



## **UNIONE COMUNI DISTRETTO CERAMICO**

**PIANO TRIENNALE  
DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA  
2022-2024**



## SOMMARIO

|      |   |    |
|------|---|----|
| 1.   | IL CONTESTO ESTERNO.....  | 4  |
| 2.   | IL CONTESTO INTERNO: LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELL' UNIONE.....                               | 7  |
| 3.   | RESPONSABILE ANTICORRUZIONE (RPCT) .....  | 7  |
| 4.   | OBIETTIVI STRATEGICI E PRINCIPI GUIDA .....   | 7  |
| 4.1  | Il ciclo della performance .....  | 9  |
| 5.   | L'APPROCCIO METODOLOGICO ADOTTATO PER LA COSTRUZIONE DEL PIANO .....                            | 9  |
| 6.   | IL PERCORSO DI COSTRUZIONE DEL PIANO .....  | 10 |
| 6.1  | La mappatura e l'analisi dei processi .....   | 10 |
| 6.2  | Valutazione del rischio .....   | 11 |
| 6.3  | Trattamento del rischio .....   | 11 |
| 6.4  | Monitoraggio sull'attuazione e l'efficacia delle misure .....                                   | 12 |
| 7.   | LE MISURE DI CONTRASTO DI CARATTERE GENERALE.....   | 12 |
| 7.1  | Inconferibilità ed incompatibilità dei dirigenti .....  | 12 |
| 7.2  | Whistleblowing.....   | 13 |
| 7.3  | Codice comportamento.....   | 15 |
| 7.4  | Rotazione del personale .....   | 15 |
| 7.5  | Rotazione straordinaria.....  | 18 |
| 7.6  | Obbligo astensione in caso di conflitto d'interesse .....                                       | 20 |
| 7.7  | Autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra istituzionali .....                          | 20 |
| 7.8  | Divieto di <i>pantouflage</i> (attività successive alla cessazione dal servizio).....           | 21 |
| 7.9  | Obblighi dei componenti e dei segretari di commissioni di concorso e di gara .....              | 21 |
| 7.10 | La formazione.....  | 22 |
| 8.   | LA TRASPARENZA.....   | 22 |
| 9.   | ACCESSO .....   | 25 |
| 10.  | IL CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA .....                                     | 28 |
| 11.  | AZIONI DI SENSIBILIZZAZIONE E RAPPORTO CON LA SOCIETÀ CIVILE, INIZIATIVE DI COMUNICAZIONE ..... | 29 |
| 12.  | DISPOSIZIONI FINALI.....  | 30 |

## 1. IL CONTESTO ESTERNO

L'analisi del contesto esterno ha lo scopo di "evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione o l'ente opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno".

Appare pertanto utile rilevare i fattori legati al territorio Provinciale piuttosto che a quello più piccolo del Distretto Ceramico ma che consente sicuramente una visione più ampia del contesto esterno, che può così consentire di indirizzare con maggiore efficacia e precisione la strategia di gestione del rischio.

### *I delitti contro la Pubblica Amministrazione*

Sul fronte specifico dei delitti contro la P.A., gli studi condotti dalla Regione Emilia-Romagna hanno evidenziato come, benché una quota sfugga al controllo del sistema penale, i reati commessi ai danni della pubblica amministrazione costituiscono una minima parte della massa complessiva dei delitti denunciati ogni anno nella nostra regione così come nel resto dell'Italia. Negli ultimi tredici anni in Emilia-Romagna ne sono stati denunciati quasi cinquemila - in media 400 ogni anno -, corrispondenti al 4% di quelli denunciati nell'intera Penisola e a circa la metà di quelli denunciati nel Nord-Est.

Nello studio, in particolare, sono riportati quattro indici di criminalità. Ciascuno dei quali denota una specifica attività criminale contro la pubblica amministrazione diversa da tutte le altre sia sotto il profilo della gravità che gli viene attribuita dal Codice penale che degli attori coinvolti. Il primo di questi indici designa l'abuso di funzione, il quale è stato ottenuto dall'accorpamento dei reati di abuso d'ufficio, rifiuto e omissione di atti d'ufficio, rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica, rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio, utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio. Il secondo indice designa l'appropriazione indebita ed è costituito dai reati di peculato, peculato mediante profitto dell'errore altrui, indebita percezione di erogazioni pubbliche, malversazione di erogazioni pubbliche.

Il terzo indice connota l'ambito della corruzione - intesa sia nella forma passiva che attiva - ed è costituito dai reati di concussione, corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio, corruzione in atti giudiziari, corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, induzione indebita a dare o promettere utilità, istigazione alla corruzione, concussione, corruzione di membri e funzionari di organi di Comunità europee o internazionali, pene per il corruttore.

L'ultimo indice, infine, è stato ottenuto accorpando i reati di interruzione di servizio pubblico o di pubblica necessità, di sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro e di violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro e si riferisce perciò a una categoria generica di reati contro la pubblica amministrazione denominata appunto altri reati contro la P.A.

I rilievi più interessanti che emergono si possono così sintetizzare:

- L'abuso di funzione in Emilia-Romagna è un fenomeno che incide meno rispetto alla gran parte delle regioni. Nella provincia di Modena, così come nel resto delle province ad eccezione di Bologna e Ferrara, la tendenza di tale forma di criminalità è cresciuta nel tempo.
- L'appropriazione indebita nella nostra regione incide meno che nel resto della Penisola. Fatta eccezione delle province di Ferrara e di Forlì-Cesena, dove tale fenomeno registra una tendenza in flessione, nel resto della regione, compresa Modena, la tendenza è aumentata nel tempo.
- La corruzione in Emilia-Romagna incide meno che in gran parte del resto della Penisola. Le province di Parma, Reggio Emilia, Modena, Ferrara e Forlì-Cesena registrano una tendenza in crescita di questo fenomeno, tutte le altre una tendenza contraria, trainando in questo modo la tendenza regionale che infatti è in flessione.
- Gli altri reati contro la P.A. in Emilia-Romagna incidono meno che nel resto dell'Italia, ma in misura più elevata rispetto alle altre regioni del Nord-Est. La tendenza di questi reati è in diminuzione nella provincia di Modena così come in tutti i contesti territoriali presi in esame.

Come si è visto finora, l'incidenza dei reati ai danni della pubblica amministrazione è decisamente più bassa nella nostra regione in confronto ad altri contesti. Tale rilievo, benché sia circoscrivibile unicamente ai dati delle denunce, tuttavia trova un riscontro in un'indagine campionaria sul fenomeno della corruzione realizzata da Istat qualche anno fa nell'ambito dell'indagine sulla sicurezza dei cittadini. Si tratta di un approfondimento che Istat ha realizzato allo scopo di fare luce su tale fenomeno e di stimare il numero di persone coinvolte in dinamiche corruttive o di scambio nel nostro paese, sia in prima persona, sia indirettamente attraverso l'esperienza di parenti, amici, colleghi o conoscenti. Alle domande se avessero ricevuto richieste di denaro o di favori o se essi stessi, al contrario, avessero offerto denaro o favori in cambio di beni o di servizi pubblici o se conoscessero persone che si sarebbero trovate in situazioni analoghe, solo il 7% degli emiliano-romagnoli intervistati ha risposto in modo affermativo al primo quesito e il 10% al secondo, mentre il resto degli italiani sono stati rispettivamente l'8% e il 13%. Poco diffuso tra i cittadini emiliano-romagnoli risulta anche lo scambio del voto con favori, denaro o altre utilità, una pratica, questa, tradizionalmente più diffusa nelle regioni del Sud e nelle Isole. Diverso è invece il quadro della regione riguardo alla raccomandazione, una pratica, questa, alla quale i suoi cittadini sembrerebbero più esposti, benché tale pratica, secondo quanto riferito dagli intervistati, riguarderebbe in larga parte il settore privato, ad esempio per ottenere un lavoro o una promozione, e meno per avere dei benefici dal pubblico (per esempio un beneficio assistenziale, la cancellazione di una sanzione, essere favorito in cause giudiziarie, ecc.).

#### *Gli appalti pubblici ed i tentativi di infiltrazione mafiosa*

“La modernizzazione delle mafie si completa nel reinvestire capitali in soggetti economici deboli; in quei soggetti che non trovano più un accesso al credito bancario per la crisi. Le mafie non hanno bisogno di firmare atti, non hanno bisogno di documenti; al contrario occultano comportamenti illeciti con lo schermo di soggetti solo apparentemente sani, entrano così nel mercato dell'economia legale. Questo è veramente preoccupante. A tutto questo si risponde con le segnalazioni dal territorio, dalle stesse associazioni di categoria, con la segnalazione delle transazioni sospette”.<sup>22</sup> La “Relazione sull'Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia (D.I.A.)” relativa al secondo semestre 2020 conferma che gli appalti restano uno degli obiettivi di interesse primario delle organizzazioni mafiose, tanto più nell'attuale contesto dove la cosiddetta Covid Economy sta mettendo in circolo ingenti risorse destinate ad opere pubbliche in tutto il Paese. Gli appalti infatti consentono non solo di reinvestire, in iniziative legali, le ingenti risorse “liquide” provenienti dalle molteplici attività criminali, ma soprattutto rappresentano un'ulteriore fonte di guadagni e un collaudato sistema di pulizia del denaro sporco. I metodi utilizzati dalle imprese mafiose per infiltrarsi nel mondo degli appalti e dei lavori pubblici sono ormai noti. Esse tentano di aggiudicarsi gli appalti - superando l'ostacolo dei requisiti fissati dal bando per la partecipazione alla gara - “appoggiandosi” su aziende più grandi, in grado di far fronte, per capacità organizzativa e tecnico-realizzativa, anche ai lavori più complessi, dai quali risulterebbe altrimenti esclusa. Un'altra strada è quella dell'affidamento dei lavori da parte dei consorzi alle imprese consorziate, secondo la prassi della scomposizione della commessa in vari sub-contratti, allo scopo di eludere l'obbligo della preventiva autorizzazione. Ancora, le organizzazioni criminali cercano corpi sani dove inserirsi, prendendo di mira aziende indebolite per mancanza di liquidità e quindi costrette a cedere quote societarie, per poi dilagare al loro interno e perseguire i propri scopi criminali. O in alternativa, creano società nuove, magari con all'interno parenti o amici fidati e con fedine penali pulite, di cui servirsi per aggiudicarsi lavori e appalti.

#### *Qualità della vita*

Ai fini dell'analisi del contesto esterno è significativo prendere in esame - oltre ai principali indicatori demografici ed economici - anche il benessere della comunità di riferimento, inteso nella pluralità delle sue dimensioni. Le due indagini più recenti sulla qualità della vita nelle province italiane, rispettivamente condotte da Italia Oggi<sup>14</sup> e dal Il Sole 24 Ore<sup>15</sup> collocano la nostra provincia rispettivamente al 15° e al 24° posto. I fattori che concorrono alla valutazione sono, per entrambe le fonti, molteplici: il buon posizionamento della nostra provincia si deve ad un mix di indicatori molto buoni (affari e lavoro, istruzione e formazione, ricchezza e consumi), discreti (cultura e tempo libero, ambiente e servizi) e, purtroppo, poco lusinghieri sul fronte

giustizia, reati e sicurezza. Da rilevare tuttavia che per Italia Oggi la provincia di Modena ha scalato la classifica guadagnando 19 posizioni, mentre per il Sole 24 ore ne ha perse 9. Sul fronte della qualità dei servizi erogati dal Comune di Modena, le indagini di customer satisfaction condotte 16 mostrano che la qualità percepita da parte dei cittadini è mediamente molto elevata: i modenesi promuovono infatti quasi tutti i servizi con un voto tra l'otto e il nove.

### *Economia e imprese*

Nel 2021 Modena registra un rimbalzo del valore aggiunto con un incremento del +9,7%, ben superiore alla dinamica evidenziata in Emilia-Romagna (+7,0%) e in Italia (+6,1%), in base ai dati degli Scenari Economici di Prometeia. L'andamento del valore aggiunto nel 2021 è stato brillante per quasi tutti i settori economici modenesi, ma in particolare per le costruzioni che, anche grazie ai vari bonus stanziati, sono cresciute del 17,1%; in forte espansione risulta anche l'industria (+14,1%), mentre i servizi sono in lenta ripresa (+6,7%) dopo le difficoltà subite nel 2020. Fanalino di cosa risulta l'agricoltura che è cresciuta solamente dell'1,0%. Le esportazioni hanno sostenuto decisamente la crescita provinciale, ma anche le importazioni sono risultate in netta crescita. La performance delle esportazioni modenesi conferma sempre di più la dipendenza della nostra economia dalle vendite all'estero. Riguardo al mondo del lavoro, nel 2021 sono diminuite sia le forze di lavoro sia gli occupati, mentre con lo sblocco dei licenziamenti e la riduzione della cassa integrazione sono aumentati i disoccupati, portando il tasso di disoccupazione al 6,4%. Nonostante i problemi di occupazione, nel 2021 è stato positivo l'andamento del reddito disponibile dei modenesi, con una crescita del 5,5%. Riprendono più lentamente i consumi, che nel 2021 sono aumentati del +4,9%.

### *Valutazione di impatto del contesto esterno*

Dal quadro sopra descritto si evidenzia come la Provincia di Modena sia una realtà ricca, dinamica, con servizi che funzionano. Tutti questi fattori indicano che ci si trova davanti ad una società sana dove è diffuso il senso della legalità e che ha gli anticorpi necessari per combattere l'illegalità, tuttavia, come evidenziato sopra non mancano fenomeni di infiltrazione mafiosa, pertanto non bisogna assolutamente abbassare la guardia ma confermare anche per il triennio 2023-2025 l'impianto complessivo di prevenzione della corruzione e della trasparenza sinora adottata dall'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico. In questo contesto le aree di particolare esposizione al rischio di corruzione si confermano quelle individuate dal Piano Nazionale Anticorruzione, ed in particolare i processi concernenti l'affidamento di lavori, servizi e forniture, all'erogazione di vantaggi economici di ogni genere a persone ed enti pubblici e privati, già presenti nel Piano nell'ambito delle quali l'Unione, anche in recepimento delle indicazioni fornite dall'ANAC, ha focalizzato l'attenzione prevedendo specifiche ulteriori misure di prevenzione.

## **2. IL CONTESTO INTERNO: LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELL' UNIONE**

Per quanto attiene il contesto interno, al fine di evitare duplicazioni si rimanda alla Sezione 3 "Organizzazione e capitale umano" del PIAO 2023-2025 (ed in particolare ai paragrafi 3.1.1 "Organigramma" e 3.1.2 "Unità Organizzative e personale assegnato").

## **3. RESPONSABILE ANTICORRUZIONE (RPCT)**

Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) è il Segretario Generale dott. Gregorio Martino nominato con provvedimento del Presidente dell'Unione prot. 24579 in data 25/10/2017.

Ai sensi del DPR 62/2013 i dipendenti hanno il dovere di collaborazione nei confronti del RPCT sia nelle fasi di predisposizione, di verifica del funzionamento e di attuazione del Piano Triennale di prevenzione della Corruzione e Trasparenza. La violazione è sanzionabile disciplinarmente e da valutare con particolare rigore.

Come richiesto dal PNA 2016 il Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA) è la d.ssa Stefania Piras, individuata con provvedimento del Presidente dell'Unione.

## **4. OBIETTIVI STRATEGICI E PRINCIPI GUIDA**

L'art. 1 comma 8 della L 190/2012, così come modificato dall'art. 41 del D.lgs 97/2016, prescrive che il PTPCT debba necessariamente prevedere gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione.

L'amministrazione comunale ha sempre avuto grande attenzione nei confronti delle problematiche inerenti la prevenzione della corruzione, approvando annualmente i relativi documenti (PTCPT e Codice di Comportamento), monitorandone l'attuazione e curando la realizzazione degli obiettivi assegnati nell'ambito del contrasto alla corruzione.

Nel 2022 sono stati assegnati i seguenti obiettivi:

- 1) un obiettivo trasversale a tutti i settori relativo all'effettuazione del monitoraggio semestrale di cui al successivo paragrafo 6.4;
- 2) al SIA, a completamento ed in continuità con il 2021, una serie di obiettivi ed attività al fine di garantire i "nuovi diritti di cittadinanza digitale" che si traducono concretamente in quattro assi di intervento, a) il primo dei quali è relativo alle INFRASTRUTTURE: è necessario implementare ulteriormente i servizi Wi-Fi, sia in pianura, sia in montagna, in particolare nelle zone in digital divide; inoltre è necessario supportare l'implementazione del piano regionale della banda ultralarga; b) il secondo è relativo a DATI E SERVIZI: comprende le attività di armonizzazione sia di infrastruttura, sia di software di back office, preliminare all'acquisizione di servizi on line diffusi e disponibili in modo uniforme per tutti i cittadini; c) il terzo è relativo a COMPETENZE: occorre implementare nuove forme di network tra i vari comuni (Biblioteche, Progetto Pane e Internet) per intercettare le esigenze di conoscenze ed abilità di tutti i cittadini e le imprese; il quarto è relativo alle COMUNITA': occorre sviluppare strategie comuni per far conoscere a cittadini ed imprese i servizi digitali erogati. Verranno creati degli schemi grafici da anteporre alle Categorie di servizi per rendere chiaro al cittadino il processo per fruire di un servizio, cioè delle interconnessioni tra le fasi di competenza dei Comuni e le fasi di competenza dell'Unione.
- 3) si procederà alla istituzione della sezione "altri contenuti- altri bandi" dove saranno pubblicati i bandi, gli avvisi, le manifestazioni d'interesse, ecc. per i quali non vi è l'obbligo di pubblicazione in "amministrazione trasparente" e non trovano collocazione nelle sezioni "bandi di gara e contratti" e "bandi di concorso".

Anche per il triennio 2023-2025, come previsto nel Documento Unico di Programmazione 2023-2025 (DUP), per l'Amministrazione l'obiettivo per gli anni a venire è quello di continuare sulla



strada fin qui percorsa guardando sempre con grande attenzione al pieno rispetto degli obblighi di trasparenza, alla prevenzione ed al contrasto della corruzione, che rappresentano i principi ai quali tende e tenderà costantemente in un'ottica di diffusione e affermazione della cultura delle regole mediante i seguenti obiettivi strategici:

- a) ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione attraverso la chiarezza operativa e procedurale, la mappatura, l'individuazione delle misure di contrasto e ove possibile l'informatizzazione dei processi;
- b) aumentare la capacità di scoprire i casi di corruzione attraverso il massimo coinvolgimento della struttura a tutti i livelli e attenzione affinché l'organizzazione sia sempre più integra e etica nei comportamenti;
- c) creare un contesto sfavorevole alla corruzione con l'aggiornamento costante, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità delle informazioni e dei dati pubblici relativi all'attività ed all'organizzazione amministrativa;
- d) promuovere maggiori livelli di trasparenza.

Per l'anno 2023, in relazione agli obiettivi di cui sopra e a titolo meramente esemplificativo, nel piano della Performance nell'ottica dell'integrazione con il PTPCT, sono stati assegnati :

- 1) un obiettivo trasversale a tutti i settori relativo all'effettuazione del monitoraggio semestrale di cui al successivo paragrafo 6.4;
- 2) al SIA una serie di obiettivi ed attività al fine di garantire i "nuovi diritti di cittadinanza digitale" che si traducono concretamente in quattro assi di intervento, a) il primo dei quali è relativo alle INFRASTRUTTURE: è necessario aumentare il livello di sicurezza dei sistemi informativi, investendo energie sul fattore umano che, ad oggi, risulta essere la causa maggiore di problemi all'integrità e alla disponibilità dei dati e delle informazioni digitali; b) il secondo è relativo a DATI E SERVIZI: comprende le attività di armonizzazione sia di infrastruttura, sia di software di back office, preliminarmente all'acquisizione di servizi on line diffusi e disponibili in modo uniforme per tutti i cittadini; c) il terzo è relativo a COMPETENZE: occorre implementare nuove forme di educazione digitale interna, per aumentare le competenze interne degli operatori, i quali devono a loro volta informare ed educare i loro utenti network tra i vari comuni (Biblioteche, Progetto Pane e Internet) per intercettare le esigenze di conoscenze ed abilità di tutti i cittadini e le imprese; d) il quarto è relativo alle COMUNITA': occorre sviluppare strategie comuni per far conoscere a cittadini ed imprese i servizi digitali erogati.

I sopradescritti obiettivi sono stati assegnati nell'ottica dell'integrazione del PTPCT con il Piano della Performance ed al quale si rimanda.

Per il perseguimento degli obiettivi strategici è importante che tutti (organi di indirizzo, dirigenti e dipendenti) facciano riferimento ai seguenti principi:

- a) non deve sussistere conflitto d'interesse per coloro che partecipano ai processi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni;
- b) la legalità è un valore per l'amministrazione e per gli operatori economici che con l'amministrazione hanno rapporti;
- c) i rapporti tra l'amministrazione ed operatori economici o comunque destinatari di benefici, a qualunque livello ed in ogni fase, devono essere trasparenti;
- d) l'interesse pubblico, a fondamento di ogni decisione, deve essere sempre esplicitato nei provvedimenti;
- e) il rispetto dei termini previsti da leggi, regolamenti ed altri atti anche a contenuto negoziale deve essere sempre monitorato;
- f) la cultura del servizio pubblico, improntata ai principi di etica, legalità e trasparenza, deve essere oggetto di una corretta e costante diffusione.



#### **4.1 Il ciclo della performance**

Il PTPCT, in quanto strumento programmatico, deve essere coordinato rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'Amministrazione e, innanzi a tutto, con il Piano della Performance approvato, insieme al Piano degli Obiettivi, contestualmente al PEG 2023-2025 con deliberazione della Giunta dell'Unione n. 11 del 09/02/2023, cui si rimanda (link riportato nella sottosezione 2.2).

In questa sede si conferma che l'Unione utilizza il sistema di misurazione, valutazione e gestione delle performance del Comune di Sassuolo, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 222/2013 e pubblicato nell'apposita sezione del sito internet istituzionale.

Per l'anno 2022 si è attuata una maggiore integrazione tra il PTCP e il Ciclo della Performance mediante il collegamento di diversi obiettivi di performance e le misure di prevenzione della corruzione come meglio precisato nel precedente paragrafo 4.

Anche per l'anno 2023 saranno assegnati obiettivi collegati alla performance e all'anticorruzione come da esempi riportati nel precedente paragrafo 4.

#### **5. L'APPROCCIO METODOLOGICO ADOTTATO PER LA COSTRUZIONE DEL PIANO**

Il PNA 2019 approvato con delibera n. 1064 del 13/11/2019 dal Consiglio dell'Autorità e pubblicata sul sito Anac in data 22/11/2019 e il 7/12/2019 sulla Gazzetta Ufficiale, pur in continuità con i precedenti PNA, sviluppa ed aggiorna alcune indicazioni metodologiche allo scopo di indirizzare ed accompagnare la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del "Sistema di gestione del rischio corruttivo". Dopo un'analisi del Piano Nazionale e del "sistema di gestione del rischio corruttivo" del Piano dell'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico, questo ultimo appare in linea con il primo e non necessita di profonde modifiche della mappatura, della valutazione, dell'analisi e del trattamento del rischio. Saranno invece apportate quelle piccole modifiche di aggiornamento rese necessarie per varie cause o ad adeguare il piano alla riorganizzazione effettuata nel corso del 2021.

Pertanto in continuità rispetto ai piani precedenti, il presente PTPCT mantiene la previsione di un'analisi del livello di rischio e la previsione di un sistema di misure, procedure e controlli tesi a prevenire situazioni lesive della trasparenza e dell'integrità delle azioni nei comportamenti del personale dipendente.

Per la progettazione del presente Piano si è utilizzata la metodologia e gli strumenti utilizzati per il Comune di Sassuolo con il quale l'Unione, da ottobre 2017, condivide il Responsabile Anticorruzione. Tale scelta è motivata dal fatto che il personale dell'Unione è costituito per lo più da personale dipendente dei comuni associati, comandato o distaccato in percentuali variabili. In buona sostanza, personale che per una parte del suo tempo lavora per il Comune di appartenenza e l'altro per l'Unione. Dunque è di tutta evidenza come l'utilizzo di un solo sistema almeno per una parte dei dipendenti, contribuisca a rendere meno complicato il lavoro degli stessi per l'applicazione di un sistema anticorruzione che per quanto semplice, costituisce comunque un'ulteriore attività che si aggiunge a quelle già numerose e complesse previste dalla vigente normativa.

Si è proceduto cercando di seguire quanto più possibile la metodologia raccomandata dal Piano Nazionale Anticorruzione

A tale scopo l'Ente, nella fase di elaborazione del PTPCT ha avviato la consultazione dei cittadini, delle imprese e dei soggetti portatori di interessi collettivi, tramite avviso predisposto dal Segretario Comunale e pubblicato a partire dal 28/11/2022 sul sito internet istituzionale sezione Amministrazione Trasparente del Comune invitandoli a presentare eventuali proposte e/o osservazioni sul Piano ai seguenti indirizzi di posta elettronica:

gregorio.martino@comune.sassuolo.mo.it

Si segnala che non sono pervenute richieste nè suggerimenti.

Il presente piano è stato trasmesso al Nucleo di Valutazione in data 21/02/2023.

La costruzione del Piano ha previsto il massimo coinvolgimento dei Dirigenti e dei Responsabili di servizio, infatti il risultato di questo lavoro è frutto di un articolato processo istruttorio e decisionale.

In apposite riunioni tenutesi con la partecipazione dei Dirigenti è stata condotta un'analisi sui procedimenti già mappati e pubblicati sul sito "amministrazione Trasparente" sia al fine di un loro aggiornamento, che della individuazione di eventuali nuovi processi per i quali effettuare l'identificazione degli eventi rischiosi, delle relative cause, con la conseguente misurazione e valutazione del rischio, la previsione delle relative azioni e misure possibili di contrasto.

La struttura e i contenuti generali sono stati elaborati dal Segretario Generale, in qualità di Responsabile in materia di prevenzione della corruzione, dai Dirigenti e dalla Posizioni Organizzative dei singoli settori.

I contenuti specifici, le aree di rischio, le valutazioni del rischio e le relative misure sono quelle elaborate con il PTPCT 2018-2020 congiuntamente ai Dirigenti ed alle Posizioni Organizzative dei singoli Settori ed al fine di non appesantire un documento già corposo e favorirne la leggibilità non verranno allegate le schede di mappatura già presenti nel PTPCT 2018-2020 che si danno ormai per acquisite.

Dirigenti e Posizioni Organizzative dei singoli Settori ai sensi del PNA ricoprono un ruolo di collaborazione attiva e di corresponsabilità nella promozione ed adozione di tutte le misure atte a garantire l'integrità dei comportamenti individuali nell'organizzazione (Art. 16, comma 1, lettere I-bis), 1-ter) e 1-quater del D.lgs. 165/2001.

In virtù della suddetta norma, unitamente alle disposizioni di cui alla legge 190/2012, il Responsabile della prevenzione della corruzione individua nella figura del Dirigente il referente che provvede, relativamente alla propria struttura, al monitoraggio delle attività esposte al rischio di corruzione e all'adozione di provvedimenti atti a prevenire i fenomeni corruttivi.

Del processo istruttorio e decisionale sopra accennato si dirà meglio nei successivi paragrafi:

- Analisi e mappatura dei processi
- Identificazione, analisi e ponderazione del rischio
- Trattamento del rischio
- Monitoraggio

## **6. IL PERCORSO DI COSTRUZIONE DEL PIANO**

### **6.1 La mappatura e l'analisi dei processi**

Il PNA definisce processo quell'insieme di attività che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

Mappare un processo significa:

- a. Individuare, all'interno dell'amministrazione, i processi che vengono messi in atto;
- b. Individuare le fasi per la sua attuazione;
- c. Identificare gli Uffici/Soggetti responsabili della sua implementazione.

Per l'individuazione delle aree e la mappatura dei processi si richiama il paragrafo 7.1 del PTPCT 2018-2020 che qui si intende riportato e trascritto.

Lo strumento da utilizzare per la mappatura dei processi è stato individuato nella scheda lì riprodotta ed alla quale per comodità si rimanda.

## **6.2 Valutazione del rischio**

Per procedere alla valutazione del rischio è necessario prima procedere alla sua identificazione che consiste nell'individuare per ogni processo/procedimento i fattori di rischio che potenzialmente possono verificarsi. Tale attività di individuazione dei rischi è stata effettuata sulla base di un'approfondita analisi e valutazione del rischio stesso, interrogandosi sulle concrete probabilità che l'evento accada nell'ambito dell'Unione e sulla gravità del danno che ne può derivare.

Successivamente si passa a stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio per individuare i processi e le attività del processo su cui concentrare l'attenzione sia per la progettazione o per il rafforzamento delle misure di trattamento del rischio, sia per l'attività di monitoraggio da parte del RPCT.

Il PNA 2013 aveva indicato nella "... tabella di valutazione del rischio", di cui all'allegato 5 del PNA, la metodologia da utilizzare per la stima del livello di esposizione al rischio, ma in conseguenza dei non positivi risultati riscontrati, il PNA 2019 ha precisato che non va più considerato un riferimento metodologico da seguire. Insoddisfazione, peraltro, evidenziata dallo scrivente in fase di redazione dei precedenti PTPCT e che permane non avendo trovato un altro soddisfacente sistema. Quanto sopra ha suggerito, come per gli anni precedenti, la previsione, per ogni processo mappato anche con rischio basso, di essere comunque destinatario di almeno una misura, ed arrivando in alcuni casi anche a 4 o più per un singolo processo.

Anche in questo caso il RPCT ed i Dirigenti hanno convenuto che la identificazione dei rischi effettuata con il precedente PTPCT era ancora valida e che pertanto era il caso di confermarla.

## **6.3 Trattamento del rischio**

La fase di trattamento del rischio "è la fase tesa a individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi" sulla base delle risultanze emerse in sede di valutazione dei rischi.

In tale fase gli enti identificano le misure di contrasto, tra quelle "generali" (suggerite nel PNA) e quelle "specifiche" che si caratterizzano per il fatto di incidere su problemi specifici e tipici del contesto in cui opera l'amministrazione, avendo riguardo a tre requisiti:

- a) efficacia della misura
- b) sostenibilità economica e organizzative
- c) adattamento alle caratteristiche dell'organizzazione.

Cosa che puntualmente è stata fatta come è facile riscontrare dai paragrafi successivi e nell'allegato 1.

L'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico ha deciso che ogni processo mappato anche con rischio basso, comunque sarebbe stato destinatario di almeno una misura, ed arrivando in alcuni casi anche a 4 per un singolo processo.

Particolare attenzione è stata posta nel garantire la "fattibilità" delle azioni previste in termini operativi. Si è in tal modo costruito un Piano che, valorizzando il percorso virtuoso già intrapreso

dall'Amministrazione, mette a sistema quanto già positivamente sperimentato perché coerente con le finalità del Piano.

#### **6.4 Monitoraggio sull'attuazione e l'efficacia delle misure**

La gestione del rischio si completa con la successiva azione di monitoraggio finalizzata alla verifica dell'attuazione delle misure di prevenzione adottate e, quindi, alla successiva messa in atto di eventuali ulteriori strategie di prevenzione. Il monitoraggio periodico del piano dell'ente spetta:

- al Responsabile per la prevenzione della corruzione;
- ai Dirigenti e ai titolari di Posizione Organizzative, Referenti per la prevenzione;

Il Monitoraggio verrà effettuato su base semestrale (entro 31 luglio ed entro 31 gennaio) dai soggetti sopra individuati e riguarderà: a) l'attuazione di tutte le misure sia generali che specifiche previste dal PTPCT e suoi allegati; b) gli obblighi di pubblicazione in Amministrazione Trasparente; c) il rispetto dei doveri di comportamento.

Entro il mese di giugno il Responsabile Anticorruzione ed i Dirigenti predisporranno gli strumenti ed i moduli da utilizzare per il monitoraggio.

Per quanto riguarda l'efficacia delle misure per ogni processo sono stati previsti uno o più "indicatori" che con le "anomalie significative", enucleate dall'ANAC, in fase di monitoraggio potranno costituire un valido campanello di allarme e potranno indirizzare l'azione verso opportuni e tempestivi correttivi in caso di evidenti criticità.

Le "anomalie significative" possono considerarsi sintomatiche di una particolare permeabilità a fenomeni corruttivi e la loro presenza in numero considerevole, in sede di monitoraggio da parte del RPCT, deve condurre a più approfonditi controlli, verifiche ed eventuali misure correttive.

Relativamente ai processi dell'Area Contratti Pubblici per ogni fase si farà riferimento alle "anomalie significative" individuate dall'ANAC con la citata determinazione n.1 del 28/10/2015 – Parte Speciale.

Per l'anno 2022 il monitoraggio come previsto nel PTPC è stato effettuato su base semestrale e non ha evidenziato problematiche particolari.

### **7. LE MISURE DI CONTRASTO DI CARATTERE GENERALE**

Si riportano di seguito le misure organizzative di carattere generale che l'Unione intende mettere in atto, in coerenza con quanto previsto dalla legge 190/2012 e con la propria dimensione organizzativa, mentre per le misure specifiche si rimanda alla citata "Tabella dei rischi e relative misure di contrasto" allegata al presente con il n.1.

#### **7.1 Inconferibilità ed incompatibilità dei dirigenti**

Il decreto legislativo 39/2013 ha attuato la delega stabilita dai commi 49 e 50 dell'art. 1 della legge 190/2012, prevedendo fattispecie di:

- Inconferibilità, cioè di preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, nonché a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. g);

- Incompatibilità, da cui consegue l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. h).

Il PNA 2013, quale misure in materia di "incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali", dispone che le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico impartiscano direttive affinché i soggetti interessati rendano le dichiarazioni di insussistenza delle cause di incompatibilità al momento dell'incarico e nel corso del rapporto.

Le misure per inconfiribilità sono attuate con l'acquisizione delle dichiarazioni di relative all'assenza di cause di inconfiribilità prima o contestualmente all'incarico, quelle per incompatibilità prima o contestualmente all'incarico e poi annualmente per tutta la durata dello stesso.

Unitamente alle suddette dichiarazioni dovrà essere acquisita anche quella relativa all'assenza di conflitto di interessi se già non inserita nelle prime.

Nell'anno 2022 sono stati conferiti n. 2 incarichi dirigenziali e precisamente Dirigente del servizio risorse umane e il dirigente della Centrale Unica di Committenza (CUC) i quali hanno reso le prescritte dichiarazioni relative ad inconfiribilità, incompatibilità e conflitto d'interesse. Per quanto riguarda gli incarichi dirigenziali conferiti nel corso degli anni precedenti gli incaricati hanno reso la dichiarazione annuale sull'insussistenza di cause di incompatibilità (art. 20, comma 2, del medesimo decreto).

Ulteriore misura sulle situazioni di inconfiribilità e/o di incompatibilità riguarda il controllo delle dichiarazioni rilasciate.

Per il 2022 il monitoraggio sulla presenza di eventuali situazioni di inconfiribilità e di incompatibilità è stato effettuato sulla base dell'esame delle dichiarazioni, ma anche mediante ricerca del nominativo sul web alla ricerca di notizie che potessero evidenziare eventuali situazioni di criticità.

Per il 2023 sarà effettuato con gli strumenti anzidetti e con quelli che il controllore riterrà di adottare.

## **7.2 Whistleblowing**

Il "whistleblower" (soffiatore nel fischiello) è il dipendente pubblico che denuncia gli illeciti di cui viene a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro. Il "whistleblowing" è uno strumento legale – già collaudato da qualche anno, anche se con modalità diverse, negli Stati Uniti e in Gran Bretagna - per informare tempestivamente eventuali tipologie di rischio: pericoli sul luogo di lavoro, frodi all'interno, ai danni o ad opera dell'organizzazione, danni ambientali, false comunicazioni sociali, negligenze mediche, illecite operazioni finanziarie, minacce alla salute, casi di corruzione o concussione e molti altri ancora.

E' stato introdotto, o meglio appena accennato, con la L. 190/2012 ed indicato come misura nel PNA del 2013.

Il Responsabile della prevenzione vi ha dato attuazione con la circolare n.10/2014 prot.n.38878 del 10.11.2014, alla quale si rinvia ("Amministrazione trasparente", sottosezione "Altri contenuti - Corruzione").

Al fine di coprire un vuoto normativo, l'Autorità Nazionale Anticorruzione, con la Determinazione n. 6 del 2015 ha approvato, le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower).

Loro obiettivo è offrire agli enti pubblici italiani una disciplina applicativa delle stringate disposizioni di principio introdotte dalla legge n. 190/2012 (cd. "Legge Severino") volte a incoraggiare i dipendenti pubblici a denunciare gli illeciti di cui vengano a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro, contemporaneamente garantendo ad essi la tutela della riservatezza e la protezione contro eventuali forme di ritorsione che si possano verificare sempre in ambito lavorativo

Le "Linee guida" suggeriscono un regime sostanziale e un modello procedurale del trattamento delle segnalazioni, rispettando la discrezionalità che ciascuna di esse deve poter utilizzare per valorizzare le proprie individuali esigenze organizzative.

Vuoto normativo finalmente colmato con la legge 30/11/2017 n. 179 "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato" che ha comunque previsto che l'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni.

Con deliberazione n. 469 del 09/06/2021 l'ANAC ha adottato le *Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*.

Le Linee guida hanno l'obiettivo di fornire indicazioni sull'applicazione della normativa e sono rivolte alle pubbliche amministrazioni e agli altri enti indicati dalla legge tenuti a prevedere misure di tutela per il dipendente che segnala condotte illecite che attengono all'amministrazione di appartenenza. Esse contengono indicazioni utili anche per i possibili "segnalanti".

Come previsto dall'art 54-bis (art. 1, co. 1), le segnalazioni di illeciti possono essere inviate, a discrezione del whistleblower, al RPCT dell'amministrazione ove si è verificata la presunta condotta illecita o ad ANAC. Il dipendente può anche valutare di inoltrare una denuncia «all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile».

Si forniscono, di seguito, indicazioni sulle caratteristiche delle segnalazioni che l'Autorità ritiene necessarie ai fini dell'applicazione al loro autore dell'istituto del whistleblowing e del sistema di tutele ad esso connesse. Perché al segnalante possa accordarsi la tutela prevista dall'art. 54-bis i presupposti sono i seguenti:

- il segnalante deve rivestire la qualifica di "dipendente pubblico" o equiparato (cfr. infra, § 1.2);
- la segnalazione deve avere ad oggetto "condotte illecite";
- il dipendente deve essere venuto a conoscenza di tali "condotte illecite" "in ragione del proprio rapporto di lavoro";
- la segnalazione deve essere effettuata "nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione";
- la segnalazione deve essere inoltrata ad almeno uno delle quattro tipologie di destinatari indicati nell'art. 54-bis, co. 1 (RPCT, ANAC, Autorità giudiziaria ordinaria o contabile).

La segnalazione potrà essere effettuata utilizzando il "modulo segnalazioni" allegato con il n. 3. A tale scopo è stata attivata una casella di posta elettronica dedicata [whistleblowing@distrettoceramico.it](mailto:whistleblowing@distrettoceramico.it) alla quale ha accesso solamente il Responsabile Prevenzione della Corruzione e Trasparenza.

Inoltre è stato attivato un "sistema informativo dedicato con garanzia di anonimato", in breve un sistema informatico chiuso, che consenta la raccolta delle segnalazioni ed allo stesso tempo sia affidabile e garantisca con l'anonimato la sicurezza del segnalante.



Il Whistleblower potrà effettuare le segnalazioni al seguente indirizzo <https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#/> con garanzia di anonimato. Grazie all'utilizzo di questo protocollo il livello di riservatezza è sicuramente aumentato rispetto alle altre modalità di trattamento della segnalazione.

Nel corso del 2022 non sono state effettuate segnalazioni da parte di nessun dipendente.

### **7.3 Codice comportamento**

L'art.1, comma 44 della l.190/2001, modificando l'art.54 del d.lgs 165/2001, ha attribuito al Governo il potere regolamentare di definire un "Codice di comportamento" dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ha inteso perseguire le finalità di assicurare la prevenzione dei fenomeni di corruzione all'interno dello stesso nonché, più in generale, il rispetto dei doveri di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

Il Governo ha adempiuto con l'approvazione del D.P.R. 16.4.2013, n.62 recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del D.lgs 165/2000.

Le previsioni del codice, in ottemperanza all'art.1, comma 44, punto 5 della l.190/2012 e sulla scorta delle linee guida del Dipartimento della funzione pubblica, sono state integrate e specificate dal Codice di comportamento dei dipendenti, adattandolo al sistema dell'amministrazione approvato con delibera di Giunta dell'Unione n. 8 del 29.01.2014.

I due Codici come ovvio si applicano ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, comma 2 del D.lgs 165/2000, e la loro violazione, ferma restando la responsabilità penale, civile, amministrativa e contabile del dipendente, è fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni.

Rispetto al passato il campo di applicazione delle disposizioni contenute nel codice si amplia: i destinatari della materia non sono più soltanto i dipendenti di tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, comma 2 del D.lgs 165/2001, ovvero i dipendenti a tempo indeterminato e determinato ivi compresi i dipendenti di diretta collaborazione con gli organi politici, ma anche, per quanto compatibile, tutti i collaboratori o consulenti con qualsiasi tipo di contratto o incarico a qualsiasi titolo, i titolari di organi o incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche e tutti i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione. Pertanto oltre che nei contratti dei dipendenti del Comune anche in quello di collaboratori e consulenti dovrà essere inserita una clausola che preveda l'obbligo di rispetto del codice di comportamento. Parimenti nei contratti di lavori, servizi e forniture stipulati dall'amministrazione, dovrà essere inserita una clausola che prevede, in quanto compatibile, l'applicazione del codice di comportamento al personale dipendente della ditta.

### **7.4 Rotazione del personale**

La rotazione del personale all'interno delle pubbliche amministrazioni nell'ambito del PNA 2016, "è considerata quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzioni", è certamente una tra le diverse misure che le amministrazioni hanno a disposizione in materia di prevenzione della corruzione, ma sicuramente è considerata come fondamentale strumento per ridurre il rischio, sulla quale si punta molto e si dedica molta attenzione.



L'ANAC, con la delibera n. 13 depositata il 6 febbraio 2015, con cui ha presentato le proprie valutazioni sulle modalità applicative del principio di rotazione del personale disposte dal Comandante dei vigili del Comune di Roma, ha colto l'occasione per fornire anche indicazioni generali rivolte a tutte le amministrazioni.

L'Autorità ha chiarito che le modalità attuative della rotazione dei dipendenti sono rimesse all'autonoma determinazione degli enti che devono però rispettare alcuni limiti:

**oggettivi**, in quanto è necessario comunque assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa, garantendo la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, specie a elevato contenuto tecnico, *“pertanto non si deve dare luogo a misure di rotazione se esse comportano la sottrazione di competenze professionali specialistiche da uffici cui sono affidate attività ad elevato contenuto tecnico”*;

**soggettivi**, quali i diritti individuali dei dipendenti e i diritti sindacali. In particolare, le misure di rotazione devono contemperare la tutela oggettiva dell'amministrazione (il suo prestigio, la sua imparzialità, la sua funzionalità) con quei diritti.

Significativo è il riscontro dell'esistenza di vincoli soggettivi ed oggettivi e della possibilità di adottare misure alternative alla rotazione.

Dunque, il PNA ha precisato ed integrato le linee di indirizzo in materia di attuazione della misura della rotazione del personale nei PTPC nel seguente modo:

a) Vincoli soggettivi

- diritti sindacali
- l'attuazione della legge n. 104/1992 con riguardo ai casi di assistenza delle persone con disabilità (in particolare art. 33);
- legge n. 151/2001 con riguardo ai casi di assistenza per i figli con handicap grave (art. 42), di congedo parentale di cui all'art. 32.

b) Vincoli oggettivi

- i principi dell'art. 2103 codice civile che disciplina le mansioni del lavoratore, recepiti dal d.lgs. n. 165/2001, art. 52.

Il lavoratore deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o a quelle corrispondenti alla categoria superiore che abbia successivamente acquisito ovvero a mansioni equivalenti alle ultime effettivamente svolte. Il lavoratore può essere trasferito da una unità produttiva ad un'altra per comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive. Ogni patto contrario è nullo;

- dell'art. 3 CCNL (comparto autonomie locali) del 31.3.1999 a termini del quale “tutte le mansioni ascrivibili a ciascuna categoria, in quanto professionalmente equivalenti, sono esigibili. L'assegnazione di mansioni equivalenti costituisce atto di esercizio del potere determinativo dell'oggetto del contratto di lavoro”.

Dunque le condizioni in cui è possibile attuare la misura della rotazione sono legate a vincoli di natura soggettiva, attinenti al rapporto di lavoro, e a vincoli di natura oggettiva, connessi all'assetto organizzativo dell'amministrazione.

Pertanto la rotazione non risulta possibile nei casi in cui la legge richiede una specifica qualifica professionale anche correlata ad un determinato titolo, iscrizione ad albi o abilitazione.

Ma se la rotazione non è possibile, l'amministrazione è tenuta ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi esposti al rischio di corruzione.

Delineate così in breve le disposizioni dell'Autorità Anticorruzione passiamo a valutare in concreto la situazione dell'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico.

### *Rotazione Dirigenti*

I Dirigenti dell'Unione, salvo il caso del Dirigente dei Servizi Sociali e della CUC, sono tutti comandati o distaccati per una percentuale del tempo dagli altri Comuni associati o dalla Provincia di Modena, il che rende complicata la rotazione. In particolare modo in un Ente come l'Unione dove il ruolo del Dirigente riveste un'importanza fondamentale sia per la capacità organizzativa tipica della funzione dirigenziale che per le specifiche competenze tecniche necessarie per l'espletamento dell'incarico. Competenze tecniche specifiche dalle quali non si può prescindere come nel caso di alcune figure solo apparentemente fungibili (Responsabile servizi Finanziari, Responsabile Servizi sociali; Responsabile della C.U.C., ecc.) o figure infungibili (Segretario Generale: iscrizione all'albo).

Inoltre, nel corso del 2017 è cambiato il Segretario Generale, ed il Dirigente del S.U.A.P., nel corso del 2019 a seguito di procedura ex art. 110 Tuel è stato selezionato il Dirigente dei Servizi Sociali ed a inizio 2021 si è insediato il nuovo dirigente del Settore amministrazione e sviluppo delle risorse umane. Nel 2022 il Dirigente della CUC è stato collocato in pensione e si è proceduto all'assunzione di un nuovo Dirigente oltre che di una Posizione Organizzativa nello stesso servizio.

Dunque la illustrata situazione e "l'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico" non consente la rotazione dei Dirigenti.

### *Rotazione Personale di tutti i servizi.*

Anche i dipendenti non dirigenti in servizio presso l'Unione sono quasi totalmente comandati o distaccati in misura percentuale dagli altri comuni associati. Ciò significa che il dipendente presta la propria opera in parte presso il Comune e parte presso l'Unione.

Solamente per i "Servizi Sociali" e l'"Amministrazione e sviluppo delle risorse umane", i lavoratori sono a tempo pieno come dipendenti dell'Unione o comandati da altri Comuni.

Per quanto riguarda le P.O. sono:

- 1 per il Suap (comandato in quota parte dal Comune di Sassuolo con il quale condivide la PO)
- 1 per la Sismica (comandato in quota parte dal Comune di Sassuolo con il quale condivide la PO)
- 1 per il Sia (incarico conferito per anni tre nel 2022)
- 1 per la Cuc (incarico da effettuato nel corso del 2022)
- 3 per i Servizi Sociali ( incarichi conferiti uno nel 2021 e due nel 2022)
- 1 per il Personale (incarico conferito nel 2022)

Questa situazione unita alle considerazioni fin qui svolte sia in generale che per i Dirigenti rende estremamente difficoltosa la rotazione dei dipendenti.

Pertanto, dal confronto con i Dirigenti e l'Amministrazione, al fine di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa, considerata la situazione di cui sopra, la qualità delle competenze professionali necessarie in relazione alla tipologia di utenza, la necessità di non disperdere l'esperienza maturata negli anni ( es. nelle relazioni con soggetti fragili), è emerso che non si procederà alla rotazione né delle Posizioni Organizzative né dell'altro personale.

Tuttavia si procederà all'adozione di misure che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione quali ad esempio:

- 1) Esame collegiale della pratica anche se la responsabilità del procedimento è affidata ad un unico istruttore;
- 2) Condivisione dell'istruttoria, con affiancamento al funzionario istruttore di altro dipendente del servizio, ferma restando l'unitarietà della responsabilità;
- 3) Verifica attinenza requisiti accesso alle prove selettive e contenuti prove dei bandi proposti dal dirigente presso cui la risorsa dovrà operare con il mansionario e il funzionigramma;
- 4) Assegnazione al personale istruttore della verifica delle domande e dei requisiti mediante rotazione;
- 5) Esame collegiale delle domande complesse;

Ad ogni buon conto per una visione completa ed una migliore comprensione delle misure si rinvia all'allegato n. 2) "Tabella della Mappa dei rischi e relative misure di contrasto".

## **7.5 Rotazione straordinaria**

L'art. 16, co. 1, lett. I-quater) del d.lgs. 165/2001 (lettera aggiunta dall'art. 1, co. 24, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini"), dispone che i dirigenti degli uffici dirigenziali generali "provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttivi" senza ulteriori specificazioni.

La rotazione straordinaria consiste in un provvedimento dell'amministrazione, adeguatamente motivato, con il quale viene stabilito che la condotta corruttiva imputata può pregiudicare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e con il quale viene individuato il diverso ufficio al quale il dipendente viene trasferito. In analogia con la legge n. 97 del 2001, art. 3, si deve ritenere che il trasferimento possa avvenire con un trasferimento di sede o con una attribuzione di diverso incarico nella stessa sede dell'amministrazione.

In generale, l'Autorità è dell'avviso che l'istituto trovi applicazione con riferimento a tutti coloro che hanno un rapporto di lavoro con l'amministrazione: dipendenti e dirigenti, interni ed esterni, in servizio a tempo indeterminato ovvero con contratti a tempo determinato.

Il testo normativo è lacunoso e manca di individuare le fattispecie di illecito che l'amministrazione è chiamata a tenere in conto ai fini della decisione di far scattare o meno la misura della rotazione straordinaria.

Seguendo, sul punto, le Linee guida approvate dall'ANAC con la deliberazione n. 215/2019, ai fini della individuazione delle "condotte di natura corruttiva" che impongono la misura della rotazione straordinaria, si ritiene possa essere individuata l'elencazione dei reati di cui all'art. 7 della legge n. 69 del 2015 ( artt. 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353- bis del codice penale).

Per i suddetti reati è da ritenersi obbligatoria l'adozione di un provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta "corruttiva" del dipendente ed eventualmente disposta la rotazione straordinaria.

L'adozione del provvedimento di cui sopra, invece, è solo facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per gli altri reati contro la p.a. (di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale, rilevanti ai fini delle inconfiribilità ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013, dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001 e del d.lgs. n. 235 del 2012).

Pur non trattandosi di un procedimento sanzionatorio, di carattere disciplinare, è necessario che venga data all'interessato la possibilità di contraddittorio, senza, però, che vengano pregiudicate le finalità di immediata adozione di misure di tipo cautelare.

Il provvedimento, poiché può avere effetto sul rapporto di lavoro del dipendente/dirigente, è impugnabile davanti al giudice amministrativo o al giudice ordinario territorialmente competente, a seconda della natura del rapporto di lavoro in atto.

Come già osservato, diverse incertezze si sono registrate rispetto al momento del procedimento penale rilevante per l'amministrazione ai fini dell'applicazione dell'istituto.

L'art. 16, co. 1, lettera l-quater, del d.lgs. 165 del 2001, sul punto, richiama la fase di "avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva", senza ulteriori specificazioni (a differenza dell'art. 3 della legge n. 97 del 2001 che prevede il trasferimento del dipendente a seguito di "rinvio a giudizio").

Quest'ultima espressione appare non particolarmente chiara né tecnicamente precisa perché l'"avvio del procedimento" non coincide con alcuna fase specifica del rito penale, come regolato dal relativo codice. Tuttavia, la parola "procedimento" nel codice penale viene intesa con un significato più ampio rispetto a quella di "processo", perché comprensiva anche della fase delle indagini preliminari, laddove la fase "processuale", invece, inizia con l'esercizio dell'azione penale.

In linea con le citate Linee guida dell'ANAC, si ritiene che l'espressione "avvio del procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva" di cui all'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001, non può che intendersi riferita al momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p.". Ciò in quanto è proprio con quell'atto che inizia un procedimento penale.

Il carattere fondamentale della rotazione straordinaria è la sua immediatezza. Si tratta di valutare se rimuovere dall'ufficio un dipendente che, con la sua presenza, pregiudica l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e di darne adeguata motivazione con un provvedimento.

La misura, pertanto, deve essere applicata non appena l'amministrazione sia venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale.

L'avvio del procedimento di rotazione richiederà da parte dell'amministrazione l'acquisizione di sufficienti informazioni atte a valutare l'effettiva gravità del fatto ascritto al dipendente. Questa conoscenza, potrà avvenire in qualsiasi modo, attraverso ad esempio fonti aperte (notizie rese pubbliche dai media) o anche dalla comunicazione del dipendente che ne abbia avuto cognizione o per avere richiesto informazioni sulla iscrizione ex art. 335 c.p.p. o per essere stato destinatario di provvedimenti che contengono la notizia medesima (ad esempio, notifica di un'informazione di garanzia, di un decreto di perquisizione, di una richiesta di proroga delle indagini, di una richiesta di incidente probatorio, etc.).

A tal fine l'amministrazione nel corso dell'anno 2022 introdurrà, nel proprio codice di comportamento, il dovere in capo ai dipendenti interessati da procedimenti penali, di segnalare immediatamente all'amministrazione l'avvio di tali procedimenti.

Considerato che l'amministrazione può venire a conoscenza dello svolgimento del procedimento penale anche relativamente alle sue diverse fasi, si deve ritenere che il provvedimento debba essere adottato (con esito positivo o negativo, secondo le valutazioni che l'amministrazione deve compiere) sia in presenza del solo avvio del procedimento, sia in presenza di una vera e propria richiesta di rinvio a giudizio. Il legislatore chiede che l'amministrazione ripeta la sua valutazione sulla permanenza in ufficio di un dipendente coinvolto in un procedimento penale, a seconda della gravità delle imputazioni e dello stato degli accertamenti compiuti dell'autorità giudiziaria.

All'adozione del provvedimento di "rotazione straordinaria" provvedono i dirigenti degli uffici dirigenziali ognuno per i dipendenti a loro assegnati, mentre spetta al Sindaco nel caso in cui il provvedimento interessi il Segretario Generale o i Dirigenti stessi, considerato che in nessun caso la competenza dell'adozione del provvedimento di "rotazione straordinaria" può essere posta in capo al RPCT ( nel caso di specie coincidente con il Segretario Generale) così come espressamente precisato dall'ANAC con la delibera n. 345 del 22 aprile 2020.

Sulla durata dell'efficacia del provvedimento, nel silenzio della legge, l'amministrazione provvederà caso per caso, motivando adeguatamente.

Per quanto non previsto nel presente paragrafo, si rinvia alle Linee guida approvate dall'ANAC con deliberazione n. 345 del 22/04/2020.

## **7.6 Obbligo astensione in caso di conflitto d'interesse**

L'art. 6 bis della legge 241/1990, come modificato dal comma 41 dell'art. 1 della legge n. 190/2012, prevede che "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".

Pertanto, tutti i Dipendenti dell'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico hanno l'obbligo di astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di propri parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbiano rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui essi o il coniuge abbiano causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui siano tutori, curatori, procuratori o agenti, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui siano amministratori o gerenti o dirigenti; si astengono anche in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

Il Dipendente comunale che interviene per dovere d'ufficio o che comunque, a qualsiasi titolo, partecipa ad un procedimento rispetto al quale possano essere coinvolti interessi propri ai sensi del precedente comma, ne dà immediata comunicazione al Dirigente dell'Area di appartenenza, che decide sulla astensione del Dipendente dalla partecipazione al procedimento in argomento.

A tale scopo si rinvia a quanto previsto dal Codice di Comportamento dell'Unione del Distretto Ceramico.

Dunque le azioni da intraprendere quale efficaci misure di contrasto al fine di prevenire il rischio corruttivo sarà la segnalazione del conflitto da parte del dipendente e la tempestiva decisione in merito da parte del Dirigente o del RPCT se il conflitto riguarda un Dirigente.

L'inosservanza dell'obbligo di astensione sarà valutabile ai fini disciplinari, ferme restando le possibili responsabilità di tipo penale.

## **7.7 Autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra istituzionali**

L'articolo 53, c. 3 bis, del D.lgs n.165/2001 prevede che" ... con appositi regolamenti emanati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri interessati, ai sensi dell'art.17, c. 2 della legge 23 agosto 1988, n.400, e successive modificazioni, sono individuati, secondo criteri differenziati in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali, gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2"

L'azione da intraprendere al fine di prevenire il rischio corruttivo all'interno dell'Unione, con efficaci misure di contrasto, è stata attuata disciplinando la materia nel Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi al titolo VIII e più precisamente negli artt. da 132 a 144 al quale si rimanda.

### **7.8 Divieto di *pantouflage* (attività successive alla cessazione dal servizio)**

L'art. 53, comma 16-ter del D.Lgs. n. 165/2001, così come inserito dalla lettera l) del comma 42 dell'art. 1 della L. 6 novembre 2012, n. 190, prevede che "I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni ....., non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti".

Alla violazione del divieto consegue, da un lato, la sanzione della nullità dei contratti di lavoro conclusi e degli incarichi conferiti e, dall'altro, che i soggetti privati che abbiano eluso tale normativa non possono contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con l'obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati in esecuzione dell'affidamento illegittimo.

In conseguenza di tale divieto, quali misure di contrasto al rischio di corruzione, con il presente piano si stabilisce che:

- nei contratti di assunzione del personale dovrà essere inserita la clausola "è vietato al dipendente che, negli ultimi tre anni di servizio, ha esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto della pubblica amministrazione, svolgere nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri";
- nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, deve essere inserita la clausola " *il soggetto dichiara di non avere concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto della pubblica amministrazione nei propri confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto di lavoro* ";
- sia disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;
- si deve agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art.53, comma 16 ter, d.lgs 165/2001.

### **7.9 Obblighi dei componenti e dei segretari di commissioni di concorso e di gara**

L'art. 35 bis del D. Lgs. N. 165/2001, introdotto dall'art. 1, comma 46, della legge 190/2012, prevede che "Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:

- a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;

- c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

In esecuzione di tale norma, si dispone che:

I soggetti di cui sopra all'atto di accettazione della nomina o di assegnazione all'ufficio hanno l'obbligo di rendere, ai sensi del D.P.R. 445/2000, apposita dichiarazione attestante, oltre all'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, l'assenza nei propri confronti di condanne penali relative ai reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale ("Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione").

Nel medesimo atto il dichiarante si obbligherà ad informare il Comune di sopraggiunte situazioni di conflitto di interessi o di sopraggiunta conoscenza delle suddette ipotesi nonché in caso di perdita dei requisiti di onorabilità e, contestualmente, ad astenersi dal compimento di qualunque atto, in maniera tale da garantire il permanere dei prescritti requisiti e la non sussistenza delle circostanze ostative, per l'intera durata dei lavori della commissione o dello svolgimento dell'incarico.

## 7.10 La formazione

Il programma della formazione relativa all'anticorruzione è stato trattato nel PIAO 2023-2025 al paragrafo 3.3.4 "Formazione del personale" della sottosezione 3.3 "Piano triennale dei fabbisogni del personale", cui si rimanda.

## 8. LA TRASPARENZA

Il D.Lgs 97/2016 ha modificato l'art. 10 del D.Lgs 33/2013, permettendo una rilevante semplificazione alle sin troppo complesse richieste dall'art.10, nella sua originaria versione. Intanto il programma triennale per la trasparenza sparisce come strumento autonomo di programmazione per divenire il contenuto di una sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione (in tale direzione già era indirizzato il PTPC dello scorso anno).

Inoltre la novella dà anche un taglio netto ad una serie di adempimenti previsti dal comma 2, che effettivamente tanti problemi di natura operativa ed applicativa aveva creato agli operatori.

Con la nuova formulazione del comma 1 dell'art. 10, ogni amministrazione deve indicare in una apposita sezione del Piano triennale di prevenzione della corruzione i Responsabili della trasmissione (**RT**), intesi come coloro che sono tenuti alla individuazione o elaborazione dei dati, e i Responsabili della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati (**RP**).

Di seguito si riporta l'elenco dei nomi dei Responsabili della Trasmissione dei dati (**RT**) e dei Responsabili della pubblicazione (**RP**) su Amministrazione Trasparente:

### SERVIZI SOCIALI

#### RT

MARIA CRISTINA PLESSI (Dirigente)

#### RP

SALVATORE SCLAFANI (Segreteria Amministrativa Settore Politiche sociali)

GIORGIA GIOVANARDI (Segreteria Amministrativa Settore Politiche sociali)

BARBARA MINGHELLI (Segreteria Amministrativa Settore Politiche sociali)

CESI PIZZOLLA (Segreteria Amministrativa Settore Politiche sociali)



## ISTITUZIONE SERVIZI ALLA PERSONA

RT

CLELIA CAVANI (Direttore Istituzione Servizi alla Persona)

RP

ANDREA RILEI (Istituzione Servizi alla Persona)

## SERVIZI FINANZIARI

RT

CLAUDIO TEMPERANZA (Dirigente)

PAOLA BERTELLI (Servizi Finanziari)

RP

SILVIA SCELSI (Servizi Finanziari)

PAOLA BERTELLI (Servizi Finanziari)

## SETTORE AMMINISTRAZIONE E SVILUPPO RISORSE UMANE (PERSONALE)

RT

RAFFAELE GUIZZARDI (Dirigente)

DANIELA MELLI (Settore Amm.ne e Sviluppo Risorse Umane - Personale)

RP

CLAUDIA ZINI ZANGHERI NEVIANI (Settore Amm.ne e Svil.R.U.- Personale)

LAURA PADERNI (Settore Amm.ne e Sviluppo Risorse Umane - Personale)

SAVERIO IACOI (Settore Amm.ne e Sviluppo Risorse Umane - Personale)

ELENA BEDESCHI (Settore Amm.ne e Sviluppo Risorse Umane - Personale)

GIGLIOLA CHELI (Settore Amm.ne e Sviluppo Risorse Umane - Personale)

ALESSANDRA CHESI (Settore Amm.ne e Sviluppo Risorse Umane - Personale)

MARIANNA FREZZA (Settore Amm.ne e Sviluppo Risorse Umane - Personale)

## SPORTELLO UNICO ATTIVITA' PRODUTTIVE – SUAP

RT

ANDREA ILLARI (Dirigente)

GIOVANNI D'ANDREA (SUAP)

RP

GIOVANNI D'ANDREA (SUAP)

## SERVIZIO SISMICA

RT

ANDREA ILLARI (Dirigente)

MARCELLO CERASO (Sismica)

RP

MARCELLO CERASO (Sismica)

## SERVIZI INFORMATIVI ASSOCIATI – SIA

RT

GIANLUCA TESORIATI (Responsabile SIA)

RP  
GERMANA VENTURELLI (SIA)  
LAURA ZONA (SIA)

#### CENTRALE UNICA DI COMMITTENZA – CUC

RT  
STEFANIA PIRAS (Dirigente)  
MARIA CRISTINA AURELI (CUC)

RP  
MARIA CRISTINA AURELI (CUC)  
COSTANZA FOCHETTI (CUC)  
ANGELO SILVESTRI (CUC)  
BARBARA BRUINI (CUC)  
MARIA GRAZIA TEGGI (CUC)  
ANNAMARIA CUTRIGNELLI (CUC)  
ROSSANA MICELI (CUC)

#### SERVIZIO PUBBLICITA' E AFFISSIONI

RT  
MONICA VENTURELLI (Dirigente)

RP  
ALESSIA MORETTI

#### SUB AMBITO MONTANO

RT  
LAURA ZONA (Responsabile)

RP  
LAURA ZONA (Sub Ambito Montano)

#### SERVIZIO SEGRETERIA GENERALE

RT  
GREGORIO MARTINO (Dirigente)  
ILARIA MASINI (Uff. Segreteria Generale)  
ELENA MACCHIONI (Uff. Segreteria Generale)  
SILVIA STEFANI (Uff. Staff Presidente)

RP  
ELENA MACCHIONI (Uff. Segreteria Generale)  
SILVANA GHINI (Ufficio. Segreteria Generale)  
SILVIA STEFANI (Uff. Staff Presidente)

Nell'allegato n. 2 "Elenco categorie dei dati soggetti a pubblicazione", al quale si rinvia, sono contenuti i tempi, i singoli obblighi di pubblicazione ed i relativi **RT** ed **RP**.

I dati devono essere pubblicati sul sito istituzionale [www.distrettoceramico.mo.it](http://www.distrettoceramico.mo.it) nella sezione "Amministrazione trasparente" realizzata in ottemperanza al D.lgs. 14 marzo 2013 n. 33.

La sezione "Amministrazione trasparente" è posta nella home page e facilmente raggiungibile attraverso un link. È organizzata in sotto - sezioni denominate conformemente agli allegati del

decreto, all'interno delle quali sono inseriti i documenti, le informazioni e i dati prescritti dal decreto.

L'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico pubblica i documenti, i dati e le informazioni in conformità alle prescrizioni in materia di trasparenza, con particolare riguardo a quelle di cui al D.lgs. 14 marzo 2013, n.33, delle linee guida approvate in proposito dall'ANAC (ultime v. delibera 1310/2016) e delle disposizioni in materia di riservatezza di dati personali (D.lgs 30 giugno 2003 n.196 – Codice in materia di protezione dei dati personali).

Per quanto riguarda i singoli gli obblighi di pubblicazione, i tempi ed i responsabili della pubblicazione si rimanda all'allegato n. 2 "Elenco categorie di dati soggetti a pubblicazione" del presente P.T.P.C.T. 2023- 2025.

Le P.A. non devono pubblicare:

- i dati personali non pertinenti compresi i dati previsti dall'art. 26 comma 4 c. del D. Lgs 33/2013 citato;
- i dati sensibili o giudiziari che non siano indispensabili rispetto alle specifiche finalità della pubblicazione;
- non sono pubblicabili le notizie di infermità, impedimenti personali o famigliari che causino l'astensione dal lavoro del dipendente pubblico;
- non sono nemmeno pubblicabili le componenti della valutazione o le altre notizie concernenti il rapporto di lavoro che possano rivelare le suddette informazioni;
- restano fermi i limiti previsti dall'articolo 24 della legge 241/1990, nonché le norme a tutela del segreto statistico.

I documenti contenenti informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblicati e mantenuti aggiornati.

L'aggiornamento dei dati, delle informazioni e dei documenti deve avvenire in modo "tempestivo" come stabilito dal decreto legislativo n.33/2013.

Non avendo il legislatore precisato cosa si intenda per "tempestività" si precisa quanto segue: è tempestiva la pubblicazione di dati, informazioni e documenti quando effettuata entro 15 (quindici) giorni dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e/o redazione di documenti, salvo che non sia diversamente stabilito nell'allegato n. 2 al PTPCT.

L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione ed è comunque valutato ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili, come stabilito negli artt. 46 e 47 del D.lgs. 33/2013, date anche le successive modifiche del D.lgs. 97/2016.

Nel 2022 al fine di promuovere maggiori livelli di trasparenza, si è proceduto alla istituzione della sezione "altri contenuti-altri bandi" dove sono pubblicati i bandi, gli avvisi, le manifestazioni d'interesse, ecc. per i quali non vi è l'obbligo di pubblicazione in "amministrazione trasparente" e non trovano collocazione nelle sezioni "bandi di gara e contratti" e "bandi di concorso".

## **9. ACCESSO**

Esistono attualmente tre tipologie di Accesso:

1. Accesso agli atti ex l.241/1990 o Accesso "documentale";
2. Accesso Civico "semplice";
3. Accesso Civico "generalizzato".

1. L'Accesso agli Atti ex 241/1990 o "documentale" persegue la finalità di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà partecipative e/o oppositive e difensive che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Riguarda la disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della 241/90 ed il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un "*interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*".

Inoltre risulta perentoriamente escluso l'utilizzo del diritto di accesso "documentale" al fine di sottoporre l'Amministrazione a un controllo generalizzato; in quanto l'Accesso ex 241 può consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti, ma non garantisce le esigenze di controllo diffuso del cittadino proposte dalle altre tipologie di Accesso, che devono consentire quindi un accesso meno in profondità, ma più esteso.

Vi saranno dunque ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso generalizzato.

2. L'Accesso Civico "semplice" rimane invece circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge; sovrapponendo al dovere di pubblicazione il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza.

3. L'Accesso Civico "generalizzato" si propone invece la finalità di informare in maniera generalizzata su atti, dati e documenti in possesso della Pubblica Amministrazione, stante i limiti proposti nell'art.5 e seguenti del d.lgs. 33/2013, come modificato ex d.lgs. 97/2016.

Entrambi gli Accessi Civici (punti 2 e 3) si configurano come diritto a titolarità diffusa, potendo essere attivati "*da chiunque*" e non essendo sottoposti ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente; per cui chiunque può esercitarli anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato. Non è necessario inoltre fornire alcuna motivazione per presentare l'istanza di Accesso Civico, in quanto si persegue lo scopo di rendere trasparente l'azione della pubblica amministrazione tramite la pubblicazione obbligatoria di determinati documenti, informazioni o dati ovvero di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche; oltre a promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

L'istanza di Accesso Civico può essere trasmessa per via telematica e risulta valida se:

- a) sottoscritta mediante la firma digitale o altre modalità tali da garantire la sicurezza, integrità e immodificabilità del documento e la sua riconducibilità all'autore, come previsto dalla normativa vigente (art. 20 CAD);
- b) l'istante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), nonché la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi;
- c) è sottoscritta e presentata unitamente alla copia del documento d'identità;
- d) trasmessa dall'istante mediante la propria casella di posta elettronica certificata/domicilio digitale.

L'istanza può essere presentata anche a mezzo posta, fax o direttamente presso l'ufficio protocollo o gli uffici che detengono i dati, le informazioni o i documenti, così come indicato nel Regolamento comunale in materia, secondo le previsioni dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. 33/2013,.

Laddove la richiesta di Accesso Civico non sia sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto a ricevere l'istanza, la stessa deve essere sottoscritta e presentata unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore, che va inserita nel fascicolo.

Se l'Accesso Civico ha a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, l'istanza deve essere indirizzata al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Nel caso di Accesso Civico Generalizzato l'istanza va indirizzata direttamente all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti.

Nel caso in cui l'Amministrazione, ad una richiesta di Accesso Civico generalizzato, individui soggetti controinteressati (ex art. 5-bis), è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, alla richiesta di accesso e il termine della richiesta è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati. Decorso tale termine, l'Amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione.

Il procedimento deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di 30 giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati.

- a) In caso di accoglimento, l'amministrazione provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti, o a pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale. Se la richiesta è accolta nonostante l'opposizione del controinteressato, l'Amministrazione ne dà comunicazione al controinteressato e provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato. Si tenga conto che nei casi di accoglimento della richiesta di accesso, il controinteressato può presentare richiesta di riesame.
- b) In caso di rifiuto, differimento e limitazione dell'accesso, esso deve essere motivato con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'articolo 5-bis del D.Lgs. 97/2016.

Secondo l'art. 5-bis, l'Accesso Civico è rifiutato nei casi in cui il diniego sia necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti alla sicurezza pubblica, nazionale e all'ordine pubblico; alla difesa e alle questioni militari; alle relazioni internazionali ed alla politica e stabilità finanziaria ed economica dello Stato; alla conduzione di indagini ed al regolare svolgimento di attività ispettive. Inoltre il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela degli interessi provati e, pertanto, della protezione dei dati personali (in conformità con la disciplina legislativa in materia), alla libertà ed alla segretezza della corrispondenza; agli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali. Infine si applica anche ai casi di Segreto di Stato.

Il diniego ad un Accesso Civico deve essere sempre motivato.

È importante poi sottolineare come non sia ammissibile una richiesta meramente esplorativa, volta semplicemente a "scoprire" di quali informazioni l'amministrazione dispone.

Le richieste infatti non devono essere generiche, ma consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione.

Allo stesso modo, nei casi particolari in cui venga presentata una domanda di accesso per un numero massivo, sovrabbondante, pervasivo o manifestamente irragionevole di documenti, la cui evasione imponga un carico di lavoro tale da paralizzare o rallentare eccessivamente, il buon funzionamento dell'amministrazione, la stessa può ponderare, da un lato, l'interesse dell'accesso del pubblico ai documenti e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, al fine di salvaguardare, in questi casi particolari e di stretta interpretazione, l'interesse ad un buon andamento dell'amministrazione.

Resta inoltre escluso che, per rispondere ad una richiesta di Accesso, l'amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso; non avendo l'obbligo di rielaborare i dati ai fini dell'accesso "generalizzato", ma solo a consentire l'accesso ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute e gestite dall'amministrazione stessa.

Infine il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.

Nell'anno 2018, nell'ottica dell'integrazione del PTPCT con il piano della Performance, sono stati previsti come obiettivi del servizio competente, l'approvazione del Regolamento sull'accesso agli atti così come innovato dal FOIA nonché la predisposizione ed attivazione del registro degli accessi. Il Consiglio dell'Unione con deliberazione n. 28 del 28/11/2018 ha approvato il regolamento ed istituito il registro degli accessi, inoltre i servizi competenti hanno attivato il registro degli accessi mediante supporto informatico che interagisce con il protocollo e la sezione Amministrazione Trasparente.

Nell'anno 2019, infatti, al fine di dare attuazione al regolamento, si è proceduto in primis all'inserimento sul sito internet del regolamento e dei moduli per l'esercizio del diritto di accesso e, quindi, alla istituzione e gestione di un "registro informatizzato" degli accessi tramite modulo Sicr@web.

Nell'anno 2022 le richieste di accesso civico generalizzato pervenute sono 2 e quelle di accesso civico semplice sono 2 ed hanno dato luogo ad un adeguamento nella pubblicazione dei dati. Il registro è stato pubblicato sul sito istituzionale con i dati degli accessi del 2022 ed è visibile nella sezione Amministrazione Trasparente>altri contenuti>accesso civico.

## **10. IL CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA**

Il controllo relativo al 1° semestre si è concluso positivamente e non ha fatto emergere la presenza di vizi tali da richiedere la formulazione di rilievi e le conseguenti direttive cui conformarsi. Ha riguardato la seguente tipologia di atti: 1) Determine dirigenziali; 2) Contratti.

Nell'ambito del Controllo successivo il Segretario Generale ha, ai sensi dell'art. 41 c. 1 del D.L. n. 66 del 24/4/2014, proceduto alla verifica dell'attestazione sia sull'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuate dopo la scadenza del termine previsto dall'art.1 c. 2 del D.Lgs n. 165/2001, che sull'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (tempi medi di pagamento) di cui all'art. 33 del D.Lgs n. 33/2013.

I risultati possono essere così sintetizzati:

|   |        |        |
|---|--------|--------|
| indicatore tempestività di pagamenti 1° trimestre | giorni | 02,54  |
| indicatore tempestività di pagamenti 2° trimestre | giorni | 05,58  |
| indicatore tempestività di pagamenti 3° trimestre | giorni | -0,20  |
| indicatore tempestività di pagamenti 4° trimestre | giorni | -10,40 |
| indicatore tempestività di pagamenti anno 2021    | giorni | 0,60   |

I tempi di pagamento di cui sopra, decisamente migliorati rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, sono indicativi del buon lavoro svolto nel corso degli anni e che ha portato ad un risultato con segno meno nel 3° e 4° trimestre e ad uno 0,60 nella media annuale. Il segno meno significa che i pagamenti sono stati effettuati prima dei canonici trenta giorni fissati dalla legge. La relazione è stata inviata a: 1) Presidente Unione; 2) Presidente Consiglio Unione; 3) Nucleo di Valutazione; 4) Collegio Revisori; 5) Dirigenti.

Il controllo relativo al 2° semestre è tutt'ora in corso.

Per l'anno 2023 si intende proseguire sulla medesima strada.

## **11. AZIONI DI SENSIBILIZZAZIONE E RAPPORTO CON LA SOCIETÀ CIVILE, INIZIATIVE DI COMUNICAZIONE**

Secondo il PNA, le pubbliche amministrazioni devono pianificare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura della legalità.

A tale scopo anche per il 2022 torna "GenerAzione Legale - Il Distretto Ceramico per la legalità", nella "Settimana della legalità" promossa dall'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico nei territori di Fiorano Modenese, Formigine, Maranello, Prignano sulla Secchia e Sassuolo con il patrocinio della Regione Emilia-Romagna.

Dopo il successo delle passate edizioni – una scommessa delle amministrazioni comunali che hanno deciso di investire su un appuntamento dedicato al tema della legalità, espressamente rivolto, in particolare, alle generazioni più giovani, ma aperto a tutta la cittadinanza ed ai dipendenti – anche per quest'anno saranno in programma diversi appuntamenti nei cinque comuni, tra incontri con i testimoni della lotta alla illegalità e alle mafie, seminari di esperti, laboratori, film, musica, teatro. Il programma è ancora in corso di definizione.

Ulteriore punto di contatto con l'esterno è costituito dall'attuale sito istituzionale, dove l'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico conformandosi alla disciplina della trasparenza, ha creato nell'home page un'apposita sezione denominata "Amministrazione trasparente". Nella realizzazione del sito sono state osservate le "Linee guida per i siti web della Pubblica Amministrazione"; il sito inoltre viene gestito con particolare attenzione alle esigenze degli utenti, cercando di privilegiare l'immediatezza e la comprensibilità delle informazioni, garantendo allo stesso tempo gli obblighi previsti dalla normativa in materia. Per questo motivo nella home page del sito sono presenti aree dedicate rispettivamente alle ultime novità, alle notizie "in evidenza", ossia comunicazioni di particolare rilevanza che necessitano di ampia visibilità, nonché gli eventi che si svolgono nel territorio; inoltre è possibile accedere all'elenco completo degli uffici dell'Ente e ai relativi contatti.

L'Ente ha previsto lo sviluppo dei servizi online in coerenza con i processi di accessibilità, semplificazione e dematerializzazione avviati negli anni scorsi all'interno dei processi di lavoro (applicativi gestionali della contabilità, del protocollo, per la produzione degli atti amministrativi, per l'estensione dell'uso della firma digitale e la produzione e conservazione della documentazione digitale).

La trasparenza amministrativa viene assicurata attraverso la pubblicazione dei dati e delle informazioni obbligatorie per legge.

L'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico mette a disposizione due strumenti per consultare gli atti amministrativi di propria competenza:

- l'Albo Pretorio online: è lo spazio dedicato all'affissione degli atti destinati, per legge, regolamento o disposizione comunale, alla conoscenza pubblica. L'Albo Pretorio on line assolve agli obblighi di pubblicità legale previsti dalla l. 69/2009
- Delibere e Determinazioni: è possibile consultare gli atti adottati dagli organi di indirizzo politico e dirigenziali nel seguente modo: - gli Atti a partire dalla data del 10/09/2014 rimangono disponibili per la consultazione, una volta terminata la pubblicazione, nella Sezione Storico Atti accessibile dall'Albo Pretorio; - gli Atti precedenti alla data del 10/09/2014 sono consultabili dalla sezione Amministrazione Trasparente – Provvedimenti.



Il sito web continuerà ad essere il canale privilegiato per diffondere la conoscenza sulle iniziative, i documenti e le innovazioni che scaturiranno dagli incontri con la comunità.

## **12. DISPOSIZIONI FINALI**

Con l'approvazione del presente PTPCT sono abrogate le disposizioni interne in contrasto con lo stesso.

I dati raccolti in applicazione del presente piano vengono trattati in osservanza delle norme stabilite nel Regolamento UE n. 679/2018, nel D.Lgs. 101/2018, nel D.lgs 196/2003 e nelle disposizioni del Garante Privacy.

L'aggiornamento sarà pubblicato sul sito web dell'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico, sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Altri contenuti – Corruzione" corredato da:

- Allegato n. 1) Tabella della Mappa dei rischi e relative misure di contrasto;
- Allegato n. 2) Elenco categorie di dati soggetti a pubblicazione;
- Allegato n. 3) Whistleblowing- Modulo segnalazioni.