AUTORITA' PORTUALE DI NAPOLI

PIANO TRIENNALE ANTICORRUZIONE

2014-2016

R.P.C.T. Avv. Antonio del Mese

1. Introduzione e contesto storico normativo.

Il giurista Massimo Severo Giannini, che per primo ha innovato il diritto amministrativo, ha sempre ritenuto che lo stesso non potesse prescindere dalle acquisizioni della storia, della sociologia e dell'economia e che la gestione della "cosa pubblica" è una "ponderazione tra interessi primari e secondari" dove l'interesse pubblico si crea e si sviluppa in relazione agli interessi dettati dalla complessità della realtà sociale.

Dagli anni '90 l'incalzare di gravissimi problemi originati dall'esplosione del debito hanno spostato fortemente l'asse dell'interesse pubblico verso l'indilazionabile esigenza di un riequilibrio dei conti: oggi il contenimento della spesa pubblica rappresenta l'obiettivo di ogni riforma, anche quella anticorruzione.

Ed infatti, tutte le Leggi in materia di anticorruzione e trasparenza si fondano, tra gli altri, sul principio di aumentare la produttività dei dipendenti pubblici ad invarianza di risorse, per realizzare obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza, competitività, meritocrazia ed innovazione.

Leggi che risultano ispirate da quello che dovrebbe essere il valore guida di ogni pubblico dipendente: la buona amministrazione.

L'intervento riformatore si prefigge di responsabilizzare il lavoratore pubblico, dirigente e non, sul proprio ruolo e sulla rilevanza della funzione che è chiamato a svolgere, facendo emergere, ove occorra, i demeriti rilevati.

Inoltre tende a favorire una maggiore partecipazione del cittadino nella gestione dei servizi pubblici, rendendo possibile e concreto il controllo da parte dello stesso sull'utilizzo delle risorse pubbliche, attraverso la massima trasparenza delle informazioni che riguardano l'organizzazione dell'amministrazione.

I fenomeni corruttivi richiedono risposte di tipo organizzativo, quali il rafforzamento della distinzione tra competenze degli organi politici e competenze degli organi amministrativi (ancora da attuare nelle Autorità Portuali); l'accrescimento della competenza tecnica dei funzionari professionali

con un principio di rotazione degli incarichi (difficilmente realizzabile in piccole strutture); la previsione di specifici e penetranti controlli interni, di natura amministrativo-contabile e di legalità.

Tutto ciò senza sottovalutare l'importanza del sistema di valutazione delle *performance*, introdotto dal D. Lgs. n. 150 del 2009 (macchinoso e poco attuato), riveduto e corretto dalla recente disciplina della *spending review* che, nel puntualizzare i parametri di valutazione della *performance* individuale ai fini dell'attribuzione del premio, sulla scorta di criteri di selettività, esalta il riconoscimento del merito.

La "*Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*", costituita dal Governo Monti al fine di formulare emendamenti al disegno di legge in materia di anticorruzione, ha analizzato la metamorfosi criminologica (quantitativa e qualitativa) del fenomeno corruttivo, divenuto di larghissima diffusione.

Esso, nel perdere il suo carattere duale, si caratterizza per il coinvolgimento di diversi soggetti, destinati a svolgere funzioni di intermediazione e di filtro.

Le amministrazioni pubbliche devono promuovere la cultura della legalità nell'attività amministrativa e dell'etica pubblica; adottare piani interni di prevenzione del rischio corruttivo e codici di condotta (cui compete descrivere quali siano i comportamenti richiesti), etici (fondati su valori generali piuttosto che su specifiche linee guida di comportamento), di incompatibilità, incandidabilità, ineleggibilità, sul conflitto di interessi pubblici e privati, sui livelli di trasparenza.

Tutto ciò deve realizzarsi attraverso le risorse interne, adeguatamente formate e responsabilizzate in tal senso.

Il fondamento normativo si rinviene nell'art. 54, comma 2, della Costituzione, in forza del quale "... *I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore* ...", in specificazione del principio di imparzialità e buon andamento dell'organizzazione amministrativa

di cui all'art. 97 della Costituzione, tesa a promuovere l'assenza di interessi personali ed il rigoroso rispetto delle regole giuridiche e di comportamento.

Ciascun dipendente, in buona sostanza, deve essere consapevolmente informato sulla propria responsabilità disciplinare, comprendere regole di condotta semplici e concrete, e discernere i comportamenti corretti da quelli scorretti.

L'idea di fondo dell'intervento normativo è che il contrasto al fenomeno della corruzione debba essere incentrato su una precisa azione preventiva in ambito amministrativo, attraverso meccanismi organizzativi e procedurali necessariamente volti al miglioramento dell'efficienza, promuovendo contemporaneamente la cultura della strategia e della pianificazione per il raggiungimento di risultati a lungo periodo.

2. La riforma anticorruzione: il responsabile della prevenzione della corruzione.

La Legge anticorruzione n. 190 del 6.11.2012 introduce nella pubblica amministrazione una serie di misure volte a superare la logica secondo cui la risposta istituzionale contro la corruzione era stata delegata solamente all'azione repressiva.

Come precisa la relazione illustrativa del disegno di legge relativo, l'obiettivo è la prevenzione e la repressione del fenomeno della corruzione attraverso un approccio multidisciplinare, nel quale gli strumenti sanzionatori si configurano solamente come alcuni dei fattori per la lotta alla corruzione e all'illegalità nell'azione amministrativa.

Il concetto di corruzione, secondo le previsioni del Piano Nazionale Anticorruzione, "... *è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati ... venga in evidenza l'inquinamento dell'azione amministrativa ad externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo ...*".

Al di là delle singole e specifiche misure di prevenzione, la norma ha un notevole impatto sull'organizzazione degli Enti e, in una certa misura, anche sui rapporti di lavoro.

Le misure anticorruzione prevedono, ad esempio, l'articolazione di sistemi di rotazione della dirigenza e del personale, nei servizi qualificati come a maggior rischio. Ciò impone sistemi di gestione più sofisticati e complessi, oltre al necessario rilancio della formazione e dell'aggiornamento professionale.

In più, occorrerà rivedere anche in buona parte gli strumenti operativi: la legge 190/2012 insiste particolarmente sul concetto di *total disclosure* (divulgazione totale), dell'amministrazione "aperta", incidendo in modo significativo anche sulla Legge 241/90, allo scopo di rendere trasparente e conoscibile in ogni sua fase l'azione amministrativa.

La norma, dunque, chiama gli enti ad una significativa e rilevante revisione dei propri strumenti di programmazione, gestione e controllo.

La normativa anticorruzione, in buona sostanza, è uno strumento di presidio anche e soprattutto della buona amministrazione, esente il più possibile da vizi di legittimità e anche di merito, oltre che il più possibile orientata verso risultati utili per la collettività amministrata.

Il sistema di limitazione della corruzione congegnato dalla L. 190/2012 è fortemente incentrato sulla figura del "responsabile della prevenzione della corruzione" che il Commissario Straordinario dell'Autorità Portuale ha individuato, in un primo momento, nella figura del Segretario Generale (decreto A.P. di conferimento di incarico n. 7 del 28.3.2013) per poi sostituirlo con il dirigente avvocato dell'Ente, con delibera n. 378 del 12.9.2013.

L'organo di indirizzo politico dell'Ente (nel nostro Ente individuabile nel Presidente, titolare di poteri residuali), su proposta del Responsabile della Prevenzione della corruzione, "*... entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione, curandone la trasmissione al Dipartimento della Funzione Pubblica. L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione ...*".

È opportuno evidenziare che il Responsabile ha il compito di selezionare, sulla base di specifiche procedure, personale operante in settori particolarmente esposti a rischi corruzione, da destinare ad interventi informativi e formativi proprio sulla materia. Allo scopo, il piano deve prevedere le modalità della formazione ed anche il sistema del suo finanziamento.

La legge 190/2012, in buona sostanza, non contiene solo disposizioni repressive, ma prevede anche azioni di sensibilizzazione e conoscenza.

La prevenzione passa, dunque, anche attraverso l'informazione sui "messaggi" che possono provenire dall'esterno (1), attrezzando adeguatamente i dipendenti ed istruendoli su come agire.

Su tale specifica problematica il Responsabile Anticorruzione dell'Autorità Portuale di Napoli, soggetto proponente del presente Piano, è stato costretto ad intervenire per ben tre volte, con tre distinte segnalazioni del 23.11, 3 e 5.12.2013, per evidenziare il tentativo di inquinamento *ad externo* dell'attività amministrativa dell'Ente.

Pur se tali segnalazioni sono rimaste inevase, la Magistratura penale è intervenuta in data 11.12.2013, eseguendo due misure cautelari personali a carico dell'*ex* Presidente-Commissario Straordinario dell'Ente (che, tra l'altro, stava accingendosi a revocare l'incarico di R.P.C.T. all'avvocato dell'Ente per riaffidarlo al Segretario Generale) e del dirigente dell'Area Istituzionale, indagati per molteplici reati contro la pubblica amministrazione (dalla turbata libertà degli incanti alla truffa, dal peculato alla corruzione, dall'abuso d'ufficio alla falsità ideologica).

In disparte gli aspetti di natura penale, la cui responsabilità è comunque personale, deve prontamente intervenirsi su due problematiche, al chiaro fine di ridurre il rischio di episodi corruttivi: disorganizzazione amministrativa e diffuso livello di deresponsabilizzazione del personale, anche dirigenziale.

In mancanza, ogni azione di prevenzione della corruzione sarà vanificata.

---

(1) "Anticorruzione negli Enti Locali" – Amministrazione e Management di L. Olivieri – Maggioli Editore - gennaio 2013.

Basti evidenziare che alle prime iniziative di formazione (interna ed esterna) ed informazione (predisposizione di un Documento Programmatico in tema di anticorruzione e trasparenza) messe in campo dal Responsabile Anticorruzione, la dirigenza dell'Ente ha dato un riscontro insoddisfacente, se non addirittura inesistente.

Tornando alla normativa, il Responsabile Anticorruzione dovrà verificare l'efficace attuazione del Piano e la sua idoneità ad operare come concreto strumento anticorruzione: il "prodotto", insomma, della prevenzione non è tanto l'atto formale della proposizione del Piano, quanto, invece, l'esecuzione delle attività concretamente idonee ad evitare la corruzione.

Il Responsabile, sulla scorta delle verifiche periodiche, dovrà anche proporre le modifiche del Piano "... *quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti dell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione ...*".

Quest'ultima indicazione suggerisce di considerare il Piano una componente della Pianta Organica dell'Ente che, allo stato, è chiaramente superata, inattuale e in palese contrasto con la normativa anticorruzione e trasparenza.

Funzione ulteriore e particolarmente delicata del Responsabile è "... *la verifica, d'intesa col dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione ...*".

La Legge assegna al Responsabile un rilevante e nuovo potere di vera e propria ingerenza nell'autonomia organizzativa propria di ciascun dirigente.

Pur se la rotazione degli incarichi e delle funzioni viene considerata come lo strumento principale da utilizzare contro i fenomeni di corruzione, essa va ponderata con l'impatto che comporta conseguentemente nell'organizzazione: basti pensare all'unicità di figure professionali ed anche la circostanza di svolgere contemporaneamente più mansioni.

Il Responsabile, infine, entro il 31 gennaio di ogni anno, ha il compito di definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

3. Anticorruzione e Autorità Portuali: una difficile interazione. Mancata attuazione del principio di separazione tra politica e gestione.

Le Autorità Portuali possono considerarsi enti pubblici economici non nazionali, in linea con quanto evidenziato dal Consiglio di Stato, sez. II, parere n. 2361 del 25.7.2008 secondo cui:

a) *anche se le AA.PP. non funzionano come un'impresa privata, esse sono state create, al pari degli enti pubblici economici, per intervenire con poteri di varia natura in un settore importante dell'economia nazionale, costituito dai traffici commerciali marittimi;*

b) *l'interesse pubblico sotteso alla creazione di questi enti è prettamente economico (sviluppo del commercio via mare) senza gravare sulle finanze pubbliche e con una gestione tendenzialmente autosufficiente;*

c) *altro indice della natura economica delle AA.PP. è nella qualità tecnico-professionale-manageriale (non burocratica) del Presidente, scelto necessariamente fra esperti di massima e comprovata qualificazione professionale;*

d) *le AA.PP. non possono annoverarsi tra le amministrazioni statali, centrali e periferiche, cui fa riferimento il D. Lgs. n. 165 del 2001;*

e) *le AA.PP. hanno una forte connotazione economica che si risolve nella concreta ingerenza in attività prettamente industriali e commerciali, anche se operata indirettamente attraverso gli strumenti di diritto pubblico della concessione (V., ad esempio, i servizi di interesse generale da fornire a titolo oneroso all'utenza portuale), dell'appalto pubblico (per la manutenzione ed esecuzione delle opere portuali); dell'autorizzazione al compimento delle operazioni portuali di carico, scarico, trasbordo, deposito, movimento delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale;*

f) *i porti vengono classificati sulla base della loro "rilevanza economica" ed in relazione ad una serie di parametri anch'essi esclusivamente economici quali:*

entità del traffico, capacità operativa degli scali, livello ed efficienza dei servizi di collegamento con l'entroterra (cfr. art. 4 L. 84/94).

Considerata la complessità della materia, discendente anche da previsioni normative in conflitto tra loro, si impongono alcune considerazioni generali sul "ruolo e funzioni dirigenziali" nonché sugli organi dell'Autorità Portuale, Ente regolato da una disciplina complessa ed ibrida.

Ciò al solo fine di sgombrare il campo da equivoci interpretativi sulla normativa di riferimento che potrebbero orientare l'azione amministrativa nel perseguimento di fini contrari a quelli determinati dalla legge.

La peculiarità dell'Ente "Autorità Portuale" è stata affermata anche dalla Corte Costituzionale che, nel riconoscere all'organo monocratico di vertice "... *qualità esclusivamente tecnico-professionale-manageriale e non burocratica* ...", ha rilevato che "...*al Presidente dell'Autorità ... posto al vertice di una complessa organizzazione ... è assegnato un ruolo fondamentale, anche di carattere inventivo, propulsivo, innovativo...*" e, infine, che "... *nella composizione dell'organo collegiale di gestione e governo la rappresentanza burocratica è minoritaria rispetto a quella dei settori produttivi* ...".

Anche il Consiglio di Stato, come già rilevato, si è interessato di Autorità Portuali sostenendo nel ripetuto parere (n. 2361 del 2008) che "... *l'interesse pubblico sotteso alla creazione di questi enti è quello, prettamente economico, di assicurare ed incrementare il corretto, ordinato ed efficiente svolgimento e sviluppo del commercio via mare, senza più gravare sulle finanze pubbliche e comunque nel quadro di una gestione tendenzialmente autosufficiente* ...".

Primo dato rilevante, per quel che interessa, è costituito dalla Legge istitutiva (la n. 84/94) che, nel descrivere i compiti del Presidente (art. 8), del Comitato Portuale (art. 9), del Segretariato Generale (art. 10) e del Collegio dei revisori dei conti (art. 11), nulla dice sulla c.d. Segreteria tecnico-operativa.

Ne discende, con solare evidenza, che la struttura dell'Autorità Portuale come delineata dalla Legge, piramidale e verticalizzata, non è coerente con le recenti previsioni normative trattate nel presente documento.

Entrando più approfonditamente nel merito del nostro problema, deve rilevarsi che il ruolo del dirigente, per definizione, si caratterizza per:

- i poteri di disposizione, coordinamento e controllo di cui è investito, che si estendono all'intero Ente o ad una parte di esso;
- l'autonomia di cui gode nei confronti del datore di lavoro, sicché quest'ultimo non opera una vigilanza immediata nei suoi confronti;
- l'elevata discrezionalità con la quale può assumere le sue decisioni.

Ciò in linea con il principio ispiratore della normativa di settore, di separazione tra politica e amministrazione, che, nelle intenzioni del legislatore, equivale ad una netta separazione tra politica e gestione.

Secondo tali principi:

- gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da perseguire, adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti;
- nell'ambito degli indirizzi e delle direttive fissati dagli organi di governo, ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

Nelle organizzazioni dove vi sono i cosiddetti *dirigenti di seconda fascia*, questi esercitano, fra gli altri, i seguenti compiti e poteri:

- formulano proposte ed esprimono pareri ai dirigenti degli uffici dirigenziali di prima fascia;
- curano l'attuazione dei progetti e delle gestioni ad essi assegnati dai dirigenti di prima fascia, adottando i relativi atti e provvedimenti amministrativi, esercitando i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate;
- svolgono tutti gli altri compiti ad essi delegati dai dirigenti di prima fascia;

- dirigono, coordinano e controllano l'attività degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia;
- provvedono alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici.

Compete agli Organi di vertice, pertanto, definire ogni anno (anche sulla scorta dei documenti programmatori) gli obiettivi e i programmi da attuare, indicando le priorità ed emanando le conseguenti direttive per l'azione amministrativa e per la gestione.

A seguito dell'approvazione del bilancio, assegnano ai dirigenti gli stanziamenti riferiti ai programmi di competenza, nonché agli oneri per il personale e per le risorse strumentali.

I dirigenti, nell'ambito delle loro attribuzioni, collaborano con gli Organi di vertice nella determinazione delle iniziative da intraprendere: a tal fine sottopongono agli stessi le valutazioni in ordine ai prevedibili tempi di realizzazione, nonché in merito ai mezzi necessari ed alle risorse eventualmente acquisibili con le iniziative stesse.

I dirigenti sono responsabili dell'efficiente svolgimento delle attività cui sono preposti, con riguardo alla generale organizzazione del personale e dei mezzi, all'attuazione del programma annuale di attività, alla continuità nello svolgimento delle funzioni ordinarie e al raggiungimento degli obiettivi indicati dai programmi.

Questi i principi vigenti nella Pubblica Amministrazione e negli Enti Pubblici in genere dove un Dirigente/Responsabile del Procedimento deve possedere, come possiede, una concreta indipendenza e libertà di azione. Indipendenza e libertà che risultano fondamentali per la sua responsabilizzazione e soprattutto a garanzia di imparzialità ed indipendenza dei procedimenti affidati al suo monitoraggio e controllo.

La situazione nell'Autorità Portuale di Napoli è ben diversa: i suoi dirigenti non hanno poteri di disposizione, non esercitano i propri compiti con "elevata discrezionalità", non adottano atti e provvedimenti amministrativi che

impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non sono titolari di autonomi poteri di spesa mentre detengono una limitata facoltà di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

Si vuole sostenere, in buona sostanza, che gli indirizzi generali, gli obiettivi, i progetti e gli interventi da attuare, con le relative priorità e risorse, dovrebbero essere fissati dagli Organi di vertice dell'Ente ed attuati dalla struttura dello stesso.

Su tale delicato aspetto si dovrà prontamente intervenire se si vuole concretamente, e finalmente, dare attuazione a tutta la normativa che, risalente agli anni 90, sta affannosamente cercando di rendere la pubblica amministrazione sempre più efficiente e sempre meno esposta a rischi corruttivi.

La nostra analisi non poteva non concludersi con qualche considerazione di principio sul rapporto tra gli Organi dell'Autorità Portuale: il Presidente ed il Comitato portuale, da una parte, e Segretariato Generale, dall'altra.

Trattasi in buona sostanza di un rapporto, quello tra la componente politica (Presidente e Comitato Portuale) e la componente burocratica (Segretario Generale e Segreteria Tecnico Operativa), che dovrebbe essere articolato e distinto su compiti differenti ed, ovvero, di indirizzo e controllo della prima, gestionali della seconda.

Tali rapporti (intercorrenti tra vertice politico, struttura e responsabili dei procedimenti/processi) devono essere improntati al principio di separazione delle competenze e non di certo, come avviene nelle stragrande maggioranza delle Autorità portuali, ad uno schema gerarchico che, purtroppo, conduce ad una "pericolosa" confusione gestionale.

Basti pensare che la componente burocratica ben preferisce delegare la funzione gestionale alla componente politica pur se la Corte dei Conti, tra le altre giurisdizioni, afferma da tempo il principio in virtù del quale "... *l'indirizzo dato da un organo politico può fungere soltanto come tale, e cioè come indicazione di massima che non può prevalere sul dettato legislativo* ..." (cfr., *ex plurimis,* Corte dei Conti, sezione Regione Abruzzo, n. 23/2011).

Ne discende, in conclusione, che l'intromissione dell'organo politico in una decisione tipicamente gestionale invalida gli atti prodotti per difetto di competenza ed il rapporto tra le due componenti (politica e burocratica) si risolve al di fuori dell'impostazione gerarchica.

Uno degli strumenti per porre un rimedio a tale situazione, nonché per garantire un'effettiva responsabilizzazione del Dirigente nel perseguimento dei compiti che gli sarebbero propri, potrebbe essere quello della "delega di funzioni", da attribuire con un provvedimento specifico da adottare dai vertici dell'Ente.

4. Il responsabile della prevenzione della corruzione nelle Autorità Portuali: Circolare M.I.T. n. 584 del 20.1.2014. Necessità di acquisire un parere dall'Autorità Nazionale AntiCorruzione.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nella nota n. 584 del 20.1.2014, afferma che il Responsabile della Prevenzione della Corruzione possa essere identificato nel Segretario Generale e che il potere di emanazione dei provvedimenti disciplinari, di cui è titolare proprio il Segretario Generale (a capo della S.T.O.), possa essere attribuito al Presidente delle Autorità Portuali.

La paventata possibilità di attribuire il potere disciplinare al Presidente dell'Autorità Portuale (di nomina politica e non titolare della conduzione dei procedimenti amministrativi), inciderebbe pericolosamente sul rapporto di lavoro del personale dipendente, minandone i presupposti e le garanzie, e costituirebbe grave violazione di "... *norme inderogabili sulla competenza* ..." che renderebbero nulle le sanzioni irrogate, come autorevolmente affermato dalla Corte di Cassazione in molteplici sentenze e dalla Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 14/2010, emanata dal Ministro Brunetta, proprio sulla inderogabilità della competenza disciplinare in capo al dirigente.

Il Ministero Infrastrutture, inoltre, equipara il Segretario Generale di un'Autorità Portuale al Segretario di un Ente Locale.

La L. 190/2012 e la Circolare n. 1 del 25.1.2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica, sul tema della designazione e requisiti del "Responsabile della prevenzione della corruzione" affermano l'esatto contrario: **a)** il R.P.C. è

individuato "... *di norma tra i dirigenti amministrativi di prima fascia in servizio* ..."; **b)** "... *è importante che la scelta ricada su un dirigente che si trovi in una posizione di relativa stabilità* ..."; **c)** "... *è in ogni caso da escludere la nomina di dirigenti inseriti nell'ufficio di diretta collaborazione per la particolarità del vincolo fiduciario che li lega all'autorità di indirizzo politico e all'amministrazione* ..."; **d)** "... *nell'ambito di ciascuna amministrazione potrà/dovrà essere compiuta una valutazione in proposito sulla base delle specificità organizzative* ..."; **e)** "... *per quanto riguarda gli enti locali, il criterio di designazione è indicato direttamente dalla Legge, la quale prevede che il responsabile è individuato, di norma, nel segretario comunale* ..." e che "... *la ratio di questa scelta è stata quella di considerare la funzione di responsabile della prevenzione come integrativa della competenza generale spettante per legge al segretario ... art. 97 D. Lgs. 267 del 2000* ...".

Su tale problematica, che investe un aspetto delicatissimo della gestione del sistema "anticorruzione" dell'Ente, il Responsabile ha rivolto uno specifico quesito all'Autorità Nazionale Anticorruzione e, all'esito, sarà sua cura informare l'Ente per l'adozione dei consequenziali provvedimenti.

5. Contesto organizzativo: criticità ed inefficienze. Necessità di assicurare la tracciabilità dei processi decisionali.

Il quadro organizzativo dell'Ente necessita di una profonda rivisitazione che preveda, anche con la presenza di organismi esterni (ad esempio, l'O.I.V.), il potenziamento di strutture interne (ad esempio, avvocatura) dotate di funzioni trasversali, di controllo, monitoraggio e verifica al fine di garantire legittimità e regolarità all'azione amministrativa.

Grande attenzione dovrà essere prestata ai processi ed ai procedimenti: le attività dell'Autorità Portuale, alla luce delle competenze alla stessa attribuite dalla Legge 84/94, dovranno essere accuratamente disciplinate attraverso un sistema di fonti regolamentari ben definite, da considerare veri e propri strumenti di certezza del procedimento, della trasparenza dell'azione pubblica e della partecipazione dei soggetti interessati.

In particolare, deve attribuirsi particolare attenzione alla motivazione dei provvedimenti, comprensiva della formulazione altresì di adeguata spiegazione dei motivi dell'adozione e dell'eventuale mancato o parziale accoglimento di eventuali pareri resi nell'ambito dei procedimenti.

L'obbligo di motivazione è il principale strumento atto a garantire regolarità e legittimità dell'azione amministrativa: dovrà anche analizzarsi l'iter di formazione dell'atto stesso, dal momento che l'Autorità Portuale non ha previsto e regolato, da tale punto di vista, processi trasversali e relativi pareri legali, atti ad assicurare la conformità dei provvedimenti alla normativa di riferimento.

La mancata separazione tra "politica" e "gestione" impone, tra l'altro, di disciplinare le procedure per la predisposizione degli atti del Presidente e del Comitato Portuale che, oggi, vengono adottati senza alcun criterio prefissato e in assenza di controlli interni, volti ad attribuire legittimità e regolarità al procedimento, da parte di strutture deputate a tali funzioni.

Mancano, in buona sostanza, efficienti passaggi di garanzia, così come è precaria l'attività di controllo di gestione che dovrebbe garantire il conseguimento degli obiettivi dell'Ente (definiti nel piano operativo triennale e nel piano annuale); proprio in quest'ottica, il sistema di controllo di gestione dovrebbe essere a sua volta collegato con il sistema di valutazione del personale e, quindi, con il sistema incentivante.

Dal punto di vista organizzativo, il sistema di controllo di gestione e il sistema di controllo sulla legittimità e regolarità amministrativa degli atti adottati è normalmente progettato e gestito da un organo posto in staff al vertice.

Solo la procedimentalizzazione dell'iter, unita alla trasparenza dello stesso, garantiscono la qualità degli atti emanati e attribuiscono agli stessi un elevato grado di "resistenza" in sede giudiziaria, con enorme risparmio di risorse pubbliche.

I Dirigenti, ovviamente, restano responsabili del monitoraggio del rispetto dei termini previsti dalla legge per la conclusione dei rispettivi procedimenti.

La trasparenza che caratterizza tutto il processo di formazione dell'atto, principio di trasparenza che la stessa normativa nazionale collega saldamente alla prevenzione del fenomeno della corruzione, deve intervenire anche una volta che l'atto è stato emanato, con la previsione di un meccanismo di pubblicità e trasparenza sul sito web istituzionale di tutti gli atti emanati.

Dovrebbe crearsi una banca dati dei procedimenti amministrativi ed una sorta di Bollettino Ufficiale dell'Autorità Portuale (B.U.P. - Bollettino Ufficiale Portuale) delle delibere adottate. Il B.U.P. potrebbe costituire lo strumento legale di conoscenza degli atti adottati dall'amministrazione portuale, dei regolamenti e di tutti gli atti in esso pubblicati. La pubblicazione degli atti sul B.U.P., che assolverebbe alla funzione di pubblicità legale, dovrebbe avvenire esclusivamente in forma digitale con modalità che garantiscono l'autenticità e l'integrità degli atti pubblicati.

La banca dati dei processi amministrativi, invece, avrebbe lo scopo di rendere conoscibili a tutti, in forma digitale, i processi di competenza del Presidente, del Comitato Portuale e della dirigenza.

Essa costituirebbe, in buona sostanza, lo strumento idoneo a garantire una visione ordinata degli atti dell'amministrazione al fine di assicurare accesso e informazione ai cittadini, permettendo di reperire, con semplicità, le delibere e le decisioni del Presidente e del Comitato Portuale.

Naturalmente, accanto a questi strumenti, deve essere considerata oggi la sezione del sito web istituzionale, denominata "Amministrazione trasparente", prevista e disciplinata dal D. Lgs. 33/2013.

Per i contenuti, la struttura e l'organizzazione della sezione si rinvia al Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità, parte integrante e sostanziale del presente piano.

Inoltre devono essere attivate specifiche azioni al fine di aprire il proprio patrimonio informativo, offrendo le proprie informazioni come dati di tipo aperto (open data), come previsto dal codice dell'amministrazione digitale, in particolare artt. 52 e 68 del D. Lgs. 82 del 7.3.2005 (utile, sul punto, la recente Circolare n. 63 del 6.12.2013, recante "Linee guida per la valutazione

comparativa prevista dall'art. 68", adottata dall'Agenzia per l'Italia Digitale, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Ciò risulta rilevante ai fini della prevenzione della corruzione, perché l'apertura dei dati significa consentire il riutilizzo degli stessi da parte di cittadini ed imprese e questo va in direzione di una completa trasparenza dell'Ente.

Oltre alla pubblicazione e alla diffusione delle informazioni, l'Autorità Portuale dovrà garantire l'accesso civico, in favore dei soggetti amministrati, ai propri documenti amministrativi in modo più ampio rispetto alla normativa nazionale, in favore di tutti e senza motivazione, nel rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati e nei modi previsti dalla legge.

Il diritto di accesso civico consentito in maniera più ampia rispetto alle previsioni della disciplina nazionale contenuta nella legge 241/1990, mostra un elevato grado di trasparenza e accessibilità ai propri atti che deve caratterizzare, in controtendenza, l'azione dell'Autorità Portuale di Napoli.

6. Interventi e misure per la prevenzione della corruzione.

Lo svolgimento dell'analisi del contesto organizzativo, dei processi e delle attività dell'Autorità Portuale è risultata fondamentale per delineare gli interventi e le misure da attivare nel triennio di riferimento.

Deve premettersi che l'analisi compiuta risente sicuramente dell'assenza di collaborazione da parte della dirigenza che, sia pur richiesta e sollecitata, non è stata prestata.

Questa situazione, comune a molte realtà amministrative refrattarie al cambiamento e orientate al mantenimento di rendite di posizione, impone una particolare attenzione all'individuazione delle misure trasversali principali, sulle quali poter contare per assicurare la miglior gestione del rischio.

Nello specifico, occorrerà: definire e predisporre misure atte a realizzare un efficace controllo di gestione mediante il potenziamento degli Uffici dell'Ente preposti alle attività di verifica, monitoraggio e controllo (Avvocatura, Personale e Ragioneria in testa); attuare una completa trasparenza dell'agire dell'Autorità Portuale, definita nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Le due misure peraltro risultano collegate fra loro, dal momento che le attività di controllo possono svolgersi più compiutamente e garantendo una migliore qualità se i processi, le attività, gli atti e i dati sono completamente trasparenti e accessibili.

Da questo punto di vista viene in gioco la terza misura trasversale, che consiste nell'automazione completa delle attività degli uffici, con l'obiettivo ultimo di garantire che lo svolgimento delle attività da parte delle strutture vada automaticamente ad implementare le banche dati (anche con visione esterna), in particolare sia per gli atti ad istanza di parte sia i dati derivanti dall'attività gestionale.

Questa operazione si rivela necessaria, per rispondere compiutamente alla normativa nazionale di riferimento, e per rendere le informazioni di maggiore qualità e maggiormente tempestive.

La compiuta analisi dei processi e dei procedimenti deve esser finalizzata a far emergere la presenza di contesti procedimentali più o meno esposti a eventuali patologie di corruzione, al fine di mitigare e gestire il rischio relativo.

Gli ambiti fondamentali individuati cui è connesso il rischio di corruzione e sui quali pertanto è necessario intervenire per mitigarlo, o quanto meno gestirlo più efficacemente, sono i seguenti (art. 1, comma 16, L. 190/2012):

- autorizzazione o concessione;
- procedura di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi;
- concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'art. 24 del D Lgs. 150/2009.

In particolare, devono prevedersi misure modificative dell'assetto organizzativo per gli aspetti legati al personale e per quelli legati alla spendita di denaro.

Fra le misure del personale deve adottarsi il codice di comportamento, nominarsi l'O.I.V. e costituirsi l'Ufficio Procedimenti Disciplinari.

Le Aree e gli Uffici dell'Autorità Portuale devono sollecitamente creare, revisionare e/o aggiornare il rispettivo elenco dei procedimenti amministrativi affidati alla loro gestione.

Ne consegue l'opportunità, e anzi l'obbligo, di verificare entro il mese di aprile 2014 le misure di cui al presente Piano in modo da renderle, se necessario, più puntuali, specifiche e incisive nel corso del triennio di riferimento.

I tempi a disposizione del Responsabile Anticorruzione (circa quattro mesi dalla data di conferimento dell'incarico) in vista dell'approvazione del piano, la mancanza di collaborazione da parte della dirigenza, l'intervento della Magistratura penale, la necessità di notificare ben tre segnalazioni anticorruzione, hanno imposto un metodo e un calendario di lavoro improntato alla massima celerità, per informare le strutture organizzative delle novità normative, della necessità di individuare e disciplinare i processi amministrativi considerati passibili di rischio di corruzione, e sulla valutazione di esposizione al rischio dei propri processi da parte di ciascun responsabile di struttura, sulla base della tabella "Valutazione del rischio" allegata al Piano Nazionale Anticorruzione.

Il metodo, definito per il momento dal solo Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, dovrà necessariamente coinvolgere le singole Direzioni di Area e di Ufficio, anche mediante l'individuazione di uno o più referenti con il compito di costituire l'interfaccia tra nucleo centrale e singole articolazioni organizzative.

L'attuazione del metodo di lavoro funzionale alla redazione del Piano, preceduto da una formazione specifica a tutto il personale e dalla redazione di un "Documento Programmatico", ha garantito un consolidamento della conoscenza organizzativa dell'ente nella sua complessità e nelle singole articolazioni.

La rilevazione delle aree soggette a rischio ha avuto ad oggetto l'attività degli uffici e non le decisioni e gli atti deliberativi dell'organo politico di vertice.

Ogni singolo Ufficio dovrà successivamente provvedere a definire i processi
ammnistrativi gestiti, assicurando la tracciabilità degli stessi.

I risultati della rilevazione rappresenteranno un quadro di sicuro interesse, anche per la definizione della gestione del rischio nell'amministrazione: il numero degli affidamenti diretti rispetto a quelli con gara, il raffronto degli importi spesi tra l'una e l'altra categoria; il numero delle autorizzazioni rispetto a quello delle concessioni; il numero delle assegnazioni di contributi a seguito di definizione di criteri da parte dell'organo politico rispetto a quello discendente da assegnazioni a seguito di Protocolli d'intesa/accordi.

7. La gestione del rischio.

Questa fase, che necessita della collaborazione dei dirigenti, potrà essere completata attraverso la creazione di una vera e propria task force interna, avvalendosi della consulenza e del monitoraggio fornito dall'Avvocatura.

Allo stato sono emerse, in particolare, le seguenti undici misure da attuare nel ciclo di vita del presente Piano. Misure che dovrebbero costituire obiettivi dell'Ente e della sua dirigenza:

1. verifica e monitoraggio, anche economico, degli affidamenti effettuati dall'Area Tecnica-Ufficio Manutenzioni (somme urgenze);
2. definizione, con maggiore puntualità e trasparenza, dei procedimenti di appalto finanziati dallo Stato o dalla Comunità Europea, con la creazione di un sistema di monitoraggio e gestione trasparente;
3. definizione, con puntualità e trasparenza, dei criteri regolativi nei procedimenti e processi concernenti contributi e sovvenzioni;
4. definizione di misure di controllo dell'azione amministrativa, quali il rafforzamento del presidio sulla coerenza degli obiettivi amministrativi, il confronto sulle soluzioni gestionali e il monitoraggio dei tempi

procedimentali, attraverso riunioni periodiche tra gli organi di vertice e la dirigenza;

5. monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi, utilizzando il supporto anche dai referenti per la prevenzione della corruzione;
6. valorizzazione, coordinamento e sistematizzazione degli strumenti già previsti o in uso per finalità di prevenzione dell'illegalità, come monitoraggi, controlli, esercizio della vigilanza, regolamentazione dell'esercizio della discrezionalità nei procedimenti amministrativi, mediante direttive interne e in modo tale che gli scostamenti debbano essere motivati;
7. creazione di un "sistema unitario" di fatturazione, accessibile all'Avvocatura, in grado di superare le criticità esistenti: ad oggi, la fatturazione, gestita in modo frammentato e scoordinato dall'Area Istituzionale/Area Amministrativa Contabile, non attribuisce certezza, liquidità ed esigibilità ai crediti vantati dall'Amministrazione, compromettendone le possibilità di recupero;
8. creazione e diffusione di manuali sull'utilizzo delle procedure interne, in maniera tale da favorire anche la rotazione del personale senza generare criticità organizzative;
9. estensione dell'informatizzazione dei processi amministrativi, per consentire la tracciabilità del processo e ridurre il rischio di blocchi non motivati e/o processi occultati e/o ingerenze esterne;
10. accesso telematico a dati, documenti e loro riutilizzo, nonché accesso telematico progressivo ai procedimenti in atto, per consentire la diffusione del patrimonio informativo pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza e del personale stesso;
11. potenziamento, nell'ambito delle strutture aperte al pubblico, dei canali di ascolto per raccogliere suggerimenti, proposte e segnalazioni di illecito e trasmettere le informazioni agli uffici competenti;
12. rivisitazione del sito istituzionale dell'amministrazione ed adeguamento dello stesso alla normativa anticorruzione e trasparenza.

8. Codice di comportamento.

Il codice di comportamento, in corso di adozione, deve integrare e specificare quello di carattere generale adottato dal Governo e rappresenta uno strumento fondamentale nella prevenzione della corruzione.

A tal fine, bisogna adottare le ulteriori misure finalizzate a garantirne piena attuazione e conoscenza, con la previsione di una formazione specifica per il personale.

Inoltre, nell'ambito delle iniziative volte al riassetto della pianta organica dell'Ente, per adeguarla alle finalità della normativa anticorruzione, è necessaria l'istituzione dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari, che si occupi, tra l'altro, della verifica annuale sullo stato di applicazione del codice e del monitoraggio annuale sulla sua attuazione.

9. Rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione.

Risulta necessaria l'adozione di direttive interne per assicurare la rotazione del personale dirigenziale e del personale con funzioni di responsabilità operante nelle aree a rischio corruzione, anche in forma di un vero e proprio *"Codice in materia di ordinamento e organizzazione del personale"* che preveda, nello specifico: a) le modalità di attuazione della rotazione; b) la previsione espressa della rotazione nell'atto di indirizzo relativo ai criteri per il conferimento degli incarichi; c) la previsione espressa della revoca o assegnazione ad altro incarico per avvio del procedimento penale o disciplinare.

10. Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi.

Per le motivazioni ampiamente esposte in precedenza, non è stato possibile procedere, in questa fase, a una compiuta individuazione delle situazioni di possibile conflitto di interesse che potrebbero interessare il personale e le questioni trattate nel corso dei procedimenti.

Uno specifico obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse dovrebbe essere inserito anche nel regolamento disciplinante le sedute del Comitato Portuale.

E' oltremodo necessaria l'adozione di specifiche iniziative di formazione/informazione a tutto il personale sull'esistenza dell'obbligo di astensione.

11. Svolgimento di incarichi dirigenziali e/o attività ed incarichi extra-istituzionali.

La materia relativa allo svolgimento di incarichi d'ufficio e attività di incarichi extra-istituzionali deve essere definita con apposito regolamento.

Dovrà prevedersi in particolare: a) l'obbligo di comunicare, con cadenza annuale (entro il mese di febbraio) all'amministrazione l'eventuale esistenza o sopravvenienza di cause di incompatibilità, inconferibilità, condanna per reati contro la pubblica amministrazione ai sensi del capo II del D. Lgs 39/2013; b) l'obbligo di prevedere la pubblicazione dell'elenco dei dirigenti che hanno effettuato la dichiarazione di cui all'art. 20 D. Lgs 39/2013 all'interno della sezione Amministrazione trasparente del sito web istituzionale; c) l'obbligo di individuare, all'interno di ogni struttura, referenti per il controllo sulle dichiarazioni rese ai sensi del D.P.R. 445/2000, per la semplificazione documentale, per le attività di monitoraggio, per la raccolta e l'analisi dei dati sullo stato delle attività.

12. Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali.

La causa di incompatibilità, a differenza che nel caso di inconferibilità, può essere rimossa mediante rinuncia dell'interessato a uno degli incarichi che la legge considera incompatibili tra loro.

Se si riscontra nel corso del rapporto una situazione di incompatibilità, il responsabile della prevenzione effettua una contestazione all'interessato e la causa deve essere rimossa in quindici giorni; in caso contrario, la legge prevede la decadenza dall'incarico e la risoluzione del contratto di lavoro (art.19 D. Lgs. 39/2013).

Inoltre nei contratti di lavoro dei dirigenti assegnati ad uffici che gestiscono il personale, deve essere inserita la clausola di cui all'art. 53, comma 1 bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come modificato dall'art.52, comma 1, lett. a) D. Lgs. 150/2009 (*Non possono essere*

conferiti incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni).

13. Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage – revolving doors).

Nel corso del 2014, i contratti individuali di lavoro dei dirigenti dovranno essere integrati con una clausola contrattuale che contiene le dichiarazioni di cui all'art 16-ter D. Lgs. 165/2001 modificato dal comma 42 lettera l. della l. 190/2012 " *Il contraente che negli ultimi tre anni di servizio ha esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 190/2012, si impegna a non svolgere nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego alcuna attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri*" Ai sensi dell'art.1, comma 43, le disposizioni di cui all'art 16-ter non si applicano ai contratti in essere alla data dell'entrata in vigore della legge 190/2012.

14. Assegnazioni agli uffici e conferimenti di incarichi.

L'assegnazione ad uffici, anche dirigenziali, potrà essere deliberata previa acquisizione di un parere, non vincolante, di una specifica Commissione composta da due dirigenti (o funzionari con idonea qualificazione), scelti con criteri di professionalità e rotazione, presieduta dal Responsabile per la Prevenzione della Corruzione.

15. Formazione.

Il Piano Nazionale Anticorruzione in merito alle azioni e misure da attuare per la prevenzione della corruzione, attribuisce un'importanza cruciale alla formazione, stabilendo, al punto 3.1.12, che le PA devono programmare adeguati percorsi di aggiornamento e di formazione di livello generale e di livello specifico:

- livello generale, rivolto a tutti i dipendenti, con riguardo all'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e alle tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- livello specifico, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e ai funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto dell'amministrazione.

I fabbisogni formativi sono individuati dal responsabile per la prevenzione della corruzione in raccordo con i dirigenti responsabili delle risorse umane.

L'adozione delle iniziative formative è programmata nell'ambito del P.T.P.C.

Nella scelta delle modalità per l'attuazione dei processi di formazione devono essere tenute presenti le seguenti indicazioni:

1. coinvolgere i docenti interni: le iniziative devono tenere conto dell'importante contributo che può essere dato dagli operatori interni;
2. prevedere forme di "tutoraggio": per l'avvio al lavoro e in occasione dell'inserimento dei dipendenti in nuovi settori lavorativi devono essere programmate ed attuate forme di affiancamento, prevedendo obbligatoriamente per il personale esperto prossimo al collocamento in quiescenza un periodo di sei mesi di "tutoraggio";
3. organizzare Focus Group: le amministrazioni devono avviare apposite iniziative formative per coinvolgere tutti i dipendenti ed i collaboratori a vario titolo dell'Amministrazione sui temi dell'etica e della legalità, con particolare riguardo al contenuto del Codice di comportamento e del Codice disciplinare; le iniziative di formazione devono tenere conto dell'importante contributo che può essere dato dagli operatori interni all'amministrazione;
4. realizzare percorsi formativi differenziati a seconda dei destinatari: iniziative di formazione specialistiche per il responsabile della prevenzione, comprensive di tecniche di risk management, e per le figure a vario titolo

coinvolte nel processo di prevenzione; particolare attenzione deve essere data alle tematiche della corruzione internazionale.

L'Autorità Portuale deve poi monitorare e verificare il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro efficacia attraverso questionari; le domande riguarderanno le priorità di formazione e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati.

Il responsabile della prevenzione della corruzione, ai sensi dell'art. 1 c. 14 della legge 190/2012, entro il 15 dicembre 2014 e, così per ogni anno, è tenuto a redigere una relazione annuale che contiene il rendiconto delle misure di prevenzione definite dal P.T.P.C., con indicazione di un nucleo minimo di indicatori sull'efficacia delle misure di prevenzione con riguardo, tra gli altri, all'ambito della formazione in tema di anticorruzione con riferimento a:

- Quantità di formazione in tema di anticorruzione erogata in giornate/ore
- Tipologia dei contenuti offerti
- Articolazione dei destinatari della formazione in tema di anticorruzione
- Articolazione dei soggetti che hanno erogato la formazione in tema di anticorruzione

Successivamente all'adozione del Codice di comportamento del dipendente, devono realizzarsi iniziative formative per la corretta conoscenza e applicazione del codice per i dipendenti del comparto e per la dirigenza.

L'obiettivo è assicurare una capillare informazione a tutto il personale.

Successivamente, nel corso del 2014, potrà essere sviluppata una analoga formazione/informazione, da rendere obbligatoria per ciascun nuovo assunto.

Giornate di approfondimento e di formazione saranno programmate per i dipendenti (dirigenti e funzionari) delle aree a maggior rischio.

16. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile.

Poiché uno degli obiettivi strategici principali dell'azione preventiva contro la corruzione è l'emersione degli eventi di cattiva amministrazione e dei fenomeni corruttivi, l'attenzione e l'ascolto dell'utenza è particolarmente importante. Pertanto le azioni di sensibilizzazione devono essere finalizzate

soprattutto a creare un dialogo con l'esterno per creare un rapporto di fiducia e portare alla segnalazione di fenomeni altrimenti non rintracciabili. Un ruolo chiave in questo contesto potrebbe essere svolto dall'Ufficio relazione con il pubblico, per il suo ruolo di prima interfaccia nei confronti dell'utenza esterna.

17. Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti.

Di grande rilevanza nel nostro ordinamento l'istituto del dipendente pubblico che segnala illeciti, ad opera proprio della Legge anticorruzione (art.1 comma 51).

La norma è stata inserita direttamente nel D. Lgs. n.165/2001 (c.d. testo unico del pubblico impiego) prevedendo il nuovo art. 54 bis. La disposizione prevede in primo luogo che "... *Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia ...*".

Appare evidente come l'istituto, la cui *ratio* risiede nel tentativo di far emergere la coscienza sociale del dipendente pubblico, debba garantire la tutela del dipendente segnalante l'illecito e verificare che il datore di lavoro pubblico non ponga in essere atti discriminatori nei confronti dell'autore della segnalazione.

Ne discende, pertanto, l'obbligo per l'amministrazione di prevedere, anche nell'ambito di un regolamento, obblighi di riservatezza specifici e sperimentare un sistema informatico differenziato e riservato per la ricezione delle segnalazioni.

INDICE

1	Introduzione e contesto storico normativo	1
2	La riforma anticorruzione: il responsabile della prevenzione della corruzione	3
3	Anticorruzione e Autorità Portuali: una difficile interazione. Mancata attuazione del principio di separazione tra politica e gestione	7
4	Il responsabile della prevenzione della corruzione nelle Autorità Portuali: antinomia tra la nota del M.I.T. n. 584 del 20.1.2014 e la normativa di riferimento. Necessità di acquisire un parere dall'Autorità Nazionale AntiCorruzione	12
5	Contesto organizzativo: criticità ed inefficienze. Necessità di assicurare la tracciabilità dei processi decisionali	13
6	Interventi e misure per la prevenzione della corruzione	16
7	La gestione del rischio	19
8	Codice di comportamento	21
9	Rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione	21
10	Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi	22
11	Svolgimento di incarichi dirigenziali e/o attività ed incarichi extra-istituzionali	22
12	Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali	22
13	Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage – revolving doors)	23
14	Assegnazioni agli uffici e conferimenti di incarichi	23
15	Formazione	24
16	Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile	26
17	Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti	26