



Parco Molentargius Saline

Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza

PTPCT 2019-2021

(Art. 1, commi 8 e 9, della L. 6 novembre 2012, n. 190, recante le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione)

Approvato con Delibera di Consiglio Direttivo N° 2 del 20 marzo 2019

INDICE

INTRODUZIONE AL PIANO ANTICORRUZIONE

Parte Prima CONTENUTI GENERALI

Parte Seconda IL PIANO ANTICORRUZIONE

Allegato A SCHEDE DI VALUTAZIONE DEL RISCHIO

Allegato B TABELLE TRASPARENZA

Allegato C CODICE DI COMPORTAMENTO

INTRODUZIONE AL PIANO ANTICORRUZIONE

Come noto, la Legge n. 190 del 6 novembre 2012 ha introdotto l'obbligo normativo di redigere un piano anticorruzione precisando che in caso di commissione, all'interno dell'Amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile della prevenzione e della corruzione individuato all'interno dell'ente,¹ ne risponde *"ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi...."*² di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano anticorruzione e di aver osservato le prescrizioni previste nella L. n. 190/2012 vigilando sul funzionamento e sull'osservanza del piano. Centro fondamentale di esonero di responsabilità è pertanto non solo l'adozione del documento, ma la sua idoneità a prevenire concretamente la realizzazione del delitto di corruzione. E' onere dell'organo d'indirizzo politico e nel caso del Parco del Consiglio Direttivo, definire gli obiettivi strategici che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico - gestionale e del piano triennale per la prevenzione della corruzione adottato, su proposta del Responsabile.

Quest'ultimo dovrà, previa indagine dei settori a rischio, preconstituire l'elenco delle attività da inserire nella tutela del piano. Sul punto il legislatore³ nell'evidenziare che le attività elencate all'art. 1, comma 16, sono già in re ipsa da considerarsi a rischio corruzione, ha tuttavia precisato che tale elenco non deve considerarsi esaustivo né tassativo rimanendo impregiudicato l'esito della verifica e dell'individuazione di ulteriori materie da parte del Responsabile.

Il concetto di corruzione preso a riferimento in questo documento è mutuato dal Piano Nazionale Anticorruzione 2013 che supera la mera rilevanza penale dei fatti per ricomprendere tutte quelle vicende che, anche quando non scadono in comportamenti penalmente rilevanti, denotano un uso distorto della potestà pubblica, orientata al conseguimento di un fine difforme o estraneo a quello previsto da norme giuridiche o dalla natura della funzione. E' infatti di tutta evidenza quanto il valore del bene giuridico sotteso al delitto di corruzione non è esattamente quantificabile in quanto il danno all'immagine che ne deriva, ed il mancato esercizio delle funzioni amministrative secondo i principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità, pregiudica fortemente il prestigio delle istituzioni ed il rapporto di fiducia tra Stato e cittadino. Il bene giuridico leso è però indubbiamente il prestigio della PA ossia il discredito che matura nell'opinione pubblica a causa del comportamento del pubblico dipendente.

In coerenza con la normativa, questo Ente ha avviato un percorso di riordino che, nonostante l'esiguità delle risorse umane al momento impiegate, si propone di strutturare l'organizzazione interna non solo con finalità preventive anticorruzione o di *maladministration* ma nel più ampio spirito di favorire snellezza e semplificazione delle procedure seguite. La mappatura dei processi, avviata compiutamente solo con l'elaborazione di questo piano, non può tuttavia considerarsi esaustiva ma parte di un percorso da integrare e completare seguendo la ripartizione dei procedimenti, delle concrete responsabilità e delle interazioni tra i diversi attori. Analogamente, gli obiettivi strategici potranno essere correttamente definiti dall'Organo di

¹ individuato ai sensi dell'art. 1, comma 7;

² art. 1, comma 12, L. 6 novembre 2012, n. 190

³ art. 1, comma 9, lett. a) , L. 6 novembre 2012, n. 190

indirizzo politico solo a completamento di una maggiore definizione delle criticità riscontrate. Dovrà inoltre tenersi conto del necessario coordinamento tra obiettivi contenuti nel PTPCT e quelli fissati negli altri strumenti di programmazione.

In particolare, il Piano della prevenzione della corruzione è stato ritenuto dal legislatore uno strumento organizzativo di programmazione delle politiche dell'ente.⁴ Ne consegue, secondo l'autorevole lettura data dall'ANAC,⁵ che gli obiettivi del PTPCT devono necessariamente essere coordinati con quelli del Piano della Performance (obiettivi operativi) e con il DUP (obiettivi strategici).⁶

In particolare, per la realtà specifica dell'Ente e nel rispetto della normativa in esame,

- nella parte strategica del DUP saranno inserite le linee di indirizzo in materia di prevenzione della corruzione;
- nel piano delle Performance saranno inseriti obiettivi gestionali correlati da indicatori di risultato finalizzati a verificare il rispetto di quanto previsto nel piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Attraverso l'integrazione ed il coordinamento tra i vari strumenti, (DUP, PTPCT e PEG/Piano Performance) il raggiungimento degli obiettivi di performance produrrà automaticamente il raggiungimento degli obiettivi contenuti nel Piano, nonché la realizzazione di quanto contenuto nelle azioni strategiche dell'amministrazione.

Il Responsabile Anticorruzione

Dr.ssa Illena Sacconi

(Firmato in originale)

⁴ Il comma 8 dell'articolo 1 della L. 190/2012 ha stabilito che "l'Organo di indirizzo definisca gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del piano triennale della corruzione".

⁵ Deliberazione 831/2016

⁶ A conferma anche il disposto dell'art. 1, c. 8-bis e l'obbligo di verifica della coerenza degli obiettivi di performance e del PTPCT ai fini della validazione della Relazione sulla Performance.

Parte I

CONTENUTI GENERALI

PREMESSA

In attuazione dell'art. 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione e degli artt. 20 e 21 della Convenzione Penale sulla corruzione di Strasburgo del 27 gennaio 1999, il 6 novembre 2012 il legislatore ha approvato la L. n. 190 recante le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. La Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, è stata adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, firmata dallo stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata attraverso la L. 3 agosto 2009, n. 116.

La Convenzione ONU 31/10/2003 prevede che ogni Stato debba:

- elaborare ed applicare delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;
- adoperarsi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;
- vagliarne periodicamente l'adequatezza;
- collaborare con gli altri Stati e le organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La medesima Convenzione prevede poi che ciascuno Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e la diffusione delle relative conoscenze.

In tema di contrasto alla corruzione, di grande rilievo sono le misure internazionali contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l'OECD, il Consiglio d'Europa con il GRECO (Groupe d'Etats Contre la Corruption) e l'Unione europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall'ONU: implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli standard anticorruzione ed individuando le carenze politiche nazionali (circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 del Dipartimento Funzione Pubblica - Presidenza C.d.M.).

IL CONCETTO DI “CORRUZIONE” ED I PRINCIPALI STRUMENTI DEL SISTEMA DI CONTRASTO ALLA CORRUZIONE.

La legge 6 novembre 2012, n. 190⁷ non definisce il concetto di corruzione cui si riferisce. Il codice penale, al contrario, prevede tre specifiche fattispecie disciplinate rispettivamente dagli articoli da 318 a 322. Dall'esame coordinato delle disposizioni emerge che la figura della corruzione penalmente rilevante può definirsi come *un accordo fra un pubblico funzionario ed un privato, in forza del quale il primo accetta dal secondo, per un atto relativo all'esercizio delle sue attribuzioni, un compenso che non gli è dovuto*.⁸

⁷ “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”.

⁸ In particolare:

- L'articolo 318 punisce la “corruzione per l'esercizio della funzione” e dispone che il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceva, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetti la promessa sia punito con la reclusione da uno a sei anni.

Tuttavia, e ai fini del presente piano, va rilevato che nella articolazione delineata dalla legge 190/2012, il concetto di corruzione non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie “tecnico-giuridiche” del Codice penale. Come chiarito anche dal Dipartimento della Funzione Pubblica, la lettura della normativa fa assurgere a corruzione tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, sia riscontrabile l'abuso da parte d'un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Di conseguenza, la nozione deve essere estesa a:

- tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice penale⁹;
- ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.

La specifica disciplina richiamata dalla Legge 6 novembre 2012 n. 190, deve tuttavia essere opportunamente integrata con l'assetto normativo sviluppatosi successivamente e riassumibile con i richiami sotto delineati:

- **D.Lgs 14 marzo 2013, n. 33** *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”* (Decreto Trasparenza approvato in attuazione dei commi 35 e 36 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2012);
- **D.Lgs 8 aprile 2013, n. 39** *“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”*;
- **DPR 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”* (Codice di comportamento dei dipendenti pubblici);
- **D.L. 24 giugno 2014, n. 90** *“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”* convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, (con questa legge è stata soppressa l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) e trasferiti compiti e funzioni della stessa all'ANAC, sono stati attribuiti all'ANAC i poteri sanzionatori in materia di anticorruzione e le funzioni del Dipartimento della Funzione Pubblica in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione);
- **D.Lgs 18 aprile 2016, n. 50** *“Codice dei contratti pubblici”*;
- **D.Lgs 25 maggio 2016, n. 97**, *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”* che ha modificato il D.Lgs. 33/2013 e la l. 190/2012;

-
- L'articolo 319 del Codice penale sanziona la “corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio”: “il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni”.
 - Infine, l'articolo 319-ter colpisce la “corruzione in atti giudiziari”: “Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni. Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni”.

⁹ Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, articoli da 314 a 335 bis

- **D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165** *“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”* (TU sul pubblico impiego), modificato dalla legge 190/2012 che ha introdotto la previsione di limiti nella formazione delle commissioni e nelle assegnazioni agli uffici per coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati di cui al capo I, titolo II, libro secondo del codice penale (art. 35 bis); o la previsione di limiti allo svolgimento di attività lavorative o professionali da parte di dipendenti nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro di pubblico impiego (art. 53, comma 16 ter); o la predisposizione di un Codice di comportamento dei dipendenti pubblici e di specifici codici, da parte di ciascuna amministrazione, che integrino e definiscano il Codice nazionale; o la tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro (art. 54 bis);
- **D.lgs. n.75 del 25 maggio 2017** *“Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”* che ha introdotto tra l'altro il licenziamento disciplinare per le gravi o reiterate violazioni dei Codici di comportamento;
- **Circolare n. 2 del 30 maggio 2017** del Ministro per la semplificazione della Pubblica Amministrazione *“Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)”*;
- **Legge 30 novembre 2017, n. 179** *“Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”*;
- **D.Lgs 31 dicembre 2012, n. 235 (c.d. Legge Severino)** *“Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190”*;

GLI ATTORI DEL SISTEMA DI CONTRASTO ALLA CORRUZIONE E TRASPARENZA

La strategia di prevenzione della corruzione è attuata mediante l'azione sinergica di differenti soggetti sia a livello centrale che a livello di ogni singola PA.

A livello nazionale, la governance si articola sui seguenti soggetti::

1. **Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)**. Al posto della previgente CIVIT, ha tra gli altri, il compito di adottare il Piano Nazionale Anticorruzione e svolgere funzioni di raccordo con le altre autorità esercitando poteri di vigilanza e controllo per la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle Amministrazioni nonché sul rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, L. n. 190/2012);¹⁰

¹⁰ Si riportano, di seguito, i principali provvedimenti dell'ANAC rilevanti:

1. Regolamento 9 settembre 2014 in materia di esercizio del potere sanzionatorio, da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, per l'omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e dei Codici di comportamento;
2. Delibera 18 novembre 2014, n.146 in materia di esercizio del potere di ordine nel caso di mancata adozione di atti o provvedimenti richiesti dal piano nazionale anticorruzione e dal piano triennale di prevenzione della corruzione nonché dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa o nel caso di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza citati (articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n.190);
3. Determinazione 28 aprile 2015, n. 6 *“Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”*;

2. la **Corte dei Conti**, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni sia di controllo che di giurisdizione;
3. il **Comitato Interministeriale**, che ha il compito di fornire direttive attraverso l'elaborazione delle linee di indirizzo (art. 1, comma 4, L. n. 190/2012);
4. la **Conferenza Unificata** che è chiamata ad individuare, attraverso apposite intese, gli adempimenti e i termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi con riferimento a Regioni e Province Autonome, agli Enti Locali, e agli Enti Pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, L. n. 190/2012);

-
4. Determinazione del 17 giugno 2015 n. 8 "Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici"
 5. Regolamento 20 luglio 2016 per l'esercizio della funzione consultiva svolta dall'ANAC ai sensi della Legge 190/2012, dei relativi decreti attuativi e del D.Lgs 18 aprile 2016, n. 50, al di fuori dei casi di cui all'art. 211 del decreto stesso;
 6. Delibera n. 833 del 3 agosto 2016 "Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione;
 7. Regolamento 16 novembre 2016 in materia di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell'articolo 47 del D.Lgs 33/2013;
 8. Delibera n. 1190 del 16 novembre 2016 recante "Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici Delibera 28 dicembre 2016, n. 1309 "Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 c. 2 del d.lgs. 33/2013";
 9. Delibera 28 dicembre 2016, n. 1310 "Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs.33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016";
 10. Delibera 8 marzo 2017, n. 241 "Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 «Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali» come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016";
 11. Delibera 29 marzo 2017, n. 328 "Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi nonché sul rispetto delle regole di comportamento dei pubblici funzionari" che "disciplina i procedimenti dell'Autorità concernenti l'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, nonché sul rispetto delle regole sull'imparzialità dei pubblici funzionari";
 12. Delibera 29 marzo 2017, n. 329 "Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33
 13. Delibera 29 marzo 2017, n. 330 "Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione", che "disciplina i procedimenti dell'Autorità concernenti l'esercizio dei poteri di vigilanza sulle misure di prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1, comma 2, lettera f), della legge 6 novembre 2012, n. 190;
 14. Delibera 20 novembre 2017, n. 1134 "Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici". Alle linee guida è allegata una tabella dove sono riportate tutte le tipologie di documenti che devono essere pubblicati nella sezione Amministrazione trasparente dei siti internet (Allegato 1);
 15. Ed infine i Piani Nazionali Anticorruzione (PNA) che rappresentano "atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni (...), ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione" e strumento finalizzato a garantire un'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, elaborate a livello nazionale e internazionale

5. il **Dipartimento della Funzione Pubblica**, che opera come soggetto promotore delle strategie di prevenzione e come coordinatore della loro attuazione (art. 1, comma 4, L. n. 190/2012);
6. i **Prefetti** che, su richiesta, forniscono supporto tecnico e informativo agli Enti Locali (art. 1, comma 6 della L. n. 190/2012);
7. la **SNA**, che predispose percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni (art. 1, comma 11, L. n. 190/2012);
8. le **pubbliche amministrazioni**, che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal PNA - Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1, L. n. 190/2012) anche attraverso l'azione del Responsabile della Prevenzione della Corruzione;
9. gli **Enti Pubblici economici e i soggetti di diritto privato** in controllo pubblico, che sono responsabili dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal PNA - Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1, L. n. 190/2012).

A livello di ogni singola Pubblica amministrazione viene definito un P.T.P.C.T (Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza), che, sulla base degli indirizzi presenti nel P.N.A., effettua l'analisi e valutazione dei rischi specifici di corruzione e conseguentemente indica gli interventi organizzativi volti a prevenirli. La governance si articola principalmente sui seguenti soggetti:

1. **Organo di indirizzo politico** cui compete, in particolare, definire gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza nonché adottare il Piano triennale per la prevenzione della corruzione proposto dal Responsabile curandone la trasmissione all'ANAC;
2. **Responsabile della Prevenzione della Corruzione.** A tale figura spettano numerosi compiti. In particolare, assicura la predisposizione del Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza ed il coordinamento delle attività che garantiscono l'assolvimento degli obblighi di trasparenza.

Inoltre, in base a quanto prescritto dalla Legge 190/2012, deve:

- entro il 31 gennaio di ogni anno propone alla Giunta quale organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (art. 1, comma 8);
- entro il 31 gennaio di ogni anno, definisce le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (art. 1, comma 8);
- verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (art. 1, comma 10, lett. a);
- propone la modifica del piano, anche a seguito di accertate significative violazioni delle prescrizioni, così come qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'Amministrazione (art. 1, comma 10, lett. a);
- verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione (art. 1, comma 10, lett. b);
- segnalare all'organo di indirizzo e all'OIV eventuali disfunzioni in materia di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione (art. 1 comma 7);
- individuare il personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità (art.1, comma 10, lett. c);
- fornire informazioni all'OIV in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione (art. 1 comma 8 bis);

- elaborare la relazione annuale sull'attività svolta, assicurarne la pubblicazione sul sito web istituzionale e trasmetterla all'organismo indipendente di valutazione e all'organo di indirizzo dell'amministrazione (art. 1 c. 14);
- riferire sulla sua attività all'organo di indirizzo politico se richiesto o se lui stesso lo valuta opportuno (art. 1 c. 14);

In base a quanto previsto dal D.Lgs n. 33/2013, il R.P.C.T. deve:

- controllare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione da parte dell'amministrazione (art. 43 c.1);
- segnalare all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'Autorità Nazionale Anticorruzione e, nei casi più gravi, all'UPD ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare e delle altre forme di responsabilità i casi di mancato adempimento o adempimento parziale degli obblighi di pubblicazione, (art. 43 c.5);
- istruire le istanze di accesso civico semplice (art. 5 c. 3) e assicurare la regolare attuazione (art. 43 c. 4);
- istruire e definire le istanze di riesame presentate in tema di accesso civico generalizzato (art.5 c.7).

In base a quanto previsto dal D.Lgs n. 39/2013, il RPCT deve:

- vigilare sul rispetto, da parte dell'amministrazione, delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi con il compito di contestare all'interessato l'esistenza o l'insorgenza delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità (art. 15, c.1);
- segnalare i casi di possibili violazioni all'Autorità Nazionale Anti-corruzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini delle funzioni di cui alla L. 215/2004, nonché alla Corte dei Conti ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità amministrative (art.15, c. 2).

In base a quanto previsto dal al D.Lgs n.165/2001 art.54-bis e alla legge 30 novembre 2017, n.179, deve:

- curare l'istruttoria delle segnalazioni di condotte illecite da parte dei dipendenti e le definisce secondo le proprie attribuzioni.

3. **Organismo indipendente di valutazione (OIV)** cui competete, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico - gestionali e che nella misurazione e valutazione della performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e trasparenza.
4. **Direttore e dipendenti del Parco.** I dirigenti, come noto, oltre alle responsabilità generali, civile, amministrativo contabile, penale, dirigenziale e disciplinare, hanno precisi obblighi di contrasto e prevenzione della corruzione nelle attività di garanzia, vigilanza e monitoraggio delle misure attuative. I dipendenti tutti sono inoltre tenuti non solo a collaborare nel processo di elaborazione e gestione del rischio, ma ad osservare le misure di prevenzione previste ed effettuare le comunicazioni prescritte sia riguardo la segnalazione di presunti illeciti, sia riguardo all'obbligo di astensione in materia di conflitto di interessi.
5. **Responsabile Anagrafe Stazione Appaltante RASA.** Ogni stazione appaltante è tenuta a nominare il soggetto Responsabile dell'Anagrafe per la stazione appaltante (RASA) incaricato della compilazione ed aggiornamento dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA) istituita ai sensi dell'art. 33-ter del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla

legge 17 dicembre 2012, n. 221. L'ANAC¹¹. Verificata l'inadempienza di molte amministrazioni, e ritenendo che la presenza del responsabile rappresenti un'importante misura anticorruzione, l'ANAC ha provveduto a sollecitare i responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza affinché ne diano atto all'interno dei relativi piani. A seguito di ricognizione è stato rilevato che questo Ente è regolarmente iscritto all'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti ed il Responsabile RASA è il Direttore del Parco, Dr. Agr. Claudio Maria Papoff.

¹¹ Comunicato del Presidente del 20 dicembre 2017.

PARTE II

IL PIANO ANTICORRUZIONE

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) del Parco Naturale Regionale Molentargius Saline di Cagliari, si inserisce nel sistema organico di prevenzione della corruzione delineato dalla legge 190/2012 e, secondo le linee di indirizzo dettate dall'ANAC nei PNA, definisce a livello decentrato e secondo la propria organizzazione amministrativo-gestionale le strategie "anticorruzione" ritenute necessarie non solo per ridurre od azzerare le opportunità che si manifestino casi di corruzione, ma soprattutto per creare un contesto sfavorevole al suo manifestarsi.

1. ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO ED INTERNO

Nel condividere¹² che l'individuazione del rischio corruttivo non possa prescindere dalle caratteristiche organizzative e di "specificità dell'ambiente" in cui la stessa amministrazione opera, si illustra di seguito il contesto, esterno ed interno, di riferimento. Questo tipo di analisi garantisce l'adozione di un piano anticorruzione contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

Il Parco Naturale Regionale Molentargius Saline è un Ente di diritto pubblico istituito con Legge Regionale n. 5 del 26 febbraio 1999 da parte della Regione Autonoma della Sardegna, configurato quale ente di diritto pubblico, dotato di personalità giuridica e di autonomia patrimoniale. La gestione è affidata ad un Consorzio tra Enti Locali ciascuno dei quali detiene una quota percentuale commisurata all'insistenza del proprio territorio sulla realtà specifica del Parco. In particolare, il Comune di Cagliari detiene la quota del 45%, il Comune di Quartu Sant'Elena la quota del 45%, il Comune di Quartucciu la quota del 4%, il Comune di Selargius la quota del 3% ed infine, la Città metropolitana per la restante quota del 3%. Le sue finalità riguardano, in particolare, la gestione unitaria del complesso di ecosistemi garantendo, anche in considerazione della loro rilevanza internazionale, la conservazione e la valorizzazione delle risorse naturali, ambientali, storiche e culturali, la loro fruizione sociale, la promozione della ricerca scientifica e della didattica ambientale, nonché lo sviluppo delle attività economiche compatibili e la riqualificazione ecologica degli insediamenti. Al momento attuale l'Ente basa la propria economia quasi esclusivamente su finanza derivata, di provenienza della Ras o da fondi europei. I principali trasferimenti regionali sono:

- Contributo annuale per spese ordinarie di gestione del Consorzio - art. 25 L.R. 5/1999
- Contributo annuale per le manutenzioni ed il mantenimento delle opere nell'ambito del programma "Salvaguardia del litorale e delle retrostanti zone umide di interesse internazionale dell'area metropolitana di Cagliari (art. 17 c. 20 L. 67/88) secondo il documento "Attività di gestione del Parco Naturale Regionale Molentargius Saline" allegato alla convenzione sottoscritta tra la Ras ed il Consorzio per la gestione del Parco.

Le attività amministrativo gestionali sono riconducibili a quelle tipiche degli Enti Locali sia per l'applicazione delle norme di diritto che per gli strumenti utilizzabili. E' da rilevare che l'attuale dotazione organica¹³ è davvero insufficiente numericamente a soddisfare le esigenze e il rispetto di tutti i termini procedurali. Ciò nonostante, si ritiene che la compiuta elaborazione di un PTPCT, per quanto necessitato di futuri

¹² ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015

¹³ Per il quale si rimanda al DUP ed alla programmazione dei documenti programmatici in itinere

aggiornamenti, possa non solo rispondere ai fini anticorrittivi perseguiti normativamente, ma possa aiutare la stessa struttura a cogliere le sfide future con maggiore consapevolezza delle proprie risorse umane e strumentali e delle tempistiche necessarie in ogni sub processo attuato.

Il contesto esterno di riferimento è ovviamente quello della Regione Sardegna. Per quanto riguarda gli aspetti socio economici e culturali di riferimento pertanto, si rinvia alle analisi ampiamente descritte e contenute nel Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR).

Per lo specifico argomento di interesse sulla criminalità registrata invece, giova evidenziare che dalla lettura della relazione sull'amministrazione della giustizia presentata in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario svoltasi a Cagliari il 27 gennaio 2018, emerge la conferma di un aumento dei reati già registrati negli anni precedenti e, per quanto di interesse sulla realtà del Parco, un incremento dei reati in materia ambientale come l'inquinamento da rifiuti abbandonati e gli abusi edilizi.

L'indice di percezione della corruzione nel settore pubblico pubblicato il 21 febbraio 2018 a cura dell'Associazione italiana contro la corruzione, Transparency International Italia, classifica il nostro Paese al 54° posto nel mondo¹⁴ con un incremento di 18 posizioni rispetto al 2012. Per quanto riguarda la Regione Sardegna, dalle informazioni contenute nella relazione inaugurale dell'anno giudiziario della Presidente della Corte dei Conti del 23 febbraio 2018¹⁵, emergono i reati contro la pubblica amministrazione segnalati anche negli anni precedenti, sia di "mala administration" sia corruzione vera e propria.

In particolare si tratta di reati di:

- indebito utilizzo di fondi pubblici nazionali e comunitari;
- ipotesi di uso illecito di contributi pubblici nazionali e comunitari;
- danni derivanti da assenze ingiustificate;
- danni conseguenti alla soccombenza dell'Amministrazione in controversie civili ed amministrative;
- conflitto di interessi (annullamento di atti per mancata astensione);
- danni erariali conseguenti alla violazione della normativa di riferimento;
- danni all'immagine dell'Amministrazione per reati propri dei pubblici dipendenti (corruzione) e, per altri reati non propri quali la turbativa d'asta (abuso d'ufficio)

2. ANALISI E GESTIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO

Il "rischio" è definito dal PNA come 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. In tale ottica, per "gestione del rischio" si intende l'insieme di attività poste in essere dalla pubblica amministrazione finalizzate a ridurre le probabilità che la corruzione si verifichi. Il processo raccomandato dall'ANAC¹⁶, che va ad aggiungersi all'analisi del contesto, esterno ed interno, prevede in particolare le seguenti fasi:

1. la **mappatura dei processi**, effettuata su tutta l'attività svolta;
2. la **valutazione del rischio**, in cui è necessario tenere conto delle cause degli eventi rischiosi;
3. il **trattamento del rischio**, che deve consistere in misure concrete, sostenibili e verificabili.

¹⁴ Su 180 Paesi

¹⁵ Relazione inaugurazione anno giudiziario Corte d'Appello di Cagliari del 27 gennaio 2018

¹⁶ ANAC determinazione 28 ottobre 2015, n. 12, aggiornamento 2015 al PNA

2.1. Mappatura dei processi e valutazione del rischio

La definizione classica definisce il processo come un insieme di attività preordinate a trasformare risorse (input) in un prodotto (output) destinato all'utente-cliente finale. Processo non significa quindi procedimento amministrativo. Nelle realtà organizzative si rilevano tanto processi input-output che non danno luogo ad un provvedimento amministrativo (ad esempio nella rilevazione delle presenze dei dipendenti) così come procedimenti amministrativi costituiti da più processi (ad esempio al procedimento di appalto di un'opera pubblica distinto a seconda delle modalità di affidamento). La mappatura diventa quindi lo strumento fondamentale attraverso il quale è possibile non solo individuare e rappresentare tutte le attività dell'Ente, ma anche comprendere meglio gli aspetti gestionali dell'organizzazione nel suo complesso e, razionalmente, identificare, valutare e porre in essere, nel caso di specie di risk management, tutte le misure di mitigazione necessarie. Tenuto conto che tale analisi non è mai stata affrontata nella realtà dell'Ente Parco, è di tutta evidenza che il livello di approfondimento e conoscenza dovrà essere adeguatamente implementato ed approfondito con gli aggiornamenti di piano successivi.

Per le finalità di prevenzione e contrasto alla corruzione della specifica realtà organizzativa del Consorzio per la gestione del Parco Naturale Regionale di Molentargius Saline, i processi di governo sono certamente scarsamente significativi in quanto generalmente tesi ad esprimere l'indirizzo politico mentre assumono particolare rilievo i processi ed i sotto-processi operativi che concretizzano e danno attuazione agli indirizzi ricevuti attraverso procedimenti, atti e provvedimenti rilevanti all'esterno e, talvolta, a contenuto economico patrimoniale. Poiché, come accennato in premessa, il precedente piano anticorruzione adottato dall'Ente non presentava una corretta mappatura dei processi, con l'elaborazione di questo Piano si è ritenuto necessario procedere ad un'analisi dei principali strumenti in atto tanto più che gli stessi sono essenziali anche ai fini della corretta gestione degli aspetti privacy di cui al GDPR Reg. UE 2016/679 ed il Regolamento approvato dall'Assemblea del Parco con deliberazione n. 5 in data 14.06.2018.

Con riferimento alle principali tecniche in uso sul risk assessment¹⁷ ed al contesto di riferimento, si è scelto di utilizzare un abbinamento tra **prompt list**, **analisi di flusso di processo** e **check list**.

La *prompt list* è un elenco che individua i rischi standard potenzialmente caratteristici di alcune aree. Tale strumento è stato utilizzato a supporto delle altre tecniche per meglio individuare tutti i settori di interesse delle attività svolte nell'ente.

L'*analisi del flusso del processo* è volta a scomporre i vari processi in termini di input, output e relative responsabilità. Tale tecnica, che restituisce immediate informazioni sui processi e sui sub-processi, è stata utilizzata per avere maggiore consapevolezza delle azioni in atto.

Infine la *check list*, strutturata in fogli elettronici contenente domande chiuse e valorizzate con punteggi, in combinazione con le risultanze dell'analisi di flusso, ha permesso di individuare sia l'indice di probabilità di rischio che l'indice di impatto¹⁸.

La combinazione degli elementi sopra descritti è stata in particolare sviluppata con l'utilizzo di schede (**Allegato A**), ciascuna delle quali composta di tre parti con evidenziazione delle seguenti valutazioni:

1. valutazione delle probabilità;
2. valutazione dell'impatto;

¹⁷ ISO IEC 31010:2009 Risk management – Risk assessment techniques

¹⁸ Indice che fornisce la misura dell'impatto organizzativo (entità delle risorse impegnate rispetto a quelle utilizzate nel singolo processo) economico (danno economico prodotto), strategico (effetto sul raggiungimento degli obiettivi di mandato) e reputazionale (danno all'immagine) che l'evento è capace di produrre.

3. valutazione complessiva del rischio.

Il valore del rischio di un evento di corruzione è stato calcolato rilevando la probabilità che si verifichi uno specifico evento di corruzione secondo una scala crescente:

0 = nessuna probabilità;

1 = improbabile;

2 = poco probabile;

3 = probabile;

4 = molto probabile;

5 = altamente probabile.

Anche l'impatto, al pari della probabilità, è stato determinato su di una scala crescente di valori:

0 = nessun impatto;

1 = marginale;

2 = minore;

3 = soglia;

4 = serio;

5 = superiore

Secondo le specifiche indicazioni dell'ANAC infine, il rischio per ciascuna tipologia di evento corruttivo (E) è stato calcolato come prodotto della probabilità dell'evento per l'intensità del relativo impatto:

Rischio (E) = Probabilità (P) x Impatto(I).

In relazione alla realtà procedimentale ed organizzativa del Parco sono stati analizzati i seguenti processi:

- selezione per l'affidamento di incarichi professionali;
- affidamento di lavori, servizi e forniture;
- provvedimenti di pianificazione urbanistica (sia generale che attuativa);
- gestione ordinaria delle entrate e delle spese;
- incentivi economici al personale;
- autorizzazioni all'occupazione di suolo pubblico;
- raccolta e smaltimento di rifiuti abbandonati
- gestione del protocollo;
- gestione dell'archivio;
- organizzazione eventi;
- rilascio patrocini;
- funzionamento degli organi collegiali;
- formazione di determinazioni, ordinanze, decreti ed altri atti amministrativi;
- gestione di procedimenti di segnalazione e reclamo;
- gare d'appalto: procedura di programmazione dei lavori pubblici
- gare d'appalto: procedura di programmazione delle forniture e dei servizi

L'ANAC, con l'allegato 5 al PNA2013, al fine di supportare le amministrazioni nella fase di valutazione del rischio, ha fornito una tabella di valutazione proponendo criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare "l'impatto", quindi le conseguenze, di potenziali episodi di malaffare. In merito alla ponderazione

dell'impatto reputazionale¹⁹ va rilevato che nel corso dell'anno 2018, la Corte dei Conti, con provvedimento nr. 109/2018, ha emesso sentenza di condanna nei confronti di un'ex dipendente. L'indice di riferimento è tuttavia solo apparentemente sotto dimensionato. Concorrono infatti alla diminuzione del valore di rischio registrabile la combinazione di due elementi.

- l'evidenza che la denuncia da cui è scaturito il procedimento di condanna è stato istruito e portato avanti dall'Ufficio e che la dipendente non è più in servizio presso questo Ente;
- la totale riorganizzazione interna avvenuta a decorrere dall'anno 2015;

Va infatti rilevato che i dipendenti ad oggi in servizio, selezionati con procedure ad evidenza pubblica tra dipendenti di altri enti locali, hanno completamente sostituito la dotazione organica preesistente. L'attuale struttura, frutto della riorganizzazione voluta e portata avanti sia a livello politico che con atti concreti da parte del Direttore del Parco, Dr. Agr. Claudio Maria Papoff, è ad oggi caratterizzata da diversi livelli di controllo e collaborazione e a dispetto del passato, rispondente alla generale disciplina sui controlli interni necessari e propedeutici all'emissione di ciascun atto. Nonostante la presenza di aspetti interni gestionali ed organizzativi ancora da colmare, il generale riordino consente il rispetto della legalità e correttezza amministrativa. E' inoltre garantita la trasmissione dei documenti contabili attraverso la Banca dati unitaria della P.A., BDAP, così come tutte le altre trasmissioni obbligatorie di dati che consentono i dovuti controlli esterni sulle attività dell'Ente. (SICO, MEF, Anagrafe Prestazioni etc.).

2.2. Il trattamento del rischio

Il processo di "gestione del rischio" si conclude con il "trattamento" ovvero, con le opportune misure di prevenzione. Si tratta in concreto di individuare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione. L'aggiornamento 2015 al PNA ha superato la distinzione tra misure obbligatorie e misure ulteriori e ha adottato la classificazione che distingue tra **misure generali** (che incidono sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione intervenendo in materia trasversale sull'intera amministrazione) e **misure specifiche** (che incidono su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio).

Le misure specifiche, strettamente correlate alle singole attività degli uffici ed alla relativa analisi dei rischi, rappresentano la risposta allo specifico rischio individuato. E' onere del responsabile della prevenzione della corruzione, in base al livello di rischi riscontrato, stabilire le "priorità di trattamento". Il PTPCT deve inoltre contenere e prevedere l'implementazione anche di misure di carattere trasversale, come:

1. la trasparenza, che costituisce oggetto del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità quale "sezione" del PTPC; gli adempimenti per la trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori; le misure ulteriori di trasparenza sono indicate nel PTTI²⁰, come definito dalla delibera CIVIT 50/2013;
2. l'informatizzazione dei processi che consente, per tutte le attività dell'amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
3. l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo di dati, documenti e procedimenti che consente l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;
4. il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che

¹⁹ da evidenziarsi se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la PA.

²⁰ Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità

possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Le misure di carattere generale del presente piano sono descritte nei paragrafi seguenti.

2.2.1. Codice di comportamento

In attuazione dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001 e ss.mm. ii., il 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013 rubricato *"Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici"*.

Si tratta di un provvedimento di particolare importanza soprattutto per i riflessi sanzionatori e collegati al PTPCT.²¹ Il comma 5 dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento *"con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione"*. Tenuto conto che ad oggi, l'Ente non ha ancora adottato un proprio codice, rinviando le norme da applicarsi a quelle generali contenute nel DPR 62/2013 sopraindicato, si ritiene utile adottare detta misura correttiva.

Misure da adottare:

Con deliberazione del Consiglio Direttivo, previo parere obbligatorio dell' OIV e con procedura aperta di partecipazione, sarà adottato il Codice di comportamento dell'ente (**Allegato C**) la cui proposta costituisce parte integrante del presente Piano. Previa ricognizione dell'esistente, dovranno inoltre essere predisposti modelli e schemi tipo finalizzate ad acquisire le dovute dichiarazioni dei collaboratori esterni a qualsiasi titolo, dei titolari degli organi di indirizzo politico, del personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, dei collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione. In tali modelli dovrà essere espressamente prevista l'ipotesi di risoluzione o decadenza dal rapporto o dai benefici conseguiti in caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice

2.2.2. Monitoraggio dei comportamenti in caso di conflitto di interessi

I dipendenti hanno l'obbligo di astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale. Il dipendente, oltre al generale obbligo di astensione, la cui violazione può comportare l'illegittimità del provvedimento e l'illiceità del procedimento, ha il dovere di segnalare eventuali situazioni di conflitto, anche potenziale. Il Responsabile valuta la situazione e decide se sussistono le condizioni per la partecipazione al procedimento da parte del dipendente. Se la situazione di potenziale conflitto sussiste sia in capo ai Responsabili di Settore che ai dipendenti, la valutazione è demandata al Responsabile anticorruzione

Misure da adottare:

Saranno elaborate apposite direttive e circolari informative e, se necessario, sarà predisposta la necessaria modulistica. La standardizzazione del processo consentirà un più agevole monitoraggio della fase attuativa.

²¹ *"La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti."* art. 54, comma 3, D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165

2.2.3. Inconferibilità, incompatibilità di incarichi dirigenziali e incarichi amministrativi di vertice

Con la legislazione "anticorruzione" ed in particolare con il decreto attuativo n. 39/2013²², oltre ai casi di conflitto di interessi, sono state individuate ipotesi di inconferibilità (preclusione, permanente o temporanea, a conferire incarichi pubblici nei confronti di soggetti condannati per delitti contro la P.A. ovvero che abbiano svolto incarichi o ricoperto determinate cariche) e di incompatibilità (divieto di ricoprire contemporaneamente due o più incarichi con obbligo di opzione a pena decadenza). I provvedimenti di conferimento degli incarichi danno conto della avvenuta verifica sulla sussistenza o meno di cause di inconferibilità o di incompatibilità, anche mediante acquisizione di dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato ai sensi del D.P.R. n. 445/2000. L'autocertificazione deve essere acquisita per tutti gli incarichi in essere e trasmessa per conoscenza al Responsabile anticorruzione.

Misure da adottare:

Saranno elaborate delle apposite direttive e circolari informative e, se necessario, sarà predisposta la necessaria modulistica. La standardizzazione del processo consentirà un più agevole monitoraggio della fase attuativa.

2.2.4. Formazione in tema di anticorruzione

Come noto, l'articolo 7-bis del decreto legislativo 165/2001 che imponeva a tutte le PA la pianificazione annuale della formazione è stato abrogato dal DPR 16 aprile 2013 numero 70. La Corte dei conti Emilia Romagna (deliberazione 276/2013), interpretando il vincolo dell'articolo 6 comma 13 del D.L. 78/2010, alla luce dei principi e delle disposizioni in tema di contrasto alla corruzione, si è espressa per l'inefficacia del limite per le spese di formazione sostenute in attuazione della legge 190/2012. La formazione riveste pertanto carattere obbligatorio e, se inerente le aree a rischio, non è vincolato al rispetto dei limiti generali di spesa.

Misure da adottare:

Tenuto conto della ridotta struttura organizzativa dell'Ente e del numero esiguo del personale che segue vari procedimenti, la formazione sarà garantita a tutti ed in particolare, oltre alle specifiche norme anticorruptive e di trasparenza, nelle aree ritenute a maggiore rischio.

Altre osservazioni ed iniziative di carattere specifico

2.2.5. Rotazione del personale

La legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015), al comma 221, prevede che *"non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico"*. Nel caso dell'Ente Parco non solo si riscontra una ridotta dimensione organizzativa e di personale in servizio, ma altresì, è evidente l'inesistenza di figure professionali tra loro fungibili.

²² Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190".

2.2.6. Definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto

La legge 190/2012 ha integrato l'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 con un nuovo comma il 16-ter²³ per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del suo rapporto di lavoro.

Misure da adottare:

Dovrà essere verificato che ogni contraente e appaltatore dell'ente, all'atto della stipulazione del contratto renda la dichiarazione, ai sensi del DPR 445/2000, circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma del comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 e ss.mm.ii. . Se necessario, sarà elaborata una direttiva con allegato un fac-simile da utilizzare e che consenta, anche ai fini del controllo successivo, la semplificazione delle verifiche e delle ulteriori misure da attuare.

2.2.7. Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)

La nuova legge sul whistleblowing ha riscritto l'articolo 54-bis. Secondo la nuova disposizione il pubblico dipendente che, *"nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione"*, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure all'ANAC, o all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile, *"condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione"*.

Secondo il nuovo articolo 54-bis e come previsto nel PNA 2013 (Allegato 1 paragrafo B.12) sono accordate al whistleblower le seguenti garanzie:

- a) la tutela dell'anonimato;
- b) il divieto di discriminazione;
- c) la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso.

L'articolo 54-bis delinea una "protezione generale ed astratta" che, secondo ANAC, deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

Misure da adottare:

Le modeste dimensioni della dotazione organica dell'ente sono tali da rendere sostanzialmente difficile, se non impossibile, la tutela dell'anonimato del whistleblower. In ogni caso, i soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo, applicano con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1²⁴, B.12.2²⁵ e B.12.3²⁶ dell'Allegato 1 del PNA 2013.

2.2.8. Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

I patti d'integrità ed i protocolli di legalità sono un complesso di condizioni la cui accettazione viene configurata dall'ente, in qualità di 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

²³ Clausola "pantouflage o revolving doors"

²⁴ Anonimato;

²⁵ divieto di discriminazione

²⁶ Sottrazione al diritto di accesso

appaltante richiede ai partecipanti alle gare. Si tratta di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

Misure da adottare:

L'ente utilizza regolarmente idonee diciture contenute nel protocollo di legalità adottato con Delibera di C.D. n. 23 in data 15.06.2016. Tenuto conto del tempo trascorso e delle modifiche normative intervenute, si procederà alla verifica della disciplina e se necessario, all'approvazione di un nuovo documento. La standardizzazione del processo consentirà un più agevole monitoraggio della fase attuativa.

2.2.9. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPCT è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione. Ai fini del monitoraggio tutti i dipendenti sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

3. LA TRASPARENZA

In conseguenza della cancellazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità, ad opera del decreto legislativo 97/2016, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza è parte integrante del PTPC in una "apposita sezione" e la trasparenza diviene strumento essenziale dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore nella legge 190/2012. In particolare²⁷ *"La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"*²⁸.

Il decreto attuativo della riforma Madia è quindi intervenuto rafforzando da un lato il diritto all'accesso agli atti della Pubblica amministrazione e dall'altra, schematizzando e semplificando, per quanto possibile, gli adempimenti a carico dei singoli enti.

Le principali novità in materia riguardano sostanzialmente tre ambiti:

- La nozione di trasparenza ed i profili oggettivi e soggettivi (art.1-2 e 2 bis);
- L'accesso civico (art.5 – 5 bis – 5 ter);
- Le novità nella sezione Amministrazione Trasparente (artt. 6 e ss);

Il principio generale di trasparenza, riscritto dalla novella,²⁹ è ora intesa come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (art. 1). Il D.Lgs 97/2016 introduce inoltre al D.lgs. 33/2013 il nuovo Capo 1-bis, dal titolo "Diritto di accesso a dati e documenti". Accanto al precedente istituto

²⁷ L'art. 1 del D.lgs. 33/2013, rinnovato dal decreto legislativo 97/2016;

²⁸ Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche";

²⁹ Nella precedente versione la trasparenza era intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e le attività delle pubbliche amministrazioni;

dell'accesso civico³⁰ che resta sempre in vigore (art. 5 comma 1), viene introdotto un nuovo tipo di Accesso (comma 2) definito dall'ANAC "generalizzato". Si tratta di un'estensione dell'accesso civico disciplinato dal comma 1 in virtù del quale ogni cittadino ha facoltà di accedere a dati e documenti in possesso della Pubblica Amministrazione a prescindere dalla obbligatorietà di pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente, e per le finalità ivi indicate³¹. I limiti previsti e per i quali l'accesso (motivatamente) può essere rifiutato discendono dalla necessità di tutela "di interessi giuridicamente rilevanti" secondo quanto previsto dall'art. 5-bis. In data 28.12.2016, l'ANAC ha adottato la deliberazione n. 1310 contenente *"Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni"* tramite la quale, integrando i contenuti della scheda allegata al decreto legislativo 33/2013, ha rinnovato la disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni. **Nell'allegato B** al presente Piano è riportata la tabella che ripropone i contenuti dell'Allegato numero 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016 numero 1310 per le materie di interesse di questo Ente.

Nella materia dei contratti pubblici la trasparenza è tra i principi cardine dell'agire amministrativo e si realizza attraverso norme e adempimenti all'uopo previsti. Anche in questo caso infatti, oltre alle generali disposizioni sul diritto di accesso che consentono ai soggetti titolari di un particolare interesse di accedere agli atti di gara al fine di tutelare la propria sfera giuridica (art. 22 e ss. della legge 241/1990 e art. 53 del D.lgs. 50/2016), trova applicazione l'accesso civico "c.d. generalizzato", che consente a tutti i cittadini di avere contezza di atti amministrativi senza che sia richiesta alcuna legittimazione, accesso da assicurarsi nel rispetto degli interessi pubblici e privati previsti per legge che tuttavia ne segnano i limiti.

Gli obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici, a fini di trasparenza, si rinvengono dalla lettura combinata di due importanti norme:

- l'art. 37³² del D.Lgs 14 aprile 2013, n. 33, come modificato dal D.Lgs 25 maggio 2016, n. 97;
- l'art. 29³³ del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, come modificato dal D.lgs. 56/2017

³⁰ relativo a dati, informazioni ed atti, oggetto di pubblicazione obbligatoria nella sezione *"Amministrazione trasparente"* che non risultassero pubblicati;

³¹ favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, promuovere la partecipazione al dibattito pubblico;

³² L'art. 37, comma 1, dispone che *"Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis e fermi restando gli obblighi di pubblicità legale, le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti pubblicano: a) i dati previsti dall'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190; b) gli atti e le informazioni oggetto di pubblicazione ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50"*.

³³ L'art. 29, comma 1, del D.Lgs 50/2016 dispone che: *"Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, alla composizione della commissione giudicatrice e ai curricula dei suoi componenti, ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 53 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente" con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell'articolo 120, comma 2-bis, del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito della verifica della documentazione attestante l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80, nonché la sussistenza dei requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali. Entro il medesimo termine di due giorni è dato avviso ai candidati e concorrenti, con le modalità di cui all'articolo 5-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell'amministrazione digitale o strumento analogo negli altri Stati membri, di detto provvedimento, indicando l'ufficio*

Le due disposizioni si integrano poiché il regime di trasparenza dettato dall'art. 37 del D.Lgs 33/2013 ha finalità conoscitive volte a consentire il controllo diffuso nel settore degli appalti, quello dell'articolo 29 va inquadrato nell'ambito degli obblighi di pubblicità deputati a produrre effetti legali costituendo prescrizioni inderogabili ai fini della validità della procedura di gara. Sul sito istituzionale dell'ente si rinvencono pertanto due sezioni nelle quali sono pubblicati gli atti e le informazioni relative a una procedura di gara, con finalità diverse e assoggettate a tempi diversi:

- la prima denominata “*Bandi di gara*”, raggiungibile dalla home page del sito istituzionale, che assicura la produzione degli effetti legali (c.d. profilo del committente). Questo tipo di pubblicità comporta il decorrere dei termini per la partecipazione alla gara ovvero per l'impugnazione degli atti della procedura davanti al giudice competente;
- la seconda denominata “*Bandi di gara e contratti*” all'interno della sezione “*Amministrazione trasparente*” che assicura la trasparenza dell'attività amministrativa. La pubblicazione dei dati in questa sezione non produce effetti legali, ma consente a tutti i cittadini di conoscere le procedure di appalti espletate dalle amministrazioni e dei costi delle stesse.

In generale, l'obiettivo strategico di ogni amministrazione deve perseguire il raggiungimento di una trasparenza sostanziale capace di indirizzare l'azione amministrativa. A tal fine, si evidenzia che l'Ente ha adempito agli obblighi di trasparenza ed integrità e ha realizzato il sito internet istituzionale, in via di aggiornamento. Nella *home page* del sito web dell'ente, all'indirizzo www.parcomolentargius.it, è riportato l'indirizzo di pec istituzionale e tutte le informazioni utili e necessarie alla struttura organizzativa. Oltre agli specifici obblighi di pubblicazione prescritti, l'ANAC ha tuttavia raccomandato di rafforzare le misure previste integrando gli obiettivi gestionali e strategici. Data la struttura organizzativa dell'Ente appare utile che ciascun Ufficio, coadiuvato dal ICT dell'Ente, sia responsabile della gestione dell'informazione e pubblicazione dei documenti di sua pertinenza.

MISURA specifica da adottare:

nell'ambito del ciclo di gestione della performance, ed in particolare nella elaborazione ed approvazione del Piano della Performance e del PEG, saranno definiti indicatori e criteri oggettivi di monitoraggio che data l'esiguità del personale in servizio dovranno essere valutati su base annuale e/o semestrale. Al fine della corretta gestione dell'accesso civico, se necessario, sarà proposta l'adozione di apposita modulistica al fine di garantire non solo una efficace ed evidente gestione delle richieste pervenute ma altresì un più agevole monitoraggio della fase attuativa..

o il collegamento informatico ad accesso riservato dove sono disponibili i relativi atti. Il termine per l'impugnativa di cui al citato articolo 120, comma 2-bis, decorre dal momento in cui gli atti di cui al secondo periodo sono resi in concreto disponibili, corredati di motivazione. Nella stessa sezione sono pubblicati anche i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione con le modalità previste dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Gli atti di cui al presente comma recano, prima dell'intestazione o in calce, la data di pubblicazione sul profilo del committente. Fatti salvi gli atti a cui si applica l'articolo 73, comma 5, i termini cui sono collegati gli effetti giuridici della pubblicazione decorrono dalla pubblicazione sul profilo del committente”.