RUP che ne cura la completa attività amministrativa gestionale.**

Relativamente ai nuovi incarichi previsti nel nuovo modello organizzativo dell'AdSP, viene richiesto, nel presente Piano, qualora non lo avessero ancora fatto, a tutti i dirigenti di far pervenire al RPCT una dichiarazione sostitutiva resa ai sensi dell'art. 47, d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modificazioni concernente l'assenza di cause di incompatibilità relativamente al nuovo e diverso incarico dirigenziale attribuito.

Le disposizioni di cui sopra potranno essere modificate in occasione della revisione del piano ad esito dell'adozione del redigendo Regolamento su incarichi extraistituzionali, incompatibilità ed inconferibilità.

#### **4.1.8 Svolgimento di attività successive alla cessazione del rapporto di lavoro con l'Amministrazione**

L'art. 53, c. 16-ter del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dalla legge n. 190/2012, dispone che: *“i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti”*.

Ai fini dell'applicazione della citata norma, volta a evitare che il dipendente favorisca soggetti privati per ottenere dagli stessi lavoro o incarichi rilevanti il Piano prevede come misura gestionale per gli uffici competenti di:

- inserire il suddetto divieto negli schemi di contratto di assunzione di incarico dirigenziale e o di Segretario generale;
- contemplare in tutti gli atti autoritativi o negoziali dell'Ente il suddetto divieto;
- nei bandi di gara e negli atti preliminari agli affidamenti, di prevedere espressamente, a pena di esclusione dalle relative procedure, la condizione soggettiva (requisito soggettivo) di non aver concluso contratti di lavoro autonomo o subordinato o conferito incarichi a ex dipendenti dell'Amministrazione che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto della medesima amministrazione nei confronti dei soggetti interessati alla procedura, nei tre anni successivi alla cessazione, per qualsiasi causa, del rapporto di pubblico impiego;
- prevedere nei contratti l'obbligo di restituire eventuali corrispettivi percepiti, in caso di esclusione di affidamento illegittimo, per difetto del requisito soggettivo legale di cui trattasi.

L'ufficio che viene a conoscenza della violazione del divieto in esame informa tempestivamente il RPCT affinché quest'ultimo intraprenda l'azione di risarcimento del danno nei confronti dell'ex dipendente autore della violazione. Andrà chiarito con il ministero vigilante e con l'ANAC a chi è demandata la vigilanza sugli eventuali comportamenti del cessato Presidente, atteso che la nomina non promana dall'Ente.

Il potere sanzionatorio spetta sicuramente all'ANAC come affermato dal Consiglio di Stato, Sezione V, nella pronuncia del 29 ottobre 2019, n. 7411, proprio in relazione ad un ex Presidente di Autorità di sistema portuale, riformando integralmente la sentenza appellata da ANAC, ha stabilito la competenza dell'Autorità medesima in merito alla vigilanza e all'accertamento delle fattispecie di "incompatibilità successiva" di cui all'art. 53, c. 16-ter del d.lgs. 165/2001, espressamente richiamato all'art. 21 del d.lgs. 39/2013.

I magistrati amministrativi hanno, inoltre, affermato che spettano all'Autorità nazionale anticorruzione i previsti poteri sanzionatori, essendo configurabile il nesso finalistico fra la norma assistita dalla sanzione amministrativa e le funzioni attribuite all'Autorità. L'ANAC, ad avviso del Consiglio di Stato, è il soggetto che ha il compito di assicurare, in sede di accertamento della nullità dei contratti sottoscritti dalle parti e di adozione delle conseguenti misure, il rispetto delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza.

#### **4.1.9 Formazione di commissioni, assegnazione agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in corso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione**

L'art. 35- bis del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 1, c. 46 della legge n. 190/2012, pone alcune condizioni ostative alla partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione. La norma, in particolare, prevede:

*"1. Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:*

*a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;*

b) *non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetto pubblici e privati;*

c) *non possono far parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.*

2. *La disposizione prevista al comma 1 integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari”.*

Ai fini del rispetto della norma in esame, è preventivamente richiesto ai sotto elencati soggetti, di rendere una dichiarazione sostitutiva di certificazione “di non aver riportato condanne penali”, ai sensi dell’art. 46, c. 1, lett. aa) del d.P.R. n. 445/2000):

- **ai soggetti cui si intende conferire l’incarico di componente o segretario di commissioni per l’accesso o la selezione di dipendenti;**
- **ai soggetti con cui si intende formare commissioni per l’affidamento di lavori, servizi e forniture o per il rilascio di concessioni e autorizzazioni;**
- **al personale, anche non dirigenziale, che si intende assegnare, con funzioni direttive, agli uffici di cui alla lettera b) dell’articolo di che trattasi**

Qualora l’interessato non rendesse tale dichiarazione, si provvede ad attribuire l’incarico o a disporre l’assegnazione nei confronti di diverso soggetto.

Le disposizioni di cui sopra potranno essere modificate in occasione della revisione del piano ad esito dell’adozione del redigendo Regolamento su incarichi extraistituzionali, incompatibilità ed inconferibilità.

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

##### **4.1.10.1 Significato di whistleblowing, fonti normative e natura dell’Istituto**

L’art. 1, c. 51 della c.d. “Legge Anticorruzione” (del 13 novembre 2012, n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”) ha inserito un nuovo articolo, il 54 bis, nell’ambito del d.lgs. 165/2001, rubricato “Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti”, in virtù del quale è stata introdotta nel nostro ordinamento una misura finalizzata a favorire l’emersione di comportamenti potenzialmente illeciti a danno dell’interesse pubblico, nota nei paesi anglosassoni con il termine di whistleblowing.

Recentemente alla luce delle problematiche applicative conseguenti alla legge 30 novembre 2017, n. 179 – “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” – è stato sostituito il suddetto art. 54 bis del d.lgs 165/2001.

Letteralmente, il *whistleblower* è colui che soffia in un fischietto, come un arbitro che segnali un’azione scorretta durante un incontro di calcio, e quindi il *whistleblowing* è estensivamente l’attività di segnalazione di comportamenti non leciti.

La nascita del fenomeno risale addirittura ad Abramo Lincoln (1863), che impose al Congresso l'approvazione di un atto finalizzato a prevenire le frodi a danno del Governo degli States.

Nel corso degli anni, o meglio dei decenni, gli ordinamenti anglosassoni si sono dotati di specifiche normative tese a consolidare e dare dignità etica e giuridica al fenomeno del whistleblowing, arrivando a prevedere addirittura riconoscimenti premiali a favore del whistleblower.

Per la cultura etica italiana questa figura, che ha altrove impiegato oltre un secolo e mezzo per costruirsi un'immagine di onorabilità e rispetto, ha sempre avuto ed ha tuttora una accezione dispregiativa: delatori, spioni, infami, di punto in bianco, con una norma anglofila nei contenuti e nelle definizioni, si trasformano in "fischiettatori", vedette dell'integrità della propria amministrazione di appartenenza.

In realtà, un dipendente che assista o sia a conoscenza di un comportamento illecito, si viene a trovare in una posizione di profondo disagio, stretto tra l'impulso di ignorarlo e quello di denunciarlo, esponendosi, in quest'ultimo caso, a condizionamenti frutto di un consolidato clima culturale, se non addirittura al timore di possibili ritorsioni.

Il *whistleblowing* è finalizzato al superamento di tale dilemma: segnalare un comportamento non corretto è un dovere civico, che produce una erosione "dal di dentro" del fenomeno corruttivo, previene rischi e danni a carico dell'Ente e, in ultima analisi, dello Stato e dell'interesse pubblico collettivo, ed il *whistleblower*, figura integra che si impegna a tutelare la res pubblica, è di conseguenza da considerarsi modello civico da tutelare. In tale ottica, pertanto, al di fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia e/o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile, la nuova disciplina prevede particolari tutele in favore del pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

#### **4.1.10.2 La modifica normativa del 2017**

Le nuove norme modificano l'articolo 54 bis del Testo Unico del Pubblico Impiego stabilendo che il dipendente che segnala al responsabile della prevenzione della corruzione dell'ente o all'Autorità nazionale anticorruzione o ancora all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile le condotte illecite o di abuso di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro, non può essere - per motivi collegati alla segnalazione - soggetto a sanzioni, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto a altre misure organizzative che abbiano un effetto negativo sulle condizioni di lavoro.

#### **Reintegrazione nel posto di lavoro.**

La nuova disciplina prevede che il dipendente sia reintegrato nel posto di lavoro in caso di licenziamento e che siano nulli tutti gli atti discriminatori o ritorsivi. L'onere di provare che le misure discriminatorie o ritorsive adottate nei confronti del segnalante sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione sarà a carico dell'amministrazione.

#### **Sanzioni per gli atti discriminatori.**

L'ANAC, a cui l'interessato o i sindacati comunicano eventuali atti discriminatori, applica all'ente (se responsabile) una sanzione pecuniaria amministrativa da 5.000 a 30.000 euro,

fermi restando gli altri profili di responsabilità. Inoltre, l'ANAC applica la sanzione amministrativa da 10.000 a 50.000 euro a carico del responsabile che non effettua le attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute.

#### **Segretezza dell'identità del denunciante.**

Non potrà, per nessun motivo, essere rivelata l'identità del dipendente che segnala atti discriminatori e, nell'ambito del procedimento penale, la segnalazione sarà coperta nei modi e nei termini di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni.

L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, elaborerà linee guida sulle procedure di presentazione e gestione delle segnalazioni promuovendo anche strumenti di crittografia quanto al contenuto della denuncia e alla relativa documentazione per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante.

#### **Blocco della tutela.**

Sempre secondo quanto previsto dall'articolo 1 della legge in esame, il dipendente che denuncia atti discriminatori non avrà diritto alla tutela nel caso di condanna del segnalante in sede penale (anche in primo grado) per calunnia, diffamazione o altri reati commessi con la denuncia o quando sia accertata la sua responsabilità civile per dolo o colpa grave.

#### **Estensione della nuova disciplina al settore privato.**

Le nuove disposizioni valgono non solo per tutte le amministrazioni pubbliche, inclusi gli enti pubblici economici e quelli di diritto privato sotto controllo pubblico, ma si rivolgono anche a chi lavora in imprese che forniscono beni e servizi alla Pa. Inoltre, secondo quanto previsto dall'articolo 2 della legge, la nuova disciplina allarga anche al settore privato la tutela del dipendente o collaboratore che segnali illeciti o violazioni relative al modello di organizzazione e gestione dell'ente di cui sia venuto a conoscenza per ragioni del suo ufficio.

#### **Giusta causa di rivelazione del segreto d'ufficio.**

L'articolo 3 del provvedimento introduce, in relazione alle ipotesi di segnalazione o denuncia effettuate nel settore pubblico o privato, come giusta causa di rivelazione del segreto d'ufficio, professionale, scientifico e industriale, nonché di violazione dell'obbligo di fedeltà all'imprenditore, il perseguimento, da parte del dipendente che segnali illeciti, dell'interesse all'integrità delle amministrazioni alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni.

#### **4.1.10.3 Scopo della procedura**

Scopo del presente documento, meramente temporaneo in attesa delle nuove linee guida di ANAC seguito della riforma della norma primaria, è rimuovere i fattori che possono ostacolare o disincentivare il ricorso all'istituto del *whistleblowing*, quali dubbi o incertezze circa la procedura da seguire, o timori di ritorsioni o discriminazioni.

In tale ottica, l'obiettivo perseguito dalla presente procedura è quello di fornire al whistleblower chiare indicazioni operative in merito ad oggetto, contenuti, destinatari e

modalità di trasmissione della segnalazione, e soprattutto alle forme di tutela che gli vengono oggi garantite dal nostro ordinamento.

#### 4.1.10.4 Oggetto della segnalazione

In generale la segnalazione è rilevante quando questa riguarda comportamenti, rischi, reati o irregolarità, consumati o tentati, a danno dell'interesse pubblico, di cui il *whistleblower* sia stato diretto testimone (e non riportati da altri soggetti), nell'esercizio delle proprie funzioni, all'interno della propria organizzazione lavorativa.

La segnalazione può pertanto riguardare azioni od omissioni, commesse o tentate, che siano:

- penalmente rilevanti;
- poste in essere in violazione dei Codici di comportamento o di altre disposizioni aziendali sanzionabili in via disciplinare;
- suscettibili di arrecare un pregiudizio patrimoniale all'amministrazione di appartenenza o ad altro ente pubblico;
- suscettibili di arrecare un danno di immagine all'Ente;
- suscettibili di arrecare un danno alla salute e alla sicurezza di dipendenti, utenti o cittadini, o di arrecare un danno all'ambiente;
- suscettibili di arrecare pregiudizio ad utenti, dipendenti od altri soggetti che svolgono la propria attività presso l'Ente.

#### 4.1.10.5 Contenuto della segnalazione

La segnalazione deve contenere tutti gli elementi utili affinché gli uffici competenti possano svolgere le dovute ed appropriate verifiche per accertare la fondatezza o meno dei fatti oggetto di segnalazione.

La segnalazione, pertanto, dovrebbe contenere almeno i seguenti elementi:

- generalità del whistleblower, con indicazione della posizione o funzione in seno all'Ente;
- una chiara e quanto più possibile completa descrizione dei fatti oggetto di segnalazione;
- se note, le circostanze di tempo e di luogo in cui sono stati commessi;
- se note, le generalità o altri elementi (come la qualifica o il servizio in cui svolge l'attività) che consentano di identificare univocamente il soggetto (o i soggetti) che ha posto in essere i fatti segnalati;
- l'indicazione di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto di segnalazione;
- l'indicazione di eventuali documenti che possono confermare la fondatezza di tali fatti;
- ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.

Poiché la ratio della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli, va da sé che le

forme di tutela introdotte dalla nuova disposizione possono essere applicate solo nel caso in cui la segnalazione provenga da dipendenti individuabili e riconoscibili.

Per tale motivo, un cenno a parte meritano le segnalazioni anonime, ovvero prive di elementi che consentono di identificarne l'autore.

**Le segnalazioni anonime NON verranno prese in considerazione nell'ambito delle procedure volte a tutelare il *whistleblower*, anche se recapitate secondo le corrette modalità previste da questo documento.**

Esse saranno perciò trattate alla stregua di una qualunque altra segnalazione anonima, e verranno prese in considerazione per ulteriori verifiche solo ed esclusivamente qualora siano relative a fatti di particolare gravità e qualora il loro contenuto risulti adeguatamente dettagliato e circostanziato, ovvero siano tali da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (es. indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari e così via).

Resta fermo il requisito della veridicità dei fatti o situazioni segnalati, a tutela del denunciato.

#### 4.1.10.6 Modalità e destinatari della segnalazione

L'Ente si è dotato di una piattaforma informatica gratuita raggiungibile all'indirizzo <https://adspms.whistleblowing.it/#/>, integrato sul sito istituzionale.

Questa piattaforma fa uso del software *GlobalLeaks*, specificatamente progettato per proteggere l'identità del whistleblower e del ricevente nello scambio di informazioni.

Il software è progettato dall'organizzazione no-profit *Hermes Center for Transparency and Digital Human Rights*. Attraverso il software è possibile inserire una segnalazione di illecito/criticità in totale riservatezza.

La segnalazione può essere inviata attraverso tale sistema.

La segnalazione, in caso di mal funzionamento del sistema telematico, può essere presentata con le seguenti modalità:

- a. mediante invio all'indirizzo di posta elettronica, a tal fine appositamente attivato, [rpct@adspmaredisardegna.it](mailto:rpct@adspmaredisardegna.it); in tal caso l'identità del whistleblower sarà conosciuta solo dal RPCT dell'Ente, che ne garantirà la riservatezza, fatti salvi i casi in cui non sia opponibile per legge;
- b. a mezzo servizio postale; in tal caso, per garantire la riservatezza, è necessario che la segnalazione venga inserita in una busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura "riservata/personale" e sia indirizzata direttamente al RPCT dell'Ente. In tale busta deve essere presente la segnalazione non firmata ed una altra busta sigillata contenente la segnalazione firmata ed apposito documento di riconoscimento, in tal modo l'identità del segnalante viene garantita;

A tutela dell'identità del segnalante si consiglia l'uso dell'apposito portale.

#### 4.1.10.7 Attività di verifica della fondatezza della segnalazione

La gestione e la verifica della fondatezza delle circostanze rappresentate nella segnalazione sono affidate al RPCT, che vi provvede nel rispetto dei principi di imparzialità e

riservatezza, effettuando ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti segnalati.

A tal fine, il Responsabile può avvalersi del supporto e della collaborazione delle competenti strutture dell'Ente e, all'occorrenza, di organi di controllo esterni all'Ente.

Qualora, all'esito della verifica, la segnalazione risulti fondata, il RPCT, in relazione alla natura della violazione, provvederà:

- a) a presentare denuncia all'autorità giudiziaria competente;
- b) a comunicare l'esito dell'accertamento al Presidente ed al Responsabile/Dirigente dell'area di appartenenza dell'autore della violazione accertata, affinché provveda all'adozione dei provvedimenti gestionali di competenza, incluso, sussistendone i presupposti, l'esercizio dell'azione disciplinare (solo il Presidente);
- c) alla Direzione dell'Ente ed alle strutture competenti ad adottare gli eventuali ulteriori provvedimenti/azioni che nel caso concreto si rendano necessari a tutela dell'Ente.

#### **4.1.10.8 Forme di tutela del whistleblower**

Si rinvia e, di conseguenza, si adotta quanto stabilito ai sensi dell'[art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001](#).

#### **4.1.10.9 Divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower**

Nei confronti del dipendente che effettua una segnalazione ai sensi della presente procedura, non è consentita né tollerata alcuna forma di ritorsione, molestia o misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

Per misure discriminatorie si intendono azioni disciplinari ingiustificate, molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili.

La tutela è circoscritta alle ipotesi in cui segnalante e segnalato siano entrambi dipendenti dell'Ente.

Il dipendente che ritenga di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al Responsabile della prevenzione della corruzione che, valutata la sussistenza degli elementi, segnala l'ipotesi di discriminazione:

- a) al Responsabile/Dirigente dell'area di appartenenza del dipendente autore della presunta discriminazione. Il Dirigente deve valutare tempestivamente la opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente autore della discriminazione;
- b) al Segretario generale.

Resta ferma la facoltà del dipendente di rivolgersi direttamente all'organizzazione sindacale a cui aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione, che provvederà a darne tempestiva comunicazione al Responsabile per la prevenzione della corruzione.

**La presente procedura sarà sostituita nel caso vengano emanate diverse e disposizioni da parte di ANAC e o successivamente al processo di informatizzazione dell'Ente mediante l'adozione di un sistema telematico che assicuri un miglior funzionamento anche per la riservatezza dell'identità.**

#### 4.1.11 Formazione

Le attività di formazione verranno svolte secondo il “Piano della triennale della formazione – PTF 2020-2022” (Allegato C).

#### 4.1.12 Patti di integrità negli affidamenti

*I patti d'integrità e i protocolli di legalità, come precisato nel PNA, “rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto. Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.”*

Atteso che tali complessi di regole di condotta sono finalizzati alla prevenzione del rischio di corruzione e alla promozione di comportamenti eticamente adeguati: - entro l'esercizio 2018, gli uffici competenti che gestiscono procedure di affidamento di lavori, forniture e servizi, predispongono, in collaborazione con i competenti soggetti nazionali e regionali gli schemi dei suddetti patti e protocolli; - i medesimi uffici utilizzano i protocolli di legalità e i patti di integrità per gli affidamenti, inserendo negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la clausola di salvaguardia che il mancato rispetto dei protocolli di legalità o del patto di integrità dà luogo all'esclusione della gara e alla risoluzione del contratto.

Come spiegato nel paragrafo relativo all'analisi del Contesto esterno. L'attività per la redazione di detti patti è stata intrapresa dalle due sopresse Autorità portuali, tuttavia fu sospesa in attesa della costituzione della nuova Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sardegna. Nel 2020 si procederà a riprendere gli incontri con le prefetture per la predisposizione dei documenti.

#### 4.1.13 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

Al fine di migliorare e implementare la strategia di prevenzione della corruzione, sono realizzate le seguenti misure di sensibilizzazione della cittadinanza per la promozione della cultura della legalità il RPCT convoca, annualmente, una riunione con le associazioni dei consumatori e utenti e con le associazioni di categoria rappresentate nell'Organismo di partenariato della risorsa mare allo scopo di illustrare la strategia di prevenzione dei rischi di corruzione impostata e attuata mediante il PTPCT e di acquisire proposte migliorative della stessa. Tale attività è prevista all'interno delle “Giornate della Trasparenza”.

#### 4.1.14 Monitoraggio dei tempi procedurali

L'art. 1, c. 9, lett. d) della legge n. 190/2012, prevede che il PTPCT risponda, tra l'altro, all'esigenza di monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti.

A tal fine, i dirigenti dell'Autorità di sistema portuale mettono a disposizione del RPCT con cadenza almeno semestrale o secondo i tempi previsti dalle specifiche normative (es. trimestrali) i dati per procedere al monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti di loro competenza.

Il RPCT verifica che i dirigenti dell'Autorità di sistema portuale provvedano, periodicamente, al rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti.

Il Segretario generale, ai sensi dell'art. 2, c. 9-*quater* della legge 241/1990, entro il 30 gennaio di ogni anno, comunica al Comitato di gestione, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti.

Si rappresenta che relativamente all'anno 2018, l'Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna è l'ente pubblico italiano che ha fatto registrare le migliori *performance* in termini di tempestività dei pagamenti. Quanto sopra è stato certificato da una classifica compilata dal Ministero dell'economia e delle finanze da cui risulta che quella del Mare di Sardegna, oltre ad essere l'ente più puntuale nei pagamenti, è anche l'unica AdSP italiana ad essere presente tra i primi 500 enti inclusi nella lista, che sono stati selezionati tra quelli che trasmettono i pagamenti di oltre il 75% delle fatture a loro indirizzate e che ricevono almeno 1.000 fatture per un importo complessivo superiore a un milione di euro. Per stilare questa graduatoria relativa al 2018 il MEF ha preso in considerazione solo le fatture elettroniche emesse nel corso dell'anno (con l'esclusione di quelle respinte) nei confronti dei 22.200 enti pubblici iscritti alla piattaforma per i crediti commerciali, per un totale di 28,2 milioni di fatture registrate ed un importo di 148,6 miliardi di euro.

Inoltre l'AdSP del Mare di Sardegna, con 1.525 fatture per un importo complessivo di 13,8 milioni di euro di cui 12,7 milioni pagati al momento della chiusura della rilevazione, ha impiegato una media di 17 giorni per la liquidazione dei crediti rispetto ad una media nazionale di 46 giorni. Un dato, questo, che ha influito positivamente nella valutazione dei rischi del presente Piano.

#### 4.1.15 Monitoraggio dei rapporti tra amministrazioni e soggetti esterni

L'art. 1, c. 9, lett. e) della legge n. 190/2012 prevede che il PTPCT risponda, tra l'altro, all'esigenza di *“monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione”*.

In occasione del monitoraggio dell'attuazione del PTPCT, i referenti per la prevenzione comunicano al RPCT le modalità di verifica di eventuali relazioni intercorrenti tra i dipendenti e i suddetti soggetti adottate dagli uffici che svolgono attività contrattuale o curano i procedimenti indicati nella citata disposizione.

I responsabili per la prevenzione comunicano, inoltre, al RPCT i risultati della verifica, che può essere realizzata anche mediante acquisizione di dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà.

#### **4.2** *Misure ulteriori*

Le misure ulteriori sono quelle che pur non obbligatorie per legge, sono previste e contemplate nel presente Piano come utile strumento per l'eliminazione o riduzione del rischio. L'obbligatorietà delle misure ulteriori è prevista dal PNA.

## 5. PROCESSO DI MONITORAGGIO SULL'IMPLEMENTAZIONE DEL PTPCT

Il monitoraggio e il riesame periodico costituiscono una fase fondamentale del processo di gestione del rischio attraverso cui verificare l'attuazione e l'adeguatezza delle misure di prevenzione nonché il complessivo funzionamento del processo stesso e consentire in tal modo di apportare tempestivamente le modifiche necessarie.

Relativamente al trattamento del rischio, il monitoraggio e riesame sono due attività diverse anche se strettamente collegate. Il monitoraggio è un'attività continuativa di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio, mentre il riesame è un'attività svolta ad intervalli programmati che riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso.

Per quanto riguarda il monitoraggio si possono distinguere due sotto-fasi:

- A. il monitoraggio sull'attuazione delle misure di trattamento del rischio;
- B. il monitoraggio sull'idoneità delle misure di trattamento del rischio.

I risultati dell'attività di monitoraggio sono utilizzati per effettuare il riesame periodico della funzionalità complessiva del "Sistema di gestione del rischio".

È qui opportuno ribadire quanto evidenziato nel Capitolo 3 del presente Piano: *«Le Autorità di sistema portuale, contrariamente a molte amministrazioni pubbliche, non dispongono di una organizzazione interna di controllo, né tantomeno la AdSP Mare di Sardegna dispone di un ufficio di supporto RPCT dedicato. Pertanto, i controlli non potranno essere effettuati secondo una puntuale previsione, ma a campione e secondo quanto ritenuto utile e necessario dal RPCT. Il sistema di controllo principale dell'Ente, ai fini del presente piano, e secondo le reali possibilità operative dell'Ente, è costituito dalle relazioni obbligatorie dei Dirigenti e degli altri previsti soggetti e dalle verifiche a campione sulle pubblicazioni obbligatorie sul sito dell'Amministrazione Trasparente».*

È fatto obbligo, con cadenza semestrale (o trimestrale quando esplicitamente disposto dalla norma) ai dirigenti, per l'ambito di rispettiva competenza, di redigere una relazione sullo stato di implementazione del PTPCT medesimo, con specifico riferimento agli adempimenti gravanti sugli uffici responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione del rischio obbligatorie e ulteriori, anche in relazione ai tempi prescritti, evidenziando le cause di eventuali scostamenti rispetto ai risultati attesi.

Con la medesima relazione sono comunicate le proposte correttive formulate, per ragioni obiettive, dai dirigenti. Contestualmente, sono fornite dal RPCT le informazioni richieste dal presente PTPCT in ordine al monitoraggio del rispetto dei termini procedurali, dei rapporti tra l'ente e i soggetti esterni, a tutto quanto previsto e richiesto dal Piano.

Con pari cadenza di cui sopra i dirigenti integrano la relazione per le attività finalizzate alla prevenzione della corruzione con un apposito capitolo dedicato all'attuazione del "Piano della trasparenza" e gli uffici competenti predisporranno un resoconto scritto sui percorsi formativi finalizzati alla prevenzione del rischio di corruzione.

Tenuto conto che il RPCT deve predisporre per l'ANAC una relazione entro il 15 o 31 dicembre<sup>1</sup> di ogni anno (la norma prevede il 15 dicembre) le relazioni "semestrali" dovranno essere inviate entro, rispettivamente, le date del 30 novembre e del 31 maggio, ferme restando le specifiche disposizioni normative che prevedono tempi diversi.

---

<sup>1</sup> Per il 2019 l'ANAC ha posticipato la Relazione al 31 gennaio.



Inoltre, come specifica misura del presente Piano, in conformità alle linee guida ANAC di cui al PNA 2019, viene disposta l'organizzazione di una giornata sul monitoraggio del Piano con la presenza oltre del RPCT, di tutti i dirigenti, del Segretario generale e del Presidente. La giornata si terrà annualmente indicativamente nel mese di giugno. Il RPCT, durante il 2020, predisporrà un nuovo modello guida per le relazioni dei dirigenti al fine di uniformare i contenuti di dette relazioni alle nuove disposizioni del Piano.

## 6. COLLEGAMENTO CON IL CICLO DELLE PERFORMANCE

Nel PNA 2019 viene evidenziata la necessità di un'integrazione delle disposizioni in materia di anticorruzione e trasparenza con il sistema di misurazione prestazionale dell'Ente. Viene inoltre specificato che tale integrazione è tra i principi metodologici che devono guidare la progettazione e l'attuazione del processo di gestione del rischio (cfr. infra § 1. "Finalità"). Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione è, infatti, necessario che i PTPCT siano coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione. L'esigenza di integrare alcuni aspetti del PTPCT e del "Piano della performance" è stata chiaramente indicata dal legislatore e più volte sottolineata dalla stessa ANAC.

Così l'art. 1, c. 8 della legge n. 190/2012, nel prevedere che gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza costituiscono contenuto necessario degli atti di programmazione strategico-gestionale, stabilisce un coordinamento a livello di contenuti tra i due strumenti che le amministrazioni sono tenute ad assicurare.

Il legame, inoltre, è rafforzato dalle disposizioni contenute nell'art. 44 del d.lgs. n. 33/2013, in cui si prevede, in primo luogo, che l'Organismo indipendente di valutazione – OIV ed altri soggetti deputati alla valutazione, verifichino la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della performance e valutino l'adeguatezza dei relativi indicatori; in secondo luogo, che le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di pubblicazione siano utilizzati sempre dagli OIV ai fini della misurazione e valutazione delle *performance*, sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici competenti nella trasmissione dei dati.

È dunque necessario un coordinamento tra il PTPCT e gli strumenti già vigenti per il controllo nell'amministrazione, nonché quelli individuati dal d.lgs. n. 150/2009 ossia: il Piano e la Relazione annuale sulla *performance* (art. 10 del d.lgs. n. 150/2009, il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (art. 7 del d.lgs. n. 150/2009).

La rilevanza strategica dell'attività di prevenzione della corruzione comporta che le amministrazioni inseriscano le attività che pongono in essere per l'attuazione della legge n. 190/2012 e dei decreti attuativi nella programmazione strategica e operativa, definita in via generale nel Piano della performance. Quindi, i processi e le attività di programmazione posti in essere per l'attuazione delle misure previste nel PTPCT devono essere incluse negli strumenti del ciclo della performance, in qualità di obiettivi e di indicatori per la prevenzione del fenomeno della corruzione. In tal modo, le attività svolte dall'Ente per la predisposizione, l'implementazione e l'attuazione del PTPCT vengono introdotte in forma di obiettivi nel Piano della performance sotto il profilo della:

- **performance organizzativa** (art. 8 del d.lgs. n. 150/2009) e, cioè, attuazione di piani e misure di prevenzione della corruzione, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti (art. 8, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 150/2009); sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione (art. 8, co. 1, lett. e), d.lgs. n. 150/2009), al fine di stabilire quale miglioramento in termini di *accountability* riceve il rapporto con i cittadini l'attuazione delle misure di prevenzione;

- **performance individuale** (art. 9 del d.lgs. n. 150/2009). Vanno inseriti gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori, in particolare gli obiettivi assegnati al RPCT, ai dirigenti apicali in base alle attività che svolgono per prevenire il rischio di corruzione ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. l-bis), l-ter), l-quater) del d.lgs. n. 165/2001, ai referenti del responsabile della corruzione, qualora siano individuati tra il personale con qualifica dirigenziale.

Inoltre, nel “Sistema di misurazione e valutazione delle performance”, ex art. 7 del d.lgs. n. 150/2009, devono essere inseriti gli obiettivi, individuali e/o di gruppo, assegnati al personale formato che opera nei settori esposti alla corruzione ed ai referenti del RPCT, qualora siano individuati tra il personale non dirigente.

Dell'esito del raggiungimento di questi specifici obiettivi individuati nel PTPCT (e dunque dell'esito della valutazione delle performance organizzativa ed individuale), se ne dovrà dare specificamente conto nella Relazione delle performance (art. 10, d.lgs. n. 150/2009).

Il RPCT dovrà inoltre tener conto dei risultati emersi nella Relazione delle performance, al fine di:

- effettuare un'analisi per comprendere le ragioni/cause in base alle quali si sono verificati gli scostamenti rispetto ai risultati attesi;
- individuare le misure correttive, in coordinamento con i dirigenti (anche quali Referenti), in base alle attività che svolgono ai sensi dell'art. 16, co.1, lett. l-bis), l-ter), l-quater), d.lgs. 165/2001;
- inserire misure correttive tra quelle per implementare/migliorare il PTPCT.

Anche la performance individuale del RPCT è valutata in relazione alla specifica funzione affidata, inserendo, a tal fine, nel Piano della performance gli obiettivi ad egli affidati. Ciò anche allo scopo di consentire un'adeguata remunerazione, mediante il trattamento accessorio della funzione svolta.

Si sottolinea, inoltre, che l'attuazione delle misure previste nel PTPCT è opportuno divenga uno degli elementi di valutazione, per quanto possibile, anche del personale non dirigenziale.

L'evidenziata necessità di coordinare e di integrare, per alcuni aspetti, il PTPCT e il Piano della performance non può, comunque, condurre ad un'unificazione *tout court* degli strumenti programmatori, stanti le diverse finalità e le differenti responsabilità connesse.

Indubbiamente alcune analisi che l'amministrazione è tenuta a condurre per il Piano della performance sono utili anche per il PTPCT (si consideri l'analisi di contesto interno laddove è richiesto un esame della struttura organizzativa o la stessa mappatura dei processi (cfr. Allegato 1, § 3.2. “Analisi del contesto interno”) e viceversa (l'individuazione dei responsabili delle misure e dei loro obiettivi nel PTPCT è necessario sia considerata in termini di performance individuale e di struttura nel Piano delle performance). Tuttavia, anche a seguito di un confronto sul tema svolto con il Dipartimento della Funzione pubblica, l'ANAC ritiene che la necessità di ottimizzare le analisi e i dati a disposizione delle amministrazioni non può condurre ad unificare i due Piani, stanti le diverse finalità e le distinte responsabilità connesse.

Proprio di queste differenze viene data una precisa risposta nel Piano. Per il PTPCT ciò che rileva è, da un lato, la gestione del rischio e la chiara identificazione delle misure di prevenzione della corruzione anche in termini di definizione di tempi e di responsabilità e, dall'altro, per la parte della trasparenza, l'organizzazione dei flussi informativi di ogni fase fino alla pubblicazione nella sezione “Amministrazione Trasparente” e al monitoraggio.



## 7. AGGIORNAMENTO DEL PTPCT

L'art. 1, c. 8 della legge n. 190/2012 prevede che il PTPCT sia aggiornato entro il 31 gennaio di ciascun anno.

Non si prevede all'attualità un aggiornamento prima della scadenza prevista del 31 gennaio 2021. Il PTPCT sarà eventualmente aggiornato durante il 2020 solo ad esito di motivate evidenze che giustifichino l'opportunità e o la necessità di un aggiornamento.

## APPENDICE – Normativa in materia di anticorruzione e trasparenza

### Collegamenti ipertestuali

- [Piano Nazionale Anticorruzione e Linee di indirizzo](#)
- [Piani di prevenzione della corruzione](#)
- [Codici di comportamento](#)
- [Vigilanza](#)
- [Provvedimenti di ordine](#)
- [Linee guida ANAC relative al Ministero dell'interno](#)
- [Segnalazioni di illecito - \*whistleblower\*](#)



# **PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA 2020–2022**

**Gennaio 2020**