



**GIORNATA DELLA TRASPARENZA**

**«Appalti pubblici:  
prevenire la corruzione  
e l'illegalità»**

**L'esperienza  
dell'Autorità di Sistema  
Portuale**

**Lucia Cristina Tringali – RPCT**  
*17 aprile 2023*





I porti di Genova e Savona sono inclusi in un sistema economico che produce ricchezza, occupazione, traffici



Il complesso delle attività portuali costituisce una delle principali “industrie” che non esaurisce i propri effetti a livello locale, ma determina un rilevante impatto su un territorio più ampio.





## Il fenomeno delle organizzazioni criminali nei porti liguri

## La relazione semestrale della DIA 2022

Nella relazione semestrale della DIA del 2022 è stata:

- confermata la centralità dei porti liguri nelle rotte del narcotraffico
- Confermata la necessità di contrastare l'infiltrazione nei canali dell'economia legale attuata anche tramite l'indebita percezione delle ingenti risorse pubbliche sia per il finanziamento di grandi opere, sia per nuovi progetti che interessano Genova
- Sono in corso i lavori per il Terzo Valico, infrastruttura strategica per il collegamento dei Paesi del nord Europa con il Mediterraneo, e per il nodo ferroviario urbano del capoluogo ligure, mentre sono in fase di progettazione/esecuzione i lavori di potenziamento delle infrastrutture portuali, tra cui la nuova Diga Foranea e il nuovo bacino cantieristico a Sestri Ponente.
- Altra opera pubblica di particolare impegno di spesa è la Gronda autostradale di Ponente, il cui iter di approvazione è in corso di perfezionamento da parte del MIT.





**La Liguria, ideale punto d’approdo e area di transito verso le piazze del nord ovest del Paese ed europee, è da tempo considerata “sorvegliata speciale” ed il porto di Genova è ritenuto tra i più infiltrati dalla ‘ndrangheta.**

***Relazione semestrale DIA luglio – dicembre 2019***

*“la criminalità organizzata è, infatti, sempre più interessata al tessuto economico-imprenditoriale della Regione, agli importanti scali portuali e alla particolare collocazione geografica, crocevia tra la Versilia, la Costa Azzurra, le regioni del nord Italia ed il nord Europa.*

*La dimensione “polivalente” tipica delle organizzazioni criminali attive sul territorio, specificatamente su quello ligure, ha comportato che le stesse operino principalmente su due livelli.*

*Un primo livello è quello criminale e si avvale di strumenti corruttivi e collusivi. Il secondo livello è quello della penetrazione nei contesti politici ed imprenditoriali, che consente agli affiliati di acquisire posizioni di rilievo e contatti utili nel mondo economico, istituzionale e in ogni settore.*

*Si legge ancora che “la compenetrazione dell’imprenditoria mafiosa nell’economia legale locale dimostra come le mafie si siano trasformate, in Liguria, da “soggetto che si è infiltrato” a “soggetto che si è integrato perfettamente nel sistema economico del territorio.”*





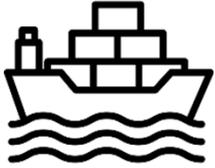
## IL SISTEMA DEI PORTS OF GENOA



- **4 bacini portuali** situati lungo un arco di costa di 50 km
- Più di **7 milioni di mq di aree Portuali**
- Oltre **27 km di banchine**, con più di 100 accosti
- **30 terminal portuali** per ogni tipo di traffico



La Liguria fonda gran parte della propria forza economica nelle zone portuali



## TRAFFICI

- Principale hub marittimo per l'80% delle imprese manifatturiere del Nord Italia
- 33% del traffico container gateway nazionale
- 1° porto container gateway in Italia, 6° porto gateway in Europa
- 2° porto per le crociere in Italia



## OCCUPAZIONE

- 31.000 Addetti diretti
- 77.000 Addetti indiretti
- 122.000 Addetti di indotto nazionale



## IMPATTO ECONOMICO

- € 59,7 ml di entrate tributarie (tasse portuali e ancoraggio)
- € 38,5 ml di canoni di concessione demaniale
- Oltre 1.100 concessionari
- Oltre € 10 miliardi di contribuzione al PIL Italiano
- Oltre € 4,6 miliardi di IVA sulle importazioni (oltre il 30% dell'IVA incassata nei porti in Italia)





# GIORNATA DELLA TRASPARENZA 2023 – Traffici



## TRAFFICO COMPLESSIVO

2022

**66.2 milioni tons**  
**+4.2% sul 2021**

RECORD



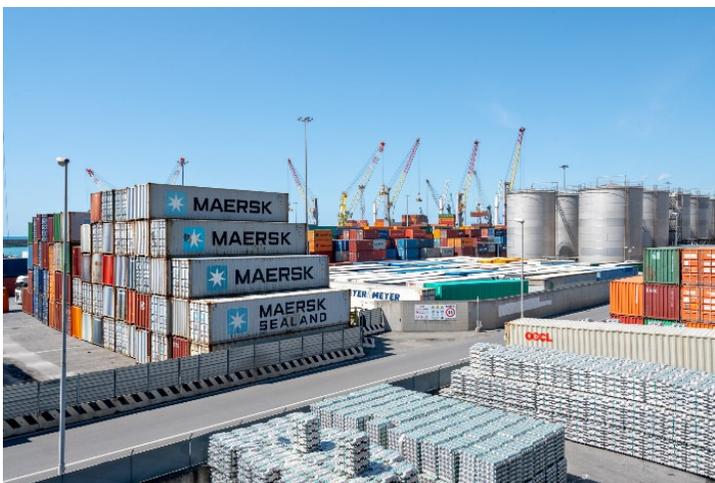
## TRAFFICO CONTAINER

**2.8 milioni TEUs**  
**+3,5% sul 2021**



## TRAFFICO PASSEGERI

**2.7 milioni pax**  
**+40.3% sul 2021**





**PIANO DI INVESTIMENTI PER 3,2 MILIARDI DI € di cui:**

- oltre € 3 miliardi per opere del Programma Straordinario
- oltre € 200 milioni per opere del Programma ordinario scali Genova e Savona (annualità 2017-2022)

**N. 132 PROGETTI (26 P.S. e 106 P.O.)**





Il Programma Straordinario di investimenti, approvato dopo il crollo del Ponte, intende rafforzare la competitività globale del Porto di Genova sul fronte del gigantismo navale, dell'accessibilità e della sostenibilità (approvato con decr. n. 2/2019 ed aggiornato con decr. n. 1/2020 n. 5/2021 e n. 5/2022)

## Programma Straordinario degli interventi



26

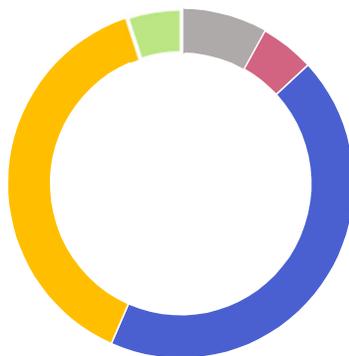
PROGETTI



oltre € 3 Mld

INVESTIMENTI

TIPOLOGIA  
APPALTI



- Contributi finanziari
- Standard
- Integrato
- Integrato complesso
- Altro

## Interventi di rilancio infrastrutturale



- ACCESSIBILITÀ MARITTIMA, STRADALE E FERROVIARIA
- ULTIMO MIGLIO STRADALE E FERROVIARIO INTERMODALITÀ
- POTENZIAMENTO AEROPORTO C.COLOMBO
- INTEGRAZIONE PORTO-CITTÀ
- SICUREZZA ED ESPANSIONE AREE

L'attuazione del Programma Straordinario si fonda su: **INDUSTRIALI**

- procedure amministrative **semplificate** (appalto integrato complesso, contrazione tempi autorizzativi, pubblicazione manifestazioni di interesse, ecc.)
- un efficace sistema di **Project Management**





Il PS si caratterizza per straordinarietà ed urgenza, in considerazione del ruolo di primaria importanza, assunto dal porto di Genova nella movimentazione sia dell'import/export nazionale, che del traffico di cabotaggio.

Con **DECRETO N. 19 D 2019 19** del Commissario ricostruzione Viadotto Polcevera:

1. Conferma l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale soggetto attuatore del Programma
2. Conferma necessità di procedere con urgenza alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione dei lavori, servizi e forniture, per ottimizzazione dei flussi logistici, sia veicolari che ferroviari, nel Porto di Genova compresi nel Programma Straordinario.
3. Approva il "Piano procedurale per la realizzazione delle opere prioritarie in attuazione del Programma Straordinario"





## Piano procedurale

Motiva analiticamente le ragioni di estrema urgenza derivanti da un evento imprevedibile per l'Amministrazione Aggiudicatrice, che giustificano l'adozione di procedure di affidamento che superano i termini previsti per le normali procedure aperte nella sola misura strettamente necessaria, e individua in particolare gli specifici interventi, riferiti alle infrastrutture viarie e ferroviarie relative alla logistica portuale, che rispondono a tale criterio, contenuti nel Piano Straordinario di cui all'art 9 bis per i quali possono essere utilizzate le deroghe concesse dal combinato disposto degli artt. 9 bis e 1 della L. 130/2018.





**DECRETO N. 1\_D\_2020, DECRETO N. 5\_D\_2021, DECRETO N. 05\_D\_2022**

**AGGIORNAMENTO 2020-2022 del “Piano procedurale” per consentire una ulteriore accelerazione dell’iter in coerenza con :**

- 1) Legge 11 settembre 2020, n. 120 recante «Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitali» (Decreto Semplificazioni) che ha introdotto rilevanti semplificazioni in materia di affidamento di contratti pubblici;
- 2) Scelta del legislatore effettuata con l’art. 4 della Legge 14 giugno 2019, n. 55 di Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 di individuare **commissari straordinari con poteri in deroga per determinati interventi infrastrutturali** ed il conseguente inserimento tra gli stessi, ad opera del Governo, della **nuova Diga foranea di Genova** con **nomina del Presidente dell’Autorità di Sistema Portuale a Commissario Straordinario** intervenuta con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 aprile 2021.
- 3) Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 recante Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure che introduce ulteriori semplificazioni in materia di opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto, tra le quali è espressamente prevista la **Diga Foranea del Porto di Genova**.





## **ADSP: PRINCIPALE STAZIONE APPALTANTE**

Il rapporto 2022 della Camera dei Deputati «INFRASTRUTTURE STRATEGICHE E PRIORITARIE» redatto in collaborazione con ANAC e Istituto di ricerca Cresme colloca il Commissario straordinario per la Diga Foranea e l'AdSP e come terza stazione appaltante dopo RFI per infrastrutture di trasporto oltre i 100 ml di euro.

<https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/file/Rapporto2022.pdf>



In considerazione degli elementi di contesto descritti e del regime derogatorio che caratterizza il Programma Straordinario, l'AdSP ha adottato, sin da subito, nei **PTPCT** e, dal 2022, nelle sottosezioni «*Rischi Corruttivi e Trasparenza*» del **PIAO, MISURE GENERALI E SPECIFICHE** per rafforzare la trasparenza e prevenire nonché mitigare il rischio di eventi corruttivi.

<https://trasparenza.strategicpa.it/portogenova/archivio/42363-piano-integrato-di-attivita-ed-organizzazione-%28piao%292023-2025-annualita-2023/doc/5042>





## LE MISURE DI CARATTERE SPECIFICO PER GLI APPALTI PUBBLICI

Principali misure di carattere specifico, adottate dall'AdSP	Stato attuazione misura
<b>PROTOCOLLI DI LEGALITA'</b> <b>P. 2879 FASE 2 (SESTRI PONENTE)</b> <b>P. 3062 (DIGA FORANEA)</b>	L'attuazione dei protocolli, sottoscritti in data <b>8 aprile 2022</b> , ha permesso di rafforzare e intensificare i controlli antimafia e anticorruzione attraverso l'istituzione delle <b>banche dati</b> con le quali è possibile <b>monitorare</b> , per ciascun intervento, tutti <b>oggetti</b> appartenenti alla filiera delle <b>imprese coinvolte nel ciclo di progettazione e/o realizzazione dell'opera, i flussi finanziari, le condizioni di sicurezza e di accesso dei cantieri</b> , nonché il rispetto dei diritti dei lavoratori impiegati.
<b>ROTAZIONE INCARICHI</b>	Rotazione degli <b>incarichi di RUP, DEC, DL, RdP</b> e condivisione/comparsa tra più soggetti alle fasi procedurali
<b>CHECK LIST DI CONTROLLO</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Predisposizione ed adozione di <b>Check list di controllo</b> per la fase di esecuzione delle attività che discendono dai Protocolli di legalità.</li><li>- Attuazione <b>attività di controllo</b>, con cadenza trimestrale, tramite la check list definita</li><li>- <b>Riunioni settimanali/mensili</b> con il gruppo di lavoro sul <b>funzionamento e criticità</b> correlate all'attuazione dei Protocolli di legalità con relativa verbalizzazione.</li></ul>
<b>PROCEDURE DI CONTROLLO INCROCIATO</b>	Su <b>procedimenti e/o gli atti dell'ufficio</b> : meccanismi di collaborazione tra diversi ambiti su atti potenzialmente critici, anche attraverso l'individuazione di uno o più soggetti estranei all'ufficio di competenza





## LE MISURE DI CARATTERE GENERALE PER GLI APPALTI PUBBLICI

Principali misure di carattere generale, adottate dall'AdSP	Stato attuazione misura
<b>CONFLITTO DI INTERESSI</b>	Adozione, con il PIAO 2023-2025, della « <b>Procedura operativa ai fini della gestione e verifica di possibili situazioni di conflitto di interesse</b> » che contiene una specifica disciplina anche con riferimento alle procedure di gara, in ottemperanza alle indicazioni di ANAC nel PNA 2022 e al Codice Appalti. È stato previsto un <b>obbligo di dichiarazione per ogni procedura di gara</b> da parte di tutti i soggetti cui viene conferito l'incarico di <b>RUP, DEC, DL</b> e da parte di <b>tutti i soggetti comunque coinvolti in una qualsiasi fase della procedura</b> di gestione della gara/contratto pubblico.
<b>ROTAZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA / SEGREGAZIONE DI FUNZIONI</b>	Adozione di « <b>Misure alternative alla rotazione ordinaria – misure cd. “Rafforzate”</b> <b>Disposizione del RPCT</b> » e aggiornamento della disposizione adottata con l'Addendum 21-23 per la Direzione BIL.
<b>CODICE DI COMPORTAMENTO E CODICE ETICO PER CDG</b>	Adottato con decreto del Presidente dell'AdSP n. 692 del 20/07/2022. All'art. 2 « <b>Ambito soggettivo di applicazione</b> » prevede, tra l'altro, che <b>gli obblighi di condotta</b> previsti dal codice (nello specifico, gli artt. 3, 6, 7, 12 13 e 14) <b>sono estesi</b> anche ai <b>collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'AdSP</b>
<b>DIVIETO POST-EMPLOYMENT – PANTOUFLAGE</b>	Revisione, in ottemperanza alle indicazioni dell'ANAC, della modulistica relativa alla dichiarazione sull'attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro cd. <i>pantouflage</i> o <i>revolving doors</i> . - « <b>Modulo A</b> » il dipendente, anche neoassunto, dichiara di essere a conoscenza di quanto previsto dall'art. 53 comma 16-ter del D.lgs. n. 165/2001; - « <b>Modulo B</b> », da sottoscrivere al momento della cessazione del rapporto di lavoro, si ricorda al dipendente la relativa disciplina.
<b>TRASPARENZA</b>	Aggiornamento della <b>Sezione «Amministrazione Trasparente»</b> in conformità alle nuove indicazioni dell'ANAC in tema trasparenza negli appalti pubblici.





## OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI ANTICORRUZIONE - ANNO 2023



Applicazione di un sistema di internal audit multilivello ai fini della gestione integrata dei rischi sulla base dell'Accordo di ricerca sottoscritto con il CERVAP (Centro di Ricerca sul Valore Pubblico dell'Università di Ferrara)



A seguito della nomina del Gestore delle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio (decreto n. 1764/2019) e dell'approvazione delle «Disposizioni e procedure interne in materia di antiriciclaggio» (decreto n. 246/2021) sono state individuate le seguenti ulteriori **misure**:

- formazione del personale;
- predisposizione di check list per l'individuazione di operazioni sospette all'interno di ciascuna area;
- individuazione del titolare effettivo come condizione per la partecipazione del soggetto esterno alle procedure;
- aggiornamento delle procedure interne.

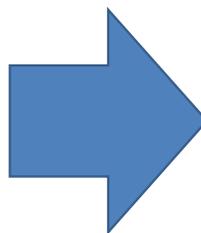


L'attuazione dei protocolli sottoscritti ha permesso di rafforzare e intensificare i controlli antimafia e anticorruzione attraverso l'istituzione delle banche dati con le quali è possibile monitorare, per ciascun intervento, tutti soggetti appartenenti alla filiera delle imprese coinvolte nel ciclo di progettazione e/o realizzazione dell'opera, i flussi finanziari, le condizioni di sicurezza e di accesso dei cantieri, nonché il rispetto dei diritti dei lavoratori impiegati.



## NUOVA DIGA FORANEA DI GENOVA (P. 3062) PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA 2023-2025

Il PNA 2022, ha chiarito che ai Commissari Straordinari nominati per la realizzazione degli interventi infrastrutturali ex art. 4 del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, si applica la disciplina sulla prevenzione della corruzione e per la trasparenza, di cui alla L. n. 190/2012 ed al D.lgs. n. 33/2013



- **NOMINA COMMISSARIO STRAORDINARIO**
- **Protocollo di Legalità**
- **RPCT**

**L'ANAC ha fornito a titolo esemplificativo, per l'area di rischio «contratti pubblici» possibili eventi rischiosi che connotano le gestioni commissariali individuando le relative misure specifiche volte a prevenirli.**

Rispetto a queste indicazioni, nel PTPCT 2023-2025 il COMMISSARIO STRAORDINARIO PER LA DIGA FORANEA DI GENOVA ha indicato tutte le misure adottate in coerenza con i Piani Procedurali approvati.

In particolare, per in relazione al «**Principio di non discriminazione, parità di trattamento e libera concorrenza Art. 18 della direttiva 2014/24/UE e art. 36 della direttiva 2014/25/UE. Art. 30 d.lgs. n. 50/2016**» indicato da ANAC, nel PTPCT si è dato atto che la misura è stata scrupolosamente adottata cercando di cogliere l'efficacia degli interventi derogatori in materia di contratti pubblici, rispetto al bilanciamento dei principi ed interessi che sorreggono la disciplina.



<p><b>Procedure negoziate Art. 32 della direttiva 2014/24/UE e art. 47 della direttiva 2014/25/UE.</b></p>	<p>Ricorso alla procedura negoziata in violazione dei presupposti delle direttive.</p>	<p>Comunicazione periodica al RPCT da parte del RUP e/o ufficio gare dell'attività svolta per eventuali verifiche a campione, che il RPCT può svolgere anche con il supporto del RUP e dell'ufficio gare.</p>	<p>La misura è stata adottata anche per la diga. Es: verifica su esperti rispetto a quanto indicato al RPCT – trasmissione istanza di accesso al RPCT e relativi seguiti - Relazioni di monitoraggio trasmesse al RPCT – coinvolgimento del RPCT in tutti i principali atti e passaggi connessi all'opera</p>
<p><b>Principio di non discriminazione, parità di trattamento e libera concorrenza Art. 18 della direttiva 2014/24/UE e art. 36 della direttiva 2014/25/UE. Art. 30 d.lgs. n. 50/2016.</b></p>	<p>Rischio di favorire indebitamente taluni operatori economici: - per violazione dei principi di non discriminazione e parità di trattamento (ad es. mancata applicazione del principio di rotazione degli inviti/affidamenti);  - per violazione del principio di libera concorrenza (ad es. mediante un ridotto/incongruo numero di concorrenti invitati alle procedure, termini eccessivamente ristretti per la presentazione delle offerte, obbligo di sopralluoghi immotivati).</p>	<p>Individuazione e pubblicazione da parte delle SA di criteri e modalità oggettive e trasparenti per la scelta dei soggetti da consultare, tanto per le procedure negoziate quanto per gli affidamenti diretti.</p> <p>Osservanza – come best practice - delle linee guida Anac n. 4/2019 che garantiscono per la selezione dei contraenti il rispetto dei principi eurounitari inderogabili. In alternativa, individuazione da parte della SA di altre procedure, da pubblicare preventivamente sul sito istituzionale, basate su analoghi criteri e modalità oggettive e trasparenti per la scelta dei soggetti da consultare, ciò tanto per le procedure negoziate quanto per gli affidamenti diretti. Attenta valutazione del numero minimo di imprese da invitare per bilanciare opportunamente celerità della procedura con adeguata partecipazione e concorrenza (tale valutazione va svolta in base allo specifico settore merceologico, alla rilevanza e dell'intervento nonché all'aumento dei prezzi registrato negli ultimi periodi). Chiara e adeguata motivazione sul perché siano stati eventualmente previsti termini ristretti per la presentazione offerte e/o il sopralluogo sia ritenuto indispensabile e quindi obbligatorio.</p>	<p>Misura scrupolosamente adottata. Per la diga l'avviso per selezionare gli operatori con i relativi requisiti richiesti (proporzionali al valore dell'appalto e in linea con quelli di legge) ha avuto una ampissima diffusione essendo stato pubblicato sulla GUUE sulla GURI e sui siti di ADSP di Commissario diga e di Commissario Straordinario Polcevera. L'avviso e la conseguente possibilità di manifestare interesse e partecipare alla procedura era aperta a tutti i soggetti italiani comunitari ed extracomunitari in possesso dei requisiti predeterminati.</p>



**GRAZIE  
PER L'ATTENZIONE**

[WWW.PORTSOFGENOA.COM](http://WWW.PORTSOFGENOA.COM)

