

2021

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA 2021–2023



Autorità di Sistema Portuale
del Mare di Sardegna

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



Sommario

| | |
|--|-----------|
| PREMESSA | 4 |
| INTRODUZIONE..... | 6 |
| I recenti orientamenti..... | 7 |
| L'IMPIANTO DELL'ANTICORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA. | 10 |
| 1.1 <i>Anticorruzione ed Autorità di sistema portuale.....</i> | <i>12</i> |
| 1.2 <i>Stato di attuazione del Piano.....</i> | <i>15</i> |
| 2. SOGGETTI COINVOLTI NEL PROCESSO DI PREDISPOSIZIONE DEL PTPCT | 21 |
| 2.1 <i>Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).....</i> | <i>21</i> |
| 2.2 <i>Gli organi di indirizzo politico.....</i> | <i>21</i> |
| 2.3 <i>I referenti per la prevenzione.....</i> | <i>22</i> |
| 2.4 <i>Il personale a supporto del RPCT ed i Gruppi di lavoro.....</i> | <i>22</i> |
| 2.5 <i>Dipendenti.....</i> | <i>25</i> |
| 2.6 <i>Stakeholder.....</i> | <i>25</i> |
| 2.7 <i>La Collaborazione tra amministrazioni – L'Associazione dei porti italiani.....</i> | <i>25</i> |
| 3. IL PROCESSO DI ELABORAZIONE DEL PTPCT. | 27 |
| 3.1 <i>Analisi del contesto interno ed esterno.....</i> | <i>27</i> |
| 3.1.1 <i>Analisi del contesto esterno.</i> | <i>28</i> |
| 3.1.2 <i>Analisi del contesto interno.....</i> | <i>31</i> |
| 3.2 <i>Individuazione delle aree di rischio obbligatorie (PNA 2019).....</i> | <i>38</i> |
| 3.3 <i>La mappatura dei processi.</i> | <i>51</i> |
| 3.4 <i>La metodologia da utilizzare per la valutazione del rischio corruttivo.....</i> | <i>52</i> |
| 3.5 <i>Ponderazione del rischio.....</i> | <i>52</i> |
| 4. TRATTAMENTO DEL RISCHIO ED INDIVIDUAZIONE DELLE MISURE PER NEUTRALIZZARLO..... | 53 |
| 4.1 <i>Misure obbligatorie.....</i> | <i>53</i> |
| 4.1.1 <i>Adempimenti in materia di Trasparenza.</i> | <i>53</i> |
| 4.1.2 <i>Il Registro dei rischi. Individuazione dei rischi e delle misure prioritarie per il 2021.....</i> | <i>53</i> |
| 4.1.3 <i>Adozione del Codice di comportamento.....</i> | <i>55</i> |
| 4.1.4 <i>Rotazione ordinaria e straordinaria del personale.....</i> | <i>56</i> |
| 4.1.5 <i>Svolgimento di incarichi d'ufficio o attività e incarichi extra-istituzionali.....</i> | <i>56</i> |
| 4.1.6 <i>Inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali.....</i> | <i>56</i> |
| 4.1.7 <i>Svolgimento di attività successive alla cessazione del rapporto di lavoro con l'Amministrazione.....</i> | <i>56</i> |
| 4.1.8 <i>Formazione di commissioni, assegnazione agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in corso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione.....</i> | <i>56</i> |
| 4.1.9 <i>Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower).....</i> | <i>57</i> |
| 4.1.10 <i>Formazione.....</i> | <i>57</i> |



| | |
|---|-----------|
| 4.1.11 Patti di integrità negli affidamenti | 57 |
| 4.1.12 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile | 58 |
| 4.1.13 Monitoraggio dei tempi procedimentali | 58 |
| 4.1.14 Monitoraggio dei rapporti tra amministrazioni e soggetti esterni | 58 |
| 4.2 <i>Misure ulteriori</i> | 58 |
| 5. PROCESSO DI MONITORAGGIO SULL'IMPLEMENTAZIONE DEL PTPCT..... | 59 |
| 6. COLLEGAMENTO CON IL CICLO DELLE PERFORMANCE..... | 61 |
| 7. AGGIORNAMENTO DEL PTPCT | 64 |
| APPENDICE – Normativa in materia di anticorruzione e trasparenza | 65 |

PREMESSA

Gli eventi in corso consegnano a questo Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) 2021-2023 dell’Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sardegna un compito particolarmente gravoso: individuare le sfide future che attendono l’Ente sulla materia e, per altri versi, adeguarsi al nuovo modello organizzativo e di lavoro più flessibile e “remotizzato”. L’emergenza sanitaria planetaria dovuta al virus Covid-19 ha evidentemente stravolto qualsiasi scenario prefigurato in precedenza attraverso gli strumenti di pianificazione a disposizione sia di soggetti pubblici che privati, rendendone oltremodo problematico un loro aggiornamento.

Come già considerato nella [Relazione programmatica al bilancio di previsione 2021](#) e nel [Piano operativo triennale 2021-2023](#), permane tuttora la consapevolezza che gli scenari resteranno, per molti versi, indistinti, alla luce anche dell’imponderabilità del *fall-out* epidemiologico. Lo stesso Governo nazionale, nel Documento programmatico di bilancio 2021, sostiene infatti che *«il quadro presenta ancora molte fonti di incertezza legate alla seconda ondata dell’epidemia nei mesi autunnali e invernali, ed alle misure restrittive che saranno eventualmente implementate sia dall’Italia che dagli altri paesi europei»*, e già oggi ci sono forti timori per una “terza ondata” dovuta alle “varianti” del virus ancora poco conosciute.

In altri termini, laddove il PTPCT 2020-2022 ¹ si è trovato ad affrontare un’emergenza sanitaria in alcun modo prevedibile all’atto della sua adozione (gennaio 2020), il presente Piano reca la consapevolezza di dover gestire un contesto profondamente mutato, anche rispetto ai consolidati riferimenti finora assunti nell’elaborazione delle misure anticorruptive e di trasparenza.

Appare dunque ragionevole ritenere che saranno non solo questi, ma anche i prossimi adeguamenti del Piano a disegnare più compiutamente e dettagliatamente le future azioni di intervento e che quelle in questa sede indicate potranno subire slittamenti temporali e/o rimodulazioni in funzione dell’evolversi delle contingenze.

Il PTPCT 2021-2023, assieme a tutti gli altri documenti di pianificazione dell’Ente, è comunque chiamato ad assolvere ad una *mission* molto delicata nel contesto di criticità diffusa sopra accennata, rappresentando esso stesso uno strumento di resilienza dell’Apparato amministrativo e della *governance* del settore.

Ferma infatti restando l’inderogabilità dell’impianto normativo sotteso a preservare la cosa pubblica da fenomeni di *maladministration*, il Sistema dell’anticorruzione e della trasparenza dell’Ente dovrà dunque consentire la sostenibilità amministrativa di numerose attività, anche in considerazione delle trasformazioni in atto, sopra cennate, delle modalità di lavoro, per lo più da remoto,

¹ Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2020-2022 dell’Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna è stato adottato con decreto n. 42 del 31 gennaio 2020. Il Piano ed i suoi allegati sono scaricabili dal seguente [link](#).



attenuando, ove possibile, le incombenze, senza però disattendere la funzione di vigilanza a presidio della correttezza delle procedure.

INTRODUZIONE

La prima annotazione concerne una constatazione: l’Autorità nazionale anticorruzione – ANAC non ha ancora adottato, all’attualità, il Piano nazionale anticorruzione (PNA) 2020.

Il PNA è previsto dalla 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”. Il Piano ha durata triennale ed è aggiornato annualmente. Esso costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ai fini dell’adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione. Esso, inoltre, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione ed i relativi rimedi e contiene l’indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione.

L’ultimo Piano, che deve ritenersi tuttora vigente, è il [PNA 2019](#), adottato con delibera del Consiglio dell’ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019, ed in base ad esso – strumento peraltro incluso tra le fonti di primo livello dell’impianto giuridico nazionale anticorruzione – è stato appunto predisposto il PTPCT 2020-2022 di questa Autorità di sistema portuale.

Venendo, pertanto, a mancare la linea di indirizzo prevista dalla legge per la redazione del nuovo PTPCT, nell’elaborazione del presente Piano, oltre ai riferimenti già dettati dal PNA 2019, sono state tenute in considerazione le:

- azioni contemplate nel PTPCT 2020-2022 che non hanno avuto, per diverse ragioni, applicazione nel corso del 2020;
- indicazioni provenienti dall’ANAC o da altri soggetti nazionali competenti in materia nel corso del 2020;
- interlocuzioni con gli *stakeholder*.

Nella forma redazionale, il PTPCT 2021-2023 risulterà maggiormente essenziale rispetto alle annualità precedenti, rinviando ad esse i contenuti di fondo rimasti invariati.

Sono quindi mutate dalle specifiche sezioni delle Premesse del Piano 2020-2022 (pagg. 3 e ss.) le descrizioni circa l’impianto giuridico che definisce il quadro internazionale e nazionale in tema di anticorruzione e trasparenza, nonché circa la struttura portante del sistema “decentrato”, riferibile essenzialmente ai Piani triennali di prevenzione della corruzione e per la trasparenza, che saranno all’occorrenza richiamati, formando in tal modo parte integrante del presente Piano.

I recenti orientamenti.

Come sopra osservato, nell'assenza di indicazioni provenienti dall'aggiornamento del PNA, fonti di indirizzo possono essere rinvenute nei recenti documenti prodotti da soggetti di rilievo nazionale ed internazionale, nell'ambito dei quali poter individuare tracce di condotta che consentano di collimare le misure di contrasto alla corruzione e per la trasparenza con i nuovi scenari emergenziali.

In simile contesto rileva richiamare quanto enunciato dall'ANAC nel luglio scorso ². L'Autorità ritiene infatti che un adeguato livello di digitalizzazione e la disponibilità di personale tecnico debbano divenire requisiti fondamentali nel processo di qualificazione delle stazioni appaltanti, affinché gli acquisti più complessi vengano svolti soltanto da amministrazioni dotate delle competenze necessarie, favorendo le economie di scala e contenendo i costi amministrativi per le imprese. Per sostenere la diffusione delle piattaforme potrebbe essere utile – sempre secondo ANAC – mettere gratuitamente a disposizione le tecnologie telematiche e il supporto tecnico, prevedere politiche di incentivazione legate ai risultati raggiunti ed assumere nuove risorse con competenze specifiche.

L'ANAC sembra, dunque, orientarsi verso una soluzione delle problematiche nascenti in situazioni emergenziali mediante una semplificazione delle procedure e standardizzazione della gestione dei processi, specialmente quelli di approvvigionamento, pur conservando l'impianto di contrasto alla corruzione, senza intervenire sulla riduzione dei fattori di rischio.

Un'altra autorevolissima e recente posizione è stata espressa dall'*Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD/OCSE – Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) il 26 maggio 2020. L'Organizzazione ha rilasciato un documento dal titolo: *Policy measures to avoid corruption and bribery in the COVID-19 response and recovery*, in cui effettua un'analisi di come attori pubblici e privati giochino il proprio ruolo in una dinamica emergenziale, spostando l'attenzione dagli aspetti organizzativi e procedurali agli aspetti dinamici e relazionali, veri precursori dei fenomeni corruttivi. L'OCSE raccomanda, per esempio, di evitare l'uso di intermediari, invita a rafforzare i meccanismi di tutela dei “segnalanti”, senza però, a differenza di ANAC, menzionare la riduzione o semplificazione delle misure di prevenzione adottate. Anzi, nel documento viene specificato che: *“Le misure di prevenzione della corruzione previste dagli standard OCSE in materia di anti-corruzione, integrità, appalti e concorrenza dovrebbero continuare ad essere applicate”*.

In sostanza, secondo l'OCSE, durante le emergenze, procedure e controlli devono essere mantenuti ed è importante intervenire non tanto sui processi, ma sugli interessi (pubblici e privati) che circolano al centro e alla periferia del settore pubblico. È pertanto necessario regolare tali interessi

² Cfr. [“Relazione annuale 2019 – L'Autorità e l'emergenza Covid-19”](#), Camera dei deputati, Roma, 2 luglio 2020.

in gioco, evitando di avallare le aspettative di parzialità degli operatori economici e degli altri destinatari della pubblica amministrazione.

Un altro aspetto di particolare rilevanza nella fase emergenziale è rappresentato dagli adempimenti connessi alla trasparenza. Ormai la trasparenza è ritenuta un principio cardine delle riforme dell'ultimo decennio ed è uno dei termini chiave per interpretare ed affrontare l'emergenza che stiamo vivendo.

La crisi ci mostra come la trasparenza – intesa quale strumento di conoscibilità e possibilità di comprendere – sia, da un lato, una condizione necessaria per la garanzia dei diritti, sebbene, dall'altro, non mostri automatismi, né caratteristiche di integrazione sistemica, dal momento che la conoscenza poggia su un'informazione che deve anzitutto essere formata, raccolta e garantita, sia in termini di quantità che di qualità.

Pertanto, l'attuale fase emergenziale richiede di essere governata con una dose ulteriore di pubblicità: salve limitate e circoscritte eccezioni, si impone una completa messa a disposizione di tutti gli atti di gestione emergenziale, dei documenti che supportano l'assunzione delle diverse decisioni: questo anzitutto per consentire di valutare la proporzionalità ed adeguatezza di scelte che incidono in modo inusuale (sia per le forme, che per la sostanza) sui diritti di ciascuno. Essa assume un ruolo centrale in particolare nel campo dei contratti, ponendo minime garanzie ad un sistema chiamato a muoversi anzitutto con celerità e a compensare le eventuali evoluzioni dell'ordinamento nella direzione di una deregolamentazione (sia essa per deroga, sospensione, abrogazione o revisione del codice dei contratti) che non può portare con sé la perdita di attenzione ai valori dell'integrità, dell'imparzialità, della concorrenza.

La trasparenza ha però un costo, richiede impegno, specie nella sua forma tradizionale di diritto di accesso ai documenti ed anche nella sua forma di “accesso generalizzato” (il cosiddetto FOIA).

In questi termini si è espresso anche il Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busia, in occasione dell'audizione presso l'8^{va} Commissione della Camera dei deputati, lo scorso 2 febbraio, in relazione alla “Proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza – PNRR”³: *«Sia con riferimento agli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. n. 33 del 2013 sia in materia di contratti pubblici è necessario ripensare gli adempimenti previsti che al momento appaiono particolarmente gravosi per amministrazioni e comuni, soprattutto di ridotte dimensioni demografiche, sia da un punto di vista economico che amministrativo. L'attuale sistema è, infatti, basato sull'obbligo imposto a carico di ogni Amministrazione, a prescindere dalla estensione, di creare sul proprio sito una sezione “Amministrazione trasparente”, secondo regole dettate centralmente. Tale onere, da alcuni soggetti avvertito come gravoso, anche in termini economici, spesso non risulta adempiuto in maniera completa e corretta, determinando di fatto una carenza di informazioni oltre che una violazione delle disposizioni vigenti. Accanto a ciò, il sistema non*

³ <file:///C:/Users/ALESSA~1/AppData/Local/Temp/Testo.pdf>



produce i benefici sperati, in quanto la natura dei dati caricati spesso non è in formato aperto rendendo particolarmente difficili sia la successiva rielaborazione che le attività di controllo.».

Il Presidente Busia pone anche una possibile soluzione: *«Sarebbe molto più efficiente la creazione di una piattaforma unica della trasparenza che consenta alle pubbliche amministrazioni di caricare direttamente i dati e quindi in un unico luogo virtuale, accessibile a chiunque (al quale dovrebbero rinviare i siti istituzionali degli enti interessati) all'amministrazione centrale di disporre di una quantità maggiore e più puntuale di informazioni: una sorta di portale di portali, un punto unico di accesso e consultazione, in grado di semplificare sia le attività di pubblicazione da parte delle amministrazioni che di consultazione.».*

L'IMPIANTO DELL'ANTICORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA.

Il primo livello ed il secondo livello del PTPCT

Il sistema giuridico nazionale in materia di anticorruzione e trasparenza si fonda su due principali livelli normativi e di pianificazione. Il primo è di grado internazionale e nazionale e trova base all'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle nazioni unite contro la corruzione, da cui deriva, per l'Italia, 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”*, che prevede, sinteticamente, la predisposizione di un Piano nazionale anticorruzione (PNA). Il secondo è riferibile ad un piano decentrato, ovvero il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza – PTPCT, che deve essere adottato da ogni pubblica amministrazione ed in cui vengono implementate le disposizioni normative e le indicazioni attuative nazionali contenute nel PNA.

L'ANAC negli anni ha emanato numerosi PNA che hanno consentito alle diverse amministrazioni di attuare, con successo crescente, il sistema anticorruzione. In particolare, le autorità di sistema portuale sono state oggetto di specifica attenzione nell'[Aggiornamento 2017](#) al PNA, di cui alla Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017.

Nel 2019 l'ANAC ha quindi adottato un nuovo PNA che di fatto sostituisce i precedenti (Delibera n. 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.

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



Come sopra cennato, nel 2020 l'ANAC non ha emanato alcun PNA, probabilmente a causa del perdurare dell'emergenza pandemica ⁴.

⁴ In merito agli approfondimenti normativi sulla programmazione del sistema anticorruzione e trasparenza su due livelli si richiama il contenuto del [PTPCT 2020-2022 § Premessa – il primo livello – Il secondo livello](#).

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

1.1 Anticorruzione ed Autorità di sistema portuale.

Per quanto rileva in questa sede, si osserva che l'applicazione delle norme anticorruzione nelle AdSP presenta talune singolarità che persistono ancora oggi, sia per la natura giuridica del rapporto di lavoro dei propri dipendenti sia per la natura giuridica dell'Ente stesso⁵. Le problematiche di attuazione del Piano evidenziate 2019, non sono state risolte definitivamente del 2020 a causa dell'emergenza pandemica del Covid-19.

Per quanto riguarda il nuovo PTPCT 2021-2023, il contenuto dello stesso dovrà dunque riguardare aspetti all'attualità ancora incerti e non definibili con la necessaria certezza, in ragione dell'emergenza Covid-19 – di cui si riferirà ampiamente in seguito - del persistere di una fase transitoria legata al completamento dell'estensione della circoscrizione dell'Ente, al completamento della pianta organica e all'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 da 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.

Non di meno si deve evidenziare che la piena attivazione della Legge di riforma sta incontrando in tutta Italia non poche difficoltà che si possono trovare riscontro in recenti interventi di livello nazionale di numerosi operatori portuali.⁶

⁵ Per approfondimenti si richiama il [PTCPT dell'ente 2020-2022](#).

⁶ 15/09/2020 "Porti, gli effetti da correggere di una riforma sbagliata / L'intervento" <https://www.shipmag.it/porti-gli-effetti-da-correggere-di-una-riforma-sbagliata-lintervento/>; 16/10/2020 "Un'unica amministrazione per i porti italiani" <https://www.themeditelegraph.com/it/transport/ports/2020/10/16/news/un-unica-amministrazione-per-i-porti-italiani-1.39425411>.

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, né il 2020 è risultato anno di questa possibilità a causa dell'emergenza Covid-19, peraltro con il personale quasi interamente inviato secondo le direttive ministeriali in *smart working*, ben lontano fisicamente non solo alla sede di appartenenza ma soprattutto alle sedi portuali di nuova acquisizione che non hanno una stabile struttura amministrativa di gestione.

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.

03/11/2020 *Porti, Duci (Federagenti): "O si attua pienamente la riforma, o ne facciamo un'altra"*
<https://www.informazionimarittime.com/post/porti-duci-federagenti-o-si-attua-pienamente-la-riforma-o-ne-facciamo-unaltra>

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 l'assenza di un PNA 2020 e richiesta acquisizione di tutti i preliminari suggerimenti relativa al PTPCT 2021-2023 (nota prot. n. 23829 in data 07/12/2020;
 - non sono pervenuti suggerimenti dai soggetti consultati;
2. pubblicazione della bozza del PTPCT 2021-2023 ai fini di raccogliere le osservazioni/suggerimenti degli Organi di indirizzo dell'Ente, dei dipendenti, degli *stakeholder* e della cittadinanza interessata (consultazione aperta con nota prot. 5409 in data 16/03/2020 e contestuale pubblicazione sul sito AdSP);
 - è pervenuto un solo suggerimento/osservazione;
3. valutazione delle indicazioni pervenute ed eventuale modifica della proposta di PTPCT;
 - è stato richiesto di indicare quale *debba essere il comportamento del dipendente in caso di "scontistica" e/o convenzioni agevolate nei servizi offerti da terzi*. L'osservazione è stata ritenuta fondata ed è stato indicato il "metro" comportamentale nell'apposito Codice;
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 della trasparenza 2021-2023 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 2022-2024, allorché, si auspica, l'Ente avrà conseguito la prevista stabilità organica e operativa e soprattutto superato, si spera, l'emergenza pandemica dovuta al Covid-19.

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 ⁷.

⁷ In questi termini l'ANAC nel PNA 2019, in nota 11 a pag. 20.

Ciò significa che l’Autorità, 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 2021-2023 – PTF” (Allegato C),
- che si accludono 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 2020 (PTPCT – Aggiornamento 2020 ⁸), 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 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

⁸ Con decreto n. 42 del 31.01.2020, è stato approvato l’aggiornamento per l’anno 2020 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 seguente [link](#):

Mare di Sardegna, nella quale sono presenti nuove e diverse funzioni rispetto ai due suddetti, soppressi Enti, come pure una circoscrizione più molto ampia della precedente, annotando come a tale trasformazione ancora non sia corrisposta una sostanziale modifica della preesistente dotazione organica.

L'ANAC auspicava, 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 RPCT dell'AdSP per l'anno 2019, lo sviluppo delle misure accennate nel PTPCT e l'attuazione di quelle previste.

Con la [delibera n. 361 del 22 aprile 2020](#), concernente misure di prevenzione della corruzione adottate dall'Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna, l'ANAC ha definitivamente chiuso il fascicolo ispettivo con la verifica della relazione del RPCT del 2019 e del Piano Anticorruzione 2020-2022, ritenendo che: «... *nel PTPCT sono state esaminate l'organizzazione, le sue regole e le sue prassi di funzionamento in termini di "possibile esposizione" al fenomeno corruttivo e che il PTPCT è uno strumento di programmazione in continuo e progressivo sviluppo, si ritiene che l'amministrazione abbia dimostrato di aver attivato azioni volte a ridurre, al presente, il rischio di comportamenti corruttivi e che è da attendersi per le prossime annualità un maggiore e puntuale livello di analisi e di misure.* [...]».

Il 2020 si è evidentemente aperto con il riconoscimento da parte di ANAC dell'enorme sforzo fatto dalla Struttura preposta all'anticorruzione e alla trasparenza e dal personale tutto per riorganizzare il nuovo Ente ed implementare il sistema di contrasto alla corruzione di pubblicità. Ma – come si è accennato – lo scoppio della pandemia Covid-19, ha radicalmente modificato i piani dell'Ente, compreso il l'aggiornamento del PTPCT. Si è dovuto infatti dare priorità alla riorganizzazione delle attività del personale in *smart working*, e presenza (con le opportune misure di sicurezza) secondo le direttive ministeriali e nel contempo assicurare tutte le misure di emergenza per il funzionamento delle attività portuali che non si sono mai fermate neppure per un giorno.

È del tutto evidente che i cronoprogrammi e le previsioni fatte a fine 2019/inizio 2020 sono state del completamente stravolte dal primario compito dell'Ente di assicurare la continuità dell'operatività dei porti durante l'emergenza, garantendo la massima sicurezza al personale e agli operatori portuali e nel contempo evitare ogni soluzione di continuità all'attività amministrativa generale dell'Ente. Per tali motivi con [decreto n. 240 del 1° luglio 2020](#) il Presidente, sentito il Comitato di gestione, ha modificato la tabella di cui al paragrafo 4.1.2 con nuove scadenze, sostanzialmente rispettate, con alcuni distinguo di cui si dirà in seguito nei pertinenti paragrafi.

Alcune attività, invece, in ragione proprio dell'assetto emergenziale legato alla pandemia, non solo sono state anticipate, ma enormemente potenziate. Ci si riferisce soprattutto alla "PAM –

Piattaforma Aziendale Multitasking” ed in particolare a due suoi sezioni: il “Portale di informazione e formazione – Anticorruzione e Trasparenza” ed il “Portale Performance e Formazione”.

Il Programma triennale della trasparenza prevedeva, entro il mese di luglio 2020, la messa a disposizione del personale dell’Autorità di una *intranet* dedicata alle attività di Anticorruzione e Trasparenza. Lo stato emergenziale ha invece spinto tale processo e, a partire dalla primavera 2020, è stata creata un’apposita piattaforma dai contenuti innovativi che ha consentito di condividere con tutto il personale che prestava la propria attività in presenza ed in remoto un poderoso sistema documentale interno ed una piattaforma di formazione che ha raggiunto e formato la quasi totalità dei dipendenti.

Ciò opportunamente premesso, si specifica che in relazione alle previsioni del PTPCT 2020-2022 sono state assunte, nel corso dell’anno di riferimento, le sottoelencate iniziative:

- *Linee guida del sistema di programmazione, misurazione e valutazione delle performance (sistema di performance) Aggiornamento 2020* (delibera Comitato di gestione n. 8 del 25 giugno 2020), le quali, oltre ad ottimizzare i sistemi di misurazione e valutazione delle performance, hanno previsto la formalizzazione del legame tra Sistema di performance ed attuazione del Piano per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, nonché del correlato assolvimento degli obblighi di pubblicità;
- *Regolamento delle Riunioni del Comitato di gestione*, ove sono riportati i casi di incompatibilità e conflitti di interesse con i richiami di cui all’art. 7 del dPR n. 62/2013 (delibera del Comitato di gestione n. 7 del 25 giugno 2020);
- attuazione della “PAM Piattaforma Aziendale Multitasking” ed in particolare a due suoi settori il “Portale di informazione e formazione – Anticorruzione e Trasparenza” ed il “Portale Performance e Formazione” (il sito è una *intranet* interna non consultabile dall’esterno);
- *Ordinanza 12 del 13 maggio 2020* di modifica dell’*Ordinanza 127/2018* sui diritti portuali nei porti di Cagliari, Oristano, Porto Torres, Olbia e Golfo Aranci, con cui vengono specificate le procedure da intraprendere per la richiesta e l’invio dei dati necessari alla fatturazione degli importi da versare;
- *Regolamento sull’accesso agli atti ex legge n. 241/1990, accesso Civico, accesso generalizzato (FOIA)*, adottato, conformemente a quanto previsto nel PTPCT 2020-2022, con decreto n. 303 del 30 luglio 2020. A tal riguardo si specifica che è stato altresì realizzato e disciplinato il “Registro degli accessi” con apposito sistema telematico all’interno delle Piattaforma “PAM”, raggiungibile anche dall’esterno sulla sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale dell’Ente, consultabile da questo [link](#);
- *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*, adottato, conformemente a quanto previsto nel PTPCT 2020-2022, con decreto n. 304 del 30 luglio 2020;

- *Aggiornamento del “Regolamento d’uso delle aree demaniali marittime ricadenti nella circoscrizione territoriale dell’Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sardegna”*, adottato con delibera Comitato di gestione n. 17 del 30 novembre 2020.

Inoltre, in funzione dell’analisi del contesto interno, sono state svolte le seguenti attività:

- “Mappatura dei processi delle aree a rischio corruttivo”;
- “Avvio dell’attività di redazione delle schede relative ai procedimenti amministrativi per Ufficio ed Area”, consultabile sulla sezione “Amministrazione trasparente” al seguente [link](#). L’attività proseguirà nel 2021 come obiettivo prioritario;
- “Proposta di linee guida” da inserire nella regolamentazione dell’Ente in merito alla redazione delle Carte dei Servizi di interesse economico generale ed alle modalità di pubblicazione sulla sezione “Amministrazione trasparente” secondo la vigente normativa. Il documento troverà attuazione in parte nel presente piano e sarà base di lavoro per il gruppo dedicato alla “*Ricognizione dei servizi pubblici erogati e predisposizione delle carte dei servizi*”. Parte del lavoro è già *online* nella sezione dedicata al seguente [link](#) ;
- *Manuale per la gestione dell’attività contrattuale*, adottato con decreto n. 42 del 18 febbraio 2021;
- “Regolamento sul procedimento amministrativo”, già predisposto in bozza e che verrà adottato definitivamente entro il 2° trimestre 2021.

Il quadro di cui sopra è completato dai provvedimenti già assunti nel corso del 2018 e 2019, in vigenza del PTPCT di quell’anno.

I regolamenti adottati nel 2020 sono accessibili con i link riportati nel presente Piano per farne parte integrante, i precedenti sono reperibili, con quelli del 2020, nella sezione “Amministrazione Trasparente” – sottosezione “*Disposizioni Generali – Atti generali*”.

Ulteriori approfondimenti circa le questioni di carattere generale che hanno influenzato negativamente o anche positivamente l’attuazione del PTPCT 2020-2022, già cennate in precedenza, troveranno nella prosecuzione del presente Piano i relativi approfondimenti.

Si segnala inoltre che in attuazione dell’aggiornamento 2020 sono state altresì assunte le ulteriori misure sottoindicate:

- *Indagine sulla Customer Satisfaction*, rilevazione effettuata mediante questionario e rivolta all’utenza per via telematica (dovuta al Covid-19) al fine di acquisire da le valutazioni degli stakeholder sull’attività dell’Ente;
- attività formativa, come anche meglio specificato nell’allegato Piano triennale della formazione, che nel corso del 2020, nonostante l’emergenza sanitaria ha visto una consistente aliquota di personale svolgere corsi di aggiornamento in tutti i principali settori a rischio corruzione grazie al nuovo “*Piano di formazione del personale 2020-2022*” adottato dall’Ente con decreto n. 345 del 27 agosto 2020 e anche grazie alla “*PAM - Portale di informazione e formazione – Anticorruzione e Trasparenza*”;

Riguardo a quest'ultimo aspetto, si evidenzia che orientativamente nel corso del 2° o 3° trimestre 2021, verrà proposto al personale un nuovo percorso formativo obbligatorio e facoltativo da svolgersi attraverso l'ormai collaudata "PAM - Portale di informazione e formazione – Anticorruzione e Trasparenza".

In merito al completamento della pianta organica, anche per questa tematica l'emergenza pandemica e le disposizioni correlate hanno influenzato negativamente il processo in corso, sempre considerato prioritario per l'Ente. Ciononostante con [decreto n. 474 del 7 dicembre 2020](#), modificato con [decreto n. 492 del 17 dicembre 2020](#) sono state attivati i bandi per le progressioni interne del personale, procedimento concluso con l'approvazione delle graduatorie di cui al [decreto n. 504 del 23 dicembre 2020](#). Inoltre, a mezzo del [decreto n. 477 del 9 dicembre 2020](#), l'Ente ha bandito un concorso esterno per n. 16 profili professionali, tutt'ora in corso. L'attività di *recruiting* continuerà anche nel 2021 in funzione di una modifica della pianta organica già prevista nel [Piano operativo triennale - POT 2021-2023](#).

L'emergenza Covid-19, come riportato nel [POT 2021-2023](#), ha indirizzato tutte le risorse "informatiche" dell'Ente verso *«l'implementazione dei sistemi interni ICT e di tutti i sistemi necessari a garantire la continuità operativa, anche da remoto, sviluppando una piattaforma aziendale di condivisione multitasking. Una "Digital Workplace", ideata dalla Direzione Pianificazione e Sviluppo e l'Ufficio ICT, con l'obiettivo di creare una sede virtuale sempre aperta e raggiungibile anche da remoto, catalizzando in modo sempre più partecipativo le normali attività lavorative, trasformandole in processi digitali. Una piattaforma intranet aziendale condivisa da diversi utenti, accessibile su autenticazione da un unico punto d'ingresso, a seconda di ruoli e competenze.»*.

Alla luce di ciò è prevedibile, se non auspicabile, una revisione nel 2021 dei piani e delle prospettive previste per il settore informatico nel 2020, a causa del perdurare dell'emergenza pandemica e, probabilmente, anche in virtù dei possibili, nuovi, indirizzi nazionali anticipati nelle linee di indirizzo programmatiche del Governo presieduto dal Prof. Mario Draghi, insediatosi lo scorso 13 febbraio.

Non ultimo, merita un approfondimento il previsto programma per l'adozione di un "Manuale di processo" che, nel rispetto delle competenze di cui al funzionigramma, precisi per ciascuna fase della procedura: 1) le modalità di svolgimento; 2) 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 3) il flusso informativo e il monitoraggio dei dati per il RPCT (il predetto manuale potrà integrare le diverse linee guida/direttive).

Come il indicato nel POT 2021-2023 al §5.2.2, *«l'Ente ha svolto nel corso del 2020, nell'ambito dell'analisi del contesto interno previsto dal Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, un'approfondita analisi dei processi di competenza di ciascuna struttura dirigenziale. Il documento evidenzia la necessità di proseguire*

gli obiettivi di armonizzazione delle procedure non tanto attraverso la redazione di un unico manuale procedurale interno, che appare all'attualità di difficile realizzazione a causa delle ulteriori modifiche organizzative necessarie e del conseguente incremento del personale, ma attraverso un futuro obiettivo di definizione ed armonizzazione dei processi di ciascuna area dirigenziale.

L'armonizzazione delle procedure favorirà quindi il già avviato percorso di "unificazione" dei procedimenti, ma questo non sarà sufficiente. A monte è, infatti, necessaria una profonda ed ulteriore revisione del tessuto regolamentare dell'Ente. Innanzitutto, come già previsto dal richiamato PTPCT 2020-2023, l'Autorità deve mirare, data la particolare natura giuridica della stessa, ad un'ulteriore fase di Business Process Reengineering e dunque di una revisione regolamentare interna che possa disciplinare in maniera completa le più rilevanti procedure che saranno individuate in base ai contenuti dei Piani anticorruzione dell'Ente, deputata tal fine.»

Già in risposta a questa necessità ed in relazione alle criticità individuate con la "Mappatura dei processi" sopra cennata, l'Ente ha adottato il già richiamato "Manuale per la gestione dell'attività contrattuale". In ragione di ciò, non verrà, pertanto, inserito un unico "Manuale di processo dell'Ente", mentre sarà data priorità, nel cronoprogramma del presente Piano, al completamento:

- della regolamentazione interna;
- della pianta organica ed alla sua modifica a seguito del nuovo funzionigramma;
- delle schede dei procedimenti.

2. SOGGETTI COINVOLTI NEL PROCESSO DI PREDISPOSIZIONE DEL PTPCT

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

Successivamente alla designazione del Presidente dell’Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna, Prof. Avv. Massimo Deiana ed alla approvazione della nuova pianta organica dell’Ente, con [decreto n. 51 del 21 febbraio 2019](#), il Dott. Alessandro Franchi, Dirigente della Direzione Pianificazione e Sviluppo, è stato nominato Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT) dell’Ente.

Il RPCT (o anche 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 [Allegato 3 al PNA 2019](#). Per maggiori informazioni si richiama il §2.1 del [PTPCT 2020-2022](#).

2.2 Gli organi di indirizzo politico

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 entro il mese di settembre 2021, 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’emergenza Covid-19 e l’organizzazione interna e l’insufficiente dotazione organica, così anche da sensibilizzare, in vista del prossimo aggiornamento del PTPCT, gli organi di indirizzo politico. Con le medesime tempistiche verrà proposto al Comitato la revisione del proprio regolamento di funzionamento con l’inserimento di norme derivanti dal “Codice Etico” in elaborazione in apposito tavolo istituzionale con l’Associazione dei Porti Italiani, di cui si dirà meglio nell’apposito paragrafo.

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.

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

Con il PTPCT 2020-2022, confermate dal presente Piano sono state introdotte, 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 prosecuzione (con eventuali aggiornamenti) della mappatura completa dei processi (già svolta in buona parte nel 2020) 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 soprattutto 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 e dalla emergenza Covid 19. Si ritiene, pertanto, attraverso una ipotizzabile stima, che le attività di mappatura completate nel 2020 (sola mappatura) non potranno essere terminate prima della fine del 2021 con la valutazione dei rischi e trasformate in registro dei rischi non prima della fine del 2022.

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 del 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 (*cfr.* paragrafo 1.2). Appare quindi necessaria la predisposizione di un provvedimento organico in cui si individuino, ai fini dell’anticorruzione e della 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.

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 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 l'aggiornamento 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 di un nuovo "Regolamento sulle operazioni portuali" 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 e formazione elenco dei servizi di interesse economico generale erogati e predisposizione delle carte dei servizi⁹ : 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);*

⁹ Sulla base delle linee guida redatte nel 2020.

8. *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);

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.

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 ¹⁰.

¹⁰ Per maggiori informazioni si richiama il §2.4 del [PTPCT 2020-2022](#).

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 2022-2024 si prevede una ulteriore fase di consultazione all'interno della "giornata della trasparenza", rinviata per l'emergenza legata alla pandemia da coronavirus, di cui si dirà approfonditamente nell'allegato sulla trasparenza del piano.

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, c. 2 del d.lgs. 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 poiché si è compreso che solo attraverso una collaborazione di tutte le AdSP e del Ministero Vigilante (Infrastrutture e Trasporti, ora delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili) potevano risolversi quelle problematiche di applicazione delle norme anticorruzione e trasparenza.

Infatti, il 15 luglio 2019 si è tenuto presso Assoporti, un primo 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.

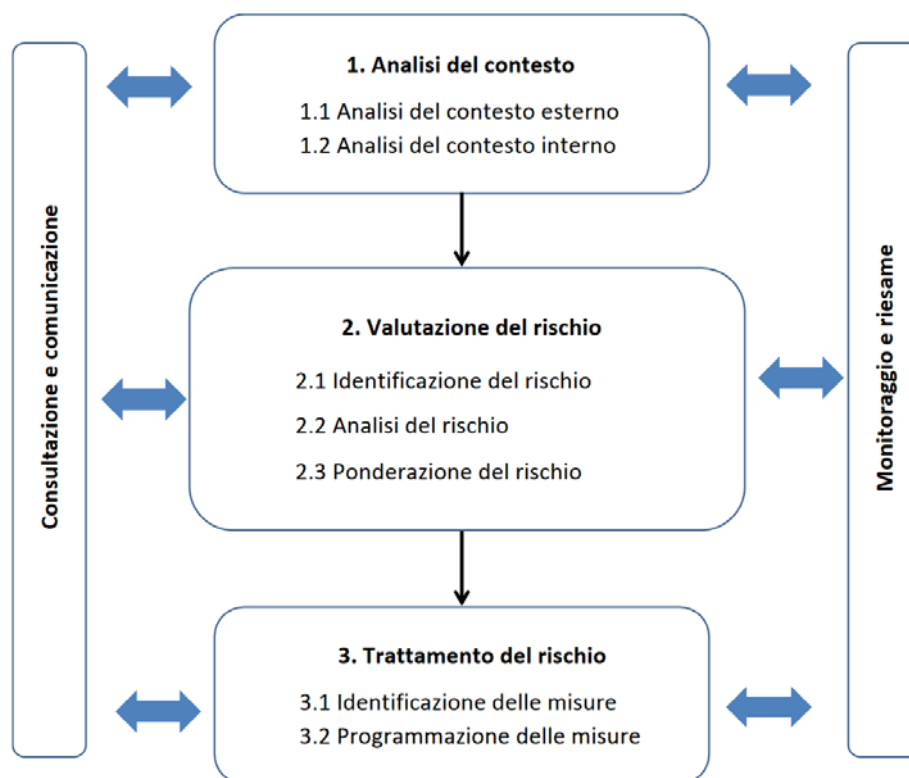
In particolare, nel codice etico e comportamentale si prevede che vengano sviluppate le tematiche del conflitto di interesse e del conferimento di incarichi anche alla luce della natura giuridica del rapporto di lavoro dei dipendenti delle AdSP.

Le riunioni sono andate avanti per tutto il 2020, pur con forti ritardi dovuti all'emergenza Covid-19. Nelle riunioni ad inizio 2021 si è addivenuti alla redazione delle prime proposte regolamentari, che verranno riportate nel prossimo PTPCT 2022-2024, o nel caso nell'aggiornamento di alcuni allegati del Piano.

3. IL PROCESSO DI ELABORAZIONE DEL PTPCT.

In merito al processo di elaborazione del PTPCT si richiama integralmente, per maggiori informazioni, il Capitolo 3 del [PTPCT 2020-2021](#) che prevede una elaborazione del piano secondo le 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

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 è stato attivato un sistema di gestione centralizzato e informatizzato dell'attività contrattuale, per tutti gli affidamenti superiori a 5.000 Euro, che ancora necessita di essere perfezionato ed ulteriormente regolamentato, ma soprattutto va sviluppato ulteriormente per fornire un preciso dato statistico. Il sistema è raggiungibile al seguente [Link](#).

3.1.1 Analisi del contesto esterno.

Transparency International ha pubblicato, per il 2020, il nuovo indicatore di percezione della corruzione (CPI) ¹¹ che posiziona il nostro Paese al 52° 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 giugno del 2020, evidenzia che per il 69% dei cittadini europei la corruzione è inaccettabile. La predetta indagine afferma che per circa sette cittadini europei su dieci la corruzione è diffusa nel proprio Paese e nelle istituzioni pubbliche nazionali (70%) e tra partiti e uomini politici (53%). I dati italiani di Eurobarometro mostrano che per l'88% degli abitanti della nostra penisola la corruzione è un fenomeno diffuso: per il 47% è un fenomeno in aumento, mentre per il 37% è un dato costante. Dal 2013, la percentuale di intervistati che considera diffusa la corruzione – a livello europeo – è diminuita in 18 Stati membri e solo una minoranza di europei ritiene che la corruzione influisca sulla propria vita quotidiana (26%). In Italia questa percentuale sale al 35%. *“Se la natura e la portata della corruzione variano da uno Stato membro*

¹¹ <https://www.transparency.org/cpi2019?/news/feature/cpi-2019>

all'altro, la corruzione nuoce all'intera Ue», si legge in una nota della Commissione. L'esecutivo europeo «*sta intensificando la sua lotta*» contro questa piaga, attraverso «*nuove regole per proteggere gli interessi finanziari dell'Ue da frodi e corruzione, rafforzamento delle procedure amministrative e penal?*», mentre è in definizione la Procura europea. Le norme anticorruzione sono trasversali negli ambiti di competenza Ue.

«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 2021 ha evidenziato che «*Vi è il rischio che molti, per motivi criminosi, possano trarre vantaggio dalla pandemia... in tale ambito, è determinante il ruolo che la Corte dei Conti svolgerà per il perseguimento degli obiettivi di prevenzione e repressione dei fenomeni di dispersione delle risorse pubbliche, che vanificano le politiche di bilancio e la possibilità di erogare servizi pubblici di qualità, con ulteriore aggravio per i cittadini e le imprese*»...».

Riguardo al contesto criminale, dalla relazione della Direzione Investigativa Antimafia – DIA presentata al Parlamento relativa al 1° semestre 2020 ¹² emerge quanto segue:

«Le caratteristiche tipiche del territorio e l'isolamento geografico dell'isola hanno, sino ad oggi, ostacolato il radicamento delle organizzazioni di tipo mafioso. Non si ha riscontro infatti della sussistenza di forme di criminalità gerarchicamente strutturate e dotate della capacità di controllare "militarmente" il territorio. Anche la delinquenza locale non ricerca un controllo diffuso ed egemonico del territorio ed è lontana dall'agire tipico dei sodalizi mafiosi, ma con questi non disdegna alleanze e accordi funzionali ad un reciproco vantaggio.

[...]

Esistono tuttavia evidenze, rilevate nel tempo, della presenza di soggetti collegati alle "mafie tradizionali" nonché alle proiezioni delle stesse che, oltre ad essere attivamente coinvolti nel traffico di stupefacenti, hanno evidenziato interessi nel riciclaggio dei proventi delittuosi realizzati in altre regioni. Il turismo in Sardegna invoglia le consorterie a ricercare forme di investimenti, soprattutto nel settore ricettivo e immobiliare che in alcune aree territoriali possono essere particolarmente significativi sul piano della redditività. È infatti emerso come organizzazioni criminali di origine campana si siano dedicate, talvolta con la complicità di amministratori pubblici, all'acquisizione del controllo di beni immobili nelle località turistiche del cagliaritano e nell'area costiera del sassarese.

[...]

Appare necessario un costante monitoraggio volto ad impedire il rischio di infiltrazioni nel tessuto socio-economico oltre alle attività preventive e repressive volte a contrastare gli altri traffici illeciti.

[...]

¹² Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia – Gennaio-Giugno 2020, pag. 376 e ss., pag. XCIII e ss.
<https://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/semestrali/sem/2020/1sem2020.pdf>

Il perdurante trend economico negativo²³³, aggravato dall'emergenza epidemiologica, può senz'altro incrementare il rischio di ingerenze criminali qualificate nei settori produttivi sardi.

Il capoluogo di regione appare maggiormente esposto all'influenza delle consorterie tipiche (campane e calabresi), le quali non disdegnano, tramite i consociati, di avviare collaborazioni criminali con le bande locali, soprattutto nei settori degli stupefacenti e delle armi.

[...]

Anche in Sardegna una particolare attenzione va posta al settore dello smaltimento illecito di rifiuti, seppur allo stato non direttamente riconducibile a sodalizi di tipo mafioso.

[...]

Nel Cagliariitano, così come in tutto il territorio sardo non risulta il radicamento di articolazioni riconducibili alle tradizionali consorterie mafiose. Tuttavia il capoluogo, attesa la rilevanza delle sue attività commerciali ed imprenditoriali, è maggiormente esposto all'influenza dei sodalizi tipici extraregionali che, tramite loro associati, pur non esercitando il controllo egemonico del territorio sono dediti prevalentemente al riciclaggio stringendo legami con le bande locali dedite al traffico di droga e di armi. Per quanto attiene al riciclaggio ed al reinvestimento di capitali di provenienza illecita è emerso come organizzazioni di origine campana si siano dedicate, talvolta con la complicità di amministratori pubblici, all'acquisizione del controllo di beni immobili nelle località turistiche costiere. Ulteriori inchieste hanno messo in luce l'interesse di alcune famiglie pugliesi e della criminalità calabrese nel settore del gioco e delle scommesse on line connesse con il riciclaggio.

[...]

In ultimo, merita un accenno il progetto di investimenti nelle energie rinnovabili previsto dal Piano Energetico Ambientale Regionale, che riguarda la diversificazione delle fonti primarie di energia, riducendo il ricorso a quelle connesse con l'uso dei derivati fossili. Un ruolo di rilievo è affidato allo sviluppo delle risorse eoliche, settore da monitorare con attenzione, essendo esposto al riciclaggio di capitali illeciti e alla distrazione dei finanziamenti pubblici e comunitari. Al riguardo, il Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Cagliari, nella relazione presentata in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020, ha precisato che "significative iniziative criminali hanno interessato il settore delle energie alternative, che ha trovato nella Sardegna un'area di elezione per l'insediamento di pale eoliche e impianti fotovoltaici. Attratte dai benefici economici e fiscali previsti dalla legge per incentivare lo sviluppo delle energie rinnovabili e profittando di una normativa caotica, in cui si intrecciano interventi dello Stato e della Regione che rispondono all'esigenza di favorire gli investimenti ma dovrebbero anche garantire la salvaguardia del territorio e del paesaggio, compagini criminose ben organizzate e diffuse anche in altre aree del territorio nazionale, hanno realizzato veri e propri impianti industriali per la produzione di energia sul falso presupposto che questa fosse destinata al servizio di attività agricole, in realtà mai intraprese..."».

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 negli anni scorsi 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.

Successivamente alla costituzione della AdSP del Mare di Sardegna non risultano rinvii a giudizio del personale interno. 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.

Durante il 2020, 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 2020-2022.

Purtroppo, si deve segnalare una significativa difficoltà riscontrata presso alcune Aree dirigenziali, anche in riferimento all'attuale emergenza pandemica, a produrre la suddetta relazione, privando pertanto il RPCT del necessario e previsto contributo dirigenziale in funzione della valutazione dell'andamento del Piano. Peraltro, per l'anno 2020, a fronte appunto delle intervenute problematiche connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, si è ritenuto opportuno ottimizzare ulteriormente le modalità compilative della Relazione di cui trattasi, trasponendo il modello di acquisizione su piattaforma online tramite il ricorso all'applicazione "Microsoft Forms" e, dunque, alla compilazione di uno specifico questionario. Sempre in ragione dello stato emergenziale in essere ed al fine di non gravare particolarmente sull'attività degli Uffici, è stato previsto di unificare le due semestralità previste dal Piano. Pertanto il periodo di riferimento della Relazione è stato ricompreso dal 01.12.2019 al 30.11.2020.

È evidente che l'analisi completa del contesto interno potrà essere compiutamente valutata solo quando, superata l'attuale fase pandemica di completamento della pianta organica, 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.

Inoltre, sfugge, attualmente, ad ogni valutazione relativa all'analisi del contesto interno l'attività svolta dal personale in *smart working* in deroga, previsto al momento di redazione del presente Piano al 30 aprile 2021 per il pubblico impiego. In questa fase non risulta evidente se la prestazione lavorativa svolta da remoto, e dunque al di fuori dalla sede di lavoro, possa eventualmente generare nuovi tipi di fenomeni corruttivi o se la parcellizzazione delle attività svolte nella propria abitazione e non nelle sedi istituzionali possa dar luogo ad un abbassamento della percezione del rischio corruttivo, generale e particolare, da parte del personale, che non trova un riscontro immediato del confronto del proprio approccio lavorativo con quello degli altri colleghi, come sicuramente avviene nelle attività svolte in presenza. Nonostante lunghe ricerche documentali non si è reperito, ad oggi, un valido studio che affronti tale tematica e che offra degli spunti di riflessione per l'Amministrazione. Una mancanza che si ritiene debba essere affrontata, al più presto, a livello nazionale in un prossimo PNA.

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 dei gruppi 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, individuata durante il 2020 secondo le regole dell'Allegato I al PNA 2019, ed allegata al presente piano, sarà completata presumibilmente con l'analisi dei rischi nel 2021/inizi 2022 con la collaborazione dei dirigenti, dei responsabili degli uffici. Entro il 2023, con i limiti derivanti dai tempi necessari alla piena operatività del nuovo Ente ed al superamento dell'emergenza pandemica, si prevede di arrivare alla formazione del nuovo registro dei rischi per il Piano Anticorruzione 2023-2025.

3.1.2.1 Analisi del contesto interno – La struttura organizzativa.

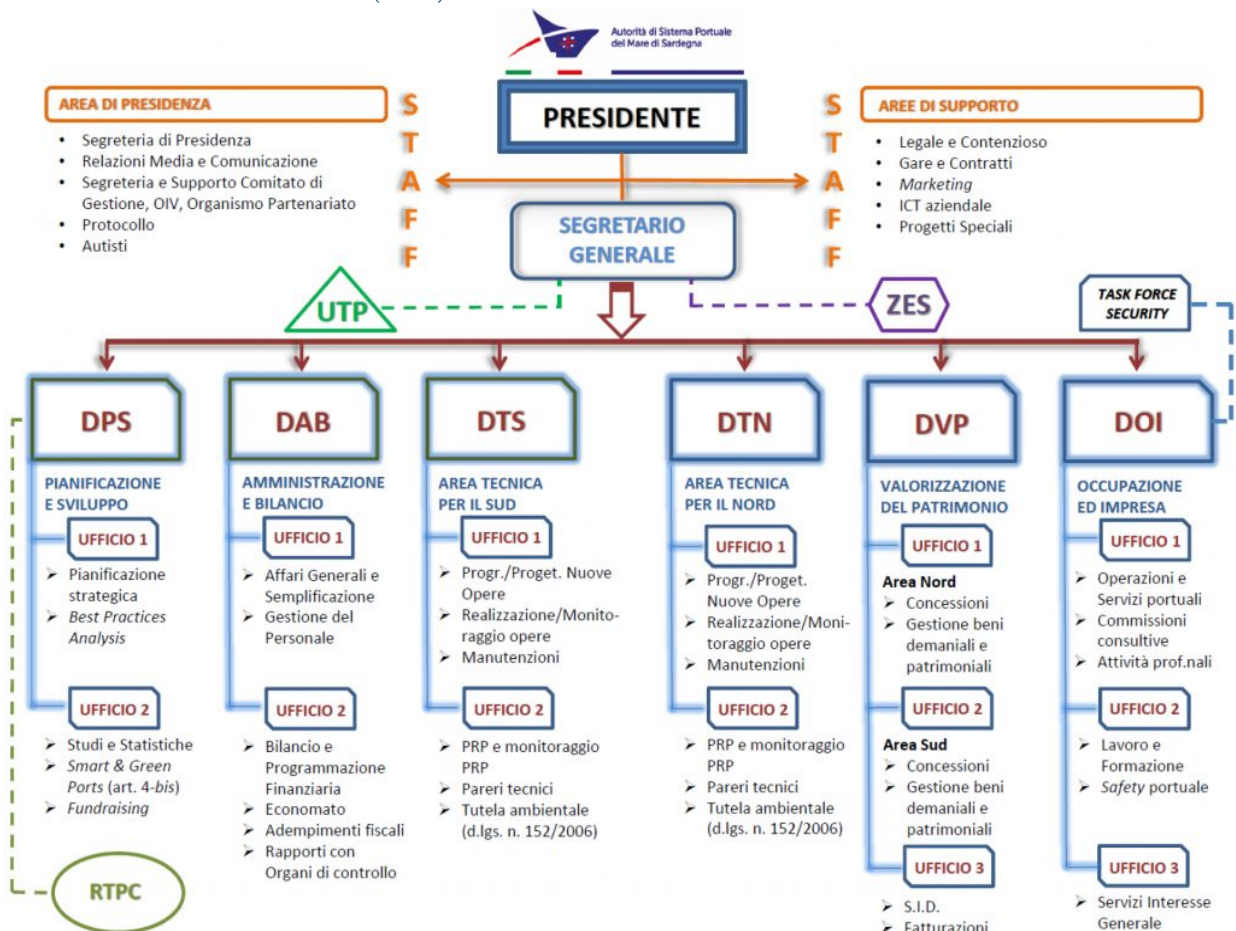
Con delibera del Comitato di gestione del 20 dicembre 2018, n. 33¹³, è stata approvata la pianta organica dell'AdSP Mare di Sardegna.

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);

¹³ <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>

- Direzione Tecnica Nord (DTN);
- Direzione Tecnica Sud (DTS).



Con decreto n. 469 del 30 novembre 2018 è stato invece adottato il Piano triennale di fabbisogno del personale ¹⁴, aggiornato con decreto n. 433 del 13 novembre 2020 ¹⁵. 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 2020 è la seguente:

¹⁴ http://www.adspmaredisardegna.it/wp-content/uploads/2018/11/all.-decreto-n.-369_piano-triennale-fabbisogno-personale-2019-2021_.pdf

¹⁵ http://www.adspmaredisardegna.it/wp-content/uploads/2018/05/all._decreto-n.-433_aggiornamento-ptfp-2019_2021-adsp-mare-di-sardegna.pdf

| Personale in forza alla AdSP Mare di Sardegna diviso per sede di lavoro e livello professionale | | | | | |
|---|-------------------------|-----------|--------------|----------|-----------|
| Situazione a Dicembre 2020 | | | | | |
| | Cagliari | Olbia | Porto Torres | Oristano | Totali |
| Presidente* | 1 | | | | |
| Segretario Generale | 1 incluso nei dirigenti | | | | |
| Dirigenti | 4 | 2 | | 0 | 6 |
| Quadro A | 1 | 2 | 1 | 0 | 4 |
| Quadro B | 7 | 7 | | 0 | 14 |
| 1° Livello | 8 | 6 | | 0 | 14 |
| 2° Livello | 2 | 11 | 1 | 0 | 14 |
| 3° Livello | 4 | 3 | 2 | 1 | 10 |
| 4° Livello | 14 | 4 | | 0 | 18 |
| 5° Livello | | | | 0 | 0 |
| Tirocinanti | | | | 0 | 0 |
| TOTALE | 40 | 35 | 4 | 1 | 80 |
| * 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. Siffatta problematica è sicuramente stata ancora più sentita a causa dell'emergenza pandemica.

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 contabilità¹⁶.

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,

¹⁶ 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.

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

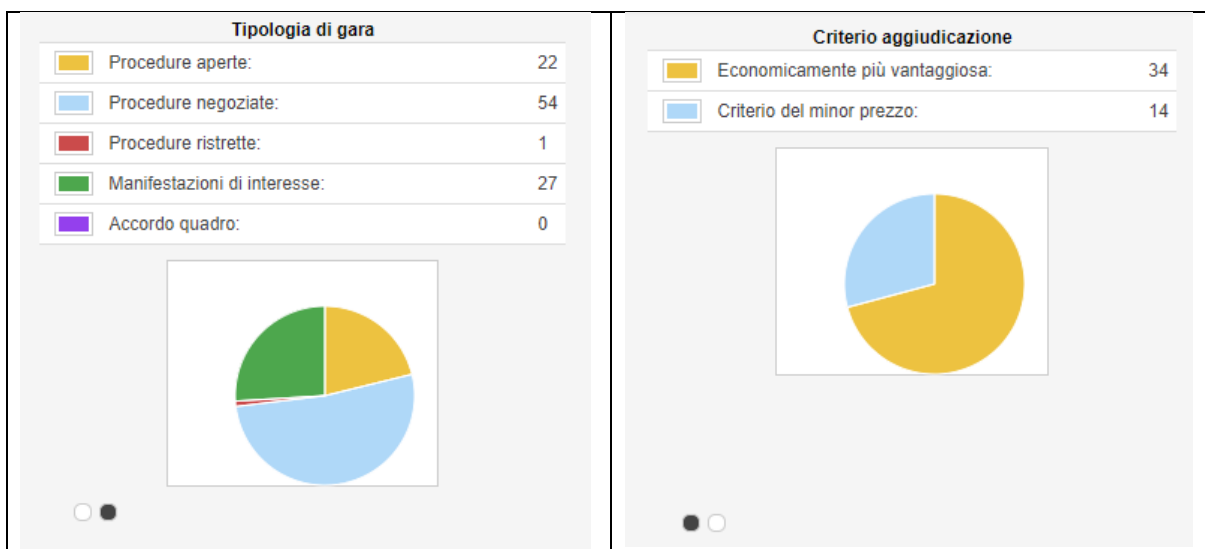
L'Amministrazione ha affidato negli ultimi tre anni appalti di importi estremamente rilevanti, ma gestisce, tuttora, mediante il ricorso a procedure negoziate e/o in economia una quantità rilevante della propria attività contrattuale (*nds.* dati pubblicati ai sensi dell'art. 1, c. 32 della legge n. 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, come previsto dal Piano 2019-2021, si è dotato di una apposita regolamentazione (*cf.* [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](#)). Comunque, in via generale, l'attività legata ai contratti dell'Ente ha trovato disciplina con l'approvazione – come sopra osservato – del [Manuale per la gestione dell'attività contrattuale](#) adottato con decreto n. 42 del 18 febbraio 2021.

Dall'analisi della piattaforma telematica dell'Ente risulta la seguente divisione sulle tipologie di gare svolte ed i criteri di aggiudicazione ¹⁷.

¹⁷ Si deve rilevare che non risultano nella piattaforma gli affidamenti inferiori ai 5.000 euro e quelli obbligatori sul mercato elettronico della pubblica amministrazione MEPA.



3.1.2.3 Analisi del contesto interno – Contenziosi.

Relativamente al contenzioso civile, i pochi casi in cui l'Ente si è rivolta a legali del Pubblico Foro derivano dal potenziale conflitto di interessi rilevato dall'Avvocatura distrettuale dello Stato cui l'Ente affida la propria tutela giudiziaria.

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 richieste di proroga della concessione e, in pochi casi, a contestazioni formulate nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica indette per la selezione del concessionario.

I contenziosi demaniali risultano in crescita nel 2021 in quanto l'Ente non ha ritenuto di attuare la proroga normativa al 2030 in quanto in contrasto con i principi comunitari.

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'Autorità.

Il contenzioso civile, 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 e con un alto margine di successo.

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) |
| Autorità di sistema portuale | 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 scaturenti 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 preinformazione 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, 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.

Con delibera del Comitato gestione n. 17 del 30 novembre 2020 è stato approvato l'Aggiornamento del [Regolamento d'uso delle aree demaniali marittime ricadenti nella circoscrizione territoriale dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sardegna](#).

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.

Nell'ultimo Piano è stato evidenziato che sulla questione era pendente un ricorso al Consiglio di Stato circa i limiti ed i valori del PRP. Il Consiglio di Stato, con sentenza del 28 dicembre 2020, n. 8356, ha accolto il ricorso presentato dall'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Meridionale, con l'intervento *ad adiuvandum* di Assoport, riconoscendo la non vincolatività dei Piani Regolatori Portuali approvati prima della riforma della legge n.84/1994 (ancora molto diffusi nelle realtà portuali italiane). Questi ultimi, secondo il Supremo Consesso, non hanno effetti di conformazione del territorio, mentre soltanto i Piani Regolatori Portuali approvati dopo la legge di riforma del 1994, e con le procedure dalla stessa previste, hanno natura di strumenti di pianificazione territoriale "atipici", a metà strada tra un piano urbanistico speciale e un piano di settore. Relativamente alla possibilità di predisporre dei Piani Attutivi del PRP il TAR Toscana sentenze 1350 e 1352 in data 03.11.2020 ha affermato: "...Il Piano Regolatore Portuale, invece, ha la funzione di tutelare un diverso pubblico interesse, quello al corretto svolgimento e sviluppo dei traffici navali nel porto e, pertanto, trova unica e compiuta disciplina nell'ambito della legislazione marittima e, in particolare, nella legge n. 84/1994. Quest'ultima costituisce unica fonte per la disciplina dell'assetto dei porti compresi nelle circoscrizioni territoriali delle Autorità di sistema portuale sicché non può darsi alcun presupposto per l'applicazione, nemmeno analogica, della normativa urbanistica che, si ripete, è preordinata a disciplinare altro e diverso ambito di interesse pubblico, ovvero lo sviluppo del territorio". La portata operativa di dette sentenze pubblicate alla fine del 2020 è ancora del tutto da valutare. Nel 2021 si verificheranno come le indicazioni dei Giudici amministrativi impattano nella regolamentazione dell'Ente al fine di limitare eventuali rischi corruttivi nell'applicazione di una normativa che presenta, ancora oggi, aspetti non definitivamente chiariti.

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 individuati 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 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 2020 prevedeva lo svolgimento delle seguenti attività ispettive:

- n. 100 presso il Porto di Cagliari (5 delle quali congiuntamente alla locale Capitaneria di Porto, di cui 1 anche con lo SPreSAL sede di Cagliari);

- n. 8 nel porto di Oristano (5 delle quali congiuntamente alla locale Capitaneria di Porto);
- n. 8 presso Portovesme (5 delle quali congiuntamente alla locale Capitaneria di Porto),
- n. 240 nell'ambito portuale di Olbia-Golfo Aranci (di cui 6 congiunte con lo SPreSAL Zona Nord sede di Olbia);
- n. 40 nell'ambito portuale di Porto Torres (di cui 3 congiunte con lo SPreSAL Zona Nord sede di Sassari);
- n. 10 presso la banchina commerciale di Santa Teresa Gallura

per un totale di n. 406 verifiche, di cui 116 nei porti del Sud Sardegna e 290 nei porti del Nord Sardegna.

Al 31.12.2020, i controlli svolti nei porti del Sud Sardegna sono risultati essere 123, mentre quelli presso i porti settentrionali sono stati pari a 306, per un totale di 429 sopralluoghi ispettivi, con una eccedenza del 5,66% rispetto all'obiettivo prefissato dal Piano 2020.

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. Nel 2020 a causa della pandemia in atto, sono state posticipate a tempo indeterminato le attività di formazione ed aggiornamento congiunte.

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 2021 l'adozione di un unico regolamento sul lavoro portuale a livello di AdSP.

In ogni caso si prevede, per il 2022, di adottare un apposito manuale operativo delle ispezioni da affiancare a quanto già previsto con il codice di comportamento per tutti i settori a rischio.

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 03.08.2017¹⁸, 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.

¹⁸

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_1501605615355/1501756683347_decreto_n.11_regolamento_per_il_reclutamento_del_personale_dellautorita_di_sistema_portuale_del_mare_di_sardegna.pdf

- 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.

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'instaurarsi 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 ed il presente Piano.

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.

Nel 2020 (delibera del Comitato di gestione n. 7 in data 25 giugno 2020) è stato approvato il nuovo Regolamento delle riunioni del Comitato di gestione ove sono riportati i casi di incompatibilità e conflitti di interesse con i richiami di cui all'art. 7 del d.P.R. 62/2013. Nel corso del 2021 si prevede di integrarlo ad esito dei suggerimenti del "Tavolo Assoporti" come meglio descritto nel § 2.7.

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 (*cf.* § 4.1.4) si forniranno le necessarie indicazioni giuridico/operative.

3.3. La mappatura dei processi.

La mappatura dei processi effettuata, nel 2020, dalla AdSP Mare di Sardegna, per il presente Piano, è da considerarsi terminata e viene allegata al presente piano *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. La mappatura dei processi effettuata nel 2020, pur partendo dalle aree a rischio obbligatorio, sembra comprendere tutte le attività svolte dall'amministrazione, si avrà conferma nel 2021 con la mappatura dei procedimenti considerata attività prioritaria per l'anno.

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. Per maggiori indicazioni si richiama il §3.3 del [PTPCT 2020-2022](#).

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](#). Le 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.

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). Per maggiori indicazioni si richiama il §3.4 del [PTPCT 2020-2022](#). 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.

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.

3.5 Ponderazione del rischio.

La valutazione e Ponderazione del Rischio svolta sulla base dell'analisi dei processi svolta nel 2020, inizierà nel 2021 e si prevede di concluderla entro lo stesso anno o primavera 2022 valutate soprattutto le seguenti problematiche: Una nuova pianta organica e quindi un nuovo modello organizzativo; Gli esiti della pandemia in atto che sta influenzando l'attività operativa dell'Ente con priorità che cambiano a seconda della risposta emergenziale dell'Ente; Gli esiti di eventuali nuovi studi sull'impatto dello *smart working* nel sistema di prevenzione della corruzione ad oggi sconosciuti. Per maggiori indicazioni si richiama il §3.5 del [PTPCT 2020-2022](#).

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 2021.

Come già accennato nel § 1.2 L'emergenza Covid-19 ha influenzato notevolmente l'attività dell'Ente con la conseguente revisione dei programmi e delle tempistiche previste. Infatti con [decreto n. 240 del 1° luglio 2020](#) recante "Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza – PTPCT 2020-2022. Rinvio delle scadenze legate all'adozione di misure di prevenzione prioritarie a seguito dell'emergenza Covid-19" è stato rimodulato il programma prioritario degli interventi 2020. Nel medesimo paragrafo è stato dato atto del grado di attuazione del Piano 2020-2022, delle problematiche riscontrate, e delle attività svolte con successo e non previste, che si sono rese necessarie per garantire l'attività amministrativa e l'esecuzione delle attività previste dal Piano 2020-2022.

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, per il triennio 2021-2023, 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 | Completamento dell'attuazione della pianta organica con assegnazione uffici ed eventuale regolamentazione di attuazione e definizione delle competenze in attesa del completamento della dotazione organica | Entro il 2021 [Priorità assoluta] |
| 2 | Giornata di monitoraggio del PTPCT (Presidente, Segretario generale e Dirigenti) | Giugno 2021 |

| | | |
|----|---|------------------------|
| 3 | Aggiornamento e sviluppo delle Schede relative ai procedimenti amministrativi per Ufficio ed Area | Entro il 2021 |
| 4 | Adozione di un nuovo Regolamento sulle operazioni portuali | Entro il 2021 |
| 5 | Adozione di un nuovo Regolamento sul deposito merci in banchina | Entro il 2021 |
| 6 | Adozione del nuovo Codice di comportamento , ad esito del “Tavolo Assoporti” | Con il PTPCT 2022-2024 |
| 7 | Integrazione Regolamento delle riunioni del Comitato di gestione , ad esito del “tavolo Assoporti” | Entro il 2021 |
| 8 | Adozione di Linee guida per l'affidamento del progetto di realizzazione di un Sistema telematico di gestione unico 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 | Entro il 2021 |
| 9 | Aggiornamenti al Piano di informatizzazione dell'Ente | Entro il 2021 |
| 10 | L'adozione di un Manuale operativo delle ispezioni relativo alle attività di <i>security, safety</i> e controllo del demanio marittimo | Entro il 2022 |

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.

Il nuovo “Registro dei Rischi” verrà probabilmente adottato con il PTPCT 2023-2025 ad esito del processo di revisione di quello vigente, iniziato nel 2020, con la mappatura dei processi. L'AdSP ritiene di dover predisporre un nuovo registro che parta dai processi monitorati e sintetizzi le fasi/attività e le misure ad esse connesse. E' evidente che un registro con 78 processi principali è gestibile dal personale, ma non presenterebbe alcuna utilità pratica se ci si concentrasse su ogni specifica misura da intraprendere per le 467 Fasi/Attività censite.

4.1.3 Adozione del Codice di comportamento

In attuazione della [Delibera ANAC n. 177 del 19 febbraio 2020](#) “*Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*” e delle disposizioni 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 i precedenti PTPCT, anche al presente Piano è allegato il “Codice di comportamento dell’Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna”, 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 Assoporti” (di cui si è già ampiamente fatto cenno) che sta ridisegnando la base di un unico Codice di comportamento per le AdSP, aggiornato alle nuove linee guida ANAC, da differenziare per essere adeguato ad ogni realtà portuale.

Il Codice di comportamento allegato al presente Piano è, in via generale, già conforme alle linee guida ANAC e non è stato ora aggiornato in considerazione dei lavori che in svolgimento presso il “Tavolo Assoporti”, lavori che si ritiene possano concludersi nella Primavera 2021. Con il prossimo PTPCT si avrà sicuramente un Codice di condotta ulteriormente aggiornato.

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 è disposto con il precedente PTPCT e con nota prot. 18464, in data 23.09.2020, indirizzata a tutto il personale, riconfermata con il presente Piano, che negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, 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 ordinaria e straordinaria del personale

Si richiama integralmente quanto previsto nei §§4.1.4 e 4.1.4.1 del [PTPCT 2020-2022](#).

4.1.5 Svolgimento di incarichi d'ufficio o attività e incarichi extra-istituzionali

Si richiama integralmente quanto previsto nel §4.1.6 del [PTPCT 2020-2022](#).

Gli estremi relativi agli incarichi, conferiti e autorizzati ai dipendenti sono pubblicati sulla sezione "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. Il RPCT, con nota prot. 22495 in data 18.11.2020, ha inviato una completa informativa a tutti i dipendenti unitamente ad un apposito modulo per eventuali richieste di autorizzazione da parte del personale.

4.1.6 Inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali.

Si richiama integralmente quanto previsto nel §4.1.7 del [PTPCT 2020-2022](#).

Si rinvia sull'argomento anche al [Manuale per la gestione dell'attività contrattuale adottato con decreto n. 42 del 18 febbraio 2021](#).

4.1.7 Svolgimento di attività successive alla cessazione del rapporto di lavoro con l'Amministrazione

Si richiama integralmente quanto previsto nel §4.1.8 del [PTPCT 2020-2022](#).

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

Si richiama integralmente quanto previsto nel §4.1.9 del [PTPCT 2020-2022](#).

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

Si richiama integralmente quanto previsto nel §4.1.10 del [PTPCT 2020-2022](#).

4.1.10 Formazione

Le attività di formazione verranno svolte secondo il “Piano della triennale della formazione – PTF 2021-2023” (Allegato C).

4.1.11 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.”

Come illustrato nel paragrafo relativo all'analisi del contesto esterno, l'attività per la redazione di detti patti è stata intrapresa dalle due soppresse Autorità portuali, tuttavia fu sospesa in attesa della costituzione della nuova Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna. Nel 2021, compatibilmente con l'emergenza pandemica, si valuterà se riprendere gli incontri con le Prefetture-UTG per la predisposizione dei documenti, attesa la favorevole analisi del contesto esterno ed interno.

Tali complessi di regole di condotta sono finalizzati alla prevenzione del rischio di corruzione e alla promozione di comportamenti eticamente adeguati:

- entro l'esercizio 2021, gli uffici competenti che gestiscono procedure di affidamento di lavori, forniture e servizi, relazioneranno al RPCT in merito alla necessità/opportunità di attivare i suddetti patti e protocolli;
- entro l'esercizio 2022, salvo termini più stringenti in adempimento alla norma, 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 utilizzeranno 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.

4.1.12 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".

4.1.13 Monitoraggio dei tempi procedurali

Si richiama integralmente quanto previsto nel §4.1.14 del [PTPCT 2020-2022](#).

4.1.14 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».*

Ne consegue che i dirigenti, per l'ambito di rispettiva competenza, sono tenuti, con cadenza semestrale (o trimestrale quando esplicitamente disposto dalla norma) a 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 dicembre¹⁹ 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.

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.

Al fine della predisposizione della Relazione semestrale, i dirigenti dovranno utilizzare il modello guida online, predisposto dall'Ufficio del RPCT già nel corso del 2020, al fine di uniformare i contenuti di dette relazioni alle nuove disposizioni del Piano.

¹⁹ Per il 2020 l'ANAC ha posticipato la Relazione al 31 marzo 2021.

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 – come anche previsto dall'ANAC – 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.

Nel corso dell'anno 2020 l'Autorità ha fortemente implementato l'integrazione tra il Ciclo della Performance e il PTPCT. Di seguito le azioni di maggiore rilevanza:

- con l'Aggiornamento 2020 del SPMVP dell'AdSP del Mare di Sardegna, l'Autorità ha voluto dare rilievo al legame tra i due ambiti attraverso l'espressa previsione della valutazione dell'adempimento agli obblighi di trasparenza da parte dei Dirigenti e dei comportamenti organizzativi del personale dirigente e non rispetto all'attuazione delle misure del PTPCT;
- nel Piano della Formazione in materia di Performance per l'anno 2020 è stato introdotto uno specifico modulo formativo diretto all'acquisizione da parte del personale dirigenziale e non della conoscenza e comprensione delle dinamiche di interdipendenza tra il Sistema di performance e le misure di Anticorruzione e Trasparenza;
- nel Piano della Performance 2020, oltre all'Obiettivo Strategico Generale (OSG) relativo alla mappatura dei processi aventi rilievo ad fini anticorrittivi, sono state assegnate quali obiettivi individuali specifiche attività volte all'attuazione di misure previste dal PTPCT, quali:
 - (1) la creazione e implementazione del Registro degli Accessi, necessario corredo operativo del Regolamento in materia di accesso adottato nello stesso anno con decreto 303/2020;
 - (2) la redazione di uno schema di Regolamento sul procedimento amministrativo;

Nel corso dell'anno 2021 è previsto il mantenimento delle misure di integrazione introdotte nell'anno 2020.



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 2022. Il PTPCT sarà eventualmente aggiornato durante il 2021 solo ad esito di motivate evidenze che giustificano 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 2021–2023

Marzo 2021