

## ORGANO INDIPENDENTE VALUTAZIONE

ENTE PARCO NAZIONALE DELL'ARCIPELAGO DI LA MADDALENA  
Protocollo Arrivo N. 1346/2017 del 13-03-2017  
Copia Documento

*Relazione sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e  
integrità dei controlli interni, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera a),  
del decreto legislativo n. 150/2009*

## 1. Presentazione

Ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera a) del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 di "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni" (di seguito anche d. lgs. 150/2009), l'Organo Indipendente di Valutazione (di seguito anche "OIV") "monitorea il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso".

L'obiettivo è quello di riferire sul funzionamento complessivo del "Sistema di Valutazione, Trasparenza e Integrità dei Controlli Interni", esponendo gli aspetti positivi e negativi, evidenziandone le criticità e i punti di forza, per individuare delle proposte di miglioramento, sebbene, nel caso dell'Ente Nazionale Parco Arcipelago di La Maddalena (di seguito anche ENPALM, Ente) vi sia stato, nel corso dell'ultimo biennio, un netto e deciso decadimento del sistema di funzionamento, sia sotto il profilo gestionale sia sotto quello di indirizzo e programmazione.

La "Relazione" che verrà esposta fa riferimento al funzionamento del Sistema di misurazione e valutazione della performance per l'anno 2016, in continuità con quanto esposto per l'anno 2015.

Tra i fatti di rilievo intervenuti nel 2016, vi è da segnalare fin d'ora che con decreto n. 370 del 7/12/2016, il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha revocato l'incarico del Presidente, sciolto il Consiglio Direttivo e nominato un Commissario Straordinario. La presente relazione non comprende alcun fatto riconducibile alle attività del Commissario, insediatosi alla fine dell'esercizio in esame.

### INDICE

- A. Performance organizzativa
- B. Performance individuale
- C. Processo di attuazione del ciclo della performance
- D. Infrastruttura di supporto
- E. Sistemi informativi e informatici a supporto dell'attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione
- F. Integrazione con il ciclo di bilancio e sistemi di controllo

- G. Definizione e gestione degli standard di qualità
- H. Definizione e gestione di standard di qualità e coinvolgimento stakeholder
- I. Utilizzo dei risultati del Sistema di misurazione e valutazione
- L. Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV

## 2. Premessa

La presente Relazione traccia una descrizione sintetica del funzionamento complessivo del Sistema di Valutazione, Trasparenza e Integrità dei controlli interni adottato dall'Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena, esponendone gli aspetti più significativi. Con la presente Relazione, si vuole esporre un quadro delle principali tappe del percorso raggiunte, dei risultati riscontrati e delle problematiche presenti, nonché degli obiettivi cui, in prospettiva, occorrerà orientare l'azione per perfezionare il sistema complessivo della performance. Sommessamente, si ritiene di fornire anche alcuni elementi che potranno essere utili in prospettiva del rinnovo degli organi e per la riorganizzazione dell'Ente.

Occorre, tuttavia, ricondurre la relazione sul funzionamento del sistema di valutazione a quello che è lo scopo stesso del sistema e alla sua inscindibile relazione con la finalità dell'Ente. In sintesi come per ogni organizzazione, anche e soprattutto per un ente pubblico, il sistema di funzionamento deve garantire il raggiungimento delle finalità o obiettivi che sono alla base della sua istituzione. Detto principio che appare una banalità, viene richiamato in quanto nel 2016 è stato totalmente disatteso dall'Ente, salvo rare eccezioni riconducibile a singoli soggetti e non all'organizzazione nel suo insieme. La carenza di funzionalità ha riguardato sia la gestione, sia l'organo collegiale strategico (Consiglio direttivo).

Con la presente relazione vengono riportati solo i fatti più esemplificativi, con l'auspicio che essi possano essere di ausilio per tracciare le linee future, o quanto meno essere assunti quale esempio da non replicare.

Si fa rilevare che con il 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 riorga-*

nizzazione delle amministrazioni pubbliche” – sono state apportate modifiche che incidono anche sulla relazione dell’OIV. In particolare va rilevato, l’invito di esposizione dei fatti e degli atti con forma, di norma, anonima degli interessati, sebbene vengano trattati atti oggetto di pubblicazione nella loro forma integrale.

### 3. Quadro normativo – Finalità istituzionale – Risultati.

#### 3.1. Quadro normativo.

Il presupposto normativo che ha sorretto l’istituzione dell’ENPALM è rappresentato dalla Legge 6 dicembre 1991, n. 394, Legge quadro sulle aree protette, il quale sancisce che *“in attuazione degli articoli 9 e 32 della Costituzione e nel rispetto degli accordi internazionali” vengono dettati i principi fondamentali per l’istituzione e la gestione delle aree naturali protette, al fine di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese”*.

La legge quadro, prevede, tra l’altro, quanto segue:

- Art. 2: *“I parchi nazionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l’intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future”*;
- Art. 11: *“Il regolamento del parco disciplina l’esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco ed è adottato dall’Ente parco, anche contestualmente all’approvazione del piano per il parco di cui all’articolo 12 e comunque non oltre sei mesi dall’approvazione del medesimo”*;
- Art. 12: - Piano per il parco – *“La tutela dei valori naturali ed ambientali affidata all’Ente parco è perseguita attraverso lo strumento del piano per il parco, di seguito denominato “piano”*;
- Art. 14: *“Nel rispetto delle finalità del parco, dei vincoli stabiliti dal piano e dal regolamento del parco, la Comunità del parco promuove le iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività eventualmente residenti all’interno del parco e nei territori adiacenti. A tal fine la Comunità del parco, entro un anno dalla sua costituzione, elabora un piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili, individuando i soggetti*

*Relazione sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, ai sensi dell’art. 14, comma 4, lettera a),*

*del decreto legislativo n. 150/2009*

*chiamati alla realizzazione degli interventi previsti eventualmente anche attraverso accordi di programma”.*

### **3.2. Finalità strategiche**

In siffatto contesto normativo:

- con il D.P.R. 17 maggio 1996 è stato istituito “Il Parco Nazionale dell’Arcipelago di La Maddalena” con il fine principale della *“promozione economico-sociale delle popolazioni locali attraverso interventi atti a tutelare, valorizzare ed estendere le caratteristiche di naturalità e di integrità ambientale dell’area protetta”*;
- con decreto del Ministro dell’Ambiente, n. DPN/DEC/2009 000515 del 15/04/2009, è stato adottato lo Statuto dell’Ente e con Atto n. 19, del 20/09/2013, di disposizione urgente del Presidente in carica sono state apportate le modifiche e integrazioni previste dal DPR 16/04/2013, n. 73, sancendo la versione Statutaria vigente.

L’art. 3 dello Statuto, fin dalla sua versione originaria prevede testualmente che:

3. Per il raggiungimento di tali obiettivi l’Ente predispone il Piano per il Parco, il Regolamento ed il Piano pluriennale economico-sociale previsti agli artt. 11, 12 e 14 della legge n. 394/91, attiva le procedure per la definizione di intese ai sensi dell’art 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni ed integrazioni, e dell’art. 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, anche al fine della piena applicazione delle misure di incentivazione previste dall’art. 7, della legge n 394/91, e può promuovere i patti territoriali di cui all’art. 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni ed integrazioni.

Pertanto, per il raggiungimento degli obiettivi dell’Ente è stato sancito, fin 1996 e cristallizzato nello Statuto già nel 2009, l’inderogabile presupposto normativo di dotare l’Ente dei seguenti atti di disciplina, funzionamento e programmazione:

**“Piano del Parco, il Regolamento ed il Piano pluriennale economico sociale”**; tutti atti che rappresentano lo strumento per il raggiungimento delle finalità e sono espressione del presupposto stesso di istituzione del Parco.

Per il raggiungimento delle suddette finalità è stato previsto per legge:

- l’utilizzo di risorse finanziarie pubbliche; - è stata riconosciuta l’assunzione di personale a tempo indeterminato e determinato; - è contemplata, ai sensi dell’art. 9 della LEGGE 6 dicembre 1991, n. 394, la presenza dei seguenti organi:

- a) il Presidente;
- b) il Consiglio direttivo (di seguito anche CD);
- c) la Giunta esecutiva (di seguito anche GE);
- d) il Collegio dei revisori dei conti;
- e) la Comunità del parco (di seguito anche Comunità);

A ciò si soggiunga, ai sensi del comma 11 del medesimo articolo 9, la previsione di un direttore nominato dal Ministro dell'ambiente previo concorso pubblico per titoli ed esami di dirigente superiore del ruolo speciale di "Direttore di parco" istituito presso il Ministero dell'ambiente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero attraverso la stipula di contratto di diritto privato sottoscritto per non più di cinque anni con *"soggetti iscritti in un elenco di idonei all'esercizio dell'attività di direttore di parco, istituito e disciplinato con decreto del Ministro dell'ambiente"*.

Con il d.lgs. 150/2009 è stato, poi, introdotto l'Organismo Indipendente di Valutazione, istituito presso l'Ente in forma monocratica.

Si sottolinea che l'Ente Parco ha **personalità di diritto pubblico** e sono sottoposti alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente.

Ad esso - come evidenziato in premessa - si applica la Legge 20 marzo 1975, n. 70 - disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente che l'ha collocata nella tabella IV concernente gli enti preposti a servizi di pubblico interesse.

In sintesi, l'organizzazione è formata da 7 organi e una struttura burocratica organizzativa composta da un organico di dipendenti, collaboratori e consulenti, con l'obiettivo principale e statutario di indirizzare il proprio ruolo per dotare, innanzitutto, l'Ente di un Piano del Parco, un Regolamento e il Piano pluriennale economico sociale.

### 3.3. Funzionalità sistema rispetto alla finalità normativa e Statutaria – Piano del Parco e Regolamento

\*\*\*\*\*

#### A) Inadempimenti principali.

Rispetto all'adozione del **Piano del Parco**, occorre far rilevare il seguente iter procedimentale supportato dagli atti sotto indicati e calendati con i numeri da 1 a 18:

**1) Con deliberazione n. 27 del 26/5/2011, il Consiglio Direttivo dopo aver premesso quanto segue:**

**Viste** le deliberazioni del Consiglio Direttivo n. 49 del 26/09/2008 e n. 31 del 29/05/2009 contenente criteri e linee di indirizzo per la redazione degli strumenti di pianificazione e regolamento del Parco, approvate con nota del Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare prot- DPN-2008-0025121 del 29/10/2009;

**Vista** la deliberazione del Consiglio Direttivo n. 50 del 17 dicembre 2009 avente ad oggetto "costituzione della commissione tecnica per il Piano del Parco;

**Considerato che** con la suddetta deliberazione si individua la costituzione di una struttura operativa che comprende l'istituzione di una "Commissione tecnica per il Piano" che "costituisce l'interfaccia tra Consiglio Direttivo, Comunità del Parco e i progettisti" e che questa commissione sarà "supportata sotto l'aspetto tecnico ed amministrativo dagli uffici del Parco coordinati dal Direttore dell'Ente";

**Vista** la determinazione n. 413 del 16/12/2009 con la quale il coordinatore di questo ente, dott. Bruno Paliaga affidava alla Società Studio Silva il servizio di redazione del regolamento e del Piano per il Parco;

**Visto** il contratto di diritto privato stipulato in data 26/01/2011 tra la Società Studio Silva e il coordinatore, Dott. Bruno Paliaga e in particolare l'art. 3 ultimo capoverso che recita "L'Aggiudicatario, in caso di accertati errori e omissioni nella redazione degli strumenti di

pianificazione, ha l'obbligo di redigere nuovamente gli stessi senza alcun costo o onere aggiuntivo al committente";

**Visti** gli elaborati tecnici che costituiscono il Piano e il Regolamento del Parco presentati a questo Ente dallo Studio Silva con nota prot. 3048 del 5/05/2011;

**Preso atto** delle osservazioni formulate dalla commissione tecnica per il Piano per il Parco in merito al Piano e al Regolamento presentato dallo Studio Silva;

**Deliberava:**

1. **di non approvare**, per le motivazioni richiamate in premessa, il Piano per il Parco e il Regolamento presentato dallo Studio Silva con nota prot. 3048 del 5/05/2011;
2. **di dare mandato** al Direttore:
  - di comunicare allo Studio Silva di procedere alla riformulazione degli elaborati del Piano e del Regolamento in conformità alle osservazioni formulate dalla commissione tecnica per il Piano, nel termine di 30 (trenta) giorni dalla notifica della medesima;
  - di procedere alla verifica del rispetto della tempistica nella consegna degli elaborati da parte dello Studio incaricato della redazione del Piano e del Regolamento del Parco, nonché all'adozione degli atti conseguenti per eventuali inadempimenti contrattuali.

**2) Con deliberazione C.D. n. 33 del 30/12/2012, decideva:**

1. **di non adottare**, per le motivazioni indicate in premessa e *per relationem* ai verbali n. 3 e 4 del mese di aprile e n. 5 del mese di maggio 2012, con la richiamata relazione della Commissione Tecnica per il Piano anche tenuto conto che gli elaborati non sono coerenti con gli indirizzi del Consiglio Direttivo e non funzionali alle esigenze rappresentate dall'Ente Parco gli elaborati riformulati costituenti il Piano e il Regolamento del Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena, trasmessi dallo Studio Silva con nota prot. n. 6764 del 04.08.2011;
2. **di incaricare** il Presidente di interessare ulteriormente l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Cagliari in merito agli ulteriori sviluppi del procedimento di redazione del Piano e del Regolamento del Parco Nazionale dell'Arcipelago di la Maddalena e del relativo rapporto contrattuale fra Ente e Studio Silva srl.;
3. **di dare mandato** al Direttore di valutare, anche sentita la controparte, ogni possibile percorso finalizzato alla predisposizione delle modifiche e degli emendamenti agli elaborati del Piano secondo lo schema proposto dalla Commissione Tecnica;
4. **di considerare** concluso positivamente il rapporto di collaborazione con i membri della Commissione tecnica di cui alla delibera del Consiglio Direttivo n. 31 del 29/05/2008 e n. 50 del 17/12/2009.

### **3) Con deliberazione CD n. 2 del 8/02/2013, si deliberava:**

per le motivazioni espresse in premessa, che qui si intendono integralmente richiamate:

1. **dare mandato** al direttore f.f., arch. Giovannella URBAN, di procedere all'elaborazione degli emendamenti e dei correttivi agli elaborati relativi al Piano per il Parco e al Regolamento secondo quanto indicato nella deliberazione 33 del 30 maggio 2012 e conformemente ai contenuti del protocollo d'intesa con la Regione Autonoma della Sardegna sottoscritto in data 11/12/12;
2. **dare mandato** al direttore f.f., arch. Giovannella URBAN di acquisire la stesura definitiva del Piano per il Parco e del Regolamento dal Gruppo di Lavoro Studio Silva s.r.l. ;
3. **dare mandato** al Presidente di procedere alla verifica dei contenuti del Piano per il Parco e del Regolamento predisposti, conformemente agli indirizzi di cui alle deliberazioni 49 del 26/09/2008, 31 del 29/05/2009 e 33 del 30/05/2012, ai verbali della commissione tecnica per il Piano n. 3 e 4 del 3 e 4 aprile 2012 e n. 5 del mese di maggio 2012;

### **4) Con determinazione C.D. n. 6 del 5/3/2014, il Presidente disponeva:.**

per le motivazioni espresse in premessa, che qui si intendono integralmente richiamate

1. di approvare, per quanto di propria competenza e secondo quanto previsto dall'art. 12, comma 3, della Legge 394/1991 e sue successive modificazioni e integrazioni, la proposta di Piano per il Parco, unitamente ai documenti e agli allegati di esso facenti parte, come di seguito elencati:

- documenti del Piano per il Parco:
  - *Relazione generale*
  - *Norme Tecniche di Attuazione (NTA)*
  - *Schede progetti e programmi strategici (Art. 30 NTA)*
  - *Carta d'insieme della zonizzazione 1:25.000*
  - *Carta di dettaglio della zonizzazione - Quadri A - B - C - D - 1:10.000*
  - *Carta del sistema di fruizione del Parco - Quadri A - B - C - D - 1:10.000*
  - *Carta dei beni culturali - Quadri A - B - C - D - 1:10.000*
  - *Piano di Monitoraggio*
- elaborati collegati al Piano per il Parco:
  - *Rapporto ambientale Valutazione Ambientale Strategica e Sintesi non tecnica*
- elaborati del Quadro di interpretazione e sintesi, che integrano il contenuto della Relazione generale di Piano:
  - *QIS.r01 Relazione generale di interpretazione e sintesi*
  - *QIS.t01 Carta degli elementi strutturanti scala 1:25.000*
  - *QIS.t02 Carta dei fattori qualificanti scala 1:10.000*

- QIS.t03 Carta della sensibilità della vegetazione scala 1:10.000
  - QIS.t04 Carta delle unità di paesaggio scala 1:25.000
  - QIS.t05 Carta delle criticità e dei fattori di pressione scala 1:10.000
  - QIS.t05A Carta delle criticità e dei fattori di pressione – Rischio incendi boschivi scala 1:25.000
  - QIS.t06 Carta dei vincoli scala 1:25.000
  - QIS.t07 Carta delle istanze (5 tavole)
  - QIS.t08 Carta delle captazioni e derivazioni scala 1:10.000
- elaborati del Quadro conoscitivo, che fanno parte dell'apparato conoscitivo del Piano del Parco:
- QC.r01 Relazione di analisi Sistema Fisico
  - QC.r02 Relazione di analisi Sistema Biologico
  - Allegato 1 – Schema sintassonomico
  - Allegato 2 – Liste delle specie animali
  - QC.r03 Relazione di analisi Sistema Antropico
  - QC.t01 Carta dell'inquadramento biogeografico e territoriale scala 1:50.000
  - QC.t02 Carta della perimetrazione e zonizzazione scala 1:10.000.
  - QC.t03 Carta delle proprietà scala 1:10.000
  - QC.t04 Carta geolitologica scala 1:10.000
  - QC.t05 Carta geomorfologica scala 1:10.000
  - QC.t06 Carta idrogeologica scala 1:10.000
  - QC.t07 Carta assetto e rischio idrogeologico scala 1:10.000
  - QC.t08 Carta pedologica scala 1:10.000
  - QC.t09 Carta delle emergenze floristiche scala 1:10.000
  - QC.t10 Carta della vegetazione scala 1:10.000
  - QC.t11 Carta degli habitat scala 1:10.000
  - QC.t12 Carta dei tipi forestali scala 1:10.000
  - QC.t13 Carta di analisi faunistica scala 1:10.000
  - QC.t14 Carta della potenzialità faunistica scala 1:10.000
  - QC.t15 Carta della mosaicatura degli strumenti urbanistici scala 1:10.000
  - QC.t16 Carta dei sistemi urbani e delle infrastrutture scala 1:10.000
  - QC.t17 Carta dei beni culturali e paesaggistici scala 1:10.000
  - QC.t18 Carta dell'uso del suolo scala 1:10.000
  - QC.t19 Carta delle strutture produttive forestali ed agricole scala 1:10.000
  - QC.t20 Carta della ricettività turistica e del sistema della fruizione scala 1:10.000
  - QC.t21 Carta dei vincoli ambientali scala 1:10.000
2. **di trasmettere** la proposta di Piano per il Parco alla Regione Autonoma della Sardegna ai fini dell'avvio del procedimento di adozione e di approvazione;
  3. **di trasmettere** la proposta di Piano per il Parco alla Comunità del Parco per il prescritto parere, ex art. 10, comma 2. lett. b) della legge 394/1991 e successive modificazioni ed integrazioni;
  4. **di incaricare** la Direzione dell'Ente di adempiere ad ogni altra incombenza relativa ai procedimenti di formazione, adozione ed approvazione del Piano per il Parco e del Regolamento del Parco;

5) **Con determinazione n. 7, del 13/3/2014, il Presidente deliberava:**

*Relazione sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera a), del decreto legislativo n. 150/2009*

per le motivazioni espresse in premessa, che qui si intendono integralmente richiamate

1. di **adottare**, per quanto di propria competenza e secondo quanto previsto dall'art. 11, comma 6, della Legge 394/1991 e sue successive modificazioni e integrazioni, la proposta di Regolamento del Parco, consultabile e scaricabile, dagli enti competenti indicati nei successivi punti, al link: <http://public.lamaddalenapark.org/> ;
2. di **trasmettere** la proposta di Regolamento del Parco al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare per gli atti di sua competenza, nonché ai fini dell'attivazione delle procedura d'intesa con la Regione Autonoma della Sardegna;
3. di **trasmettere** la proposta di Regolamento del Parco al Comune di La Maddalena e alla Regione Autonoma della Sardegna, per l'acquisizione del prescritto parere ex art. 11, comma 6, della Legge 394/1991 e successive modificazioni ed integrazioni;
4. di **trasmettere** la proposta di Regolamento del Parco agli enti della Comunità del Parco per il prescritto parere ex art. 10, comma 2, lett. a) della Legge 394/1991 e successive modificazioni ed integrazioni;
5. di **incaricare** la Direzione dell'Ente di adempiere ad ogni altra incombenza relativa ai procedimenti di formazione, adozione ed approvazione del Regolamento del Parco. *N*

Il predetto piano veniva inviato alla Regione Autonoma della Sardegna, la quale in data 7/8/2014, nel formulare delle osservazioni, invitava l'Ente al loro recepimento prima della adozione del Piano da parte della RAS. Con nota prot. 5641/14 del 25/9/2014, il responsabile dell'Ufficio tecnico dell'Ente inviava al Presidente e al Direttore una relazione tecnica sulle osservazione della Regione.

**6) Con Deliberazione n. 16 del 28/9/2015, il Consiglio Direttivo dopo aver pre-messo quanto segue:**

**DATO ATTO CHE**

- con nota 5645 del 25/09/2014 viene trasmesso alla RAS il commento dell'ente alle osservazioni formulate dalla medesima;
- con nota 6032 del 15/10/2014 sono state trasmesse alla società aggiudicataria della redazione del piano del parco le osservazioni della RAS unitamente alla predetta nota dell'ente 5645/2014;
- con nota 1480 del 17/03/2015 la società aggiudicataria procede a trasmettere il lavoro con il quale viene proposto il Piano adeguato alle osservazioni della RAS;

**CONSIDERATO CHE** in data 08/09/2015, a seguito di convocazione da parte del Ministero dell'ambiente gli organi di vertice dell'ente è stata concordata l'esigenza di accelerare le procedure di adozione del Piano per il Parco entro il termine del 30/10/2015

**CONSIDERATO ATRESI' CHE** il sindaco del Comune di La Maddalena, insediatosi a seguito delle elezioni del 30/05/2015, con nota prot. 5589 del 28 agosto 2015 prima, e successivamente con nota prot. 5860 del 14 settembre 2015, nello spirito di collaborazione tra enti, rivolgeva invito al Consiglio direttivo e al Presidente di questo ente, di considerare la " *opportunità che le citate osservazioni e le conseguenti osservazioni vengano trasmesse al Comune di La Maddalena prima del loro inoltro alla Regione Sardegna, in modo tale da consentire l'esame, il coordinamento e la eventuale pronuncia, previa discussione da parte del più ampio consesso cittadino* ", in considerazione del fatto che il Comune dovrà procedere con il proprio Piano Urbanistico Comunale in adeguamento al PPR;

Deliberava:

*Relazione sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera a), del decreto legislativo n. 150/2009*

DI ISTITUIRE una Commissione per il Piano per il Parco costituita dai componenti del Consiglio Direttivo la quale:

- si avvale del supporto dei tecnici dell'Ente Parco e dei tecnici del gruppo aggiudicatario della redazione del Piano per il Parco;
- potrà incontrarsi con il Comune di La Maddalena per gli approfondimenti tematici relativi alla coerenza e al coordinamento tra gli strumenti di pianificazione che insistono sul territorio dell'arcipelago di La Maddalena, con particolare riferimento agli aspetti urbanistici.

**7) Con Deliberazione CD n. 18 del 6 ottobre 2015, il Direttivo deliberava:**

1. **DI ADOTTARE** il seguente elenco con relative espressioni di voto, quale indirizzo per la revisione e modifica della proposta di Piano di cui alla delibera presidenziale n. 06 del 05/03/2014 come segue:

a) SUDDIVISIONE ZONE A MARE

- zona mA;
- zona mA1;
- zona mB;
- zona mBs (Zone di immersione protetta);
- zona mC;
- zona mD (Zone di gestione speciale per lo sviluppo compatibile e il recupero ambientale).

Con voto espresso per alzata di mano, a **maggioranza** di voti:

Favorevoli: 7 (Bonanno, Difraia, Margottini, A.Rotta, C.Rotta, Ronchi e Spanu)

Astenuti: 1 (Bifulco)

b) SUDDIVISIONE ZONE A TERRA

- zona tA;
- zona tA1
- zona tB;
- zona tC;
- zona tD.

**8) In data 30 ottobre 2015, veniva assunta la deliberazione n. 20 recante quale oggetto "Piano del Parco emendamenti del Presidente", con la redazione di verbale sottoscritto dal Presidente con annotazione e richiesta di invio dell'atto alle autorità giudiziaria e al Ministero.**

**9) Con Deliberazione Consiglio Direttivo n. 21 del 30 ottobre 2015, recante ad oggetto "Approvazione Piano per il Parco" veniva deliberato (con annotazione del Presidente):**

1. **DI APPROVARE**, ai sensi dell'art. 12 comma 3 della legge 394/91 e ss.mm.ii., la proposta di Piano per il Parco trasmessa dallo Studio Silva con nota prot. 6863 del 29 ottobre 2015 unitamente ai documenti e agli allegati di esso facenti parte, con l'emendamento di cui alla delibera del Consiglio Direttivo n. 20/2015;

*Relazione sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera a),*

*del decreto legislativo n. 150/2009*

**10) Con Deliberazione del Consiglio Direttivo n. 07 dell'11 aprile 2016, recante ad oggetto "ritiro in autotutela delle Deliberazioni del Consiglio n. 20 e n. 21 del 30.10.2015", si deliberava di ritirare in autotutela le suddette deliberazioni.**

Dopo tale data:

**11) Con comunicazione del 20/04/2016 il Presidente ha provveduto alla convocazione del Consiglio direttivo per 28-29/4/2016 ponendo all'ordine del giorno i seguenti argomenti:**

- 1) Approvazione Bilancio previsionale 2016,
- 2) Approvazione del Rendiconto Generale,
- 3) Discussione e definizione degli obiettivi relativi alla gestione dei Beni demaniali in uso governativo al Ministero dell'Ambiente;
- 4) Piano annuale degli obiettivi del Piano della Performance per il 2016;
- 5) Discussione su Regolamento del Parco nazionale - linee guida
- 6) Discussione su Piano di Sviluppo socio economico del Parco Nazionale.
- 7) Varie ed Eventuali

**12) Con nota del 27/4, la suddetta convocazione è stata revocata per le seguenti ragioni:**

Preso atto della comunicazione della Direzione dell'Ente Parco, che CERTIFICA l'assenza dei pareri necessari per l'approvazione dei documenti contabili iscritti all'O.d.g. della Convocazione, nostro prot 2391/16, per i giorni 28 e 29 aprile '16;

Visto il parere dell'OIV (nostro prot. 2557/16) sulla proposta di Piano della Performance 2016 che, oltretutto, risulta essere difforme all'oggetto indicato nel sopraccitato O.d.g. e sprovvisto di atti e/o pareri utile all'eventuale adozione;

Vista la comunicazione mail, del 26 Aprile 2016, della Consigliera Lucia Spanu in merito all'impossibilità di accedere alla documentazione nei modi e nei termini corretti e previsti dallo Statuto;

**13) In data 27/4/2016, prot.2591, il Consigliere anziano del Consiglio, ai sensi dell'art. 9, comma 3 dello Statuto, provvedeva alla convocazione della seduta per il 6/5/2016, ponendo all'o.d.g.:**

- 1) Annullamento in autotutela della deliberazioni di Consiglio Direttivo n. 4 e 5 del giorno 11 Aprile 2016;
- 2) Determinazioni sul Direttore: proposta di deliberazione per rinnovo contratto del direttore e avvio procedura e di individuazione terna direttori da sottoporre a nomina del Ministro dell'Ambiente;
- 3) Discussione e definizione degli obiettivi relativi alla gestione dei Beni demaniali in uso governativo al Ministero dell'Ambiente;
- 4) Discussione sul Regolamento per il Piano del Parco e linee di indirizzo sul Piano di Sviluppo socio economico del Parco;

**14) Con nota del 27/4/2016, il Presidente, provvedeva alla convocazione della seduta per il 13/5/2016, ponendo all'o.d.g.:**

*Relazione sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera a),*

*del decreto legislativo n. 150/2009*

- 1) Approvazione Bilancio previsionale 2016;
- 2) Approvazione del Rendiconto Generale 2015;
- 3) Piano annuale degli obiettivi del Piano della Performance per il 2016;
- 4) Ritiro in autotutela delle deliberazioni n° 4, 5 e 6 del giorno 11 Aprile 2016;
- 5) Avvio Procedura per la definizione della terna di nomi da sottoporre al Ministro dell'Ambiente per la nomina a direttore dell'Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena;
- 6) Erogazione indennità di risultato al Direttore dell'Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena;
- 7) Discussione e definizione degli obiettivi relativi alla gestione dei Beni demaniali in uso governativo al Ministero dell'Ambiente;
- 8) Discussione su Regolamento del Parco nazionale - linee guida;
- 9) Discussione su Piano di Sviluppo socio economico del Parco Nazionale;
- 10) Varie ed Eventuali

**15) Con protocollo 3030/2016 del 15/5, la seduta veniva revocata, rinviandone la successiva convocazione "non appena acquisiti gli elementi per la corretta adozione dei documenti iscritti all'o.d.g.";**

**16) Con protocollo del 18/5/2016, prot. 3171/16, il Presidente ha provveduto alla convocazione del Consiglio direttivo per il 30/05/2016 ponendo all'ordine del giorno i seguenti argomenti:**

- 1) Ratifica Deliberazioni del Presidente;
  - 2) Piano della Performance 2016-2018;
  - 3) Ritiro in autotutela delle Deliberazioni del Consiglio n. 4-5 e 6 del 11.04.2016;
  - 4) Avvio procedura per l'individuazione della terna da sottoporre al Ministro dell'Ambiente per la nomina a direttore del Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena;
  - 5) Erogazione indennità di risultato all'ex Direttore del Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena;
  - 6) Discussione e definizione degli obiettivi relativi alla gestione dei Beni demaniali in uso governativo al Ministero dell'Ambiente;
- 
- 7) Discussione e Approvazione del Piano per il Parco, adeguato alle osservazioni della Ras con modifiche e/o integrazioni, e definizione dei meccanismi e degli strumenti per garantire il coinvolgimento stabile e duraturo dell'Amministrazione Comunale nella copianificazione;
  - 8) Discussione su Regolamento del Parco Nazionale - linee guida;
  - 9) Discussione su Piano di Sviluppo socio economico del Parco Nazionale;
  - 10) Varie ed Eventuali.

Durante la seduta del 30/5 venivano assunte delle determinazioni solo per i punti n.1, 2, 3, 4 e 5.

**17) In data 25/6/2016, la Giunta Esecutiva con atto n. 1 deliberava :**

*Relazione sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera a), del decreto legislativo n. 150/2009*

1. **DI ATTIVARE** un tavolo congiunto con l'Amministrazione Comunale e la Commissione del Piano per il Parco di cui alla deliberazione n° 16 del 28 settembre 2015, secondo un calendario concordato che dovrà prevedere almeno 3 incontri;
2. **DI STABILIRE** che suddetto tavolo congiunto di confronto dovrà, entro 90 giorni dalla trasmissione della documentazione di lavoro da parte degli uffici dell'Ente al Comune di La Maddalena, definire il documento finale relativo alla proposta di Piano per il Parco da portare ad approvazione in Consiglio Direttivo;
3. **DI DARE MANDATO** al direttore f.f. di procedere all'adozione degli atti utili e necessari e allo svolgimento delle attività della Commissione e del Tavolo Congiunto;
4. **DI DARE MANDATO** al direttore f.f. di trasmettere la documentazione del Piano del Parco elaborata dallo studio incaricato alla redazione del Piano per il Parco, coerenti alle osservazioni formulate della RAS, ai competenti Uffici del Comune di La Maddalena.

.....

18) Dopo il suddetto articolato iter si giungeva, infine, alle sedute del Consiglio Direttivo, convocate per i giorni 6 e 7 dicembre:

- Per il giorno 6 si ponevano i seguenti punti all'o.d.g.: 1) Approvazione verbale seduta precedente; 2) Valutazione dirigente anni 2015; 3) valutazione dirigente periodo 1/1/2016-7/5/2016; 4) Piano della Performance; 5) Relazione della Performance; 6) Comunicazione presidente ratifica direttore f.f.;
- per il giorno 7 si programmava di trattare i seguenti argomenti: 1) Adozione Piano per il Parco ed eventuali adempimenti; 2) Approvazione bozza convenzione con comune di La Maddalena per il monitoraggio "micro e macro plastiche; 3) Modifiche deliberazione Consiglio direttivo n. 15 del 26/5/2011 "attività di trasporto con unità da traffico – disposizioni che regolano la sostituzione di autorizzazione per una imbarcazione e n. 11 del 29/4/2014 "corrispettivi per diritti di ingresso e rilascio autorizzazioni all'esercizio delle attività all'interno del Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena"; 4) Intitolazione CEA di Stagnali al dott. \*\*\*\*\*; 5) Linee di indirizzo e schede bilancio di previsione anno 2017 – discussione.

Per l'ennesima volta, il Consiglio, pertanto, veniva chiamato a pronunciarsi sull'approvazione del Piano del Parco, documento su cui si è fondata l'istituzione dell'Ente stesso e che ne rappresenta la finalità di legge e statutaria.

Tuttavia, anche queste ultime sedute non hanno condotto a nessun risultato concreto e ne è indicativa la ragione dell'inoperosità, poi riportata dagli stessi Consiglieri (che addirittura ne diramavano un comunicato stampa su cui ne va apprezzata quanto meno la franchezza).

I Consiglieri \*\*\*\*\* presenti alla seduta del giorno 6, concludevano i lavori riferendo, infatti, testualmente che: “Per quanto esposto, a causa delle carenze documentali e di informazione che pregiudicherebbero eventuali deliberazioni, nella forma e nella sostanza, e a causa della reiterata assenza del Presidente \*\*\*\*\* , comunichiamo di non poter dare seguito ai lavori per la riunione odierna e che non intendiamo partecipare a quella di domani, 7 dicembre 2016”; ne lamentavano, altresì, la gratuità dell’incarico, riferendo “di sottrarre tempo al proprio lavoro e senza neanche diritto a rimborsi spese per spese telefoniche e di carburante”!!

E’ evidente che dopo un iter amministrativo che risale addirittura all’anno 2009 (ove per correttezza si deve rilevare l’operosità del C.D. dell’epoca, che ne aveva avviato la procedura, tracciato le direttive e disposto l’incarico tecnico a terzi per l’assenza di personale interno, con organico poi ampliato nel 2010 di 4 unità a t.i. di categoria C), i delicati e urgenti punti posti all’ordine del giorno, tra cui l’approvazione del Piano e del Regolamento del Parco, non **sono stati minimamente** trattati, disattendendo tutte le precedenti premesse e impegni di cui rimane sostanzialmente, solo una traccia di un continuo comportamento finalizzato al differimento della decisione finale.

Al riguardo l’OIV, non può che confermare le proprie osservazioni in merito all’incapacità di funzionamento del Consiglio Direttivo, il quale ha il dovere/potere di esprimersi sugli argomenti posti all’ordine, con il solo limite della verifica sulla regolare convocazione della seduta e alla condizione che sia presente il numero legale, prescindendo da aspetti personali tra gli organi che non debbono mai pregiudicare la funzionalità e operatività di un ente pubblico (da trattarsi in apposito contesto). Infatti, la rilevata assenza del Presidente non può mai costituire una ragione tecnica che giustifichi il rinvio dei lavori, salvo che con l’assenza del Presidente venga meno la maggioranza dei componenti in carica (cfr. art.10 Statuto), non assumendo, invece, alcun rilievo amministrativo la presenza o meno di un compenso correlato al ruolo. L’esame della nota dei Consiglieri fa emergere, invece, la presenza della maggioranza costitutiva, con la partecipazione dei 4 consiglieri firmatari dell’istanza, rispetto ai 7 in carica.

Giova ricordare che il riconoscimento del compenso o del rimborso a favore dei componenti è disciplinato dalla normativa pubblicistica e dallo Statuto dell’Ente, noti – o tale dovrebbero essere - fin dall’accettazione dell’incarico e non è condivisibile l’atteggiamento di parametrare il proprio operato in relazione al compenso o alla gratuità del proprio o altrui ruolo, considerata la natura di ente pubblico del Parco.

Pur tenendo conto della specificità delle problematiche rientranti nell'ambito della competenza dell'Ente Parco e della complessità dell'iter procedurale di adozione degli strumenti di programmazione previsti dalla legge quadro, lo scrivente OIV non può non rilevare che sono passati quindici anni dall'istituzione del Parco in oggetto e che la mancata adozione di tali strumenti condiziona negativamente la gestione e la realizzazione degli obiettivi istituzionali.

\*\*\*\*\*

B) Altri inadempimenti e criticità:

B1) Ai sensi dell'art. 35 dello Statuto dell'ente parco: "la gestione finanziaria si svolge in base al bilancio di previsione, deliberato dal Consiglio direttivo entro il 30 novembre di ciascun anno".

B2) Ai sensi del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, art. 10 - Piano della performance e Relazione sulla performance "Al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance, le amministrazioni pubbliche, secondo quanto stabilito dall'articolo 15, comma 2, lettera d), redigono annualmente:

a) entro il 31 gennaio, un documento programmatico triennale, denominato Piano della performance da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi e alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori;"

B3) Ai sensi dell'art. 1, comma 8, della l. 6 novembre 2012, n. 190, «l'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile individuato ai sensi del comma 7, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione». In merito, il Piano Nazionale Anticorruzione specifica che l'organo di indirizzo politico deve adottare il P.T.P.C. prendendo a riferimento il triennio successivo a scorrimento.

La sussistenza dell'obbligo in parola discende, dunque, dalla stessa natura del P.T.P.C. che, in quanto atto programmatico, non costituisce un insieme astratto di previsioni e misure, ma tende alla loro concreta attuazione in modo coordinato rispetto al contenuto di tutti

gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione e, innanzi tutto, rispetto al Piano della Performance (P.P.), col quale deve essere realizzato un collegamento effettivo e puntuale. Si tratta, in sintesi, di uno strumento dinamico, che si evolve con l'evolversi della struttura amministrativa cui pertiene, in relazione al progredire della strategia di prevenzione." Con Determinazione n. 12 del 28/10/2015, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha fornito indicazioni integrative e chiarimenti rispetto ai contenuti del Piano Nazionale Anticorruzione approvato con delibera 11 settembre 2013, n. 72 (PNA).

Visto il comunicato del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, il quale ha sancito "Quanto al PTPC da approvarsi entro il 31 gennaio 2016, con validità 2016-2018, le amministrazioni si dovranno attenere ai nuovi indirizzi del PNA 2015, che l'Autorità approverà entro il mese di ottobre del corrente anno".

Rispetto alle suddette scadenze è emerso che:

B1) Il bilancio di previsione 2016 è stato approvato solo con Deliberazione del Consiglio Direttivo n. 11 del 30 maggio 2016 per essere sottoposto all'esame del Ministero Vigilante.

B2) La bozza Piano della performance è stata sottoposta all'approvazione del Consiglio Direttivo, per la seduta del 30/05/2016, con carenze che non ne ha permesso la sua approvazione. Il Piano delle Performance nella sua versione minima condivisibile è stato poi elaborato, grazie all'impegno del direttore f.f., nel mese di agosto, per essere approvato in data 19/8/2016, con atto di disposizione urgente del Presidente n. 10 del 19/8/2016, poi ratificata.

B3) Il piano triennale di prevenzione della corruzione per il triennio 2016/2018 non è stato adottato nei termini (o meglio non è stato neanche predisposto in bozza o presentato per il suo esame) e non vi è alcun oggettivo riscontro neanche sull'aggiornamento di quello 2015/2017.

Quanto al Piano della Performance e alla Relazione della Performance, l'OIV ha ripetutamente, rilevato che la loro scadenza prevista per legge era stata abbondantemente superata, assistendo per quanto riguarda il Piano ad una ratifica ritenuta "impropria" e per la

Relazione invece ad una persistente omissione, anche con pregiudizio sulle legittime aspettative del personale.

Il 2016 si è caratterizzato dalla presenza di delicate problematiche connesse alla gestione delle risorse finanziarie e umane accompagnate dalla ritardata e omessa adozione degli atti di programmazione fondamentali, in palese violazione dei principi di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa. Non ne costituisce attenuante tecnica (ma solo soggettiva), aver riscontrato nell'ambito del Consiglio la presenza di un conflitto personale tra una componente del direttivo ed il presidente - dove appare dagli atti dell'OIV che solo il Vice Presidente, in talune circostanze, e una minoranza, ne abbiano preso responsabilmente le distanze, posto che i contrasti personali – anche quelli giustificabili - non debbono interrompere l'azione amministrativa, ma tutt'al più se pertinenti formare oggetto di stimolo, confronto, dibattito e comunque alla fine motivazione di una decisione assunta ai termini di legge e nel rispetto della volontà dell'organo.

Dal breve excursus esposto sulle attività accertate e sui rapporti tra il Presidente dell'Ente, il Consiglio direttivo e il Direttore f.f., emerge chiaramente una responsabilità del Consiglio per la mancata adozione di atti previsti dalla legge e l'attuazione dei programmi. Ad avviso dell'OIV, peraltro, non costituisce una scriminante la circostanza che compete al Direttore dover assicurare la gestione dell'Ente, in quanto la nomina del dirigente spetta al medesimo Consiglio. In proposito a tale scelta, vi è stata addirittura, un comportamento incomprensibile per OIV e per certi aspetti contraddittorio. Infatti, la scelta del dirigente f.f. si è fondata su aspetti soggettivi e di relazioni tra organi piuttosto che su elementi oggettivi, meritocratici e professionali (cfr. determinazione nomina direttore f.f. Dott. Y. D. e nomina direttore f.f., dott.ssa A.G.). La questione è altresì resa più grave dalla presenza per oltre 6 mesi di un direttore f.f., accertato che il Consiglio, dopo che una sua componente ne aveva sostenuto, senza esito, il rinnovo di quello precedentemente in carica, non concludeva poi la procedura di selezione della terna da sottoporre al superiore dicastero che dovrà curare la nomina del nuovo dirigente.

Conseguentemente, l'OIV ritiene che anche il Consiglio Direttivo sia direttamente e personalmente corresponsabile dell'insoddisfacente raggiungimento degli obiettivi.

Questo OIV ha già evidenziato le carenze sul sistema organizzativo e le problematiche riguardanti sia la gestione, sia il funzionamento dell'organo strategico, che assiste passivamente ai ritardi degli atti gestionali e a quelli propri, tra cui la Relazione sulla performance,

il Piano Triennale Anticorruzione, il Piano della Performance, ratificato in modo improprio con recepimento della proposta CUG, il bilancio di previsione. A ciò si soggiunga che lo stesso direttivo, non si pronunciava sulla valutazione della cessata dirigenza per i risultati dell'anno 2015 e parte del 2016, nonostante sia stata segnalata l'urgenza, determinata sia dall'aver accertato l'autoliquidazione dell'interessato, sia per le legittime aspettative sulla conclusione del procedimento.

La valutazione finale della dirigenza è stata segnalata all'Ente, come attività urgente e inderogabile in quanto l'interessato si era già autoliquidato un acconto sulla indennità per cui occorreva concluderne in procedimento, anche tenuto conto che nonostante i rilievi dello scrivente, l'Ente non aveva poi provveduto al recupero delle somme erogate in assenza di idoneo presupposto normativo e in assenza di una valutazione sulla performance positiva.

\*\*\*\*\*

Durante l'espletamento del proprio incarico, ma in particolare nell'ultimo biennio, in coincidenza con l'insediamento del Consiglio Direttivo, lo scrivente OIV ha avuto modo di constatare una attività gestionale particolarmente disinvolta, non coerente con le regole che disciplinano l'Ente Pubblico e in violazione delle norme anticorruzione.

L'esercizio 2016 è stato caratterizzato dall'assoluta indifferenza dell'Ente nei confronti delle regole di buona ed efficiente amministrazione, dal rispetto delle scadenze, per le materie riconducibili alla direzione e al Consiglio Direttivo, con una accentuata conflittualità tra gli organi e una posizione minoritaria del Presidente e una parte del CD, in contrasto sia con la direzione, sia con la maggioranza del Consiglio.

.....

Oltre a quanto esposto è particolarmente significativa anche la gestione del procedimento di acquisizione dell'Isola di Budelli, di cui si riportano i fatti più salienti.

In data 11 aprile 2016, il Consiglio adottava la deliberazione n. 6, con la quale formalizzava quanto segue:

## ESPRIME

Parere contrario all'acquisto dell'isola di Budelli da parte dell'Ente Parco nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena, ritenendo l'intera operazione eccessivamente onerosa per le casse dell'Ente, anche in ordine alla gestione e alla tutela ambientale dell'isola stessa, atteso che, al di là dei 3 milioni di Euro a suo tempo stanziati dal legislatore, non si hanno notizie di ulteriori risorse per la gestione del bene.

## CHIEDE

Che la somma a suo tempo stanziata per l'acquisto dell'isola, venga lasciata nella disponibilità dell'Ente Parco e utilizzata per finanziare altre misure e iniziative a vantaggio della tutela ambientale e della valorizzazione di questo territorio.

Al riguardo giova evidenziare con una breve cronistoria l'intera vicenda che fornisce evidenza del "funzionamento" degli organi strategici:

- 7 OTTOBRE 2013 – L'isola di Budelli, viene aggiudicata a soggetto privato nell'ambito di procedura fallimentare che ha coinvolto la precedente proprietà;
- 29 NOVEMBRE 2013 – Il Presidente dell'ENPALM determina con atto di Disposizione Urgente n. 24 di esprimere la volontà a procedere all'esercizio del diritto di prelazione previsto dalla 394/91 per le motivazioni di interesse pubblico connesse ai valori ambientali dell'isola e dell'importanza di questi per l'intero arcipelago di La Maddalena.
- 27 DICEMBRE 2013 – La Legge del 27 dicembre 2013, n. 147 comma 115, dispone che *"Al fine di consentire l'esercizio del diritto di prelazione per l'acquisto dell'isola di Budelli, in deroga al comma 1-quater dell'articolo 12 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, è autorizzata la spesa di 3 milioni di euro nel 2014"*, evidenza della volontà del Parlamento di rendere patrimonio pubblico l'Isola di Budelli;
- 2 GENNAIO 2014 – L'ENPALM deposita l'atto di esercizio del diritto di prelazione presso Il Tribunale di Tempio Pausania, unitamente al pagamento dell'importo della cauzione di € 294.500,00 (duecentonovantaquattromilacinquecento/00), pari al 10% del prezzo offerto;
- 14 FEBBRAIO – L'ENPALM emette ordinativo di pagamento della somma di €2.650.500/00 (duemilioneisecentocinquantamilacinquecento/00) a integrazione della cauzione e a copertura totale della somma di € 2.945.000,00 (duemilioniocentoquarantacinquemila/00).

- 5 MARCO 2014 – L’Ente adotta una Proposta di Piano del Parco nella quale, in coerenza col programma di gestione e valorizzazione dell’Isola di Budelli viene individuata l’isola quale riserva integrale “Entry no Take”: ossia riserva integrale dove lasciare agire indisturbati i processi ecologici e salvaguardare i molteplici habitat prioritari e le specie di cui alle direttive Comunitarie ma aprendola ad una fruizione contingentata e controllata con accompagnamento di personale specializzato.
- 10 APRILE 2014 – Il Tribunale per le esecuzioni fallimentari respinge il ricorso del privato aggiudicatario di prima istanza dell’Isola – antecedentemente all’esercizio del diritto di prelazione - sulla dichiarazione di illegittimità dell’atto di assegnazione all’ENPALM.
- 22 MAGGIO 2014 - Con Decreto Rep. 119/14 del 22 maggio 2014, il Giudice delle Esecuzioni del Tribunale di Tempio Pausania trasferisce all’Ente parco la proprietà degli immobili nello stato di fatto e di diritto in cui si trovano nell’isola di Budelli, oggetto dell’esercizio di prelazione.
- 27 OTTOBRE 2014 – Il Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna, con sentenza 867/2014, si pronuncia sul ricorso amministrativo presentato dal privato avverso l’esercizio del diritto di prelazione esercitato dall’Ente Parco.
- 4 dicembre 2014 - ai fini del trasferimento di detti beni oggetto di pignoramento nell’ Isola di Budelli come da nota del Tribunale di Tempio Pausania – il Parco provvede al pagamento dell’importo liquidato al competente Ufficio Territoriale dell’Agenzia delle Entrate di Tempio Pausania di € 265.150,00 (duecentosessantacinquemilacentocinquanta /00) quale imposta di registrazione.
- 2 GENNAIO 2015 – si registra in Tempio Pausania il 02/01/2015 il decreto di trasferimento il bene alle disponibilità dell’Ente Parco Nazionale Parco di La Maddalena.
- 13 APRILE 2015, Il Consiglio di Stato, Sezione VI, con Sentenza N. 1854/2015 ha accolto l’Appello del Sig. M.R. H. per la riforma della Sentenza del TAR Sardegna n. 856 /20104 con la motivazione “secondo cui deve ritenersi viziato l’esercizio del diritto di preclusione per la mancanza del Piani per il Parco quale specifico strumento pianificatorio non surrogabile, ai fini in questione, dalla zonizzazione contenuta nel D.P.R. 17 maggio 1996”; annullando pertanto la Sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna, sul presupposto della mancanza

del Piano di Tutela (Piano del Parco). Testualmente si riferisce: “La legge n. 394 del 1991, come condizione per il legittimo esercizio della prelazione, richiede che sia adottato un piano di tutela del parco e che la prelazione possa riguardare solo le aree che in quel piano siano classificate nelle prime due zone di maggior tutela. In questi lunghi anni il piano non è stato adottato dall’amministrazione e la sua mancanza inesorabilmente impedisce l’esercizio del diritto di prelazione”.

- 6 OTTOBRE 2015, il Consiglio Direttivo, nella ridefinizione dei contenuti del Piano del Parco, decide, con voto contrario del Presidente e della rappresentante delle associazioni ambientaliste in seno al Consiglio, di abbassare la tutela da riserva integrale a riserva generale contenuta nella stesura del Piano adottata nel marzo 2014.
- 8 OTTOBRE 2015 il Tribunale per le esecuzioni fallimentari di Tempio, rimanda l’udienza relativa alla procedura da adottare alla luce della Sentenza del Consiglio di Stato a febbraio 2017.
- Ottobre 2015 – Il Giudice esecuzione annulla l’ordinanza aggiudicazione Ente Parco e assegna 60 gg al Privato per acquisto;
- Nessun altro atto viene concretamente esercitato dal privato per l’acquisto dell’Isola che al termine del succitato complesso iter rimane nella proprietà del Parco.

Rispetto ai suddetti atti va rilevato quanto segue:

Le vicende sull’acquisto dell’Isola si intrecciano con le vicende di approvazione del piano del parco. Sotto un primo profilo, la ritardata approvazione del Piano ha compromesso la regolare attuazione di una disposizione di legge cogente, dove si assiste anche ad un deliberato in cui il Consiglio direttivo chiede addirittura una distrazione dei fondi dalla loro specifica destinazione sancita per legge.

Nel suo iter di approvazione del Piano del parco è anomalo come l’ente abbia previsto un vincolo ambientale elevato quando il bene è nella disponibilità del Parco, per poi ridurlo nel momento in cui è potenzialmente nella disponibilità del Privato.

Conclusioni:

Senza entrare sulle scelte strategiche, occorre però evidenziare l’anomalia del processo decisionale che ancora una volta si fonda su aspetti soggettivi e non oggettivi, senza che

vi sia una adeguata motivazione tecnica, in assenza di controllo amministrativo e di approfondimento sulla problematiche e sulla competenza deliberativa del Consiglio direttivo. Infatti, non è rinvenibile alcuna norma statutaria che attribuisca al medesimo organo una competenza deliberativa che sottende a negare l'attuazione di una disposizione di legge.

L'art. 12 dello Statuto Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena elenca nello specifico quelle che sono le FUNZIONI DEL CONSIGLIO DIRETTIVO, ossia:

- delibera lo Statuto dell'Ente Parco, sentito il parere della Comunità del Parco, e delibera ogni sua revisione;
- elegge, con le modalità previste dallo Statuto, il Vice Presidente e la Giunta Esecutiva;
- delibera l'attività generale di indirizzo e programmazione;
- delibera i bilanci annuali, le loro variazioni ed assestamenti ed il conto consuntivo;
- delibera la proposta di dotazione organica e ogni sua revisione e conferisce mandato al Presidente al fine della conduzione delle consultazioni sindacali inerenti la presente materia, fatte salve le disposizioni dell'art. 26, comma 2, lett. d;
- delibera i regolamenti interni per il raggiungimento delle finalità dell'Ente Parco;
- adotta, previo parere della Comunità del Parco, il Regolamento del Parco previsto dall'art. 11 della legge n. 394/1991;
- indica, ai sensi dell'art. 12, co. 3, della legge n. 394/1991, i criteri per la predisposizione del Piano del Parco;
- delibera, ai sensi dell'art. 9, co. 8, della legge n. 394/1991, sulla proposta di Piano del Parco;
- esprime motivata valutazione sulla proposta di Piano pluriennale economico-sociale di cui all'art. 14 della legge n. 394/1991;
- esprime parere vincolante sul Piano pluriennale economico-sociale;
- delibera di intervenire, qualora lo ritenga opportuno o necessario, nei giudizi riguardanti fatti dolosi o colposi che possono compromettere l'integrità del patrimonio naturale del Parco e propone azioni di tutela in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi lesivi delle finalità istitutive del Parco;
- ratifica, nella prima seduta, le deliberazioni di competenza del Consiglio Direttivo assunte in via d'urgenza dal Presidente;

- assume ogni altro provvedimento ad esso demandato dalla legge, dai regolamenti ovvero sottoposto alla sua attenzione dalla Giunta Esecutiva o dal Presidente”.

Giova rilevare che tutti gli atti generali di programmazione adottati dall'Ente, prevedevano l'acquisto dell'Isola, senza che nessun soggetto ne sollevasse dubbi e riserve. Con Atto di disposizione urgente del Presidente n. 24 del 29/11/2013, ratificata da Consiglio direttivo, con atto n. 4 del 25/7/2015, si decideva di esercitare il diritto di prelazione per l'acquisto dell'Isola.

L' allegato tecnico bilancio di previsione 2014, conteneva seguente dicitura;

Nella legge di stabilità 2014, è previsto lo stanziamento di € 3.000.000,00 per consenti all'Ente di esercitare il diritto di prelazione per l'acquisto l'isola di Budelli. Tale importo iscritto quale contropartita al capitolo di uscita 21110.

Con atto di disposizione urgente n. 6 del 30/04/2015, ratificato con deliberazione CD n. 5 25/7/2015 , si approvava il rendiconto dell'esercizio 2014, il quale riportava tra le uscite in conto capitale cap. 2.1 Investimenti, l'impegno di €3.353.400,00 per acquisto terreni (Budelli) e nella nota integrativa pag. 3 si riferiva

Al capitolo 22120 è stato incassata la somma di € 3.000.000,00 quale contributo straordinario per l'esercizio del diritto di prelazione per l'acquisto Isola di Budelli. Tale importo risulta iscritto quale contropartita alla voce "Terreni e fabbricati" dello Stato Patrimoniale.

Nessun rilievo pertanto, prima del mese di aprile, veniva mai formulato in sede di programmazione e approvazione dei documenti di pianificazione in merito all'acquisto dell'Isola di Budelli, il cui importo e valenza non poteva certo passare inosservato. D'altra parte giova esporre che con propria deliberazione il C.D. approvava il seguente intervento

12 – Manutenzione e pulizia della costa dell'isola di Budelli nonché caratterizzazione, raccolta e smaltimento del materiale ferroso della casa adiacente alla spiaggia rosa per il ripristino dello stato dei luoghi . € 43.000,00 (di cui 10.000,00 per la caratterizzazione).

Appare alquanto anomalo che detto intervento potesse essere effettuato o solo si potesse pensare di realizzare su una proprietà privata, senza dover incorrere in sanzioni ben più gravi.

Una più approfondita visione delle vicende sulla procedura potrà, invece, essere rilevata dalle restanti autorità competenti attraverso le registrazioni audio delle sedute, per le ulteriori valutazioni.

#### 4. Performance organizzativa

##### 4.1) Struttura organizzativa e personale.

##### 4.1.1. Struttura.

L'Ente si avvale di una struttura organizzativa che si articola nelle seguenti aree, servizi ed uffici (cfr. deliberazione CD n. 26 del 23/12/2015):

1	Area Amministrativa	1.1	Servizio Amministrativo	1.1.1	Ufficio Organi Istituzionali-Contenzioso
				1.1.2	Ufficio centralino - protocollo
				1.1.3	Ufficio Relazioni con il Pubblico
				1.1.4	Ufficio Stampa
		1.2	Servizio Risorse Finanziario	1.2.1	Ufficio Contabilità Bilancio
2	Area Tecnica	2.1	Servizio Tecnico Urbanistico	2.1.1	Ufficio tecnico urbanistico
3	Area Ambientale	3.1	Servizio Scientifico Ambientale	3.1.1	Ufficio Ambiente

##### 4.1.2. Personale non dirigente a tempo indeterminato.

La dotazione, distinta per genere, del personale è la seguente:

Genere	Tempo indeterminato			Totale	%
	Categoria C	Categoria B	Categoria A		
Donne	4	5	1	10	43,48
Uomini	1	4	8	13	56,52
Totale	5	9	9	23	100

Il suddetto personale include le 11 unità di personale assegnate fin dal 2010 all'Ente e provenienti dall'ex Base NATO di La Maddalena. Tale personale è stato inquadrato nelle corrispondenti aree e posizioni economiche del CCNL Enti pubblici non economici, personale non dirigenziale secondo la seguente ripartizione:

Area B – Pos. ec. B1 n. 2 unità

Area A – Pos. ec. A3 n. 9 unità

Per consentire all'Ente di fronteggiare gli oneri relativi all'impiego di tale personale il Ministero dell'Ambiente ha assegnato apposito contributo.

#### 4.1.3. Dirigenza

Il vertice amministrativo è rappresentato dal Direttore dell'Ente.

In data 7 maggio 2016 è cessato l'incarico del direttore titolare della posizione dirigenziale.

Dalla data di cessazione dell'incarico del direttore nominato ai sensi dell'art. 9 della LEGGE 6 dicembre 1991, n. 394, le relative funzioni sono state attribuite a dipendenti di categoria C, con incarico di direttore FF.

Al riguardo occorre osservare, che anche in occasione della cessazione dell'incarico del direttore, il Consiglio Direttivo ha mostrato di operare con atti alquanto contraddittori, sebbene si debba riportare l'attenuante determinata dalla presenza di supporto amministrativo discutibile il cui operato non è stato condiviso dall'OIV, in quanto non coerente con i principi che sottendono l'attuazione dei principi di Anticorruzione.

Risultano, infatti, adottati i seguenti atti:

Con deliberazione n. 5 dell'11 aprile 2016, il Consiglio direttivo deliberava;

1. **DI CHIEDERE** al Presidente di rinnovare/prorogare il contratto individuale di diritto privato, alle stesse condizioni di quelle in essere, per l'incarico di Direttore dell'Ente Parco al dott. **Ciro Pignatelli** per l'ulteriore periodo di due anni previsto dal richiamato articolo 4;

In medesima data veniva adotta anche la determinazione n. 4 in cui si

#### **DELIBERA**

1. **DI APPROVARE** la bozza dell' "Avviso Pubblico di selezione" per l'individuazione della terna di nomi per la nomina del direttore del Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena", allegato alla presente per farne parte integrante e sostanziale;
2. **DI DEMANDARE**, altresì, al Direttore dell'Ente l'adozione degli atti di gestione connessi e conseguenti;

In data 12/07/2016, veniva riportato nell'albo pretorio l'avviso pubblico per l'individuazione di una rosa di tre nominativi da sottoporre al Ministro dell'Ambiente per l'incarico di Direttore dell'Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena, ex art. 9 co. 11 L.394/91- Delibera Consiglio 20 del 30/05/2016".

Nel contempo, si formalizzava all'interno dell'Ente una conflittualità tra il Presidente contrario alla proroga del direttore cessato e la maggioranza del Consiglio che ne chiedeva il rinnovo.

Il Presidente con determinazione n. 1 del 17/5/2016 (ratificata dal CD deliberazione n. 10 del 30/05) provvedeva, pertanto, al conferimento dell'Incarico di F.F. alla dipendente \*\*\*\*\* , di Categoria C; in data 24/05/2016 la medesima rassegnava le dimissioni;

Con successiva determinazione n. 8 del 6/6/2016, l'incarico veniva assegnato al dipendente di categoria C, \*\*\*\*\* , nelle more della definizione della procedura per la nomina del direttore;

Con determinazione n. 11 del 12/9/2016, l'incarico veniva assegnato al medesimo dipendente di categoria C, \*\*\*\*\* , "nelle more dell'acquisizione del nulla osta da parte dei vari enti interpellati per la definizione di una convenzione finalizzata alla condivisione del dirigente a cui attribuire le funzioni di direttore ad interim dell'ente parco";

**Con deliberazione n. 23 del 24/10/2016**, il Consiglio, indicando quali premesse le seguenti motivazioni:

- C. Rotta dichiara che la precedente nomina di direttore f.f., avvenuta con Deliberazione del Presidente, sia stata dal Consiglio Direttivo ratificata all'unanimità in quanto condivisa dal Presidente con il consiglio stesso per senso di responsabilità. Sostiene di non ratificare l'atto in quanto ad un direttore f.f non possono essere attribuiti compiti prevalenti della qualifica dirigenziale come riportato nella nota del Ministero dell'Ambiente e in violazione di alcune Sentenze, quali la n. 37/2015 e 180/2015 che censura questa prassi. Sostiene che il Dott. Donno ha lavorato bene e verrà ringraziato per il lavoro svolto durante la stagione estiva ma soprattutto non si sente di ratificare l'atto in quanto atto adottato in modo monocratico senza alcuna condivisione con il Consiglio;

- Bittu Esprime il proprio voto contrario alla ratifica del provvedimento presidenziale. Ringrazia del lavoro svolto e del carico di enorme responsabilità assunto dal Direttore f.f. in un ente disastroso; riferisce la sua convinzione che durante la stagione estiva dovesse esserci la figura dell'ex direttore, pur valutandolo come un non buon direttore e non la figura di un direttore f.f.; contesta che il Presidente abbia assunto tale decisione in totale solitudine senza alcuna condivisione con il Consiglio.
- Difraia pur apprezzando il lavoro svolto dal dott. Donno, concorda con gli altri consiglieri sul loro mancato coinvolgimento nella nomina del direttore f.f. Pertanto esprime voto sfavorevole alla ratifica;

### **Deliberava**

di non ratificare la deliberazione n. 8 del 6/6/2016 avente ad oggetto "conferimento incarico direttore f.f."

**Con deliberazione n. 28 del 24/10/2016**, indicando le seguenti motivazioni:

Per le stesse motivazioni espresse nell'odierna e precedente deliberazione del Consiglio n. 23/2016 relativa alla mancata ratifica della deliberazione presidenziale n. 8 del 6 giugno 2016 che qui si intendono richiamate

### **Deliberava**

di non ratificare la deliberazione n. 11 del 12/9/2016 avente ad oggetto "conferimento incarico direttore f.f.";

In data il Presidente con determinazione n. 12 del 9/11/2016 (ratificata dal Consiglio Direttivo), attribuiva l'incarico ad altro dipendente \*\*\*\*\*, in carica alla data del 31/12/2016.

Con deliberazione n. 29 del 22/11 il Consiglio ne deliberava la ratifica, sebbene sotto il profilo selettivo e meritocratico il Presidente abbia seguito la medesima procedura selettiva, con l'ulteriore seguente motivazione:

**DATA LA NECESSITA'** di procedere al conferimento dell'incarico di direttore f.f. secondo criteri oggettivi quali la rotazione dell'incarico e l'anzianità di servizio, in modo da escludere qualsivoglia attività discrezionale garantendo i principi di imparzialità, trasparenza e buona amministrazione;

Ciò che desta perplessità è l'assoluta disattenzione del Consiglio a tenere conto, ovvero, a motivare le proprie scelte sulla base di elementi oggettivi e di meritocrazia, ponendo l'attenzione su aspetti soggettivi, assumendo atti contraddittori in motivazione e non funzionali a risolvere con tempestività, nel medio lungo termine, il problema della dirigenza.

Si evidenzia come lo stesso Consiglio riconosca (in premessa) le capacità e il merito del direttore F.F., nominato con ADU n. 8 e 11, per poi non ratificarne la nomina.

Nulla viene riferito, invece, riguardo alle valutazioni sulle capacità del successivo direttore F.F.

E' avviso dell'OIV, che l'incarico, come attribuito dal Consiglio, sia stato assegnato in violazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, il cui art. 40 ha introdotto il seguente comma 1-bis all'art. 19 del citato d.lgs 165/2001 che, sul punto, così recita: «L'amministrazione rende conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica ed i criteri di scelta; acquisisce le disponibilità dei dirigenti interessati e le **valuta**». Occorre rammentare che quest'ultima disposizione si inserisce in un insieme di modifiche testuali apportate al T.U. del pubblico impiego, tutte volte a conseguire una migliore organizzazione del lavoro e ad assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, incidendo sulle competenze dirigenziali e sulle modalità di conferimento e revoca degli incarichi. D'altra parte, sebbene la valutazione dell'incarico della dirigenza, come disciplinata per gli enti Parco, possa rientrare tra le attività discrezionali che sfuggono al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, riguardando il merito dell'azione amministrativa, essa trova comunque un limite nell'uso caratterizzato da macroscopici vizi di **eccesso di potere per irragionevolezza e arbitarietà**.

La procedura introdotta dal citato comma 1 bis è tesa al duplice scopo di temperare, sia l'interesse dell'Amministrazione ad attribuire il posto al più idoneo in ossequio al principio del buon andamento, sia ad assicurare la parità di trattamento e le legittime aspirazioni degli interessati, come ripetutamente affermato dalla Corte dei Conti Sezione Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, con delibere nn. 21/2010/PREV.; 3/2013/PREV.; 25/2014/PREV.

#### 4.1.4. Personale non dirigente a tempo determinato

L'art. 36, comma 8 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 ,come sostituito dall'art. 3, comma 79, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) dispone "Per l'attuazione di programmi e progetti di tutela e valorizzazione delle aree marine protette di cui alle leggi 31 dicembre 1982, n. 979, e 6 dicembre 1991, n. 394, il parco nazionale

dell'arcipelago della Maddalena, di cui alla legge 4 gennaio 1994, n. 10, e gli enti cui è delegata la gestione ai sensi dell'articolo 2, comma 37, della legge 9 dicembre 1998, n. 426, e successive modificazioni, sono autorizzati, in deroga ad ogni diversa disposizione, ad assumere personale con contratto di lavoro a tempo determinato, della durata massima di due anni eventualmente rinnovabili, nel contingente complessivo stabilito con disposizione legislativa e ripartito tra gli enti interessati con decreto del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. In prima applicazione, il predetto contingente è fissato in centocinquanta unità di personale non dirigenziale alla cui copertura si provvede prioritariamente con trasformazione del rapporto di lavoro degli operatori attualmente utilizzati con contratti di lavoro flessibile.”

Pertanto, in virtù della deroga contenuta nel novellato comma 8 dell'art. 36 del d. lg.vo165/2001, l'Ente potrà assumere, per le finalità connesse all'attuazione di programmi e progetti di tutela e valorizzazione delle area marina, personale a contratto a tempo determinato per la durata e nei limiti del contingente ivi previsti.

Tra i fatti di rilievo attinenti alla questione, va evidenziato che con nota del 9/5/2016, inviata a mezzo posta certificata (Identificativo notifica messaggio: [2FDC2024.00015CE9.30C1AA5B.ACA276FF.posta-certificata@legalmail.it](mailto:2FDC2024.00015CE9.30C1AA5B.ACA276FF.posta-certificata@legalmail.it)) all'Ente Parco Nazionale Arcipelago di La Maddalena, lo scrivente ha riscontrato la segnalazione n. 2949/16 del 9/5/2016 con la quale alcuni dipendenti dell'Ente Parco esprimevano i propri rilievi sulla determinazione di impegno n. 259 del 4/5/2016, recante ad oggetto “Proroga contratti di lavoro a tempo determinato”, chiedendo una valutazione ed un parere di legittimità, anche all'OIV.

Al riguardo, è stato fatto presente che tra i compiti attribuiti all'OIV, non è contemplato il controllo di legittimità sugli atti di competenza di altri organi.

Tuttavia, poiché i fatti rappresentati riguardavano l'attività gestionale riconducibile alla dirigenza, l'O.I.V. ne esaminava il contenuto sul presupposto previsto per gli adempimenti sanciti dall'art. 14, comma 4, lett. e), del Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

(09G0164) (GU n.254 del 31-10-2009 - Suppl. Ordinario n. 197 )”, ove è previsto che l'Organismo indipendente di valutazione della performance: propone, sulla base del sistema di cui all'articolo 7, all'organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi di cui al Titolo III”. Facendo salve le valutazioni a cura dei restanti organi competenti, sull'atto l'OIV è giunto alla conclusione di condividere integralmente i rilievi formulati dai dipendenti, che trovano adeguato fondamento normativo e giuridico, con profili valutati andassero oltre la violazione di norme civili e amministrative.

La successiva analisi sull'utilizzo del predetto personale ha fatto emergere delle perplessità sul corretto impiego del personale a t.d., riconducibile, per quanto riscontrato (fatti salvi ovviamente i controlli degli organi a ciò deputati), ad attività di supporto ordinario dell'attività istituzionale di mantenimento dell'Ente. Non sono state riscontrate relazioni o rendicontazione sulla attività svolta dal personale e le motivazioni di rinnovo appaiono generiche.

E' significativa, da ultimo la determinazione dirigenziale n. 266 del 29/12/2016, riguardante personale a t.d. prorogato e inviato in missione per la consegna di stampati all'INPS, non emergendo nelle motivazioni come ciò possa costituire attività riconducibile a progetti di tutela ambientale.

Per quanto sopra si suggerisce all'Ente di procedere ad una ricognizione dei progetti e ricondurre il personale, laddove non fosse già assicurato con procedure non note all'OIV, a dette esclusive attività progettuali ovvero a relazionarne l'impiego o darne congrua motivazione nelle determinazioni. Appare significativo, come peraltro accadeva anche in occasione di incarichi di progettazione specifica nel 2015, che la direzione non abbia mai fornito relazione dettagliata e oggettiva sulle attività svolte dal singolo collaboratore per la realizzazione del progetto per la quale veniva assunto. Si soggiunge l'esigenza di procedere ad una più efficace attuazione delle misure anticorruzione, attraverso l'adozione di idonei regolamenti per il funzionamento dell'organizzazione nel suo insieme, per il contenimento e controllo della spesa pubblica, inclusa la disciplina sulle missioni e utilizzo dei mezzi dell'ente. Al riguardo va segnalata la fitta corrispondenza tra dirigenza e presidenza, con quest'ultima che richiedeva anche la verifica sull'erogazione dei buoni pasto che la direzione si erogava senza rendere conto a nessun altro organo.

#### 4.2 - Piano Performance.

Con circolare n. 1 del 15/01/2016, lo scrivente OIV inviava all'Ente a mezzo posta certificata, una nota con la quale richiamava l'imminente scadenza del 31/1 per l'approvazione del Piano della performance con l'indicazione dei criteri e dei principi da valutarsi ai fini dell'elaborazione di un documento coerente e che consentisse poi una agevole valutazione successiva sulla Performance sia organizzativa sia individuale del personale.

La circolare è rimasta totalmente disattesa dal dirigente pro tempore in carica e nessun intervento sostitutivo ovvero di impulso è mai stato posto in essere dall'organo strategico. In data 26/04/2016, l'OIV riceveva dal Presidente la "bozza del Piano della Performance 2016-2018", predisposta dalla direzione per la successiva deliberazione del consiglio Direttivo; bozza che, paradossalmente, ometteva di riportare gli elementi essenziali, richiamati nella circolare dell'OIV n.1/2016, ed essenziali (azioni, target, indicatori) per la valutazione successiva e oggettiva della performance.

In data 30 maggio 2016, il Consiglio Direttivo con atto n. 17, recante ad oggetto: "Bozza Piano della Performance 2016-2018", esprimeva la volontà di non approvare il documento predisposto dal dirigente, rinviandone l'elaborazione e fornendo un cenno di atto di indirizzo su due direttrici.

Il Piano delle Performance nella sua versione minima condivisibile veniva poi elaborato, grazie all'impegno del direttore f.f., nel mese di agosto, e veniva approvato in data 19/8/2016, con atto di disposizione urgente del Presidente n. 10 del 19/8/2016.

Successivamente, con deliberazione n. 27 del 24/10/2016 il Consiglio ne ratificava la deliberazione del Presidente, con un deliberato che ne rinviava però gli effetti, prevedendo la seguente prescrizione "*Purchè nel prossimo Consiglio venga integrato di tutte le osservazioni fatte dal CUG che il Consiglio riterrà utile per le strategie dell'Ente*".

Orbene, in tale occasione si è preso atto che anche laddove il Consiglio giungeva a delle decisioni, si introducevano dei rilievi che di fatto ne neutralizzavano la decisione stessa. L'OIV ha avuto modo di segnalare all'Ente che la ratifica, come ogni forma di convalida, ha efficacia retroattiva, limitandosi a sanare il vizio di incompetenza relativa che inficia il provvedimento. In quanto provvedimento di secondo grado fa proprio (o meno) il precedente atto per eliminare il vizio di incompetenza con la chiara e univoca volontà di eliminarlo. E' evidente che, invece, il deliberato del Consiglio alimentava dei dubbi sulla volontà

e contenuto, introducendo condizione e rinviando ad un successivo Consiglio una decisione, che in quanto atto di ratifica doveva essere conforme ai principi di diritto amministrativo, con contenuto chiaro e univoco. Si faceva rilevare che il Piano della Performance conteneva, tra l'altro, gli obiettivi operativi della direzione e quelli del personale, sulla quale non poteva esserci alcuna ambiguità, in quanto a questi obiettivi è connesso il riconoscimento (sebbene la ultratardiva approvazione ne pregiudicasse il diritto) di indennità, in virtù dei contratti di secondo livello in essere presso l'Ente.

Sotto il profilo formale, lo schema "approvato" prevede, uno sviluppo del modello di misurazione, riconducibile all'individuazione di 2 aree strategiche poi suddivise per "outcome", come richiesto dalla delibera CiVIT n. 89/2010.

La criticità di maggior valenza contenuta nel modello riguardano la carente programmazione e di indirizzi strategici, oltre che da una insufficiente correlazione tra il sistema di Performance con il sistema incentivante e con il ciclo di bilancio.

Peraltro, va riscontrata l'assenza di un raccordo tra il sistema della performance e la contrattazione di secondo livello, la cui parte economica è priva di ragionevolezza e quella normativa totalmente assente.

Inoltre, va rilevata un'insoddisfacente monitoraggio direttivo delle attività del personale, soprattutto sui dipendenti apicali, non totalmente coinvolti sull'attuazione della performance. Infatti, si fa rilevare che con nota prot. 7339/2016, una dipendente abbia chiesto la rimodulazione dei propri obiettivi, mentre la direzione f.f. provvedeva alla modifica del progetto performante identificato nel Piano delle Performance come "obiettivo strategico 2° - output 2A1: orti didattici – attività di educazione ambientale presso le scuole elementari di La Maddalena", senza il coinvolgimento della dipendente, dell'organo strategico e dello stesso OIV.

Sulla questione sono stati richiesti chiarimenti, ma nessuna risposta è stata inviata all'OIV, attestando un continuo disinteresse dell'ente verso una programmazione condivisa con i soggetti deputati all'attuazione dei programmi operativi e in contrasto con i principi di buona amministrazione.

L'OIV ha avuto modo di suggerire all'Ente una articolazione del contratto di secondo livello che sviluppasse tutti gli istituti contrattuali, per favorire il miglioramento delle prestazioni lavorative e la distribuzione delle indennità sulla base del maggior impegno e della effettiva performance del personale, ma ciò non è stato raccolto dalla dirigenza, la quale ha

invece provveduto all'erogazione di indennità in assenza di valutazione. Al riguardo l'OIV ha chiesto all'Ente di interessare il Collegio dei Revisori, rilevando elementi che esulano dal proprio ambito di intervento. L'OIV ha suggerito l'attivazione di tutti gli istituti previsti dal CCNL - Comparto Enti Pubblici non economici - per l'utilizzo del fondo di ente per i trattamenti accessori per il personale ricompreso nelle aree A, B e C. Ciò anche allo scopo di evitare una ripartizione sostanzialmente c.d. "a pioggia". Tale ripartizione ha avuto poi conferma da una valutazione massima di tutto il personale. Nel sistema incentivante e valutativo dell'ente, traspare una distorsione della nozione di utilità, spesso confusa con l'attività peraltro ordinaria. Ciò anche in relazione ad una insufficiente analisi del c.d. catalogo o inventario dei prodotti/servizi.

Alla data del 31/12/2016, non risultava ancora approvato il contratto integrativo di destinazione delle risorse per la produttività 2014 e 2015 mentre risulta sia stata erogato un acconto al personale, reputato dall'OIV irregolare.

Come noto, gli accordi integrativi di contrattazione devono indicare le scelte di fondo – i criteri – per consentire l'erogazione di compensi per produttività e/o di incentivi economici connessi alla primalità individuale, nel rispetto dei vincoli di fonte legale (D.Lgs.n.150/2009) e contrattuale. I sistemi di incentivazione del personale devono essere finalizzati a promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti e di qualità dei servizi istituzionali (anche c.d. creazione di utilità), mediante la realizzazione di piani di attività anche pluriennali e di progetti strumentali e di risultato basati su sistemi di programmazione e di controllo quali-quantitativo dei risultati. L'incentivazione della produttività ed il miglioramento dei servizi, deve realizzarsi attraverso la corresponsione, in modo *selettivo* e secondo i risultati accertati dal sistema valutazione adottato, di compensi correlati al merito e all'impegno di gruppo (performance organizzativa) e individuale (performance individuale), nel rispetto dei seguenti principi • i compensi destinati a incentivare la produttività e il miglioramento dei servizi devono essere corrisposti ai lavoratori interessati soltanto a conclusione del periodico processo di valutazione; • non è consentita l'attribuzione generalizzata dei compensi per produttività sulla base di automatismi comunque denominati • il compenso accessorio non può remunerare attività ordinaria • la remunerazione delle attività performanti devono essere oggettivamente individuabili.

La criticità di maggior valenza contenuta nel modello riguardano la carente programmazione e di indirizzi strategici, oltre che da una insufficiente correlazione tra il sistema di Performance con il sistema incentivante e con il ciclo di bilancio.

Peraltro, va riscontrata l'assenza di un raccordo tra il sistema della performance e la contrattazione di secondo livello, la cui parte economica è priva di ragionevolezza e quella normativa totalmente assente.

## 5. Performance individuale

Trovano conferma le criticità riscontrate nel 2015, e, nonostante i continui richiami da parte dell'OIV e della sola Presidenza e di una parte del personale dipendente, è proseguito il decadimento amministrativo e gestionale rilevato nel 2015.

Nonostante la non approvazione delle Relazioni sulla performance e l'invito da parte dell'OIV verso la dirigenza di voler concludere la procedura di valutazione degli anni 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015, nulla è stato fatto di concreto.

Si ricorda che il D.Lgs 150/2009 ha introdotto, a partire dal 2010, l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di manifestare, attraverso un sistema di misura e di resoconto dell'operato di ciascun Ente, una rendicontazione tangibile e trasparente delle attività svolte e dei risultati ottenuti fornendo informazioni fruibili all'esterno e oggettivamente comparabili. Questo dovere è stato inquadrato dal punto di vista metodologico attraverso specifici indirizzi dettati da numerose delibere della Civit, (Commissione indipendente per la valutazione e la trasparenza) ora divenuta ANAC (Autorità Nazionale Anti Corruzione), per standardizzare le informazioni fornite al pubblico dalle diverse amministrazioni.

Nel corso del 2016 l'OIV, con verbali n. 4 del 30/05/2016 (per l'attività svolta nel 2015) e n. 7 del 13/06/2016 (per la frazione di anno 2016), e con i successivi verbali redatti, a seguito di contraddittorio con la dirigenza, n 16 e 17 del 15/11/2016, ha proposto una valutazione negativa della dirigenza.

L'anno 2016 è stata caratterizzato da una carente applicazione delle disposizioni previste dal piano anticorruzione vigente, da carenze e ritardi sulle restanti attività ordinarie e da una irregolare applicazione di istituti gestionali, tra cui per quanto rilevabile dall'OIV, quanto di seguito indicato in sintesi.

Ai sensi dell'art. 10, comma 5 del DECRETO LEGISLATIVO 27 ottobre 2009, n. 150, "In caso di mancata adozione del Piano della performance è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati."

Nonostante sia stata accertata la mancata approvazione del Piano della performance la direzione provvedeva ad adottare i seguenti atti:

- Determinazione di impegno 210 del 11 aprile 2016 - 2<sup>a</sup> proroga contratti a tempo pieno e determinato Conducente Nautico e all'accoglienza turistica Area B, Pos. Ec. B1 della dott.ssa \*\*\*\*\*;
- Determinazione di impegno 209 del 11 aprile 2016 - 3<sup>a</sup> proroga contratti a tempo pieno e determinato n. 6 falegnami, Area Funz. A Pos Ec. A1 - \*\*\*\*\*;
- Determinazione di impegno 250 del 29 aprile 2016 - Assunzione a tempo pieno e determinato di n. 10 conducenti di mezzi nautici e di n. 12 addetti alla riscossione
- Determinazione di impegno 259 del 4 maggio 2016 - Proroga contratti di lavoro a tempo pieno e determinato.
- Determinazione di liquidazione n. 227 del 18 aprile 2016: liquidazione anticipo trattamento accessorio - retribuzione di risultato al direttore \*\*\*\*\*-annualità 2015.

Si soggiungono anche le perplessità derivanti dall'adozioni di atti di impegno con data 4/5/2016, oltre il termine della gestione provvisoria, fissata dal regolamento di Contabilità dell'Ente con deliberazione CD n. 57 del 12/12/2008.

Nonostante l'Ente si trovasse in regime di gestione provvisoria, con la deliberazione del 4/5/2016, n. 259 si provvedeva ad assumere degli impegni senza dare riscontro del rispetto del limite dei dodicesimi dell'ultimo bilancio approvato (Il Rendiconto generale esercizio finanziario 2015 è stato approvato con Deliberazione del Consiglio Direttivo n. 13 del 30 maggio 2016), ma impegnando addirittura gli esercizi futuri 2017 e 2018 (!).

Ai sensi del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, art. 10 - Piano della performance e Relazione sulla performance "Al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance, le amministrazioni pubbliche, secondo quanto stabilito dall'articolo 15, comma 2, lettera d), redigono annualmente:

a) entro il 31 gennaio, un documento programmatico triennale, denominato Piano della performance da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori;"

Ai sensi dell'art. 1, comma 8, della l. 6 novembre 2012, n. 190, «l'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile individuato ai sensi del comma 7, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione». In merito, il Piano Nazionale Anticorruzione specifica che l'organo di indirizzo politico deve adottare il P.T.P.C. prendendo a riferimento il triennio successivo a scorrimento. La sussistenza dell'obbligo in parola discende, dunque, dalla stessa natura del P.T.P.C. che, in quanto atto programmatico, non costituisce un insieme astratto di previsioni e misure, ma tende alla loro concreta attuazione in modo coordinato rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione e, innanzi tutto, rispetto al Piano della Performance (P.P.), col quale deve essere realizzato un collegamento effettivo e puntuale. Si tratta, in sintesi, di uno strumento dinamico, che si evolve con l'evolversi della struttura amministrativa cui pertiene, in relazione al progredire della strategia di prevenzione." Con Determinazione n. 12 del 28/10/2015, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha fornito indicazioni integrative e chiarimenti rispetto ai contenuti del Piano Nazionale Anticorruzione approvato con delibera 11 settembre 2013, n. 72 (PNA). Rispetto alle suddette scadenze è emerso che:

La bozza Piano della performance è stata sottoposta all'approvazione del Consiglio Direttivo, per la seduta del 30/05/2016, con carenze che non ne ha permesso la sua approvazione.

Il piano triennale di prevenzione della corruzione per il triennio 2016/2018 non è stato adottato nei termini (o meglio non è stato neanche predisposto in bozza o presentato per il suo esame) e non vi è alcun oggettivo riscontro neanche sull'aggiornamento di quello 2015/2017.

Non risulta la formale e sostanziale assegnazione e individuazione di obiettivi, in quanto la c.d. "Bozza Piano della Performance 2016-2018" predisposta dalla direzione indica un generico riferimento alla "STRATEGIE PER LA LOTTA ALLA CORRUZIONE", senza prevedere concrete azioni.

Non risultano adottate neanche le misure ordinarie per la lotta alla corruzione, come sancito dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”.

Il bilancio di previsione è stato approvato con atto presidenziale n. del 19/05/2016;

L'ultimo piano triennale di prevenzione della corruzione è stato approvato con deliberazione Consiglio Direttivo n. 23 del 20 novembre 2015.

Detta violazione ha contribuito sulla valutazione ex art. 14, comma 4, lett. e), del Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in quanto pur non rientrando tra gli obiettivi di performance assegnati dall'Ente, costituisce violazione delle più elementari norme di buona ed efficiente gestione delle risorse pubbliche.

Per quanto sopra, l'OIV, infatti, ha valutato negativamente la dirigenza, dando “atto che il grado di raggiungimento degli obiettivi costituisce una verifica oggettiva sulle attività di performance, non confondibili con l'attività ordinaria svolta e da svolgersi” è emersa “la maggiore produttività conseguita, per servizi e prodotti resi, o che abbiamo consentito la implementazione del livello qualitativo e quantitativo nonché un concreto e misurabile contributo aggiuntivo alla attività ordinaria dell'Ente”.

Veniva, in sintesi attestata, per quanto di competenza, che il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati al Direttore ammontavano ad un valore percentuale massimo di 0% sul complessivo assegnato, con valutazione negativa per le ragioni suddette e per le carenze sull'attività ordinaria riscontrata, per cui riteneva che non sussistessero i presupposti dei legge e normativi per il riconoscimento della primarietà, in quanto non viene raggiunto il minimo programmato, con carenze sulla gestione ordinaria, proponendo, altresì, il recupero di quanto eventualmente indebitamente percepito per gli anni precedenti a titolo di acconto su indennità/retribuzione di risultato. Sulla vicenda la dirigenza oggetto di valutazione ha prodotto numerose comunicazioni, da un lato tese a giustificare il proprio operato lamentando forme di interferenza da parte della Presidenza, dall'altro lato a individuare responsabilità altrui o segnalare l'impossibilità di conseguire determinati obiettivi (ma a posteriori).

L'OIV condivide la posizione della Corte dei Conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale di Appello, sentenza 451 del 22/07/2015, ove si riafferma quale “motivo di censura che l'indennità di risultato è stata riconosciuta in violazione del quadro normativo di riferimento, atteso che tale indennità è stata riconosciuta e liquidata in assenza di un'assegnazione di obiettivi e senza la necessaria verifica della loro assegnazione”.

Inoltre, per quanto di attinenza, viene, altresì evidenziato che con deliberazione del Consiglio direttivo n. 4 del 27/01/2011, è stato approvato il "sistema di misurazione e valutazione della performance – anno 2011", rimasto tale nei successivi esercizi.

La Relazione sulla performance relativa all'anno 2015 non è stata approvata né alcuna proposta risulta sia stata elaborata, nella assoluta indifferenza di tutti gli organi, salvo i solleciti della Presidenza nei confronti della direzione. Risulta, invece erogata una anticipazione delle indennità di risultato anche per il personale non dirigenze, in assenza, ad avviso dell'OIV dei presupposti di legge e contrattuali. Parrebbe quasi che detta erogazione sia stata funzionale all'erogazione, ritenuta dall'OIV illegittima, dell'acconto della dirigenza per una quiete "convivenza" e non quale riconoscimento della valorizzazione delle capacità professionali esistenti e risultati performanti raggiunti, ma non in modo equanime e oggettivamente rilevato. Infatti, con determinazione n.227 del 18 aprile 2016 il dirigente ha provveduto a determinare l'anticipo sul proprio trattamento accessorio (<http://albo.lamaddalenapark.it/pubblicazione/2016/0238>) e con determinazione n.226 del 18 aprile 2016 il dirigente ha erogato l'anticipo sul trattamento accessorio del restante personale (<http://albo.lamaddalenapark.it/pubblicazione/2016/0237>), in assenza in entrambi i casi di idoneo presupposto.

L'unico esempio di attività performante della dirigenza riscontrata dall'OIV, è quello rappresentata dalla procedura amministrativa e gestionale seguita dall'ente per lo svolgimento del servizio armo e disarmo dei campi boa.

Infatti, va rilevato che con deliberazione della Giunta esecutiva n. 2 del 30/06/2016 si dava atto:

**PREMESSO CHE** in occasione della Giunta Esecutiva del 25 giugno u.s., è stato illustrato dal Direttore f.f. l'informale interlocuzione occorsa tra Parco e vertici delle Scuole della Marina Militare, volte a verificare la percorribilità di attivare accordi di mutua collaborazione finalizzate alla tutela ambientale, anche in riferimento al posizionamento dei sistemi di ormeggio volti a tutelare i fondali marini con particolare riferimento all'estensione delle praterie di Posidonia Oceanica.

**VISTA** la nota a firma del Direttore f.f., prot 3949/16 del 27 giugno 2016, indirizzata al Comandante delle Scuole Sottufficiali della Marina Militare di La Maddalena, CV Roberto FAZIO, con la quale si chiede di procedere alla trasmissione di una bozza di accordo per l'approvazione dello schema da parte della Giunta Esecutiva in attuazione degli indirizzi di Bilancio.

per giungere alla sottoscrizione di un accordo di cooperazione tra l'Ente e la Marina Militare, per l'armo e disarmo di campi boa, senza oneri per l'Ente, o quanto meno con il solo riconoscimento delle spese sostenute dalla parti.

*Relazione sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e  
 integrità dei controlli interni, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera a),  
 del decreto legislativo n. 150/2009*

Risulta che con prot. 3638 del 14/6/2016, il direttore f.f. abbia avviato la procedura che ha condotto al suddetto risultato.

Orbene, rispetto al medesimo servizio, negli anni precedenti, sono stati adottati i seguenti atti da dirigenti titolari dell'incarico:

- con determinazione di impegno N. 412 del 4/05/2012, recante ad oggetto "AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI ARMO, MANUTENZIONE E DISARMO DI CAMPI BOA. Ditta "omissis" sono state impiegate risorse pubbliche per i seguenti importi: Lotto n. 1: Euro 9.700,00, Lotto n. 2: Euro 29.100,00;

Con determinazione n. 369 del 17/05/2013, recante ad oggetto:

**OGGETTO: PROCEDURA DI COTTIMO FIDUCIARIO PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI ARMO, DISARMO E MANUTENZIONE DI SISTEMI DI ORMEGGIO (CAMPI BOA) PER IMBARCAZIONI DA DIPORTO. Avvio procedura di scelta del contraente.**  
CIG: 5112274DF3

È stato deciso:

1. di indire, per le motivazioni espresse in premessa, una gara mediante cottimo fiduciario ai sensi dell'art. 125 del D.lgs 12.04.2006, n. 163 e dell'art. 89 del Regolamento di contabilità dell'Ente Parco sopra citato, per l'affidamento del "Servizio di armo, disarmo e manutenzione di sistemi di ormeggio (campi boa) per imbarcazioni da diporto", con richiesta di almeno cinque offerte, rivolta ad operatori selezionati tramite indagine di mercato, per un importo da porre a base d'asta pari ad Euro 33.000,00 IVA esclusa;

Con determinazione N. 477 del 17/06/2016 recante:

**OGGETTO: Procedura negoziata - cottimo fiduciario - per l'affidamento del servizio di armo, disarmo e manutenzione di sistemi di ormeggio (campi boa) per imbarcazioni da diporto.**  
CIG: 5112274df3

si determinava

- di impegnare la somma di € 38.931,75 (Trentottomilanovecentotrentunoeuro,75) Iva ed ogni altro onere incluso a favore della ditta GPD edilizia srl, Loc. Spalmatore 07024 La Maddalena (OT) P.Iva - 01279070906;

La comparazione dei costi sostenuti per la medesima attività in un arco temporale triennale fa emergere che nell'anno 2016 vi sia stato un netto risparmio da parte dell'Ente per assicurar il medesimo procedimento, evidenziando un'attività performante rilevabile con semplicità nella riduzione dei costi, in virtù dell'impegno della direzione.

Tanto si rappresenta, quale esempio di caso concreto performante, attraverso l'utilizzo del parametro di economicità e riduzione della spesa.

Altri criticità.

Nel corso dell'anno 2016 è venuta a mancare anche la programmazione minima della formazione affidata invece, alla valutazione discrezionale della dirigenza, in assenza di atto generale sul fabbisogno. Inoltre, sono rimaste le criticità già segnalate in merito alla distribuzione degli incarichi e livelli di responsabilità assegnanti dalla dirigenza in assenza di criteri e parametri oggettivi, preventivi e concertati con le parti sociali, con l'assegnazione di mansioni e ruoli, che potrebbero anche rientrare tra quelle superiori, tra il personale con rischi per l'ente connessi alla rivendicazione del diritto economico retributivo e conseguente danno erariale.

## **6. Infrastruttura di supporto**

Nel corso del 2016, l'Ente ha introdotto la nuova piattaforma a supporto dell'attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione.

Ad avviso dell'OIV, occorrerà sviluppare e implementare i seguenti Sistemi: sistema informatico di Controllo interno e di gestione, sistema informatico di Controllo strategico, sistema a supporto del ciclo della performance, sistema di contabilità analitica.

## **7. Sistemi informativi e informatici a supporto dell'attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione**

Ai sensi del D. Lgs. n. 33 del 14 marzo 2013, nel sito istituzionale dell'Ente è stata istituita la sezione "Amministrazione Trasparente" (<http://www.lamaddalenapark.it/ente-parco/amministrazione-trasparente>).

A decorrere dal mese di luglio 2016, l'Ente utilizza una nuova piattaforma di gestione informatica dell'albo pretorio che se da un lato provvede alla corretta gestione dell'albo pretorio, con la pubblicazione degli avvisi per 15 giorni, dall'altro lato non ne riduce la visibilità permanente, di quelli adottati dopo 31 di luglio 2016, aggiungendo quella di incertezza sulla regolare tenuta dell'albo con procedure di pubblicazione progressiva degli atti.

Spiace, pertanto, aver constatato, durante il 2016, un atteggiamento dell'Ente contraddittorio, dove i rilievi con suggerimenti vengono disattesi mentre a fronte di apprezzamento dell'operato si assiste poi ad una rettifica del comportamento in senso opposto. Parrebbe che l'Ente, fatta alcune eccezione sia soggettive sia temporali, ispiri il proprio operato all'obiettivo di degrado amministrativo e gestionale.

Trasparenza.

Le carenze riscontrate nel 2016 sugli adempimenti in materia di trasparenza, hanno di fatto ritardato l'erogazione dei contributi da parte del Ministero vigilante. Tale ritardo ha di fatto rappresentato l'unico stimolo e impulso per il Responsabile della trasparenza di assicurare gli adempimenti ex D.lgs. 33/2013.

Infatti, solo in data 5/7/2016 venivano garantiti gli adempimenti minimi per la redazione del verbale OIV n. 11, di approvazione della griglia sulla trasparenza.

L'OIV, rilevava, comunque, che "quanto alle informazioni sulle consulenze, l'OIV segnala che la sezione debba fornire il dato di immediata consultazione annuale delle collaborazioni, indicando per ciascuna annualità gli incarichi in corso (sebbene conferiti in anni precedenti) con il compenso annuale di sintesi" e che "permangono le carenze riguardanti la qualificazione dell'istituto, ove si ritiene che determinati incarichi qualificati quali servizi, atterrebbero invece collaborazioni/consulenza".

In prospettiva dei successivi adempimenti si evidenzia l'attualità di garantire i seguenti elementi adempimenti:

La sezione sull'articolazione degli uffici è da aggiornare;

- Occorre completare la sezione sui servizi erogati;
- Aggiornamento sezione bandi di gara e contratti;

- Dati sulla trasparenza concernenti uso risorse pubbliche.

Va altresì evidenziato che nel 2016 l'OIV è intervenuto ripetutamente per garantire la pubblicazione di dati in coerenza con quanto richiesto dalla normativa e sollecitata la diffusione di una cultura sul diritto di accesso agli atti e sulla pubblicazione di informazioni, notizie, dati e verbali più ampia possibile, a fronte di una interpretazione particolarmente restrittiva della norma sul diritto di informazione dell'Ente, che ne limita la diffusa conoscibilità degli atti e l'accesso tempestivo.

Sulla vicenda vi è stata anche una articolata corrispondenza tra la dirigenza e l'OIV, con quest'ultimo che ne rivendicava una ampia e diffusa accessibilità dei dati e dei procedimenti, invitando l'Ente a superare il formalismo che ne ostacolava o ritardava la conoscibilità degli atti.

Quanto alle misure adottate in materia di anticorruzione, si evidenzia che con deliberazione del Consiglio Direttivo n. 2 del 22/01/2014, il Direttore dell'Ente Parco è stato nominato "Responsabile Anticorruzione e della Trasparenza e dell'Integrità, il quale non ha provveduto ad adottare alcun atto per l'attuazione del Piano della Prevenzione 2015/2017 né ha provveduto ad elaborare il Programma Triennale per la Trasparenza e Integrità 2016-2019.

Con atto n. 1 del 28/12/2016, il Commissario dell'Ente ha nominato il nuovo Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, il quale con esemplare tempestività ha assicurato l'adozione del Piano per il triennio 2017/2019.

Il riscontro operato dall'OIV, durante il 2016, ha fatto emergere che tutti i piani anticorruzione sono rimasti una mera dichiarazione di principio, in quanto non sono state poi attuate concrete misure operative. E' significativo che le stesse misure anticorruzione siano state disattese in occasione dell'avvio della procedura di nomina del direttore.

Alla luce della particolare organizzazione gestionale dell'Ente, conferma il Parco ad un livello di rischio connesso alla "materia di anticorruzione" ritenuto elevatissimo e preoccupante. Si segnala, per l'anno 2016, tra l'altro, che il potere decisionale è riconducibile ad un unico organo, con l'assenza assoluta di procedure di controllo interno e di gestione, di procedure predeterminate di distribuzione dei ruoli, di responsabilità dei procedimenti e

degli incarichi, di formale contraddittorio sui pareri finalizzati all'adozione del provvedimento finale.

Sulla vicenda l'OIV ha già avuto modo di anticipare con la relazione sul funzionamento del sistema dei controlli relativa all'anno 2015, le gravi criticità in corso nell'anno 2016.

In questa sede è utile richiamarne gli aspetti normativi e le criticità più salienti, che integrano i fatti già decritti nella relazione 2015 succitata. In particolare vanno evidenziate le criticità riscontrate sulla stessa figura del soggetto incaricato della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza.

- 1) Criticità sulla procedura di rinnovo dell'incarico di direttore – responsabile della Prevenzione Corruzione – potenziale conflitto interessi.

Il D.P.R. 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, sancisce all'art. 6 - "Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse" che "Fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti da leggi o regolamenti, il dipendente, all'atto dell'assegnazione all'ufficio, informa per iscritto il dirigente dell'ufficio di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni, precisando:

a) se in prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione;

b) se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate.

2. Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici."

L'art. 7 - Obbligo di astensione - prevede poi che " Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di

suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.”

Sull'argomento si è espresso anche l'Autorità Anticorruzione, con l'AG 11/2015/AC, pubblicata sul sito istituzionale, la quale preliminarmente, ha richiamato l'art. 6-bis («conflitto di interessi») della l. 241/1990 - introdotto dall'art. 1, comma 41, della l. 190/2012 - ai sensi del quale «il responsabile del procedimento e 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». A parere dell'Autorità, la disposizione stabilisce, da un lato, l'obbligo di astensione per i soggetti ivi indicati, dall'adottare gli atti endoprocedimentali ed il provvedimento finale, nel caso di conflitto di interesse anche solo potenziale; dall'altro, un dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti. Come chiarito dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), la predetta disposizione persegue una finalità di prevenzione che si realizza mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione (sia essa endoprocedimentale o meno) del titolare dell'interesse, che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui sono portatori il destinatario del procedimento, gli altri interessati e i contro interessati.

Lo stesso PNA precisa al riguardo che la norma va coordinata con le disposizioni del d.p.r. 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) il quale – dopo aver evidenziato, all'art. 3, che il dipendente pubblico deve conformare la propria condotta ai principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa, agendo in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi – stabilisce all'art. 7 («obbligo di astensione») che «il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone

con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza».

Ad avviso dell'ANAC "Tale disposizione contiene una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche del possibile conflitto di interesse e contiene anche una clausola di carattere generale in riferimento a tutte le ipotesi in cui si manifestino gravi ragioni di convenienza. La violazione della norma dà luogo a responsabilità disciplinare del dipendente, suscettibile di essere sanzionata con l'irrogazione di sanzioni all'esito del relativo procedimento, oltre a poter costituire fonte di illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo dello stesso, quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa".

Le disposizioni normative sopra richiamate e le indicazioni del PNA in materia, mirano dunque a prevenire situazioni di conflitto di interessi che possano minare il corretto agire amministrativo.

Tali situazioni, ricorda ancora l'ANAC "si verificano quando il dipendente pubblico (rup e titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endo-procedimentali e il provvedimento finale) è portatore di interessi della sua sfera privata, che potrebbero influenzare negativamente l'adempimento dei doveri istituzionali; si tratta, dunque, di situazioni in grado di compromettere, anche solo potenzialmente, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale. La ratio dell'obbligo di astensione, in simili circostanze, va quindi ricondotta nel principio di imparzialità dell'azione amministrativa e trova applicazione ogni qualvolta esista un collegamento tra il provvedimento finale e l'interesse del funzionario che partecipa dell'esercizio della funzione. Peraltro il riferimento alla potenzialità del conflitto di interessi mostra la volontà del legislatore di impedire ab origine il verificarsi di situazioni di interferenza, rendendo assoluto il vincolo dell'astensione, a fronte di qualsiasi posizione che possa, anche in astratto, pregiudicare il principio di imparzialità. L'obbligo di astensione, dunque, non ammette deroghe ed opera per il solo fatto che il dipendente pubblico risulti portatore di

interessi personali che lo pongano in conflitto con quello generale affidato all'amministrazione di appartenenza. E' quanto affermato, sul tema, dalla stessa Autorità con l'orientamento n. 95 del 7 ottobre 2014, secondo cui «nel caso in cui sussista un conflitto di interessi anche potenziale, l'obbligo di astensione dei pubblici dipendenti di cui all'art. 6 bis, della legge n. 241/1990 costituisce una regola di carattere generale che non ammette deroghe ed eccezioni». Il medesimo principio è stato espresso nell'orientamento n. 78 del 23 settembre 2014, pubblicato sul sito istituzionale dell'ANAC.

Valutazione della sussistenza del conflitto di interessi:

A questo fine, sulla base della documentazione esaminata per il rinnovo del dirigente, sono stati considerati i seguenti elementi:

- a) Atto di nomina del Responsabile del Procedimento. La partecipazione è avvenuta in presenza di conflitto di interessi in quanto tra il RUP e il Direttore vi è una precedente condivisione interessi risultando entrambi candidati alle elezioni amministrative del medesimo Comune e nella medesima lista elettorale.
- b) Partecipazione indiretta del direttore alle sedute del CD, con la presenza presso la sede della riunione e partecipazione alla trattazione dei restanti punti all'ordine del giorno, rifiutando l'invito del Presidente a fruire del periodo di ferie e con scambio di corrispondenza di trattazione specifica della materia del rinnovo – cfr. prot. 1608/16b del 17/3/2016, sottoscritta dalla direzione; si veda altresì verbale manoscritto della seduta Consiglio del 11/4/2016, prot. 2180 del 12/4/2016.
- c) Totale acquiescenza della direzione verso gli atti della maggioranza dei Consiglieri adottati in violazione di legge, senza esprimere il previsto parere nella deliberazione riguardante l'Isola di Budelli.

L'OIV ritiene, pertanto, che la procedura di rinnovo del Direttore sia avvenuta in posizione di conflitto di interessi e solo la risoluzione del Presidente ha impedito che si perfezionasse l'atto, con conseguenze non solo amministrative, configurandosi in una – ma non unica – delle peggiori pagine amministrative scritte dall'Ente.

Peraltro, che una tale attività istruttoria sia stata effettivamente svolta si può dedurre dal dispositivo dell'atto. Il perseverare, malgrado ciò, nella linea seguita dalla direzione di "controllo" della procedura di rinnovo costituisce, a giudizio dell'OIV, sintomo sicuro di un

atteggiamento pervicace e sprezzante per il pubblico interesse, che realizza l'ipotesi di colpa grave richiesta per l'affermazione della responsabilità amministrativa.

Con la relazione sul sistema di funzionamento del Sistema per l'anno 2015, l'OIV ha rappresentato l'esigenza di garantire una maggior trasparenza e imparzialità nelle procedure di selezione del personale, suggerendone quanto segue:

*“A titolo esemplificativo in materia di concorsi, l'OIV suggerisce-in materia di procedure concorsuali - a mero titolo collaborativo, l'adozione del seguente schema organizzativo.*

#### *Fase 1) Analisi dei rischi*

*I maggiori rischi riguardano:*

- 1.1) La Diffusione del concorso;*
- 1.2) La nomina dei commissari;*
- 1.3) La scelta delle domande;*
- 1.4) La gestione delle prove.*

##### *1.1. Diffusione del concorso*

*Principio della massima pubblicità: Al concorso pubblico, a prescindere dal posto a cui si riferisca (posto a tempo indeterminato o determinato, a tempo pieno o parziale), deve essere data massima diffusione attraverso le seguenti forme di pubblicazione:*

- Gazzetta Ufficiale della Repubblica, sezione concorsi pubblici;*
- Bollettino Ufficiale della Regione;*
- Sito istituzionale dell'ente.*

*Principio della massima partecipazione assicurando Tempi di pubblicazione adeguati: il tempo necessario alla presentazione delle domande non potrà mai essere inferiore a 30 giorni dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica o altro strumento a larga diffusione.*

##### *1.2) Nomina della commissione*

*Se interna, i membri, fatta salva la presidenza ex lege attribuita al Dirigente dell'area, sono scelti, in caso di incompatibilità anche potenziale del dirigente, mediante sorteggio tra i funzionari in servizio. In caso di potenziale di interesse anche minimo, occorrerà evitare la delega o la sostituzione con soggetto che si trovi in posizione diretta gerarchicamente inferiore al titolare o delegante.*

*Il responsabile del Piano sovrintende operativamente alle operazioni di sorteggio.*

*Se esterna: Per ogni membro esterno sarà posta in essere una richiesta all'ente pubblico ovvero all'ordine professionale di indicare una terna di soggetti tra i quali poi verrà sorteggiato il membro della commissione, evitando incarichi a soggetti legati all'Ente da rapporti di subordine o soggetti al controllo dell'Ente.*

*Il responsabile del Piano sovrintende operativamente alle operazioni di sorteggio*

*La commissione, come per gli appalti, ove vige il margine di discrezionalità, va nominata dopo il termine per la scadenza delle domande*

*Assenza di conflitto di interessi: Dopo la scadenza per la proposizione delle domande e visionate la medesime, ciascuno dei membri dovrà sottoscrivere una autodichiarazione circa l'inesistenza di conflitto di interessi anche potenziale tra loro ed i candidati che hanno presentato domanda.*

### *1.3) Scelta della domande*

*La commissione procederà collegialmente e SOLO poco prima dell'inizio delle prove alla formulazione di un numero di domande pari almeno al triplo di quelle necessarie per l'espletamento delle prove; successivamente saranno estratte tra quelle preparate il numero delle domande sufficienti ad espletare il concorso.*

### *1.4) Gestione delle prove*

*se per il concorso è prevista una prova pratica, la commissione collegialmente dovrà predisporre nove tracce ossia il triplo di quelle necessarie. Poi dalle nove estrarrà con sorteggio le tre prove pratiche che costituiranno l'oggetto del concorso.*

### *Gestione delle prove scritte*

*Di tutte le operazioni dovrà essere redatto verbale da parte di un soggetto terzo nominato dal responsabile del piano anticorruzione (nello specifico un dipendente che abbia una categoria non inferiore alla C). Anche al segretario verbalizzante si applica il principio della rotazione.*

*Lettura delle prove*

*Per evitare qualsivoglia possibilità di potenziale pericolo, le prove, tutte, nessuna esclusa, sono lette materialmente da un soggetto esterno alla commissione nominato dal responsabile del Piano Gestione delle prove orali*

*Per le prove orali si applicano i seguenti principi:*

*Le domande formulate collegialmente dalla commissione alla presenza del verbalizzante, sono preparate poco prima della prova e in numero di cinque volte superiore al numero delle domande che la commissione intende fare a ciascun candidato.*

*Durante le prove orali e sulla base delle domande estratte il candidato inizia ad esporre e nessun membro della commissione per massima neutralità può interagire con il candidato ovvero intervenire nel corso della sua esposizione.”*

Nulla di quanto suggerito è stato adottato dall'Ente, il quale non ha minimamente valutato la proposta e continuato ad operare avulso da ogni contesto normativo o organizzativo conforme ai principi sanciti dal PTA.

## 2) Criticità in materia di trasparenza.

In data 12/04 lo scrivente OIV ha ricevuto una mail con la quale il Presidente dell'Ente lamentava di aver ricevuto un diniego su una sua richiesta di accesso agli atti. In tale circostanza l'OIV (con mail certificata) chiedeva notizie al Direttore per conoscere la propria versione sui fatti, segnalando anche l'esigenza di garantire a tutti i soggetti e non solo quindi al presidente l'accesso agli atti, anche in virtù del nuovo istituto dell'accesso civico, quale strumento per perseguire la trasparenza dell'azione amministrativa. Con mail certificata del 17/4 veniva ribadita e l'obbligo di garantire massima trasparenza degli atti pubblici. Nell'occasione l'Ente replicava con formalismi e una interpretazione dell'istituto dell'accesso civico restrittivo, che pur non contestabile per rispetto verso l'interprete e di pari dignità dell'interpretazione dell'OIV, denotava comunque un atteggiamento poco propenso ad agevolare con semplicità e rapidità l'accesso e la trasparenza degli atti.

*Relazione sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e  
integrità dei controlli interni, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera a),  
del decreto legislativo n. 150/2009*

In varie occasioni, ma soprattutto durante il primo quadrimestre del 2016, è stato rilevato dall'OIV una limitata attenzione verso la pubblicazione degli atti, riscontrando l'omessa pubblicazione degli stessi atti dell'OIV e quelli riguardanti la dichiarazione dei redditi di taluni consiglieri.

Con verbale n. 8 del 23/6, l'OIV ha rappresentato le criticità riguardanti gli adempimenti di cui DECRETO LEGISLATIVO 14 marzo 2013, n. 33, art. 14, 1 comma lett. f), e richiedeva una maggior chiarezza nel fornire i dati previsti dall'art. 15 del medesimo decreto.

Rispetto a quanto rilevato risulta che:

- In data 23/06/2016, prot. 3855 è stata consegnata all'Ente la dichiarazione dei redditi, dichiarazione di mancato consenso dei parenti e coniuge, dichiarazione patrimoniale di componente del Consiglio, non pubblicata alla data del 31/12/2015 e già oggetto di rilievo.

Quanto alle informazioni sulle consulenze, l'OIV ha suggerito una rappresentazione più chiara della sezione con l'immediata consultazione annuale delle collaborazioni, indicando per ciascuna annualità gli incarichi in corso (sebbene conferiti in anni precedenti) con il compenso annuale di sintesi.

Con verbale n. 11 del 5/7/2016 è stata approvata la griglia finale sugli adempimenti in materia di trasparenza, dopo aver fornito ampia assistenza e indicazioni per aggiornare il sito con gli elementi minimi accettabili. La sezione ad ogni modo necessita di continuo monitoraggio e controllo, in quanto nonostante i ripetuti richiami si è verificato (dicembre 2016) il caso di "salto numerazione progressivo protocollo, pubblicazione di documenti errati anche se rilevanti. Il gestionale in uso non assicura agevole accessibilità ai documenti e il controllo sul mantenimento corretto di quelli pubblicati. A conferma, si fa presente che l'OIV nel 2016 ha verificato la regolare allocazione del proprio "Documento di non validazione della relazione sulla Performance 2014" e "2011, 2012 e 2013" nella sezione "Documento dell'OIV di valutazione della Relazione delle Performance" salvo poi riscontrare, dopo recente verifica, che il documento non risultava più pubblicato ma vi erano invece le relazione del dirigente sulla performance [http://asp.urbi.it/urbi/progs/urp/ur1UR033.sto?DB\\_NAME=n1201629&NodoSel=74](http://asp.urbi.it/urbi/progs/urp/ur1UR033.sto?DB_NAME=n1201629&NodoSel=74)),(<http://asp.urbi.it/urbi/progs/urp/fecore01.sto?CPT=N&FileContesto=UR&SottoContesto=Open->

[Data&DB\\_NAME=n1201629&NDFH=12760&TDFH=OPEN1&PRFH=ALBERA-TURA&MPFH=1&AEFH=XFZJGITSQDZEMDHZUFEOQXJSRTOANSFV1HJSH-KAYJXRSMCJGIQPGFABTN1MOY\\_I1201629H1201629&FNFH=documento.pdf\).](#)

Appare opportuno evidenziare che mentre il documento dell'OIV (di cui non vi è più traccia di pubblicazione) riportava perplessità tali da non validare la relazione della performance, il documento della dirigenza pubblicato, indica, invece, un risultato di eccellenza di tutto il personale, che senza distinzione alcuna attribuisce il 100% dei risultati performanti.

Con verbale del 5/7/2016 è stata inviata all'Ente, una "Informativa nuove norme in materia di accesso civico, trasparenza e obblighi di pubblicazione introdotte dal d.lgs. 25 maggio 2016, n.97". Con nota del 23 ottobre 2016, l'OIV ribadiva, su richiesta del direttore f.f., il valore da attribuire al disposto legislativo sul diritto di accesso, anche quale condizioni di tutela dei diritti di buona amministrazione, tanto da essere ampliato nella forma di accesso civico. Tuttavia sono rimaste delle criticità sulla gestione della sezione "Amministrazione trasparente", connesse sia al sistema introdotto nel 2016, sia nella gestione dei dati da pubblicarsi.

Criticità gestionali anno 2015.

Sono rimaste inalterate tutte le criticità gestionali rilevate dall'OIV nella relazione dell'esercizio 2015, tra cui anche quelle riguardanti le missioni della dirigenza, non sottoposte ad alcun controllo e/o autorizzazione da parte di terzi. Per tutte si veda la determinazione n. 106 del 17 febbraio 2016, così motivata:

che, dal 17 al 21 .01.2016 il Direttore di questo Ente Parco, dott. **Ciro Pignatelli** è stato a Roma presso il MATTM per consegna documentazione del Piano per il Parco e gadgets e a Assergi e Pescasseroli (AQ) per scambio buone pratiche - come da protocollo n. 0212 del 18.01.2016;

Nell'occasione risulta, tra l'altro:

che, il Direttore dell'Ente Parco, dott. **Ciro Pignatelli** ha viaggiato con l'auto dell'Ente - Dacia Dokker targata FA 581 FT -

Si segnala, inoltre, con riferimento al settimo periodo dell'articolo 6, comma 12, del decreto legge n. 78/2010, la Corte dei Conti, con delibera a Sezioni riunite n. 21/CONTR/11,

confermando l'orientamento espresso con precedente deliberazione n. 8/CONTR/11, ha ritenuto possibile "il ricorso a regolamentazioni interne volte a disciplinare, per i soli casi in cui l'utilizzo del mezzo proprio risulti economicamente più conveniente per l'Amministrazione, forme di ristoro del dipendente dei costi dallo stesso sostenuti che, però, dovranno necessariamente tener conto delle finalità di contenimento della spesa introdotte con la manovra estiva e degli oneri che in concreto avrebbe sostenuto l'Ente per le sole spese di trasporto in ipotesi di utilizzo dei mezzi pubblici di trasporto".

Nessuna elemento di superamento di detto rilievo è stato indicato nella suddetta determinazione di missione. Anzi, parrebbe, che dette criticità siano aumentate ovvero assumano una differente connotazione, in quanto parrebbe che la direzione abbia voluto superare i limiti imposti dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78, che pone dei vincoli finalizzati alla riduzione dei costi degli apparati amministrativi (incluse le spese viarie di missione e rimborsi chilometrici), attraverso l'uso dell'auto dell'Ente (cfr. det. n. 110 del 17/2/2016 e n.224 del 18/4/2016), anche fuori dall'ambito regionale, con evidenti maggiori oneri per l'Ente. Non può essere sottaciuto che laddove la medesima abilità per superare (ma solo apparentemente, in quanto tale utilizzo parrebbe all'OIV in contrasto con il DPCM 3 agosto 2011) particolari vincoli fosse stata deposta nel tentativo di assicurare una azione amministrativa organizzata, si sarebbe giunti a livelli di eccellenza organizzativa per l'Ente. E' utile inoltre riportare lo scambio di corrispondenza tra Presidenza e Direzione avvenuta il 14/4/2016, ove con mail certificata inviata anche all'OIV e al Presidente del Collegio dei Revisori, Il Presidente del Parco contestava la missione per il medesimo giorno al direttore, in quanto collocato in ferie e con prot. 2273 del 14/4/2016 il direttore riferiva di essere invece, in servizio a tutti gli effetti di legge.

Detta missione è stato oggetto comunque di liquidazione con determinazione n. 224 del 18/4/2016, con la seguente motivazione:

D)	che, nella giornata del 14 aprile 2016 il Direttore di questo Ente Parco, dott. Ciro Pignatelli è stato a Roma presso il MATTM per la consegna di documentazione del parco e per un incontro presso la segreteria tecnica, nonché presso la Camera dei Deputati per partecipare all'incontro "Cosa Urge nei Parchi";
----	--

Certo appare, ancora una volta anomalo che con il Piano del Parco si giustifichi ogni riunione e ulteriori missioni per la consegna documenti - come se non esistesse altro mezzo di comunicazione se non quello ormai primordiale – ovvero la tenuta di incontri di cui poi

non vi è alcuna traccia o verbale, pur riscontrando che l'adozione del Piano del parco non si sia poi concretamente manifestato. D'altra parte la gestione delle spese di missione da parte della dirigenza è rimasta tale a quanto riscontrato nel 2015, nonostante i dubbi e rilievi espressi nella relazione dell'OIV per l'anno 2015 (pag. 26 relazione sistema valutazione e controlli interni anno 2015).

In particolare, non risulterebbero gli atti di autorizzazione alle missioni del Direttore, da parte di altro organo, sia esso il Presidente o la Giunta, e non vi sono indirizzi generali del Consiglio in tal senso.

## 8. Definizione e gestione degli standard di qualità

### 7.1. Standard qualità servizi.

Con Atto di Disposizione Urgente del Presidente n. 12 del 21/12/2011, l'Ente ha approvato il documento di "Definizione degli standard di qualità dell'Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena", circa la dimensione della qualità dei servizi erogati, ai sensi dei principi di cui all'articolo 11 del d. lg. n. 150 del 2009 e delle indicazioni di cui alla delibera n. 88 del 24 giugno 2010.

La sezione del Portale dell'Ente Parco / Amministrazione trasparente / Servizi erogati, contiene i seguenti dati:

- 
- [Carta dei servizi e standard di qualità](#)
  - [Costi contabilizzati](#)
  - [Tempi medi di erogazione dei servizi](#)
  - [Liste di attesa](#)

L'Ente non ha fornito i dati relativi ai costi, tempi medi e liste di attesa dei servizi.

Il monitoraggio degli Standard di Qualità, in relazione allo specifico servizio, deve trovare attuazione attraverso la rilevazione del grado di soddisfazione dell'utenza con l'ausilio di questionari di customer satisfaction.

Nella sezione del portale sulla trasparenza “Ente Parco/Amministrazione trasparente/Altri contenuti” sono pubblicati i seguenti report.

- [Report questionario Customer Satisfaction URP/Autorizzazioni - Anno 2015](#)
- [Report questionario accoglienza eco-turistica - Anno 2014](#)
- [Report questionario Customer Satisfaction Ufficio Relazioni con il Pubblico - Anno 2014](#)
- [Report Customer Satisfaction Ufficio Relazioni con il Pubblico - Anno 2013](#)

E' di tutta evidenza che appare superfluo fare cenno su standard di qualità per il 2016, in assenza di concrete azioni per il miglioramento di criticità pregresse. L'Ente non assicura procedure minime di controllo interno e di gestione, fatti invece salvi i controlli per legge e statutari garantiti dal Collegio dei Revisori.

#### 7.2. Benessere organizzativo.

Nel corso dell'anno 2016, non vi è stata la rilevazione del benessere organizzativo del personale dipendente, le cui problematiche rilevate negli anni 2014 e 2015, sono rimaste inalterate. Nel corso del secondo semestre del 2016, vi è stata una interessante attività da parte del CUG, che purtroppo non ha trovato l'auspicabile confronto con l'organo direttivo, che ne ha, invece, ratificato le proposte nell'ambito del Piano della Performance, senza ulteriore contributo, che ne evidenziasse le conseguenze, le azioni la stessa incidenza sul bilancio dell'Ente e sui risultati attesi. In tal modo anche il Piano delle azioni positive, è diventato per l'Ente un mero adempimento e non uno strumento per il miglioramento del benessere organizzativo, creando una confusione tra i ruoli dell'ente.

L'OIV conferma i rilievi già formulati per gli anni precedenti e l'esigenza di dotare l'Ente di una dirigenza manageriale e con competenze amministrative adeguate, nonché lo sviluppo di competenze appropriate per le materie proprie dell'organo strategico, la cui composizione nella sua maggioranza ha trascurato di svolgere il proprio ruolo di indirizzo e direzionale, privilegiando un confronto soggettivo personale con la Presidenza, senza però giungere ad alcuna risultato concreto coerente con gli obiettivi statutari. Si trascurano gli ulteriori aspetti specifici rilevati, già oggetto di segnalazione anche ad altri organi, anche tenuto conto che il Commissariamento dell'Ente ne è conferma e la naturale conseguenza.

Quale ulteriore contributo per il futuro dell'Ente, l'OIV ritiene di dover evidenziare che la presenza di una maggioranza nell'ambito del Consiglio direttivo di estrazione non strettamente tecnica e priva di conoscenze amministrative (non necessarie comunque per il CD) unite ad una dirigenza anch'essa di profilo amministrativo non esemplare, rendono di fatto impossibile il funzionamento dell'ente, affidato solo alla professionalità di alcune individualità di eccellenze profilo presenti all'interno dell'Ente e alle competenze e iniziative della Presidenza.

### **9. Descrizione delle modalità di monitoraggio dell'OIV.**

Nell'anno 2016, si sono tenuti 5 incontri presso la sede dell'Ente e redatti n. 20 verbali, riscontrando ritardi sia nella fase della programmazione che, soprattutto, in quelli di gestione.

Durante le attività di monitoraggio sul funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e dell'integrità per la rilevazione del grado di condivisione dello stesso, sono state rilevate gravi criticità che ancora oggi permangono.

L'attività è stata svolta sulla base delle comunicazioni pervenute all'OIV, l'esame delle deliberazioni e determinazioni e la partecipazione ad una seduta del Consiglio Direttivo.

Sono state diramate apposite circolari e sollecitato il rispetto delle scadenze e adempimenti, ovvero richieste notizie su fatti specifici, senza ricevere concreto riscontro ma mere giustificazioni di circostanza ovvero interventi diretti a delegittimare l'OIV, che come tutti gli organi può e deve essere sottoposto a "valutazione" ma desta perplessità che ciò avvenga a seguito di valutazioni negativa della performance e della dirigenza con richiesta di ripetizione di quanto, ad avviso dell'OIV, indebitamente percepito. Si sottolinea che nessuno degli atti adottati dall'OIV sono stato oggetto di impugnativa e/o annullamento da parte di terzi, per cui ne spiegano il loro effettivi ai sensi della disciplina pubblicitica.

E' stata offerto, su richiesta della Presidenza e della direzione F.F. dal mese di giugno a quello di agosto, un supporto normativo preventivo, mentre è rimasta inevasa la richiesta dell'OIV diretta a garantire una adeguata formazione al personale in materia anticorruzione, per elevarne il senso di responsabilità e il regolare funzionamento dei vari organi dell'Ente, che non può essere influenzato dai rapporti personali o divergenze di vedute,

*Relazione sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera a),*

*del decreto legislativo n. 150/2009*

ma ancorato a procedure e protocolli, peraltro collaudati nelle PP.AA. Tanto si segnala, con l'auspicio che possa configurarsi, per il futuro, un riallineamento delle attività, delle strategie e degli obiettivi dell'ente con le norme vigenti e con i principio di sana gestione della risorsa pubblica nel rispetto delle basilari regole anticorruzione, anche tenuto conto dell'occasione rappresentata dal periodo di commissariamento dell'Ente, già manifestatosi in passato con esiti e risultati concreti e soddisfacenti. Si rappresenta, per quanto verificato durante il triennio (2014/2016) di esercizio dello scrivente OIV e a titolo indicativo che a fronte degli inadempimenti e ritardi del 2016, si contrappongono atti regolarmente approvati, tra cui: 15/1/2014 "Bilancio di previsione"; 13/3/2014 "approvazione proposta Piano del parco"; 13/3/2014 "approvazione proposta regolamento del Parco"; 30/4/2014 "Approvazione rendiconto". Si tenga conto che lo stesso Piano Triennale di prevenzione della corruzione riferito al triennio 2014/2016 è stato approvato il 18/3/2014, mentre non vi è alcuna traccia di quello relativo al triennio 2016/2017.

Per evitare, pertanto, che il funzionamento dell'ente sia affidato alla professionalità o meglio agli "umori" degli organi, si rende indispensabile che trovi totale adozione e attuazione – oltre ai piani e regolamenti statutari - il modello organizzativo del Piano Anticorruzione, i regolamenti di funzionamento degli organi; venga adeguato il regolamento funzionamento dei servizi e quello di accesso agli atti (incluso l'accesso civico); adottato il contratto di secondo livello del personale e aggiornato il sistema di misurazione e valutazione della performance; adozione regolamento su missioni e uso mezzo dell'Ente; adeguato il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile efficace e introdotto un controllo di gestione.

Infine, si fa presente che l'attività dell'OIV è stata svolta in autonomia, con incontri del personale del Parco, per cui si suggerisce anche l'istituzione di una struttura tecnica permanente, quale necessario supporto dell'OIV.

## 10. Conclusioni

L'OIV conferma le medesime criticità rinvenute per il 2015, con un progressivo peggioramento complessivo (che prescinde dalle individualità del personale dipendente e componenti singoli degli organi) del contesto organizzativo, amministrativo e gestionale

dell'Ente – fatta eccezione per il solo periodo dal mese di giugno ad agosto, caratterizzato dalla attività connesse ai servizi estivi, all'adozione del P.P. e alla sottoscrizione della convenzione di collaborazione tra Ente e la Marina Militare, che costituisce un esempio di razionale gestione delle risorse. L'ente ha maturato ritardi negli adempimenti anche ordinari, in assenza di un sistema di controllo interno di regolarità amministrativa (salvo quello esterno dei revisori) e di gestione, disinteressandosi – per quanto attribuibile alla maggioranza formatasi nel Consiglio Direttivo e alle attività della dirigenza - degli obiettivi strategici e delle regole basilari in materia anticorruzione.

Inoltre, nonostante le risorse finanziarie impegnate, le risorse umane disponibili (inclusa una figura dirigenziale la cui performance è stata già suindicata), l'Ente o meglio i suoi organi "Consiglio e Comunità" – fatta eccezione per la sola Presidenza spesso intervenuta con ordinanze urgenti (o meglio solo formalmente urgenti in quanto, ad avviso dell'OIV più sostanzialmente di intervento sostitutivo) - non ha assolto ai propri compiti statutari né ha approvato i documenti indispensabili di programmazione del territorio e delle attività (Piano per il Parco e Regolamento per il Parco e Piano pluriennale economico sociale di competenza della Comunità, bilancio), dando esempio di **pessima** gestione delle risorse pubbliche. A ciò si soggiunga l'assoluta indifferenza del responsabile anticorruzione nell'attuare misure minime preventive, omettendo anche di redigere la Relazione sancita dall'art. 1, comma 14, della legge n. 190 del 2012.

Da ultimo, preme sottolineare l'esigenza affinché il futuro dell'Ente si fondi sull'individuazione di una dirigenza che nel rivendicare la netta separazione tra organo di indirizzo e amministrazione attiva, non tragga occasione per una gestione priva delle misure preventive sancite dal PNA e che possano alimentare l'effetto patologico dove l'organo gestionale assecondi o influenzi l'autonomia di quello strategico e quello strategico, di estrazione politica, ne influenzi l'autonoma azione di gestione (sia pur indirettamente) senza poi assoggettarsi alla relativa responsabilità civile, penale e amministrativa. Tutto ciò, per evitare che l'Ente si trasformi in "un'amministrazione di sole ragioni politiche".

Tutti i fatti suesposti, rappresentano, ciascuno di essi sintomi evidenti di un contesto non organizzato sotto il profilo gestionale, che richiede l'introduzione di regolamenti operativi ed efficaci e una diffusione della cultura non solo della performance, della trasparenza e del ruolo che il parco assume nel contesto non solo locale, ma anche soprattutto della

cultura di rigoroso rispetto della legalità, ove i risultati devono prescindere dalle singole competenze (o incompetenze) e dalle conflittualità individuali di appartenenza (se non quella attribuita dallo Statuto e regolamento dei servizi dell'Ente), per essere il frutto di un sistema organizzato di gestione di risorse pubbliche. Tutto ciò, quale base per superare le criticità rilevate nell'ultimo biennio; criticità, per quanto concerne il Consiglio direttivo, iniziate con la sostituzione di un suo componente, poi accentuate con il venir meno di altri due membri, che hanno condotto l'Ente in un contesto di "degrado gestionale-amministrativo e direzionale", affidato alla vigilanza strategica di una maggioranza di governo di soli quattro componenti.

Al di là dei singoli aspetti, più in generale si deve rilevare che il quadro di diffusa opacità e di gravi criticità delineato non lascia spazio ad alcun dubbio in ordine al cattivo esercizio – salve le eccezioni suindicate - della governance e direzione e alla mancata adozione di adeguate e tempestive azioni correttive, anche con esempi di disinteresse verso i suggerimenti o richiesta di notizie e revisione di criticità.

Ciò che è stato riscontrato è uno stato di approssimazione e disorganizzazione in progressivo consolidamento – prova ne sono: l'assoluta autonomia della dirigenza priva di qualsiasi controllo; la presenza di un sistema di governance cui non corrisponde l'esercizio di effettive misure di contrasto alla "mala gestio" ed alla diffusa diseconomicità del sistema; la continua riprogrammazione di finalità statutarie che vengono continuamente rimandate; l'incapacità di adottare le doverose e tempestive scelte radicali anche in presenza di gestioni irrazionali e in contrasto con il quadro normativo, che vengono anzi consolidate attraverso il supporto di una componente strategica ; il procrastinarsi di un sistema evidentemente diseconomico ed inefficiente, caratterizzato da elevati costi di personale e incarichi con l'assorbimento di un flusso cospicuo di risorse pubbliche che non trovano giustificazione nel momento in cui il Parco non giunge all'approvazione del suo Piano. Il sistema di funzionamento dell'ente, sia per vizi d'origine sia per le derive gestionali e per la mancanza di una governance riconducibile all'ultima maggioranza del direttivo, è complessivamente un sistema deviato rispetto a quelle finalità di efficienza e razionalità economica che avrebbero dovuto giustificare la stessa istituzione dell'Ente. Esso dovrebbe, infatti, rappresentare per l'intero territorio locale e nazionale una opportunità di valorizzazione della risorsa ambientale e uno strumento operativo, oltre che flessibile e dina-

mico, da utilizzare per migliorare efficienza ed economicità nella fruizione del parco a favore dei cittadini-utenti e non una fonte di impiego di risorse finanziarie. Con l'ulteriore grave vulnus per il sistema di tutela ambientale derivante dall'assenza di un Piano del Parco e dall'incapacità di valorizzare le risorse umane più valide.

Pertanto, nell'evidenziare le suddette criticità esempio di "mala gestio", l'Ente necessità di una direzione e di un organo strategico, che ristabilisca un modello organizzativo di funzionamento autonomo e indipendente dalle individualità, con l'adozione di misure preventive che consentano il perseguimento dello scopo statutario, nel rigoroso rispetto della legalità e con un livello di incisività e di efficacia del sistema di "governance" direttamente proporzionale al livello di problematicità del contesto riscontrato, al fine di disporre un idoneo presidio che possa ricondurre la gestione nell'alveo della legalità, economicità, efficienza ed efficacia.

L'OIV è, tra l'altro, dell'avviso che il sistema Parco, così come si è manifestato negli ultimi due anni presso il PNEALM e al di là delle gravissime criticità che sono emerse con riferimento ai singoli fatti di gestioni, vada radicalmente ripensato con la rimodulazione e distribuzione dei poteri e delle competenze degli organi, l'articolazione delle responsabilità dirigenziale su più soggetti, la definizione di livelli di controllo tra gli organi con correlate misure sanzionatorie, e, infine, l'adozione con la massima urgenza di opportune e concrete iniziative atte ad evitare quei rischi che le misure anticorruzione intendono sopprimere, sebbene non siano immediatamente percepite quali fatti di evidente violazione formale della legge e di pregiudizio del superiore interesse pubblico.

L'OIV ribadisce, infine, la necessità che l'Ente si doti, con urgenza, di adeguati strumenti di programmazione e di organizzazione.

Cagliari li, 11/03/2017

L'Organo Indipendente di Valutazione

Oscar Gibillini



1. Presentazione.....	2
2. Premessa.....	3
3. Quadro normativo – Finalità istituzionale – Risultati.....	4
4. Performance organizzativa .....	26
5. Performance individuale.....	36
6. Infrastruttura di supporto .....	42
7. Sistemi informativi e informatici a supporto dell’attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione .....	42
8. Definizione e gestione degli standard di qualità.....	55
9. Descrizione delle modalità di monitoraggio dell’OIV.....	57
10. Conclusioni.....	58