

M. 3 del 20/01/2017

ANNI 2017-2019

PIANO ANTICORRUZIONE

Sommario

1 Presentazione	Pag.2
2 Premesse	Pag.3
2.1 il contesto di riferimento	Pag.3
2.2 i Piani triennali di prevenzione della Corruzione	pag.4
3 Il procedimento di elaborazione del Piano	Pag.5
3.1 gli uffici coinvolti per la redazione ed attuazione del Piano. Il responsabile della anticorruzione	Pag.5
3.2 il percorso di prevenzione	Pag.6
4 Le aree di rischio	Pag.7
4.1 Le categorie generali di rischio delle attività dell'Ente	Pag.7
4.2 i singoli rischi specifici	Pag.8
5 Le Singole Aree Di Rischio E Le Misure Di Prevenzione Da Adottarsi	Pag.11
5A Area Acquisizione E Progressione Del Personale, Gestione Degli Incarichi Esterni	Pag.11
5B Area Affidamento Di Lavori, Servizi E Forniture	Pag.12
5C Area Provvedimenti Amministrativi E Gestione Del Procedimento Amministrativo. Tempi Procedimentali E Disciplina Del Conflitto Di Interessi	Pag.15
5D area Provvedimenti Ampliativi Della Sfera Giuridica Dei Destinatari	Pag.16
5E altre misure	Pag.18
6 Il collegamento con il ciclo delle performances	Pag.18

1. PRESENTAZIONE

Qui di seguito viene presentato il Programma Triennale Anti corruzione 2017-2019 dell'Ente Parco Delta del Po.

Il Piano va letto assieme agli altri due strumenti programmatori fondamentali per la vita dell'Ente quali il Piano della Performance ed il Programma Triennale della Trasparenza, e costituirà il punto di riferimento dell'azione amministrativa dell'Ente nel prossimo triennio.

Si sono prese in considerazione le «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», approvate con la determinazione n. 8 del 17 giugno del 2015. Il Piano è stato redatto prendendo a riferimento il Piano Nazionale Anticorruzione, approvato, ai sensi della L.190/2012, dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ed è stato adattato in considerazione delle caratteristiche organizzative dell'Ente.

2.PREMESSE

2.1 Il contesto di riferimento

Il concetto di corruzione che viene preso a riferimento dal presente documento e dai vari atti adottati in materia, su cui si tornerà di seguito, ha un'accezione ampia. Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 *ter*, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

La Corte dei Conti ha posto in evidenza come la corruzione sia divenuta da *“fenomeno burocratico/pulviscolare, fenomeno politico–amministrativo-sistemico.”* *“La corruzione sistemica, oltre al prestigio, all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione, pregiudica, da un lato, la legittimazione stessa delle pubbliche amministrazioni, e, dall'altro (...) l'economia della Nazione.”*. Di fronte alla corruzione sistemica, la Corte ha evidenziato che *“La risposta (...) non può essere di soli puntuali, limitati, interventi - circoscritti, per di più, su singole norme del codice penale - ma la risposta deve essere articolata ed anch'essa sistemica.”*. *“(…) Da qui, l'importanza della parte amministrativa della legge 190/2012 che assume la portata di una riforma delle pubbliche amministrazioni ai fini della prevenzione e della lotta alla corruzione, riforma che attende ora la sua prova più difficile, quella della sua realizzazione.”*

La diffusione e gli effetti del fenomeno corruttivo sono stati oggetto di vari studi anche relativi al nostro Paese. Gli approfondimenti, i dati e le statistiche in materia hanno messo in luce uno scostamento tra corruzione reale e corruzione percepita, che evidenzia il carattere sommerso del fenomeno, ed i notevoli effetti che il fenomeno corruttivo produce sull'economia e sulla crescita.

Proprio per i suoi rilevanti effetti sul sistema delle economie, il tema della prevenzione ha da tempo assunto un rilievo sovranazionale. Così, a partire dagli anni novanta sono state stipulate convenzioni internazionali e, successivamente, sono stati messi a punto politiche, raccomandazioni e altri strumenti a livello internazionale.

Complessivamente, le indicazioni provenienti dalle organizzazioni sovranazionali evidenziano l'esigenza di perseguire i tre seguenti obiettivi principali nell'ambito delle strategie di prevenzione:

- ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
- aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

Questi obiettivi sono perseguiti attraverso la previsione di varie misure di prevenzione, che nell'ambito del nostro ordinamento sono state disciplinate mediante la approvazione della legge n. 190 del 2012.

I principali strumenti previsti dalla normativa, sono:

- elaborazione del Piano nazionale Anticorruzione;
- adozione dei P.T.P.C.;
- adempimenti di trasparenza;
- codici di comportamento;
- rotazione del personale;
- obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse;
- disciplina specifica in materia di svolgimento di incarichi d'ufficio -attività ed incarichi extra-istituzionali;
- disciplina specifica in materia di conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti;

L'assetto normativo in materia di prevenzione della corruzione è poi completato con il contenuto dei decreti attuativi:

1. *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, approvato con il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235;*
2. *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell'art. 1 della l. n. 190 del 2012, decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;*
3. *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, decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39;*
4. *Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, approvato con d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 in attuazione dell'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dalla l. n. 190.*

2.2 I Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione

Il primo tassello per l'attuazione del sistema così introdotto è dato dall'adozione del Piano Nazionale Anticorruzione approvato dall'ANAC in data 11 Settembre 2013, ed al quale il presente piano si ispira e fa riferimento.

A cascata, le pubbliche amministrazioni debbono adottare il Piano Triennale di prevenzione della Corruzione (di seguito) P.T.P.C. ai sensi dell'art. 1, commi 5 e 60, della l. n. 190 del 2012.

Il P.T.P.C. rappresenta il documento fondamentale dell'amministrazione per la definizione della strategia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione. Il Piano è un documento di natura programmatica che ingloba tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori, coordinando gli interventi.

In base alle Linee di indirizzo del Comitato interministeriale le amministrazioni tenute all'approvazione dei P.T.P.C. sono:

"a) amministrazioni centrali, ivi compresi gli enti pubblici non economici nazionali, le agenzie, le università e le altre amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 diverse da quelle di cui al punto b) (comma 5);

b) amministrazioni delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali, nonché degli enti pubblici".

Per enti pubblici di cui alla lettera b) si intendono gli enti pubblici sottoposti al controllo di regioni ed enti locali.

Le amministrazioni definiscono la struttura ed i contenuti specifici dei P.T.P.C. tenendo conto delle funzioni svolte e delle specifiche realtà amministrative. Al fine di realizzare

un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, i P.T.P.C. debbono essere coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione e, debbono essere strutturati come documenti di programmazione, con l'indicazione di obiettivi, indicatori, misure, responsabili, tempistica e risorse. Il Piano Nazionale Anticorruzione ha inoltre definito, gli ambiti/macro settori, che devono essere presenti all'interno del P.T.P.C. per una sua adeguata articolazione.

SOGGETTI: vengono indicati i soggetti coinvolti nella prevenzione con i relativi compiti e le responsabilità (responsabile della prevenzione, dirigenti, dipendenti che operano nelle aree di rischio);
AREE DI RISCHIO: frutto della valutazione del rischio, tenendo conto anche delle aree di rischio obbligatorie (art. 1, comma 16, l. n. 190 del 2012);
MISURE OBBLIGATORIE ED ULTERIORI: sono indicate le misure previste obbligatoriamente dalla l. n. 190 del 2012, dalle altre prescrizioni di legge e dal P.N.A., e quelle ulteriori ossia facoltative, con indicazione della tempistica e collegamento con l'ambito "soggetti" in relazione all'imputazione di compiti e di responsabilità;
TEMPI E MODALITÀ DEL RIASSETTO: sono indicati i tempi e le modalità di valutazione e controllo dell'efficacia del P.T.P.C. adottato e gli interventi di implementazione e miglioramento del suo contenuto; previsti nel d.lgs. n. 33 del 2013 con le aree di rischio, in modo da capitalizzare gli adempimenti posti in essere dall'amministrazione
COORDINAMENTO CON IL CICLO DELLE PERFORMANCES: gli adempimenti, i compiti e le responsabilità inseriti nel P.T.P.C. devono essere inseriti nell'ambito del c.d. ciclo delle performances

3.IL PROCEDIMENTO DI ELABORAZIONE DEL PIANO

3.1 gli uffici coinvolti per la redazione ed attuazione del Piano. Il responsabile anticorruzione

Il presente programma è stato redatto dagli uffici dell'Ente e validato dal Direttore ad interim dell'Ente stesso.

Va ricordato che l'elaborazione dei Piani strategici introdotti dalla recente normativa sopra citata, sconta le difficoltà legate nell'ultimo quadriennio alla assenza di un Direttore di ruolo, con lo svolgimento delle funzioni gestionali direttive da parte di figure nominate ad interim per periodi di tempo limitati, nonché alla perdurante e grave carenza di personale di ruolo in organico all'Ente stesso, che vede attualmente operare al suo interno solo 9 unità di personale sulle 20 previste. Si rinvia, per quanto riguarda l'analisi organizzativa dell'Ente a quanto contenuto nel Piano della Performance 2016-2018, rinvenibile all'indirizzo www.parcodeltapo.org.

Le misure previste dal Piano Nazionale anticorruzione da adottarsi da parte delle PP.AA. sono state implementate, quindi, dall'Ente Parco, come verranno di seguito esposte, laddove la situazione organizzativa attuale dell'Ente medesimo lo consente.

Per quanto riguarda il monitoraggio esterno e l'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza, l'Ente Parco in quanto ente strumentale della Regione del Veneto, ricorrerà, analogamente a quanto previsto per la validazione del Piano della Performance ed il sistema di valutazione, al supporto dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV) regionale.

Il responsabile dell'attuazione del Presente piano viene individuato nella figura del Direttore in carica pro tempore: nell'ipotesi di vacanza del ruolo si individua la figura del responsabile dell'Ufficio Segreteria dell'Ente, inquadrato come categoria D e titolare di posizione organizzativa.

3.2 il percorso di prevenzione

L'Ente ha provveduto alla individuazione delle attività a più elevato rischio corruzione e/o illegalità diffusa nei termini meglio delineati di seguito, catalogando il rischio come basso, medio od alto.

Per l'individuazione delle attività a più alto rischio corruzione il Direttore, sentiti i referenti- responsabili di procedimento, ha provveduto ad individuare i procedimenti/processi a più alto rischio corruzione/illegittimità/illegalità.

Per tale catalogazione si è fatto riferimento all'allegato 5 al Piano Nazionale Anticorruzione "tabella di valutazione del rischio" a cui si rinvia.

Per i procedimenti/processi ad alto rischio corruzione, in ottemperanza alla metodologia prevista all'interno del Piano Nazionale anticorruzione, nel presente piano sono stati considerati per il triennio di vigenza del presente Piano tutti quei processi/procedimenti che sono stati valutati a rischio medio o alto in considerazione: a) della probabilità media/alta che il rischio illegittimità/illegalità dell'azione amministrativa si realizzi; b) delle ripercussioni sull'Ente Parco di azioni amministrative non conformi alla legge, causa di fattispecie corruttive o comunque di pronunciamenti giudiziari a carico dell'ente stesso e che si sono realizzati nell'ultimo quinquennio.

La prevenzione della corruzione deve avvenire attraverso *misure obbligatorie* previste per legge e attraverso eventuali *misure facoltative*, la cui attivazione potrebbe rendersi opportuna in considerazione della particolare situazione di contesto che sarà monitorata in *progress*. In particolare, quanto alle individuazioni di eventuali *nuove* aree a rischio di corruzione, previa verifica e valutazione delle *mappature dei processi/procedimenti*, l'Ente provvederà a rimodulare il *Piano triennale di prevenzione della corruzione*, attraverso l'introduzione di eventuali ulteriori misure di prevenzione.

Va considerato, poi, come, attesa la natura dell'Ente Parco quale Ente strumentale della Regione del Veneto, l'Ente si richiama alle misure generali previste dal Piano Triennale Anticorruzione della Amministrazione regionale. I principali atti adottati dall'Ente sono poi sottoposti al controllo di legittimità e merito regionale ai sensi della Legge regionale 53/1993.

Per quanto concerne, infine, i lavori pubblici di cui l'Ente Parco risulta stazione appaltante, trattandosi di lavori eseguiti a seguito di finanziamenti ottenuti dalla Regione del Veneto a valere sugli strumenti della programmazione dei fondi comunitari, in merito ad essi si applica lo stringente regime del controllo e della rendicontazione previsti dai singoli programmi comunitari.

4 LE AREE DI RISCHIO

4.1 Le categorie generali di rischio delle attività dell'Ente

AREE DI RISCHIO

Acquisizione e progressione del personale

Affidamento di lavori, servizi e forniture

provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

PROCESSI

Reclutamento
Progressioni di carriera
Conferimento di incarichi di collaborazione

Definizione dell'oggetto dell'affidamento
Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento
Requisiti di qualificazione
Requisiti di aggiudicazione
Valutazione delle offerte
Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte
Procedure negoziate
Affidamenti diretti
Revoca del bando
Redazione del cronoprogramma
Varianti in corso di esecuzione del contratto
Subappalto
Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto

Provvedimenti di tipo autorizzatorio (incluse figure simili quali: abilitazioni, approvazioni, nulla-osta, licenze, registrazioni, dispense, permessi a costruire)
Attività di controllo di dichiarazioni sostitutive in luogo di autorizzazioni (ad esempio in materia edilizia o commerciale)

Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati

4.2. I Singoli rischi specifici

Per ogni area di rischio, si procede ora all'analisi dei singoli rischi specifici:

AREE DI RISCHIO

PROCESSI

RISCHI

**Acquisizione
progressione
personale**

**reclutamento
e
del**

Previsione di requisiti di accesso "personalizzati" ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari.

Abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari.

Irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari. Inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la cogenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari.

**Progressioni di
carriera**

Progressioni economiche o di carriera accordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti/candidati particolari.

**Consulenze e
collaborazioni**

Motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari.

**Definizione
dell'oggetto
dell'affidamento**

Restrizione del mercato nella definizione delle specifiche tecniche, attraverso l'indicazione nel disciplinare di prodotti che favoriscano una determinata impresa.

**Individuazione
dello
strumento/istituto
per l'affidamento**

Elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante l'improprio utilizzo del modello procedurale dell'affidamento delle concessioni al fine di agevolare un

Affidamento di Lavori, Servizi e Forniture	Requisiti di qualificazione	particolare soggetto.
	Requisiti di aggiudicazione	Definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa (es.: clausole dei bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione)
	Valutazione delle offerte	Uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa.
	Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte	Mancato rispetto dei criteri indicati nel disciplinare di gara cui la commissione giudicatrice deve attenersi per decidere i punteggi da assegnare all'offerta, con particolare riferimento alla valutazione degli elaborati progettuali.
Affidamento di Lavori, Servizi e Forniture	Procedure negoziate	Mancato rispetto dei criteri di individuazione e di verifica delle offerte anormalmente basse, anche sotto il profilo procedurale.
	Affidamenti diretti	Utilizzo della procedura negoziata al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa.
	Revoca del bando	Abuso dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa.
	Redazione del cronoprogramma	Abuso del provvedimento di revoca del bando al fine di bloccare una gara il cui risultato si sia rivelato diverso da quello atteso o di concedere un indennizzo all'aggiudicatario.
	Varianti in corso di esecuzione del contratto	Pressioni dell'appaltatore sulla direzione dei lavori, affinché possa essere rimodulato il cronoprogramma in funzione dell'andamento reale della realizzazione dell'opera.
	Subappalto	Ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire <i>extra</i> guadagni.
	Utilizzo di rimedi di risoluzione	Accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolare gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso.
		Condizionamenti nelle decisioni assunte all'esito delle procedure di accordo

	delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto	bonario, derivabili dalla presenza della parte privata all'interno della Commissione
Provvedimenti ampliati della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	Attività di controllo di dichiarazioni sostitutive in luogo di autorizzazioni (ad esempio in materia edilizia o commerciale)	Corresponsione di tangenti per ottenere omissioni di controllo e "corsie preferenziali" nella trattazione delle proprie pratiche. Richiesta e/o accettazione impropria di regali, compensi o altre utilità in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati
	Provvedimenti di tipo concessorio (incluse figure simili quali: deleghe, ammissioni	Ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo (ad es. controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti).
Provvedimenti ampliati della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, attribuz ione di vantaggi economici di qualunque genere a persone, enti pubblici e privati	Uso di falsa documentazione per agevolare taluni soggetti nell'accesso a fondi comunitari. Rilascio di pareri con pagamento di contributi inferiori al dovuto al fine di agevolare determinati soggetti.

5.LE SINGOLE AREE DI RISCHIO E LE MISURE DI PREVENZIONE DA ADOTTARSI

5.A

AREA ACQUISIZIONE E PROGRESSIONE DEL PERSONALE, GESTIONE DEGLI INCARICHI ESTERNI

Va premesso che le procedure di assunzione del personale mediante procedure concorsuali e le progressioni orizzontali di carriera devono essere preventivamente autorizzate dalla Regione del Veneto, Ente controllante e vigilante.

Alla data odierna e per la durata del presente Piano non si prevede la possibilità di ricorso a tali forme di gestione del personale.

I comportamenti che possono determinare l'illecito e i relativi rischi sono da considerarsi bassi. Laddove si dovesse verificarsi la possibilità giuridica ed economica di ricorrere ad

assunzioni di personale od a progressioni orizzontali, verrà predisposta, in sede di aggiornamento del Piano, l'analisi dei relativi rischi.

Per quanto riguarda l'affidamento di incarichi di consulenza esterna, anche essi devono essere autorizzati dalla Regione del Veneto e sottostanno alle sempre più stringenti limitazioni introdotte dalla normativa in materia di spending review degli apparati pubblici.

Tutte le operazioni selettive e di sviluppo professionale, nonché tutte le procedure per l'affidamento degli incarichi professionali ex art. 7 comma 6 del Dlgs 165/2001 ed ex dlgs 163/2006, debbono essere gestite collegialmente. Ai componenti della commissione ed al segretario verbalizzante si applica il principio della rotazione, ad eccezione del presidente.

L'ambito del rischio incarichi e consulenza riguarda tutti gli incarichi attinenti ai servizi di architettura, ingegneria e faunistici, nonché le varie convenzioni per il presidio dei servizi di competenza, nonché gli incarichi ai legali per la resistenza in giudizio, gli incarichi di consulenza, di collaborazione e professionali a qualsiasi titolo. In tali ambiti i comportamenti che possono determinare l'illecito riguardano in modo particolare il potenziale mancato rispetto del criterio della rotazione e una sovrastima dei costi preventivati, nonché il mancato rispetto delle procedure di evidenza pubblica. In tale ambito il rischio è da ritenersi. **Alto**

Misure Preventive Del Rischio

- Nell'ambito del conferimento degli incarichi di cui all'art.7 comma 6 del Dlgs 165/2001 ed in applicazione del dlgs 163/2006, a prescindere dalla professionalità in oggetto, alle procedure selettive di evidenza pubblica deve essere data massima diffusione attraverso le forme di pubblicazione vigenti, anche in ottemperanza di quanto sancito dal dlgs 33/2013.
- Il termine per la presentazione delle domande non può mai essere inferiore a 30 giorni dalla data di pubblicazione del bando.
- Rispetto della distinzione tra attività di indirizzo politico e attività gestione di competenza del Direttore.
- Motivazione circostanziata delle ragioni di pubblico interesse e dell'assenza di professionalità interne per il conferimento degli incarichi da esplicitare nell'atto del direttore che dà avvio alla procedura della contrattazione.
- Nell'atto di affidamento dell'incarico occorre dare atto della verifica di congruità dell'eventuale preventivo presentato dal professionista.
- Rotazione periodica del responsabile del procedimento. La misura viene implementata laddove possibile, in considerazione della presenza in servizio di 5 unità di categoria D. anche se di professionalità diverse.
- Rispetto della normativa in tema di incarichi extra-ufficio. Massima attenzione viene data al rispetto della disciplina delle incompatibilità di cui all'art.53 dlgs 165/2001, ma non si ravvisa la necessità di predisporre un apposito regolamento, stante l'esiguo numero di personale in servizio. In ogni caso si farà riferimento alla disciplina dettata dalla Regione del Veneto con riferimento all'attività extra ufficio del proprio personale, inquadrato contrattualmente nello stesso comparto Regioni Autonomie Locali, in cui è inserito il personale in servizio presso l'Ente Parco.
- Distinzione tra responsabile del procedimento e Direttore firmatario dell'atto finale: laddove possibile, in considerazione dell'esiguo numero di personale in

servizio. Dichiarazione da parte dell'incaricato della insussistenza del conflitto di interessi. La misura verrà implementata a partire dal 2015.

5.B

AREA AFFIDAMENTO DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

L'Ente Parco figura sia quale stazione appaltante in merito a procedure di affidamento lavori pubblici finanziate tramite il ricorso alla programmazione comunitaria, sia procede autonomamente all'affidamento di lavori, servizi e forniture, appaltati ricorrendo a finanziamenti ordinari regionali ovvero a risorse proprie.

In un ambito quale quello degli appalti pubblici i comportamenti che possono determinare l'illecito sono ormai ben conosciuti e rilevanti.

In tale ambito il **rischio** è da ritenersi. **Alto**

Misure di prevenzione dei rischi

- **La determinazione a contrarre**, adeguatamente motivata, precede qualunque affidamento di lavori, servizi e forniture, così come impone il D. Lgs. n. 163/2006 e il D.P.R. n. 207/2010.

La pubblicazione degli atti di gara deve essere preceduta da specifica determinazione dirigenziale di approvazione degli atti medesimi:

Acquisito il codice CIG, esso deve essere espressamente menzionato in ogni atto della procedura di affidamento.

Lo schema di contratto deve contenere i riferimenti alla tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla L n. 136/2010.

L'apertura delle buste, sia quella contenente la documentazione amministrativa che quella contenente l'offerta economica, indipendentemente dal criterio di aggiudicazione prescelto, deve avvenire collegialmente, in presenza di n. 2 dipendenti o altra forma prevista dal codice contratti.

L'offerta economica e l'offerta tecnica debbono essere siglate da tutti i membri della commissione, al momento della loro apertura, e prima ancora di essere analizzate o valutate.

La fase di aggiudicazione (con eccezione dei casi in cui la commissione debba procedere alla valutazione di elementi discrezionali) è sempre in seduta pubblica. Conseguenzialmente, del luogo, della data e dell'ora dell'inizio delle operazioni di apertura delle buste, deve essere data notizia agli operatori economici invitati e ad ogni altro contro interessato tramite pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente.

Per le procedure aperte e ristrette, la determinazione di aggiudicazione definitiva, deve dare atto dell'avvenuta pubblicazione della procedura medesima secondo quanto previsto dal D. Lgs. n. 163/2006. Si devono, altresì, elencare tutte le pubblicazioni effettuate ai sensi del D. Lgs. n. 163/2006, a seconda che si tratti di procedura comunitaria ovvero intracomunitaria.

Nella determinazione di aggiudicazione definitiva si deve, inoltre, ricostruire il complessivo iter amministrativo che ha preceduto l'affidamento, attestandone la sua legittimità.

Prima dell'affidamento di un appalto di lavori, servizi e forniture devono essere posti in essere i controlli di cui all'art. 38.

Nell'atto che chiude il procedimento di aggiudicazione si deve dare atto dell'avvenuta verifica in fase di controlli.

I documenti comprovanti il possesso dei requisiti devono essere conservati nel fascicolo del procedimento per eventuali controlli.

Elaborazione dei bandi. Ripercorrendo il normale andamento della procedura di gara, la stessa elaborazione dei bandi di gara può essere il frutto di patti corruttivi: individuare alcuni requisiti piuttosto che altri può aprire o chiudere la partecipazione alle gare a determinate imprese.

È il caso dei cd. *bandi-fotografia*, ovvero dei bandi "ritagliati" sulle caratteristiche specifiche di un determinato concorrente, con la previsione di requisiti talmente stringenti da definire *ex ante* la platea dei potenziali concorrenti. Dietro l'elaborazione di una *lex specialis* siffatta può ben celarsi un accordo occulto tra l'amministrazione appaltante e l'imprenditore interessato all'esecuzione della commessa pubblica, finalizzato alla relativa aggiudicazione per un importo fittiziamente elevato e non congruo rispetto a quello che si sarebbe raggiunto in condizioni di concorrenza. Indici sintomatici della presenza di bandi "*pilotati*" possono ravvisarsi nella previsione della loro scadenza in un periodo estivo o festivo, ovvero nella fissazione di termini eccessivamente ravvicinati, o di requisiti di dettaglio estremo.

Nei bandi di gara deve essere richiesto solo ciò che è strettamente necessario a garantire l'adeguata ed ottimale realizzazione della prestazione, sia in termini finanziari che tecnici, in applicazione degli articoli 41 e 42 del D. Lgs. n. 163/2006 che agganciano i requisiti esclusivamente all'oggetto della prestazione.

Sul punto si richiama l'attenzione alla Determinazione n. 4 del 10 ottobre 2012 dell'AVCP.

L'Amministrazione provvederà altresì ad implementare, già a partire dal triennio di vigenza del presente Piano, il rispetto dei **protocolli di legalità siglati dalla Regione del Veneto**, con tutti i partecipanti a gare di evidenza pubblica.

I patti di integrità ed i protocolli di legalità costituiscono un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione ad una gara pubblica di appalto.

Per la procedura negoziata, il legislatore non ha atteso alla tipizzazione di un procedimento amministrativo, finendo, così, per assumere caratteri analoghi alla trattativa intercorrente tra privati. Ed è proprio tra le pieghe delle scelte e della negoziazione affidate alla discrezionalità dell'amministrazione che il fenomeno corruttivo può in particolare introdursi

L'appalto in economia deve essere sempre preceduto dalla determinazione a contrarre, nella quale devono essere ben precisate le motivazioni della scelta, che l'oggetto è ricompreso nell'elenco di quelli che si possono affidare in economia, e che il valore è ricompreso nella soglia di valore degli affidamenti in economia.

Principio di rotazione: quando ad un operatore economico viene aggiudicata una procedura, il medesimo soggetto non può più essere invitato per almeno due mesi dalla data di aggiudicazione definitiva.

Nella determinazione a contrarre si deve dare atto che è stato rispettato il principio di rotazione, così come innanzi declinato.

In tutte le procedure di affidamento vanno inoltre rispettate in via generale le seguenti misure preventive:

- Ricorso a Consip e al MEPA o ad analoga centrale di acquisizione della Regione del Veneto:
- Costituzione di un elenco di professionisti per l'affidamento dei servizi di progettazione: L'Ente fa ricorso ai professionisti iscritti nell'albo della Regione del Veneto. Per servizi diversi ha costituito un proprio elenco, mediante avviso pubblico .
- Distinzione tra responsabile del procedimento e Direttore firmatario dell'atto finale. La misura viene implementata laddove possibile, in considerazione della presenza in servizio di 5 unità di categoria D. Si è fatto ricorso a nomina di RUP esterni dipendenti dell'Amministrazione regionale o altra direzione regionale.
- Rotazione periodica del responsabile del procedimento. La misura viene implementata laddove possibile, in considerazione della presenza in servizio di 5 unità di categoria D ma con professionalità molto diverse. Si è fatto ricorso a nomina di RUP esterni dipendenti dell'Amministrazione regionale o altro Ente pubblico.
- Rispetto della distinzione tra attività di indirizzo politico e attività gestionale.

5.C

AREA PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI E GESTIONE DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO. TEMPI PROCEDIMENTALI E DISCIPLINA DEL CONFLITTO DI INTERESSI

Le disposizioni ad oggi vigenti in tema di **Astensione in caso di conflitto di interessi e monitoraggio dei rapporti tra l'Ente Parco ed i soggetti esterni** mirano a valorizzare la finalità della prevenzione dei fenomeni corruttivi e/o di illegittimità e/o illegalità dell'azione amministrativa attraverso: a) l'astensione dalla partecipazione alla decisione "amministrativa" di soggetti in **conflitto anche potenziali di interessi**.

Pertanto il responsabile del procedimento ed i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

La L.190/2012 stabilisce la necessità, tramite il Piano anti-corrruzione, di monitorare i rapporti tra l'Ente Parco ed i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione.

In tale ambito diventa di fondamentale importanza il presidio ed il monitoraggio dei tempi procedimentali: difatti la stessa legge 190/2012 in merito alla tempistica procedimentale considera l'inerzia dell'amministrazione come sintomo di corruzione e/o illegalità diffusa, imponendo a tal fine che ogni amministrazione pubblica rafforzi i propri obblighi in ambito di monitoraggio del rispetto dei tempi procedimentali per la conclusione dei procedimenti, eliminando tempestivamente le anomalie riscontrate, nella consapevolezza che il ritardo del provvedimento amministrativo è anche potenziale causa di danno erariale.

In base alle disposizioni del dlgs.33/2013 le PA sono tenute a pubblicare i risultati del monitoraggio sul sito web istituzionale

Misure Preventive Del Rischio

- Mappatura dei procedimenti amministrativi e dei processi gestiti dall'Ente Parco
- Distinzione tra responsabile del procedimento (istruttore) e responsabile dell'atto finale (direttore o funzionario appositamente delegato ai sensi dell'art.17 del dlgs 165/2001).
- Attestazione nel corpo del provvedimento amministrativo da parte del responsabile del procedimento e del direttore o funzionario firmatario dell'atto su espresso atto di delega di funzioni circa l'assenza di conflitto di interessi ex art. 6 bis della L.241/1990 come introdotto dalla L.190/2012. La misura verrà implementata a partire dal 2015;
- Conclusione dei procedimenti nei tempi previsti dalla legge e attivazione del meccanismo della sostituzione al fine di concludere il procedimento nei tempi previsti, in caso di ritardo non giustificato. La misura tende a evitare la protrazione illegittima dei tempi di conclusione dei procedimenti, che in alcuni casi può essere strumentale rispetto a comportamenti non conformi. La misura verrà implementata a decorre dal 2015. Si rammenta, a tal fine, che l'art. 2 della L. n. 241/1990 comma 9-bis, prevede che l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere

sostitutivo, in caso di inerzia nell'adozione dei provvedimenti: soggetto individuato nel Direttore amministrativo di altro Ente Parco.

- Sempre al fine di garantire piena attuazione della misura preventiva in oggetto, per ciascun procedimento, sul sito internet istituzionale dell'amministrazione è pubblicata l'indicazione del soggetto a cui è attribuito il potere sostitutivo e a cui l'interessato può rivolgersi ai sensi e per gli effetti del comma 9-ter.
- Il titolare del potere sostitutivo, in caso di ritardo, valuta se la condotta del soggetto inadempiente integra i presupposti per l'avvio del procedimento disciplinare, secondo le specifiche disposizioni ordinamentali.

Considerato il contesto istituzionale dell'Ente Parco e considerato che non esiste una figura dirigenziale in servizio e che il ruolo del Direttore è attualmente assegnato ad interim, nei casi in cui l'atto finale produttivo di effetti all'esterno, in applicazione di specifica delega di funzioni ex art.17 dlgs 165/2001, è adottato da un funzionario il potere sostitutivo rimane in capo al Direttore, nel caso invece venga adottato dal Direttore il potere sostitutivo, sulla base di specifica convenzione tra enti Parco, sarà svolto da altro Direttore di Ente Parco. Tale misura si prevede verrà implementata nel corso del 2015, all'esito della definizione della convenzione.

- Rispetto della distinzione tra attività di indirizzo politico e attività gestionale.
- Inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali e incarichi amministrativi di vertice. La misura prevede, in applicazione del dlgs 39/2013, che i soggetti considerati dalla normativa rendano una specifica dichiarazione di insussistenza delle cause di inconferibilità o incompatibilità dell'incarico e la successiva pubblicizzazione sul sito istituzionale dell'Ente Parco delle relative attestazioni.

5.D

AREA PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI

In questo ambito vengono ricompresi sia le attività non aventi effetto economico diretto ed immediato per il destinatario, che il sistema della concessione di contributi e/o sovvenzioni o comunque di vantaggi patrimonialmente rilevanti a soggetti pubblici/privati. In tale ultimo aspetto il comportamento che può determinare l'illecito è costituito dalla alterazione del corretto svolgimento dell'istruttoria e dalla illegittima erogazione dei benefici, anche a causa della insussistenza di criteri oggettivi, determinando, pertanto, una irregolare individuazione dei soggetti beneficiari e del correlato quantum economico. Si evidenzia che il comportamento che può essere causa di illegittimità deriva anche dal fatto che, considerato il ridotto numero dei dipendenti, le relative commissioni di "valutazione" sono nella maggior parte dei casi costituite dagli stessi soggetti.

Le attività dell'Ente che si sostanziano in sussidi o sovvenzioni a favore di soggetti pubblici/privati aventi effetto economico diretto, è assolutamente minima. In tale ambito il rischio corruttivo/illegittimità e/o illegalità dell'azione amministrativa è considerato **basso**

Quanto alla attività ampliativa non avente effetto economico, essa costituisce una parte importante dell'attività dell'Ente che rilascia:

- pareri, ai sensi dell'art.18 della legge regionale istitutiva dei Parchi Legge regionale 16 agosto 1984, n. 40 (BUR n. 38/1984) "*NUOVE NORME PER LA ISTITUZIONE DI PARCHI E RISERVE NATURALI REGIONALI*" Art. 18 - (Attività edilizie)

Nei parchi e nelle riserve istituiti ai sensi della presente legge, il rilascio della concessione o autorizzazione edilizia è subordinato al parere favorevole dello organo esecutivo dell' ente gestore del parco o della riserva, che è tenuto a pronunciarsi entro trenta giorni dal ricevimento dei progetti. La mancata pronuncia nel termine da parte dell'ente gestore va considerata come parere favorevole. Il parere è espresso con riferimento alle prescrizioni contenute nella presente legge, in quella istitutiva del parco o riserva regionale nonché nel piano ambientale di cui all'art. 9. Il parere favorevole può essere condizionato alla osservanza di particolari previsioni, atte a garantire il migliore inserimento ambientale delle opere che si intendono eseguire.

- Inoltre esercita, su delega della Regione del Veneto, giusta l'art.146 comma 6 del Codice dei Beni culturali la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio, nell'ambito del procedimento previsto dal succitato articolo D. Lgs. 22 gennaio 1004, n. 42 "CODICE DEI BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO"

Art.146

Autorizzazione

1. *I proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'articolo 142, o in base alla legge, a termini degli articoli 136, 143, comma 1, lettera d), e 157, non possono distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione.*

2. *I soggetti di cui al comma 1 hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione.* omissis

6 *La regione esercita la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio avvalendosi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali. Può tuttavia delegarne l'esercizio, per i rispettivi territori, a province, a forme associative e di cooperazione fra enti locali come definite dalle vigenti disposizioni sull'ordinamento degli enti locali, agli enti parco, ovvero a comuni, purché gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico scientifiche nonché di garantire differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico edilizia.*

7. *L'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica,ricevuta l'istanza dell'interessato, verifica se ricorrono i presupposti per l'applicazione dell'articolo 149, comma 1, alla stregua dei criteri fissati ai sensi degli articoli 140, comma 2, 141, comma 1, 141 -bis e 143, comma 1, lettere b), c) e d). Qualora detti presupposti non ricorrano, l'amministrazione verifica se l'istanza stessa sia corredata della documentazione di cui al comma 3,provvedendo, ove necessario, a richiedere le opportune integrazioni e a svolgere gli accertamenti del caso. Entro quaranta giorni dalla ricezione dell'istanza, l'amministrazione effettua gli accertamenti circa la conformità dell'intervento proposto con le prescrizioni contenute nei provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico e nei piani paesaggistici e trasmette al soprintendente la documentazione presentata dall'interessato,accompagnandola con una relazione tecnica illustrativa nonché con una proposta di provvedimento, e dà comunicazione all'interessato dell'inizio del procedimento e dell'avvenuta trasmissione degli atti al soprintendente, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di procedimento amministrativo.*

L'attività sopra descritta presenta un carattere parzialmente vincolato e comporta se mai l'esercizio di una discrezionalità tecnica, restando escluso l'esercizio di una discrezionalità amministrativa pura o di merito. Il rischio rilevante in essa rinvenibile può essere classificato come medio e in tale ambito si ritiene congruo ricorrere alle misure di prevenzione introdotte e descritte sub. 5.3.C

5 E

Altre misure

E' prevista l'attivazione di un percorso di formazione in materia, rivolto a tutto il personale dell'Ente, da effettuarsi, previa eventuale stipula di convenzione, mediante l'inserimento nel percorso formativo realizzato dalla Regione del Veneto e riservato ai propri dipendenti.

Con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 è stato adottato il Regolamento recante "*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*", a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il quale dispone, all'art. 1, che le previsioni in esso contenute sono integrate e specificate dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del citato D.Lgs. n. 165/2001. Il codice è immediatamente applicabile al personale dipendente dell'Ente, a cui è stata consegnata copia dello stesso. Si darà applicazione, inoltre, al codice di comportamento per i dipendenti della Regione Veneto, che è in corso di definitiva adozione da parte della Amministrazione regionale.

6 COLLEGAMENTO CON GLI ALTRI CICLI DELLA PERFORMANCES

Il sopra descritto programma triennale anticorruzione si collega strettamente con il Piano performance e il programma Triennale Trasparenza adottati dal Comitato esecutivo dell'ente per il triennio 2016-2018, pubblicati sul sito internet dell'Ente www.parcodeltapo.org e a cui si fa integrale rinvio.

Si ribadisce, in conclusione, come L'Ente Parco è un Ente di minime dimensioni organizzative e di ben definite e tipiche attività svolte, che gestisce un bilancio per lo più formato da finanziamenti da parte del soggetto controllante.

L'adozione dei piani rientranti nel ciclo della Performance ha dovuto necessariamente tenere conto di questi aspetti ed in particolare della grave carenza di organico dell'Ente, che rende particolarmente gravoso il tempestivo rispetto di tutti gli adempimenti previsti dalle normative recenti adottate in materia per una Amministrazione così strutturata.