



Cremona

COMUNE DI CREMONA
Area Segretario Generale

Ufficio Anticorruzione e Trasparenza



Comune di Cremona

**PIANO TRIENNALE
DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
E DELLA TRASPARENZA
2020- 2022**

Report 2019

Aggiornamento 2020

Indice generale

1	PREMESSE	4
1.1	Quadro normativo di riferimento	4
1.2	Procedimento di elaborazione ed adozione del piano	5
1.3	Breve inquadramento del fenomeno corruttivo	6
2	I SOGGETTI DEL SISTEMA DI PREVENZIONE: AMBITI E RUOLI	8
2.1	Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza	8
2.1.1	L'Ufficio Anticorruzione e Trasparenza	9
2.2	Gli organi di indirizzo politico	10
2.2.1	Consiglio Comunale	10
2.2.2	Giunta Comunale	10
2.2.3	4^ Commissione Consiliare Permanente Cultura	10
2.3	I dirigenti	11
2.4	La Conferenza dei Dirigenti	12
2.5	La Rete dei Referenti per l'anticorruzione e la trasparenza	12
2.6	I dipendenti	14
2.7	Il Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA)	14
2.8	Il Nucleo di Valutazione	15
2.9	Organismi controllati e partecipati	15
3	IL PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	20
3.1	ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO	20
3.1.1	Contesto popolazione	20
3.1.2	Stranieri	21
3.1.3	Struttura demografica del Comune di Cremona a confronto	23
3.1.4	Contesto socioeconomico	25
3.1.5	Qualità della vita	28
3.1.6	Contesto sicurezza	28
3.2	ANALISI DEL CONTESTO INTERNO	32
3.2.1	Risorse umane	32
3.2.2	Peculiarità organizzative	33
3.3	AREE DI RISCHIO GENERALI	40
3.4	MAPPATURA DEI PROCESSI	42
3.5	VALUTAZIONE DEL RISCHIO	45
3.6	TRATTAMENTO DEL RISCHIO E MISURE PREVENTIVE	46
3.6.1	Misure Obbligatorie	47
3.6.2	Misure specifiche ed ulteriori	74
3.7	Monitoraggio	79
3.7.1	Controlli a campione	79
3.7.2	Rendicontazione semestrale dei dirigenti sull'efficacia delle misure preventive	80
3.7.3	Flussi informativi periodici da parte dei referenti dei vari settori/servizi/uffici	80
4	INIZIATIVE DI SENSIBILIZZAZIONE DELLA SOCIETÀ CIVILE SULLA CULTURA DELLA LEGALITÀ	81
4.1	Adesione alla campagna nazionale "Contro la corruzione riparte il futuro. Trasparenza a costo Zero"	81
4.2	Adesione all'Associazione Avviso Pubblico	81
4.3	Istituzione della "Giornata della Trasparenza e dell'Anticorruzione" del Comune di Cremona	82
4.4	Protocollo d'intesa con il Coordinamento Provinciale di LIBERA	82
4.5	Costituzione dell'Osservatorio comunale per la trasparenza e la legalità	82



4.6	<u>Patto etico in materia di appalti.....</u>	<u>83</u>
4.7	<u>Istituzione del Centro di Competenze per la Legalità (C.C.L.) tra i Comuni di Bergamo, Brescia, Cremona e Mantova.....</u>	<u>83</u>
4.7.1	<u>Adesione alla community “Rete Comuni” ANCI LOMBARDIA.....</u>	<u>84</u>
4.8	<u>Progetto "La voce che rompe il silenzio – Strategie di ascolto e sostegno per le vittime di violenza mafiosa/criminalità organizzata".....</u>	<u>85</u>
4.9	<u>PATTO DI INTEGRITA’.....</u>	<u>85</u>
5	<u>CONCLUSIONI.....</u>	<u>86</u>

1 PREMESSE

Con la redazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) 2020-2022 il Comune di Cremona intende proseguire nel recepimento e nell'attuazione delle prescrizioni normative contenute nella Legge n. 190/2012 e nel D. Lgs. 33/2013, così come modificati ed integrati dal D. Lgs. 97/2016, nonché adeguarsi alle indicazioni ANAC – Autorità nazionale Anticorruzione (PNA – Piano Nazionale anticorruzione; Linee guida).

Il presente Piano comprende, oltre al quadro normativo di riferimento e all'illustrazione degli attori coinvolti, un'analisi di contesto, una valutazione del rischio delle attività/processi dell'Ente maggiormente esposti al fenomeno corruttivo e una pianificazione di misure atte a prevenire e contrastare l'illegalità e la corruzione, in conformità alle linee guida prescritte nel Piano Nazionale Anticorruzione e secondo gli orientamenti della competente Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), nonché in attuazione delle Linee di Mandato del Sindaco.

L'adozione del PTPCT rappresenta pertanto un'importante occasione per il Comune di Cremona di affermazione della cultura della legalità e della buona amministrazione. Il presente Piano si sviluppa in continuità con i precedenti, integrandone alcuni aspetti, ed approfondendone altri.

1.1 Quadro normativo di riferimento

Con la Legge n. 190/2012, entrata in vigore il 28 novembre 2012, sono state approvate le norme per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

Tale disposizione legislativa è stata introdotta a seguito delle ripetute sollecitazioni da parte degli organismi internazionali affinché l'Italia si adeguasse e normasse in maniera organica un sistema di prevenzione della corruzione, a livello nazionale con l'approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.), a livello decentrato con l'obbligo per ogni amministrazione pubblica di adottare un proprio Piano triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.C.P.), perseguendo tre obiettivi principali:

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

Il primo P.N.A., approvato in data 11 settembre 2013, rappresenta uno strumento in tal senso ed aveva la finalità di fornire linee-guida e direttive affinché le pubbliche amministrazioni potessero applicare in maniera uniforme ed omogenea le misure preventive in materia di anticorruzione.

Il concetto di corruzione preso a riferimento ha un'accezione più ampia rispetto alle fattispecie penalistiche: esso infatti comprende non soltanto l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del Codice Penale, ma anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione, a causa dell'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Più precisamente, la nozione di corruzione in tale contesto coincide con la "maladministration" intesa come assunzione di decisioni devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari, in grado di

pregiudicare l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse; non sempre le risorse scambiate tra corrotto e corruttore hanno natura monetaria, potendo consistere in favori, voti di scambio e altre utilità.

L'assetto normativo in materia di prevenzione della corruzione è completato con il contenuto dei decreti di attuazione della legge n. 190/2012, in particolare:

- d.lgs 31 dicembre 2012, n. 235 (in materia di incandidabilità e divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo)
- d.lgs 14 marzo 2013, n. 33 (obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pp.aa.), integrato con le disposizioni del D. Lgs. 25 maggio 2016 n. 97
- d.lgs 8 aprile 2013, n. 39 (inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pp.aa.)
- DPR 16 aprile 2013, n. 62 (Codice di comportamento per i dipendenti delle pp.aa.)
- D. Lgs. 25 maggio 2016, n.97, di modifica della L. 190/2012 e del D. Lgs. 33/2013 (revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza).

Con l'art. 19, comma terzo, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella Legge 11 agosto 2014, n. 114, è intervenuto un importante piano di riordino dell'intera A.N.A.C. non meramente ricognitivo delle disposizioni del passato (come ad esempio la fusione tra Anac e Avcp), ma in un'ottica innovativa, con l'attribuzione all'Autorità di poteri e compiti ulteriori, in una chiara nuova e più rafforzata funzione istituzionale di contrasto al fenomeno corruttivo. L'A.N.A.C. ha inoltre approvato, con deliberazione n. 81 del 3 agosto 2016, il Piano Nazionale Anticorruzione 2016.

Ulteriore novità normativa è la legge 30 novembre 2017, n. 179, sulla tutela del dipendente che segnala reati o irregolarità (c.d. whistleblower), entrata in vigore il 29/12/2017.

Aggiornamento 2020

Con delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019 è stato approvato definitivamente il Piano Nazionale Anticorruzione 2019, che si concentra soprattutto sulla parte generale del piano stesso, rivista ed integrata con gli orientamenti maturati nel tempo con i vari aggiornamenti precedenti, per fornire uno strumento univoco per l'applicazione della normativa di riferimento.

Il Piano prevede anche tre allegati: indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi, (Allegato 1); rotazione "ordinaria" del personale (Allegato 2); riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del RPCT (Allegato 3).

1.2 Procedimento di elaborazione ed adozione del piano

Ai sensi dell'art. 1, commi 5 e 60, della L. 190/2012, ogni amministrazione entro il 31 gennaio adotta un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C), da aggiornare annualmente; esso è il documento fondamentale dell'Amministrazione per la definizione della strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo.

Il Piano rappresenta un documento di natura programmatica, contenente tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori, tenuto conto delle funzioni proprie svolte dall'Ente e della specifica realtà amministrativa.

A livello di ente, il Piano è coordinato con tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nel Comune di Cremona.

Nelle more dell'adozione del primo Piano Nazionale Anticorruzione, approvato con delibera Civit (oggi Anac) n. 72 del 11 settembre 2013, già il 30 maggio 2013 il Comune di Cremona, mediante deliberazione di Giunta Comunale n. 69, aveva approvato le prime misure in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno della corruzione.

Il documento prevedeva una prima analisi delle attività e mappatura dei processi con indicazione dei settori e delle attività particolarmente esposti al rischio corruttivo, prescriveva già alcune misure preventive da porre in essere e formulava anche indirizzi generali sulle modalità di stesura dei provvedimenti amministrativi, sull'espletamento di particolari procedimenti amministrativi, sul codice di comportamento, sulla formazione del personale.

Negli anni successivi si è provveduto all'approvazione del piano con i seguenti atti:

Deliberazioni Giunta Comunale	
N. 16	30/01/2014
N. 13	28/01/2015
N. 11	27/01/2016
N. 14	25/01/2017
N. 25	31/01/2018
N. 22	30/01/2019

Secondo le disposizioni vigenti, il presente Piano viene predisposto dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, copre l'arco temporale 2020-2022, e l'organo competente all'adozione è la Giunta Comunale, che delibera annualmente entro il 31 Gennaio.

1.3 Breve inquadramento del fenomeno corruttivo

“La corruzione è un male in sé, a prescindere dalla natura degli effetti ulteriori, positivi o negativi, che può eventualmente produrre. E questo per l'elementare ragione che una società corrotta non può essere né libera, né giusta, né aperta.” (prof. L. Ricolfi)

Risulta importante un inquadramento sociologico del fenomeno corruttivo nel nostro Paese. Nel 2018 in Italia sono state pronunciate n.114 sentenze di condanna per "corruzione" e sono 772 i casi in corso di indagini o pendenti nei tre gradi di giudizio. I settori più interessati dal fenomeno corruttivo risultano la pubblica amministrazione, gli appalti pubblici e la sanità. (fonte: "Mappiamo la corruzione" di Transparency International Italia - 2018).

E' indubbio che la corruzione produca molteplici effetti negativi:

- sull'economia, sottraendo cifre consistenti a quella reale;

- sulla crescita;
- sulla credibilità internazionale, allontanando gli investimenti esteri.

Inoltre la corruzione:

- genera sprechi di danaro pubblico, per opere non necessarie e mancati efficientamenti;
- distorce il libero mercato e la concorrenza;
- comporta un incremento dei fenomeni di usura;
- genera i fallimenti di imprese sane;
- frena la competitività delle imprese e gli investimenti sulla loro organizzazione;
- incide sui livelli occupazionali;
- rallenta l'innovazione e la ricerca;
- allunga i tempi di risposta e incrementa la burocrazia.

Infine, il fenomeno corruttivo induce le seguenti distorsioni:

- demolizione della fiducia dei cittadini verso le istituzioni e della coesione sociale;
- lesione del principio di uguaglianza e giustizia sociale;
- condizionamento del processo decisionale pubblico;
- distorsione delle competizioni elettorali;
- rafforzamento della criminalità organizzata.

La corruzione che coinvolge direttamente i detentori di cariche politico-istituzionali appare in crescita, sempre più orientata al perseguimento di vantaggi personali e maggiormente organizzata attraverso reti stabili che piegano ai loro interessi la gestione della cosa pubblica (Rapporto 2016 Fondazione RES *“La corruzione politica al Nord e al Sud – I cambiamenti da Tangentopoli a oggi”*).

In data 17 ottobre 2019 l'Anac ha pubblicato *“La corruzione in Italia (2016-2019) – Numeri, luoghi e contropartite del malaffare”*, rapporto elaborato sulla base dei provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria. In particolare, con il contributo della Guardia di Finanza, l'Anac ha analizzato i provvedimenti giudiziari emessi nell'ultimo triennio per desumerne gli elementi caratteristici al fine di ricavarne importanti fattori e indici sintomatici di comportamenti corruttivi. In estrema sintesi, sono emersi i seguenti dati:

- 152 episodi di corruzione tra agosto 2016 e agosto 2019;
- interessate tutte le regioni, ad eccezione di Friuli Venezia Giulia e Molise, con picco di Sicilia (18,4% del totale) e a seguire Lazio, Campania, Puglia e Calabria;
- il 74% delle vicende (113 casi) ha riguardato l'ambito dei lavori pubblici, comprendente anche interventi di riqualificazione e manutenzione; a seguire il comparto legato al ciclo dei rifiuti;
- modalità operative “raffinate” mediante la costruzione di bandi di gara “sartoriali”;
- coinvolgimento del decisore pubblico, in particolare politici (43 politici arrestati, di cui 20 sindaci);
- i Comuni risultano gli enti maggiormente a rischio;
- si assiste al fenomeno della c.d. “smaterializzazione” della tangente, cioè una sempre minor ricorrenza alla contropartita economica, a fronte di nuove e più concrete forme di corruzione, quali il posto di lavoro o l'assegnazione di incarichi professionali, benefit di diversa natura (benzina, pasti, pernotti) e altre singolari ricompense (ristrutturazioni e altri lavori). Alla luce di questo report, Anac ribadisce la necessità e l'importanza di perseguire nel rafforzamento degli strumenti preventivi.

2 I SOGGETTI DEL SISTEMA DI PREVENZIONE: AMBITI E RUOLI

2.1 Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) ha un ruolo centrale e fondamentale nell'ambito della normativa specifica. La L.190/2012 stabilisce che il responsabile della prevenzione della corruzione venga individuato dall'organo di indirizzo politico tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio. Questo criterio è volto ad assicurare che il RPCT sia un dirigente stabile dell'amministrazione, con un'adeguata conoscenza della sua organizzazione e del suo funzionamento, dotato della necessaria imparzialità ed autonomia valutativa che ne assicura la stabilità della posizione. Negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel Segretario Comunale, salva diversa e motivata determinazione.

In particolare, l'RPCT, in condizioni di indipendenza e di garanzia, ulteriormente rafforzate dal D. Lgs. 97/2016, ha i seguenti compiti:

1. elaborare il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, e proporlo alla Giunta Comunale per l'approvazione;
2. verificare l'efficace attuazione e l'idoneità del Piano;
3. comunicare all'intera struttura le misure anticorruzione e trasparenza adottate, attraverso il PTPCT, e le relative modalità di attuazione;
4. vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano;
5. proporre le modifiche al Piano qualora ve ne sia la necessità;
6. organizzare l'attività di formazione del personale sulle tematiche dell'anticorruzione e della trasparenza;
7. predisporre la relazione annuale sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione, che trasmette all'organo politico, all'Organismo Interno di Valutazione (OIV) e che viene pubblicata sul sito istituzionale dell'ente;
8. segnalare all'organo politico e all'OIV eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione delle misure previste dal Piano;
9. quando richiesto, interloquire con Anac sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza;
10. quale responsabile della trasparenza, svolgere un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa, assicurando completezza, chiarezza e aggiornamento delle informazioni pubblicate, segnalando le eventuali inadempienze all'organo politico, all'OIV, all'Anac e nei casi più gravi all'Ufficio Disciplinare;
11. occuparsi dei casi di riesame dell'accesso civico (si veda oltre);
12. curare la diffusione della conoscenza del Codice di Comportamento e il monitoraggio della sua attuazione.

In capo al RPCT la normativa prevede attualmente responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione. In caso di commissione di reati, il Responsabile può risultare esente da responsabilità qualora

dimostri di aver proposto un Piano con misure adeguate e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza dello stesso.

Sulla corretta interpretazione dei compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza è stata investita l'Anac, la quale ha espresso il suo parere attraverso la delibera n. 840 del 2 ottobre 2018. Nella stessa, l'Autorità, dopo una preliminare ricognizione delle norme che delineano ruolo, compiti e responsabilità del RPCT trae alcune informazioni conclusive utili a perimetrarne i poteri nell'ambito delle attività di verifica e controllo attribuitegli dalla legge.

Ulteriori chiarimenti su ruolo e compiti del RPCT sono indicati nel PNA 2019 sia nella parte generale che nell'allegato 3 al Piano.

È inoltre da citare che ANAC ha approvato con provvedimento del Consiglio dell'Autorità del 18/07/2018 il "Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del RPCT per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione".

A seguito dell'unificazione tra Piano di Prevenzione della Corruzione e Programma della Trasparenza, prevista dal D. Lgs. 97/2016, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione coincide anche con il Responsabile della Trasparenza.

Con decorrenza dal 6 novembre 2017, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza per il Comune di Cremona è la dr.ssa **Gabriella Di Girolamo** (Decreto Sindacale del 06.11.2017 P.G. 75782 del 09/11/2017), Segretario Generale, nominata a partire dal 1 novembre 2017, confermata successivamente con decreto sindacale P.G. 45919 del 14/09/2019, fino alla scadenza dell'attuale mandato amministrativo (giugno 2024)

2.1.1 L'Ufficio Anticorruzione e Trasparenza

Successivamente all'approvazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e in materia di trasparenza, al fine di garantire un adeguato supporto al Segretario Generale negli adempimenti connessi nell'ambito della struttura organizzativa dell'Ente, è stato istituito un apposito ufficio, denominato Ufficio Anticorruzione e Trasparenza.

All'ufficio è assegnata la dr.ssa Viviana Vicini, istruttore amministrativo a tempo pieno ed indeterminato con laurea v.o. in Giurisprudenza.

L'ufficio inoltre fa riferimento al dr. Mariano Venturini, istruttore direttivo a tempo pieno ed indeterminato incaricato di Posizione Organizzativa (Servizio Segreteria Generale), con laurea v.o. in Giurisprudenza, il cui curriculum vitae è pubblicato sul sito istituzionale al seguente link(https://www.comune.cremona.it/sites/default/files/allegati/2016/03/cv_venturini_2016.pdf)

Dal 19 novembre 2018 al 15 ottobre 2019 ha prestato servizio presso l'Ufficio—una tirocinante, con laurea magistrale in Giurisprudenza, con compiti di supporto all'Ufficio.
Dal 15 gennaio 2019 al 14 gennaio 2020 è stata in servizio altresì una volontaria del Servizio Civile Nazionale di supporto alle attività dell'Ufficio collaborando alla realizzazione del progetto: "ADESSO FACCIAMO I CONTI!"

2.2 Gli organi di indirizzo politico

2.2.1 Consiglio Comunale

2.2.2 Giunta Comunale

2.2.3 4[^] Commissione Consiliare Permanente Cultura

Negli aggiornamenti annuali al PNA, l'Autorità analizzando i vari PTPC ha messo in luce criticità anche in merito allo scarso coinvolgimento dei componenti degli organi di indirizzo politico in senso ampio.

E' pur vero che, alla luce della disciplina vigente, gli organi di indirizzo politico dispongono di competenze rilevanti nel processo di individuazione delle misure preventive, nella nomina del Responsabile e nell'adozione del Piano. Risulta invece molto attenuata la loro responsabilità sulla qualità delle misure adottate in quanto possono essere chiamati a rispondere solo in caso di mancata adozione del Piano, a cui viene equiparata anche l'assenza di elementi minimi.

Anche la disciplina del processo di formazione del Piano non impone una consapevole partecipazione degli organi di indirizzo politico.

Nel quadro normativo attuale che risulta ancora in evoluzione, sull'invito espresso di ANAC di procedere ad una maggiore condivisione delle misure preventive, sia nella fase di individuazione che in quella dell'attuazione, il Comune di Cremona intende adottare una metodologia di pianificazione che si presti ad un maggior coinvolgimento degli attori interessati.

La Giunta Comunale, avente compiti esecutivi, è anche l'organo individuato dalla normativa per la formale adozione del presente Piano con propria deliberazione, su proposta del RPCT.

A seguito delle consultazioni amministrative di maggio 2014 e fino a giugno 2019, nella Giunta del Comune di Cremona è stato presente per la prima volta un Assessorato con specifiche deleghe in materia di Anticorruzione e Trasparenza, a testimonianza dell'attenzione dell'amministrazione attuale verso le tematiche della cultura della legalità, dell'anticorruzione e della trasparenza; la parte 4 del presente Piano relazione sulle principali iniziative attività coordinate dall'assessorato. (si veda oltre).

Era stata anche nominata, quale organo consultivo del Consiglio Comunale, la Commissione Consiliare Permanente attinente la trasparenza, l'anticorruzione, l'antimafia e i progetti europei, con competenze specifiche nelle materie trattate dal presente Piano.

Con il nuovo mandato amministrativo, a partire da giugno 2019 le deleghe in materia di trasparenza fanno riferimento all'Assessore all'Istruzione e alle Risorse Umane (dr.ssa Maura Ruggeri), mentre quelle in materia di legalità sono state assegnate all'Assessore ai Sistemi Culturali, Giovani, Politiche della Legalità (dr. Luca Burgazzi).

L'organo consultivo del Consiglio Comunale, competente per anticorruzione e trasparenza, ora risulta la 4[^] Commissione Consiliare Permanente – Cultura (Presidente Cons. Zucchetti Franca).

2.3 I dirigenti

I dirigenti, in quanto responsabili degli uffici, per quanto di rispettiva competenza:

- promuovono l'attività di prevenzione tra i propri collaboratori;
- partecipano attivamente all'analisi dei rischi;
- propongono le misure di prevenzione relative ai processi di propria competenza;
- assicurano l'attuazione delle misure nei processi di propria competenza;
- garantiscono un tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini della trasparenza nell'apposita sezione “*Amministrazione trasparente*” del sito web del Comune di Cremona, tenendo presente che i dati trasmessi devono garantire l'integrità ed il costante aggiornamento, devono soddisfare le caratteristiche di completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità nonché conformità ai documenti originali.

La condivisione del presente Piano, sia nella fase di predisposizione che in quella di attuazione, avviene periodicamente anche attraverso la partecipazione dei dirigenti alle conferenze dirigenziali tenute dal Segretario Generale.

Semestralmente poi i dirigenti sono tenuti a rendicontare al RPCT l'attuazione delle misure preventive adottate dal Piano, mediante la compilazione di un'apposita griglia di rilevazione, i cui contenuti sono riportati nel paragrafo relativo al monitoraggio. (scheda allegato A1)

A partire dal Piano della Performance 2016-2018, nella valutazione della performance organizzativa dirigenziale il Nucleo di Valutazione dell'ente verifica l'ottemperanza in particolare a cinque obblighi, quali:

- rispetto dei termini procedurali;
- contenimento delle fattispecie di affidamento diretto di appalti di servizi, lavori e forniture;
- rispetto del più generale divieto di rinnovi e proroghe contrattuali;
- distinzione, nell'ambito dei procedimenti amministrativi, della figura del Responsabile del Procedimento, rispetto a quella del Responsabile del Provvedimento finale;
- numero di accessi civici pervenuti ai sensi dell'art. 5 del Decreto Legislativo 33/2013,

integrati successivamente con:

- osservanza del regolamento per l'attribuzione degli incarichi ai dipendenti;
- controlli a campione su autocertificazioni;
- attestazione sull'assenza di conflitto di interessi.

La mancata attuazione degli obblighi su anticorruzione e trasparenza è ancorata ad una riduzione del punteggio all'interno del-sistema premiale.

2.4 La Conferenza dei Dirigenti

La Conferenza dei Dirigenti è disciplinata dal Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 201 del 1° dicembre 2011. Essa rappresenta un organismo di supporto del Segretario Generale, con funzioni informative, consultive e propositive in ordine alle problematiche gestionali di carattere intersettoriale e per ogni altra materia che il Segretario Generale intenda sottoporre all'attenzione di tutti i dirigenti.

La Conferenza, le cui sedute sono verbalizzate, è presieduta dal Segretario Generale e viene convocata periodicamente per discutere di argomenti trasversali a tutto l'Ente, come avviene, nel caso di specie, per la tematica dell'Anticorruzione e della Trasparenza.

2.5 La Rete dei Referenti per l'anticorruzione e la trasparenza

Con decreto del Segretario Generale (P.G. 10178 del 07/02/2018) è stata aggiornata la Rete dei Referenti per l'anticorruzione e la trasparenza di ente, la cui composizione è pubblicata sul sito istituzionale in Amministrazione Trasparente - Altri contenuti - Dati ulteriori. Tale articolazione trova conferma nelle indicazioni del Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (approvato da ANAC con atto del 3 agosto 2016) in cui si privilegia un modello a rete di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi, *“in cui il RPCT possa effettivamente esercitare i poteri di programmazione, impulso e coordinamento e la cui funzionalità dipende dal coinvolgimento e dalla responsabilizzazione di tutti coloro che, a vario titolo, partecipano dell'adozione e dell'attuazione delle misure di prevenzione”*, impostazione confermata anche dal PNA 2018.

I dipendenti individuati sono stati inizialmente destinatari di formazione specifica, articolata in due incontri, per una durata complessiva di otto ore, tenuti nelle giornate del 16 e del 24 giugno 2016, con le docenze del Segretario Generale, del responsabile del Servizio Segreteria Generale e Anticorruzione e Trasparenza e successivamente aggiornati.

La formazione continua per i dipendenti-referenti si rende necessaria e propedeutica alla collaborazione sistematica che si intende attivare tra gli stessi, il RPCT e l'Ufficio Anticorruzione e Trasparenza, a presidio dell'alimentazione dei flussi informativi previsti dal vigente PTPCT.

In particolare i referenti presidiano i flussi informativi (rilevati attraverso apposita scheda – vedi allegato scheda), aventi ad oggetto elementi di particolare rilevanza quali:

- affidamenti diretti
 - proroghe/rinnovi
 - osservanza termini procedurali
 - richieste di accesso civico
 - osservanza distinzione tra Resp. Procedimento e Resp. Provvedimento finale
- e,

relativamente all'area Contratti pubblici,

- gare con unica offerta
- gare con medesimo aggiudicatario
- modificazioni contrattuali successive all'aggiudicazione
- varianti in corso d'opera
- modifiche ai cronoprogrammi nell'esecuzione delle prestazioni
- scostamenti significativi tra costo finale e costo previsto in progetto
- subappalti
- ricorsi e contenzioso su gare e affidamenti
- provvedimenti o notizie provenienti da organi di polizia giudiziaria
- richieste di assistenza giudiziaria inoltrate da dipendenti.

Con la Rete dei Referenti così costituita si è intrapresa una serie di incontri periodici intesa in un'ottica propositiva su strumenti/misure organizzative nella direzione della massima trasparenza e della prevenzione della corruzione.

REPORT 2019		
INCONTRI CON RETE REFERENTI ANNO 2019		
N. incontro	Data incontro	Tema trattato
1	07/03/2019	1) illustrato il PTPCT 2019-2021, con le novità salienti e gli obiettivi 2019, con particolare riferimento alla Trasparenza e a tutti gli obblighi di pubblicazione nella sezione Amministrazione Trasparente. Richiesto da parte del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ai vari Referenti di formulare osservazioni in merito all'utilizzo del nuovo software atti. Sensibilizzati i referenti al controllo degli adempimenti di trasparenza a causa del venir meno di alcuni automatismi di pubblicazione legati al precedente software di gestione sostituiti dalle funzioni da utilizzare per attivare gli automatismi del nuovo applicativo atti. 2) ruolo dei Referenti, con riferimento alla fase di monitoraggio (rendicontazione flussi informativi) e chiarimenti riguardanti la scheda di rilevazione relativa al 2° semestre 2018 3) sensibilizzazione sul tema dell'antiriciclaggio e illustrazione attività svolte dal Comune di Cremona e iniziative future.
2	02/10/2019	1) illustrato l'aggiornamento della scheda di rilevazione semestrale dirigenti/referenti. Confronto



con i referenti per chiarire eventuali dubbi relativi alle singole misure previste nella stessa.

- 2) sensibilizzazione in tema di obblighi di trasparenza e tempestività nell'aggiornamento dei dati pubblicati
- 3) richiesta puntualità nella stesura degli atti con riferimento alla normativa da citare nelle premesse
- 4) sensibilizzazione riguardo alla raccolta dei curricula degli incaricati con riferimento in particolare ai dati sensibili da oscurare in funzione della pubblicazione
- 5) richiamo alla differenza tra accesso agli atti ex l. 241/1990 e accesso civico e generalizzato ex d.lgs. 33/2013. Sensibilizzazione all'utilizzo della modulistica presente sullo sportello telematico.

2.6 I dipendenti

Tutti i dipendenti :

- partecipano alla fase di valutazione del rischio;
- sono tenuti all'osservanza delle disposizioni contenute nel presente Piano, sia in termini di prevenzione della corruzione, sia in termini di trasparenza;
- garantiscono il rispetto delle prescrizioni contenute nel Codice di Comportamento dell'amministrazione;
- partecipano alla formazione e alle iniziative di aggiornamento periodiche sulle tematiche dell'anticorruzione e della trasparenza.

Il presente Piano, una volta adottato, verrà pubblicato, come di consueto, sulla Intranet interna per consentirne la maggior diffusione possibile.

2.7 Il Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RSA)

Ogni stazione appaltante è tenuta a nominare il soggetto responsabile (RSA) dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante stessa, pena la nullità degli atti adottati e la responsabilità amministrativa e contabile dei funzionari responsabili (ex art.33-ter, co.1°, del D.L.179/2012, inserito dalla legge di conversione n.221/2012, che ha previsto l'istituzione dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (ex AVCP), nell'ambito della Banca Dati Nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), di cui all'art.62-bis del D.Lgs.82/2005 "Codice dell'Amministrazione digitale").

L'individuazione del RSA è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

Con Decreto del Direttore Generale del 4 dicembre 2013 (PG n. 62850 del 06/12/2013), è stato individuato, quale RSA del Comune di Cremona, l'avv. Ghilardi Lamberto, dirigente del Settore C.U.A , Avvocatura, Contratti e Patrimonio dell'Ente, correttamente profilato per

operare nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), come da comunicato Presidente Anac del 28/12/2017. Il decreto di nomina è pubblicato sul sito istituzionale in Amministrazione Trasparente – Altri contenuti – dati ulteriori.

2.8 Il Nucleo di Valutazione

Il N.d.V. dell'Ente, in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, ha i seguenti compiti:

- verifica la coerenza degli obiettivi di performance con le prescrizioni in tema di prevenzione della corruzione e di trasparenza amministrativa;
- partecipa alla fase di individuazione del rischio e delle relative misure preventive;
- supporta il Responsabile della prevenzione nell'attività di monitoraggio;
- attesta il rispetto degli obblighi di trasparenza amministrativa.

Come da decreto sindacale del 9 novembre 2017 (prot. Gen. 76676/2017) e successive integrazioni (decreto sindacale del 20/03/2018 PG. 2176 del 22/03/2018), il Nucleo di Valutazione del Comune di Cremona risulta così composto:

COMPONENTI	RUOLO
GABRIELLA DI GIROLAMO (interno)	Presidente
BEVILACQUA PIETRO	Componente
SUSIO BRUNO	Componente

Tutte le informazioni relative al NdV sono pubblicate in Amministrazione Trasparente – Personale – OIV (per curricula e compensi) e in Controlli e rilievi sull'amministrazione – Organismi Indipendenti di Valutazione, Nuclei di Valutazione o altri Organismi con funzioni analoghe (per verbali e attestazioni relative alla loro attività).

2.9 Organismi controllati e partecipati

L'Anac, già con la determinazione n. 8 del 17 giugno 2015, aveva adottato le prime linee guida volte ad orientare gli organismi a vario titolo controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni nell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, fornendo orientamenti interpretativi riguardo l'ambito soggettivo di applicazione. Nel frattempo il quadro normativo è mutato per le seguenti disposizioni:

- Decreto Legislativo. 25 maggio 2016, n.97 *"Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33"*
- Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175 *"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"*, come modificato dal Decreto Legislativo 16 giugno 2017, n. 100.

In particolare il d. Lgs.97/2016 ha affiancato, quale strumento di trasparenza, il nuovo accesso generalizzato agli obblighi di pubblicazione già previsti dal d.lgs. 33/2013 ed inoltre, introducendo l'art. 2-bis al d. lgs. n. 33/2013, ha individuato in maniera organica l'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni sia in materia di accesso generalizzato che di obblighi di pubblicazione, estendendo lo stesso regime, per quanto compatibile, anche ad altri soggetti di natura pubblica (enti pubblici e ordini professionali) e privata (società e altri enti di diritto privato in controllo pubblico), con una disciplina meno stringente invece per gli enti di diritto privato che svolgono attività di pubblico interesse (società partecipate e altri enti).

Quindi Anac ha inteso formulare nuove linee guida, adottate con delibera n. 1134 del 8 novembre 2017, che recepiscono le novità normative introdotte e che sostituiscono le precedenti indicazioni contenute nell'originaria determinazione n. 8/2015.

Importante la definizione di "controllo" per le società pubbliche (art. 2 bis, c. 2, lett b) delineata nel novellato d. Lgs.33/2013 che rinviando al d lgs 176/2016 intende per "controllo" la *"situazione descritta dall'art. 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo"*.

Pertanto, alla luce del mutato contesto normativo, tra le fattispecie riconducibili alla nozione di controllo nell'ambito delle società pubbliche, oltre a quelle già precedentemente considerate nella det. Anac n. 8/2015, ovvero le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria ex art. 2359, co. 1, n. 1 (controllo interno diretto), e le società in cui un'altra dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria ex art. 2359, co. 1, n. 2 (controllo interno indiretto), se ne aggiunge una ulteriore ovvero la situazione di una società che è sotto l'influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa ex art. 2359, co. 1, n. 3, cod. Civ. (controllo esterno che non ha origine e non si realizza nell'assemblea, ma in un condizionamento oggettivo ed esterno dell'attività sociale). Rientrano tra queste anche quelle a controllo congiunto, ossia quelle società in cui il controllo ai sensi del codice civile è esercitato da una pluralità di amministrazioni e le società in house, ovvero quelle in cui un'amministrazione esercita un controllo analogo o più amministrazioni un controllo analogo congiunto, ovvero esercitano un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative, analogo a quello che esercitano sui propri servizi.

La nozione di "controllo" per gli altri enti di diritto privato deve soddisfare contemporaneamente tre requisiti:

- bilancio superiore a cinquecentomila euro;
- finanziamento maggioritario, per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni;
- designazione della totalità dei titolari o componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo da parte di pubbliche amministrazioni.

Per quanto riguarda invece gli enti partecipati di cui all'art. 2 bis, c. 3 del d. Lgs. 33/2013, essi sono riconducibili a due ipotesi normative:

- società partecipate da pubbliche amministrazioni che svolgono attività di pubblico interesse, che attuano la trasparenza solo su tale attività;
- associazioni, fondazioni ed altri enti interamente privati, anche in forma societaria, non

partecipati da pubbliche amministrazioni, con bilancio superiore a cinquecentomila euro e affidatari di funzioni amministrative, di erogazione di servizi pubblici e di attività di produzione di beni e servizi a favore di pubbliche amministrazioni.

Riassumendo, secondo la nuova disciplina, si possono individuare due macro-categorie di soggetti con relativi obblighi: gli organismi controllati e gli organismi partecipati.

	Tipologia ente	Misure di prevenzione della corruzione	Nomina RPCT	Trasparenza	Accesso generalizzato
1A	Società in controllo pubblico	X	X	X sia su attività che su organizzazioni	X
1B	Altri enti di diritto privato in controllo pubblico	X	X	X sia su attività che su organizzazioni	X
1C	Enti pubblici economici	X	X	X sia su attività che su organizzazioni	X
2A	Società partecipate	Solo Modello ex d. Lgs. n.231/2001	Organismo di Vigilanza	X solo su attività di pubblico interesse	X solo su attività di pubblico interesse
2B	Associazioni, fondazioni, altri enti privati ex art. 2 bis, c. 3	Solo Modello ex d. Lgs. n.231/2001	Organismo di Vigilanza	X solo su attività di pubblico interesse	X solo su attività di pubblico interesse

Tra i provvedimenti adottati dal Comune di Cremona in tema di organismi controllati, vigilati o partecipati si citano:

-[Deliberazione di G.C. n. 146 del 10/08/2016: Indirizzi in materia di personale per le società a totale controllo pubblico](#)

-[Deliberazione di G.C. n. 184 del 19/10/2016: Individuazione degli Enti e Società da includere nel Gruppo del Comune di Cremona e nel perimetro di consolidamento](#)

-Deliberazione di C.C. n. 45 del 10/07/2017: Prima revisione straordinaria delle partecipazioni – D.Lgs 19 agosto 2016 n. 175

-[Deliberazione di G. C. n. 140 del 19/07/2017:Individuazione degli Enti, Aziende e Società da includere nel Gruppo del Comune di Cremona e nel perimetro di consolidamento al 31 dicembre 2016](#)

- Deliberazione di C.C. n. 45 del 10/07/2017: Prima revisione straordinaria delle partecipazioni - D.Lgs. 19 agosto 2016 n° 175.

[Deliberazione di C. C. n. 49 del 28/09/2017: Ricognizione delle partecipazioni societarie possedute e revisione straordinaria delle partecipazioni ex art. 24 del D.Lgs 19 agosto 2016 n.175](#)

Amministrazione Trasparente - Elenco Enti controllati

ENTI PUBBLICI VIGILATI

Azienda Energetica Municipale Spa
Servizi per Cremona Srl
Azienda Speciale Cremona Solidale
Azienda Sociale del Cremonese

SOCIETA' PARTECIPATE

Soc. Coop. Per Case Popolari in Cremona
Banca Popolare Etica Soc. Coop. Per Azioni
Azienda Farmaceutica Municipale di Cremona Spa
CremonaFiere Spa
Padania Acque Spa
ReI – Reindustria Innovazione Società Consortile a r.l.
Autostrade Centro Padane Spa

ENTI DI DIRITTO PRIVATO CONTROLLATI

Fondazione Teatro Amilcare Ponchielli
Fondazione Museo del Violino Antonio Stradivari Cremona
Fondazione Città di Cremona
Fondazione Politecnico di Milano
Fondazione Dopo di Noi: Insieme
Consorzio Forestale Padano Soc. Agric. Coop. Consortile
Associazione Cremonese Studi Universitari

In data 10 luglio 2019, con delibera n.140, la Giunta Comunale ha adottato il provvedimento ad oggetto Bilancio consolidato al 31.12.2018 – Individuazione Enti e Società da includere nel "Gruppo Amministrazione Pubblica Comune di Cremona" e nel perimetro di consolidamento.

Con deliberazione n. 55 del 16 dicembre 2019, il Consiglio Comunale ha approvato la razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche (art. 20 D.Lgs n. 175/2016), con contestuale ricognizione dello stato di attuazione della revisione straordinaria di cui alle deliberazioni consiliari n. 45 del 10 luglio 2017, n. 49 del 28 settembre 2017 e n. 61 del 17 dicembre 2018 (art. 24 D.Lgs. n.175/2016).

REPORT 2019

L'Ufficio Anticorruzione e Trasparenza ha effettuato un monitoraggio periodico dei siti istituzionali relativo allo stato di adeguamento/aggiornamento degli strumenti di prevenzione della corruzione e della trasparenza adottati dagli enti controllati e/o partecipati del Comune, i cui risultati sono riassunti nella tabella sottostante.

MONITORAGGIO SEZIONE AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE ENTI PUBBLICI ISTITUITI, VIGILATI E FINANZIATI DALL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE

SOGGETTO	PTPCT	MOD. ORGANIZZ. 231
AUTOSTRAD CENTROPADANE SPA	X (12/03/2019)	X (11/07/2019)
AEM SPA	X (21/01/2019)	
CREMONA SOLIDALE	X (7/01/2019)	
BANCA ETICA		X (15/01/2019)
PADANIA ACQUE	X (28/01/2019)	X (12/12/2017)



3 IL PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

3.1 ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

(fonte: Annuario Statistico anno 2019 del Comune di Cremona)

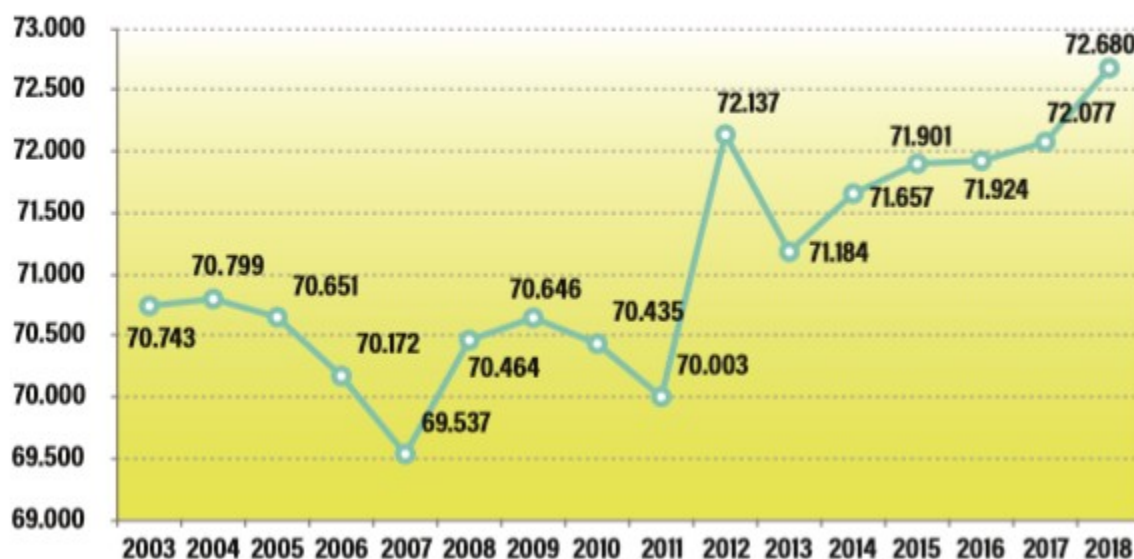
3.1.1 Contesto popolazione

Cremona è una città di medie dimensioni, capoluogo dell'omonima provincia, situata nel sud della Lombardia, a contatto col fiume Po. Dista circa 30 km da Piacenza (Emilia-Romagna), 65 km da Mantova, 50 km da Lodi, 50 km da Brescia, 56 km da Parma (Emilia-Romagna), 75 km da Bergamo e 85 km da Milano.

L'area del territorio comunale è di 70,4 km², l'altitudine media di 45 m s.l.m..

Al 31.12.2018 la popolazione complessivamente residente è pari a 72.680 unità di cui 35.034 maschi (48%) e 37.646 femmine (52 %). Si registra un aumento dei residenti (+ 603 in valore assoluto) rispetto al 2017 (residenti 72.077).

1.02 Andamento della popolazione residente a Cremona dal 2003 al 2018 (Fonte: Istat)



Nel 2018 sono nati 548 bambini (23 in più rispetto al 2017).

Il saldo naturale (differenza tra nascite e decessi) è pari a - 259, in leggero miglioramento rispetto allo scorso anno.



1.01 Popolazione residente a Cremona dal 2003 al 2018 (Fonte: ISTAT - dati al 31 dicembre)

Dal 2003 al 2011 Ricostruzione della popolazione intercensuaria ISTAT

ANNO	MASCHI	FEMMINE	TOTALE
2003	32.967	37.776	70.743
2004	33.044	37.755	70.799
2005	32.959	37.692	70.651
2006	32.725	37.447	70.172
2007	32.462	37.075	69.537
2008	33.017	37.447	70.464
2009	33.138	37.508	70.646
2010	32.988	37.447	70.435
2011	32.753	37.250	70.003
2012	34.070	38.067	72.137
2013	33.529	37.655	71.184
2014	33.836	37.821	71.657
2015	34.047	37.854	71.901
2016	34.195	37.729	71.924
2017	34.447	37.630	72.077
2018	35.034	37.646	72.680

L'evoluzione demografica cremonese degli ultimi decenni è caratterizzata principalmente da alcune tendenze, quali allungamento della vita, riduzione della natalità, con conseguente invecchiamento, e

consistente immigrazione dall'estero, fenomeni in larga parte comuni al resto dell'Italia centro-settentrionale.

3.1.2 Stranieri

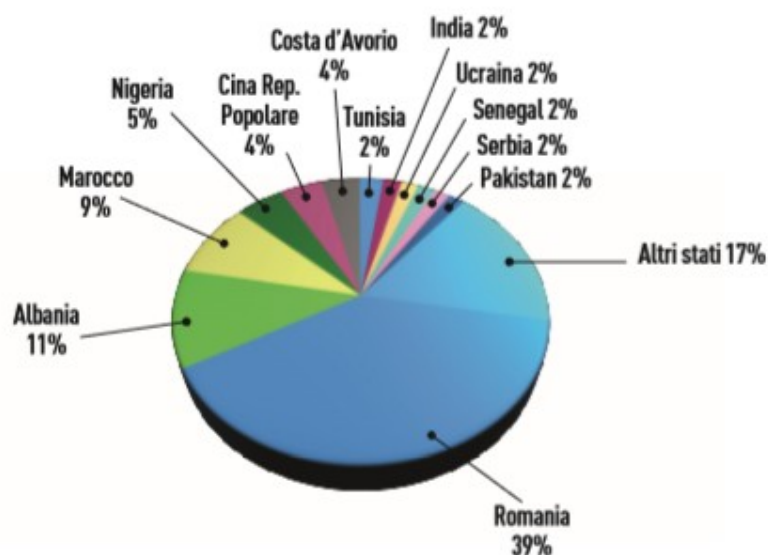
In valore assoluto gli stranieri residenti a Cremona al 31.12.2018 sono 11.551 di cui il 52 % maschi e il 48 % femmine, con un'incidenza del 16 % sul totale della popolazione residente ed un incremento rispetto all'anno precedente pari a 652 unità.

Anche nel 2018 la comunità rumena si attesta al primo posto con una percentuale del 39% di tutti gli stranieri presenti sul territorio, seguita dall'Albania (11%) e dal Marocco (9%). Le tre principali comunità residenti rappresentano circa il 60% delle comunità straniere presenti sul territorio.



1.03 Popolazione straniera residente a Cremona dal 2003 al 2018 (Fonte: ISTAT - dati al 31 dicembre).
Dal 2003 al 2011 Ricostruzione della popolazione intercensuaria ISTAT

ANNO	MASCHI	FEMMINE	TOTALE
2003	1.460	1.582	3.042
2004	1.959	2.004	3.963
2005	2.173	2.210	4.383
2006	2.190	2.393	4.583
2007	2.309	2.505	4.814
2008	3.104	3.181	6.285
2009	3.552	3.577	7.129
2010	3.700	3.830	7.530
2011	3.738	4.017	7.755
2012	4.984	5.169	10.153
2013	4.514	4.948	9.462
2014	4.865	5.253	10.118
2015	5.008	5.357	10.365
2016	5.155	5.401	10.556
2017	5.482	5.417	10.899
2018	5.989	5.562	11.551





3.1.3 Struttura demografica del Comune di Cremona a confronto

Tra i risultati degli indici demografici più significativi si evidenzia quello di vecchiaia, che rappresenta il grado di invecchiamento di una popolazione. Al 31.12.2018 l'indice di vecchiaia si colloca ad un valore di 228 sostanziando che, per ogni 100 bambini di età compresa tra 0 e 14 anni, sono presenti 228 persone di età superiore a 65 anni.

Un altro indice che assume una rilevanza di tipo economico-sociale è quello di dipendenza totale. Rappresenta il carico sociale ed economico della popolazione non attiva (0-14 anni e 65 anni ed oltre) su quella attiva (15-64 anni) che si presume debba sostenerla con la propria attività. Tale indice si attesta ad un valore di 62 (in provincia di Cremona 63). Nel 2017 si rilevano 63 individui a carico ogni 100 soggetti che lavorano.

1.12 I principali indicatori demografici - Anno 2018 (Elaborazione su dati Istat)

INDICATORI DEMOGRAFICI	COMUNE DI CREMONA	PROVINCIA	LOMBARDIA	ITALIA
% bambini (0-14) sui residenti	12,0	12,8	13,7	13,2
% popolazione attiva (15-64) sui residenti	62,0	63,0	63,8	64,0
% anziani sui residenti	26,6	24,2	22,6	22,8
Indice di vecchiaia	227,7	188,9	165,5	173,1
Anziani per bambino	5,9	5,2	4,5	4,8
Età media della popolazione	47,0	46,3	45,2	45,4
Indice dipendenza totale	62,2	58,7	56,8	56,3
Indice dipendenza giovanile	19,0	20,3	21,4	20,6
Indice dipendenza senile	43,2	38,4	35,4	35,7
Indice struttura popolazione attiva	141,6	146,0	142,8	138,9
Indice ricambio popolazione attiva	153,4	144,5	130,2	132,8
Densità (abitanti/kmq)	1032,5	202,7	421,6	199,8
Tasso di natalità (nati per 1.000 abitanti)	7,6	7,0	7,5	7,3
Tasso di mortalità (morti per 1.000 abitanti)	11,2	11,5	9,9	10,5

1.10 Bilancio demografico della popolazione residente nel Comune di Cremona - Anno 2018 (Fonte: Istat)

	POPOLAZIONE RESIDENTE			STRANIERI RESIDENTI		
	MASCHI	FEMMINE	TOTALE	MASCHI	FEMMINE	TOTALE
Nati	297	251	548	95	96	191
Morti	352	455	807	3	8	11
Saldo naturale (nati-morti)	-55	-204	-259	+92	+88	+180
Iscritti provenienti da altri comuni	922	857	1.779	224	214	438
Iscritti provenienti dall'estero	522	224	746	492	200	692
Altri iscritti	154	89	243	118	70	188
Totale iscritti	1.598	1.170	2.768	929	580	1.509
Cancellati per altri comuni	694	745	1.439	167	171	338
Cancellati per l'estero	84	86	170	14	22	36
Acquisizioni di cittadinanza italiana				105	130	235
Altri cancellati	178	119	297	133	104	237
Totale cancellati	956	950	1.906	422	435	857
Saldo migratorio (iscritti - cancellati)	+642	+220	+862	+507	+145	+652
SALDO TOTALE	+587	+16	+603	+599	+233	+832

**1.16 Popolazione residente al 31-12-2018 per sesso e stato civile** (Fonte: Istat)

	CELIBI/ NUBILI	CONIUGATI	UNIONI CIVILI	DIVORZIATI	VEDOVI	TOTALE
Maschi	16.371	16459	21	1.195	988	35.034
Femmine	13.575	16866	8	1.875	5.322	37.646
TOTALE	29.946	33.325	29	3.070	6.310	72.680

1.17 Dati sulle famiglie di Cremona e della provincia - Anno 2018

(Fonte: ISTAT)

	COMUNE CREMONA	PROVINCIA CREMONA
Numero di famiglie	33.858	154.933
Numero medio di componenti per famiglia	2,1	2,3
Convivenze	80	262

1.19 Popolazione residente al 31-12-2018 suddivisa per quartiere (Comitati di quartiere)

(Fonte: Servizio Informatico Territoriale del Comune di Cremona)

	QUARTIERI	MASCHI	FEMMINE	TOTALE	%
1	Risorgimento-S.Ambrogio-Incrociatello-Via Sesto	3.250	3.629	6.879	9%
2	Boschetto-Migliaro	1.328	1.386	2.714	4%
3	Cavatigozzi-S.Predengo-Picenengo	1.302	1.198	2.500	3%
4	Cambonino	1.123	1.122	2.245	3%
5	Borgo Loreto-S.Bernardo-Naviglio	2.989	3.216	6.205	9%
6	Zaist-Stadio-Lucchini-Annona	1.797	2.020	3.817	5%
7	Maristella	787	781	1.568	2%
8	Castello	2.746	3.097	5.843	8%
9	Giordano-Cadore	1.653	1.724	3.377	5%
10	Po-Parco-Canottieri-Trebbia	3.654	4.094	7.748	11%
11	Cascinetto-Villetta-Concordia	2.527	2.894	5.421	7%
12	Novati	601	673	1.274	2%
13	Porta Romana-Largo Pagliari	2.307	2.620	4.927	7%
14	S.Felice-S.Savino	754	707	1.461	2%
15	Bagnara-Battaglione-Gerre Borghi	1.517	1.593	3.110	4%
16	Centro	6.699	6.892	13.591	19%
	TOTALE	35.034	37.646	72.680	100%



Fonte: Servizio Informatico Territoriale del Comune di Cremona

3.1.4 Contesto socioeconomico

(dati da *PROFILO SOCIOECONOMICO DELLA PROVINCIA DI CREMONA*, a cura di Ufficio studi della Camera di Commercio di Cremona)

Dal punto di vista economico, Cremona, come l'intero paese, ha attraversato e tuttora sta affrontando una lunga e difficile crisi, con timidi segnali di ripresa.

L'economia cremonese è connotata da un sistema produttivo provinciale a prevalenza agricola, seppur in diminuzione.

L'agricoltura infatti è da sempre uno dei punti di forza del territorio e genera circa il 5,5% del PIL complessivo provinciale, contro una media regionale dell'1% ed una nazionale del 2%.

Essa viene esercitata attraverso lo sviluppo di tecniche agronomiche sempre all'avanguardia e mediante una moderna meccanizzazione, da realtà produttive sempre più grandi ed efficienti, fra le più avanzate in Italia e in Europa. Tra le coltivazioni sono largamente prevalenti i seminativi (mais e frumento) e le colture foraggere. Gran parte della produzione agricola è destinata a sostenere l'importante settore della zootecnia che è uno dei pilastri dell'economia cremonese e contribuisce per l'80% al valore complessivo dei prodotti del settore primario.

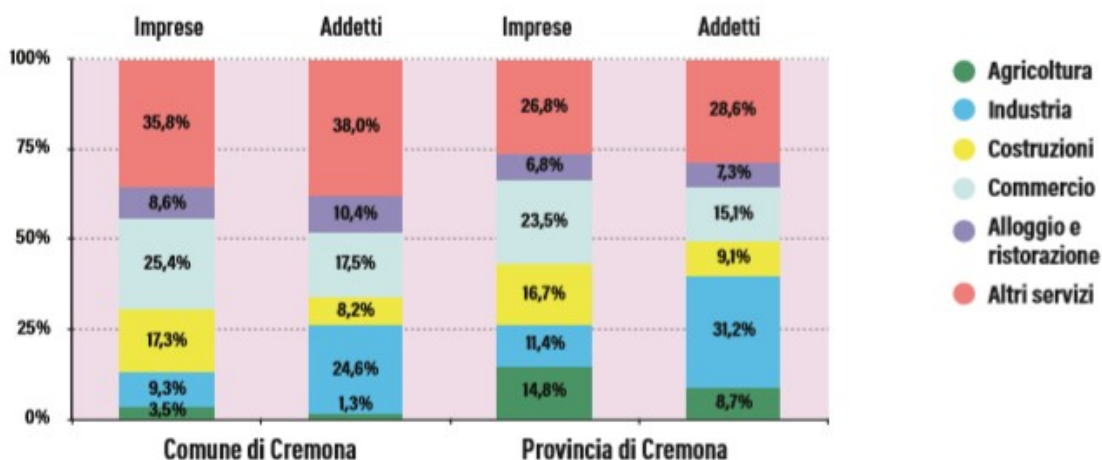
Nel territorio trovano sede **industrie alimentari** rinomate a livello nazionale: Negroni per i salumi; Sperlari, Vergani, Barilla e Mulino Bianco per i dolci; Oleificio Zucchi per gli oli vegetali; Auricchio e Latteria Soresina per la produzione casearia.

Vi sono inoltre numerose imprese legate al settore dell'edilizia e importanti realtà di componente metalmeccanica nel senso più ampio includendo carpenterie meccaniche, ferramenta, officine meccaniche, bullonerie, attrezzature meccaniche, macchinari di misurazione, domotica, nanotecnologie, elettromeccanica ecc., caratterizzata dalla forte presenza di micro e PMI che prevalgono numericamente sulle imprese di grandi dimensioni. L'**artigianato** rappresenta una quota particolarmente importante del complesso delle aziende cremonesi nei settori dei servizi alla persona, delle costruzioni, dei trasporti e della metalmeccanica.

Una citazione a parte nell'ambito dell'artigianato cremonese, merita senz'altro – soprattutto per la grande e tradizionale rinomanza anche in ambito internazionale - l'artigianato artistico relativo alla realizzazione di strumenti musicali, con particolare riferimento alla liuteria ed all'arte organaria. Oggi la **liuteria** cremonese è un'importante realtà costituita da numerose botteghe artigiane, circa 150, che vive in un mutuo rapporto di scambio con la città.

Secondo una recente analisi della Camera di commercio di Milano Monza Brianza Lodi (su dati al terzo trimestre 2018, 2017 e 2013) *“sono 515 le imprese lombarde che producono, vendono e riparano strumenti musicali, oltre un quinto del totale italiano, e creano un giro d'affari di circa 32 milioni (234 totali in Italia) per un comparto ad alta vocazione artigiana, dove si fondono sapientemente tradizione e innovazione e dove l'export continua ad essere strategico.*

*Alle spalle della Lombardia ci sono l'Emilia-Romagna con 182 imprese e le Marche con 181. Se invece guardiamo alle province, **quella a maggiore vocazione alla produzione è Cremona (186 imprese, +5,7% in un anno, + 9,4% dal 2013)**, ma subito dietro vengono Milano (127 imprese, +0,8% e +9,5%), poi Bergamo, Varese e Brescia con circa 60 imprese. Come sottolinea uno studio dell'Osservatorio delle medie e piccole imprese di Confartigianato Lombardia, le vendite di strumenti musicali oltre i confini nazionali nel 2017 hanno raggiunto i 129 milioni di euro, valore in crescita del 2,9% rispetto all'anno precedente, posizionandoci al 4° posto nell'Ue, dove ci precedono Germania, Paesi Bassi e Francia”.*



L'andamento complessivo degli ultimi anni evidenzia una costante riduzione delle aziende agricole, delle imprese manifatturiere e di quelle del commercio, a fronte di una crescita per quelle che erogano servizi alla persona e alle imprese.

Nel 2018 il tasso di disoccupazione della provincia di Cremona è sceso dal 6,3% al 5,1%. Il tasso di disoccupazione maschile è passato dal 5,5 % al 4,8%, mentre quello femminile è sceso significativamente dal 7,3 % al 5,5%. Il tasso di occupazione (occupati/popolazione 15-64 anni) in provincia di Cremona pertanto risulta aumentato dal 66,5% al 67,3%.

4.01 Forze lavoro, tasso di occupazione e di disoccupazione per condizione e sesso in provincia di Cremona

(Fonte ISTAT - Rilevazione continua sulle forze di lavoro - dati in migliaia, tassi in percentuale)

CONDIZIONE LAVORATIVA	2015	2016	2017	2018
MASCHI				
Occupati	88,1	86,3	88,8	89,8
In cerca di occupazione	5,8	6,6	5,1	4,5
Totale forze di lavoro	93,9	93,0	94,0	94,3
Tasso di occupazione (occupati/popolazione 15-64 anni)	73,1	72,1	75,5	76,7
Tasso di disoccupazione (in cerca di occ./totale forze di lavoro)	6,2	7,1	5,5	4,8
FEMMINE				
Occupati	64,8	64,4	64,4	64,9
In cerca di occupazione	5,5	5,5	5,1	3,8
Totale forze di lavoro	70,4	69,9	69,5	68,6
Tasso di occupazione (occupati/popolazione 15-64 anni)	56,8	56,9	57,2	57,6
Tasso di disoccupazione (in cerca di occ./totale forze di lavoro)	7,9	7,8	7,3	5,5
TOTALE				
Occupati	153,0	150,7	153,3	154,6
In cerca di occupazione	11,3	12,1	10,2	8,3
Totale forze di lavoro	164,3	162,8	163,5	162,9
Tasso di occupazione (occupati/popolazione 15-64 anni)	65,1	64,6	66,5	67,3
Tasso di disoccupazione (in cerca di occ./totale forze di lavoro)	6,9	7,4	6,3	5,1

4.03 Tasso di disoccupazione per classe di età in provincia di Cremona

(Fonte ISTAT - Rilevazione continua sulle forze di lavoro - dati in percentuale)

CLASSE D'ETÀ	2015	2016	2017	2018
15 anni e più	6,9	7,4	6,3	5,1
15-24 anni	25,5	26,9	22,5	21,7
15-29 anni	14,7	16,4	14,3	14,7
15-74 anni	6,9	7,4	6,3	5,1
18-29 anni	14,7	16,4	14,3	14,7
25-34 anni	7,7	7,7	8,7	8,4
35 anni e più	5,5	5,6	4,2	2,8

**4.02 Occupati per settore di attività e posizione occupazionale in provincia di Cremona***(Fonte ISTAT - Rilevazione continua sulle forze di lavoro - dati in migliaia)*

POSIZIONE PROFESSIONALE E SETTORE DI ATTIVITÀ	2015	2016	2017	2018
TOTALE OCCUPATI				
Agricoltura	6,8	6,6	5,2	6,1
Industria	53,9	52,7	53,2	53,2
Altre attività	92,3	91,4	94,8	95,3
TOTALE	153,0	150,7	153,3	154,6
DI CUI ALLE DIPENDENZE				
Agricoltura	3,5	2,7	2,5	3,4
Industria	46,0	45,2	46,1	46,7
Altre attività	71,7	68,1	73,7	74,7
TOTALE	121,3	116	122,3	124,8

3.1.5 Qualità della vita

Significativo il dato sulla qualità della vita cittadina. Secondo l'indagine 2019 sulla vivibilità delle province italiane, condotta dal quotidiano Il Sole 24 Ore, giunta alla 30esima edizione, Cremona guadagna ulteriori 6 posizioni rispetto all'anno precedente e si assesta alla 24^a posizione nella classifica. La classifica è composta sulla base di una serie di indicatori quali ricchezza e consumi (risultato eccellente per la nostra città che risulta al 6° posto, guadagnando in questo ambito ben 32 posizioni), affari e lavoro (qui la città ha un indice negativo attestandosi al 43° posto), ambiente e servizi, (indice peggiore in assoluto dove Cremona risulta al 73° posto) giustizia e sicurezza, cultura e tempo libero (in cui risulta 25^a e in crescita rispetto al passato). Milano guida la classifica, seguita da Bolzano e Trento.

Roma si piazza al diciottesimo posto, in linea con l'anno precedente (ventunesimo posto). Tra le altre grandi città, spicca la continua risalita di Napoli che altre conquista 13 posizioni. Migliorano anche Venezia (in maniera significativa dal 34 all'8 posto), Torino,, Bari, Genova e Firenze, in controtendenza rispetto anche all'anno precedente Catania, e Bologna .

3.1.6 Contesto sicurezza

La Regione Lombardia è caratterizzata da un tessuto produttivo ricco e vitale, rappresenta la maggiore piazza finanziaria nazionale ed è tra le regioni italiane di maggior benessere, oltre che essere la regione più popolosa ed attrarre consistenti flussi migratori.

Quest'area è interessata, anche in ragione della sua estensione e della sua collocazione geografica, da molteplici manifestazioni di criminalità ben diversificate tra loro, con caratteristiche e modus operandi diversi per territorio, riconducibili al sodalizio criminale di tipo mafioso operante.

Inoltre si assiste al fenomeno di penetrazione delle varie compagini criminali nell'economia legale, con segnali di infiltrazioni anche all'interno della Pubblica Amministrazione.

La Lombardia infatti, può costituire per le matrici mafiose un solido bacino di investimenti, funzionali alla penetrazione nel sistema produttivo e al consolidamento della presenza sul territorio. L'espressione mafiosa più invasiva e strutturata risulta essere attualmente la

'Ndrangheta calabrese, che si distingue per un'organizzazione di tipo orizzontale (non verticistica), che si insinua in piccoli territori, con attività non solo illecite (per esempio narcotraffico, estorsioni, usura), ma anzi manifestando un'abile capacità nelle operazioni di riciclaggio attraverso modalità operative apparentemente legali, in particolare nel settore imprenditoriale del movimento terra e delle costruzioni.

Nella provincia di Cremona, dall'esito di alcune attività investigative, è emersa la presenza di sodalizi di matrice 'ndranghetista, attivi nel narcotraffico, nel riciclaggio e nell'infiltrazione del tessuto economico sociale.

Sono inoltre state scoperte associazioni a delinquere finalizzate alla commissione di attività delittuose, quali usura, frode fiscale. Altre tipologie criminali significative riguardano lo sfruttamento della prostituzione, le truffe e il perpetrarsi di furti e rapine.

In tema di azioni criminose orientate al riciclaggio, i dati contenuti nel rapporto dell'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia (primo semestre 2019, in cui sono riportate le segnalazioni di operazioni sospette, riferiscono di 51.201 segnalazioni in tutto il territorio italiano nel periodo considerato, con un aumento del 3,8%, di cui 182 provenienti dalla provincia di Cremona (dato pressoché identico rispetto all'anno precedente - primo semestre 2018, quando si erano rilevate 183 operazioni).

La crescita delle segnalazioni è interamente ascrivibile a quelle di riciclaggio, il cui numero risulta in assoluto il più elevato ricevuto nell'arco di un semestre (50.229 unità, +6,2%). L'aumento ha più che compensato la riduzione della categoria relativa la voluntary disclosure (518 unità rispetto alle 1.392 del primo semestre 2018) e le minori segnalazioni riferite al finanziamento del terrorismo (396 a fronte di 657) che si sono peraltro stabilizzate dopo il calo del secondo semestre 2018.

La Lombardia si conferma al primo posto per numero di segnalazioni inoltrate nel semestre (9.992).

Altre informazioni:

8.02 Incidenti, morti e feriti a Cremona e indice di lesività e di mortalità (Fonte: ISTAT)

ANNO	INCIDENTI CON INFORTUNATI	FERITI	MORTI	POPOLAZIONE MEDIA	INCIDENTI SU 1000 ABITANTI	INDICE DI LESIVITÀ %	INDICE DI MORTALITÀ %
2010	459	577	4	70.219	6,5	125,7	0,9
2011	419	546	3	69.839	6,0	130,3	0,7
2012	442	564	5	70.906	6,2	127,6	1,1
2013	433	577	-	71.661	6,0	133,3	0,0
2014	374	522	4	71.421	5,2	139,6	1,1
2015	404	541	5	71.779	5,6	133,9	1,2
2016	446	612	1	71.912	6,2	137,2	0,2
2017	397	531	1	72.000	5,5	133,8	0,3
2018	357	466	2	72.379	4,9	130,5	0,6

**8.03 Incidenti, morti e feriti in provincia di Cremona e indice di lesività e di mortalità (Fonte: ISTAT)**

ANNO	INCIDENTI CON INFORTUNATI	FERITI	MORTI	POPOLAZIONE MEDIA	INCIDENTI PER 1000 ABITANTI	INDICE DI LESIVITÀ %	INDICE DI MORTALITÀ %
2010	1.226	1.678	43	357.455	3,4	136,9	3,5
2011	1.161	1.590	39	357.434	3,2	137,0	3,4
2012	1.133	1.574	39	359.697	3,1	138,9	3,4
2013	1.107	1.585	25	361.977	3,1	143,2	2,3
2014	1.104	1.606	20	361.876	3,1	145,5	1,8
2015	1.133	1.647	29	361.027	3,1	145,4	2,6
2016	1.111	1.574	13	359.916	3,1	141,7	1,2
2017	1.036	1.497	21	358.950	2,9	144,5	2,0
2018	1.096	1.549	28	358.734	3,1	141,3	2,6

8.06 Reati commessi in provincia e nel comune di Cremona - Anno 2018 (Fonte: Prefettura di Cremona)

TIPO DI REATI	PROVINCIA	CREMONA
Furto	3.094	1.458
Danneggiamento a seguito incendio	780	336
Truffa e frode informatica	791	445
Minacce	251	68
Ingiurie	-	-
Lesioni dolose	265	103
Delitti informatici	119	53
Ricettazione	52	21
Stupefacenti	85	38
Rapina	51	40
Percosse	72	19
Sfruttamento della prostituzione e pedo-pornografia	10	3
Violenza sessuali	23	12
Estorsione	40	28
Contraffazione di marchi e prodotti industriali	4	4
Riciclaggio	-	1
Incendi	5	3
Sequestro di persona	3	-
Omicidio colposo	14	2
Danneggiamento a seguito incendio	11	7
Associazione per delinquere	2	-
Violenza alla proprietà intellettuale	-	-
Tentato omicidio	3	2
Atti sessuali con minorenni	3	1
Usura	-	-
Attentati	-	-
Altri delitti	1.310	578
TOTALE	6.988	3.222

REPORT ANNO 2019

Sintesi attività Unità Operativa Ambientale (fonte: Compendio Statistico San Sebastiano 2020)

- 334 fascicoli di indagine
- 39 relazioni ambientali
- 418 controlli ambientali
- 24 segnalazioni materiale pericoloso cemento/amianto
- 38 accertamenti edilizi (Eexmisura 33 del P.T.P.C.T. 2017/2019)
- 20 controlli edilizi
- 12 Comunicazioni di Notizie di Reato per abusi edilizi
- 10 risposte a deleghe inviate dalla Procura della repubblica in materia di edilizia
- 1 Comunicazione di Notizia di Reato per reati ambientali

REPORT ANNO 2019

Sintesi attività Unità Operativa Tributi Locali (fonte: Compendio Statistico San Sebastiano 2020)

ATTIVITA'

1022 verifiche per TARI (133 non domest., 889 domest)

81 verifiche per proc. di riscossione coattiva (con ABACO)

138 verifiche per conto di altri ufficio servizi dell'ente

RISULTATI -

461 casi di evasione tributi locali

29 segnalazione ad altri enti/uffici

41 segnalazioni allo Sportello Unico Imprese/Atti. Prod/Edilizia

3 segnalazione altre forze di Polizia

164 segnalazione ufficio anagrafe

REPORT ANNO 2019

Sintesi attività U.O. Commerciale e annonaria (fonte: Compendio statistico San Sebastiano 2020)

177 ispezioni in attività commerciali di cui 95 con accertamento di irregolarità, per un totale di 218 accertamenti di violazioni e 206 attività sanzionate

Notizie reato = 12

Sequestri penali = 0

Proposte cessazione attività = 11

Attività abusive accertate = 16

Contrasto al fenomeno della ludopatia

Sanzioni per inosservanza orario slot machine = 29

3.2 ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

3.2.1 Risorse umane

Al **31.12.2019** il **personale in servizio** presso il Comune di Cremona risulta così composto:

- n. 1 Segretario Generale
- n. 9 Dirigenti di ruolo
- n. 1 Dirigenti non di ruolo
- n. 600 dipendenti di ruolo
- n. 42 dipendenti non di ruolo

Con deliberazione n. 213 del 30 novembre 2016, la Giunta Comunale ha proceduto ad un ulteriore adeguamento della dotazione organica del Comune di Cremona, mantenendo le 748 unità, ma con diversa distribuzione di alcuni profili professionali, con il potenziamento per esempio nell'ambito sociale (assistenti sociali) e nell'ambito dell'integrazione sociale. Con deliberazione n. 247 del 21 dicembre 2016, la Giunta Comunale ha approvato una modifica dell'assetto organizzativo vigente, con l'introduzione del nuovo Servizio IAT (Informazione Accoglienza Turistica).

Con deliberazione n. 83 del 24 aprile 2018 la Giunta Comunale ha successivamente adeguato l'assetto vigente in ordine alla configurazione organizzativa del Servizio Progettazione e Rigenerazione Urbana.

Il 10 dicembre 2018 è stato sottoscritto per il Comune di Cremona il Contratto Decentrato Integrativo relativo al CCNL 21 maggio 2018, valido economicamente per il 2018 e giuridicamente per il triennio 2018-20. Il documento stipulato soddisfa due esigenze primarie:

- fornire uno strumento puntuale per l'utilizzo del Fondo risorse decentrate 2018
- coniugare le applicazioni contrattuali confermate con gli istituti da rinnovare.

L'ente, nel biennio 2017-18, è stato interessato da un processo di applicazione dell'istituto delle progressioni orizzontali, istituto contrattuale di valorizzazione del personale a carattere selettivo e meritocratico (accordo tra delegazioni trattanti del 4 ottobre 2017).

Il processo è stato suddiviso in due fasi, i cui esiti sono stati recepiti con i seguenti provvedimenti:

Provvedimento	Decorrenza	Dipendenti in progressione
2281 dell'11.12.2017	01.07.2017	91
1583 del 12.09.2018	01.01.2018	132

Con deliberazione di Giunta n. 201 del 20 novembre 2019 si è provveduto all'adeguamento della deliberazione di Giunta Comunale n. 294 del 19 dicembre 2018 ai sensi della legge 28 marzo 2019 n.26 relativamente alla capacità assunzionale dell'ente.

3.2.2 Peculiarità organizzative

✓ **Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi**

Il Comune di Cremona è dotato di un apposito Regolamento disciplinante l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 201 del 1 dicembre 2011, in vigore dal 1 gennaio 2012 e con modifiche successivamente approvate. Esso disciplina, tra i vari ambiti, i rimborsi degli Amministratori, le procedure concorsuali, il part-time, le incompatibilità, gli incarichi, il servizio ispettivo, l'Avvocatura, la Performance e il funzionamento del Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG).

✓ **Codice comportamento**

Il Comune di Cremona è dotato di un proprio Codice di comportamento interno, approvato con deliberazione di Giunta n. 14 del 30 gennaio 2014.

Con una chiara presa di posizione che marca la differenza rispetto al passato, la l. n. 190 chiarisce che la violazione delle regole del Codice generale approvato con d.P.R. e dei Codici adottati da ciascuna amministrazione dà luogo a responsabilità disciplinare. Quindi, le norme contenute nei Codici di comportamento fanno parte a pieno titolo del "codice disciplinare". Il Codice di comportamento interno è stato reso noto a tutti i dipendenti mediante la pubblicazione sulla rete intranet comunale ed inoltre è stato oggetto di ripetute sessioni formative, tenute dal Segretario Generale e dal dirigente del Settore Gestione Giuridico-Amministrativa ed Economica dei Rapporti di Lavoro.

AGGIORNAMENTO 2020

Si prevede di adeguare il Codice di comportamento alle nuove Linee guida emanate dall'ANAC, che al momento dell'adozione del presente piano risultano solo in stato di consultazione.

✓ **Regolamento dei controlli interni**

Con propria deliberazione di Consiglio Comunale n. 5 del 28 gennaio 2013, il Comune di Cremona ha adottato un proprio Regolamento disciplinante i controlli interni, riguardanti in particolare:

- controllo di regolarità amministrativa sia nella fase preventiva che in quella successiva di formazione dell'atto
- controllo di regolarità contabile
- controllo strategico
- controllo di gestione
- controlli sugli organismi partecipati

- controllo sugli equilibri finanziari
- controllo sulla qualità dei servizi

✓ **Regolamento del sistema di performance management e del sistema di misurazione e valutazione**

Il regolamento è stato approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 239 del 28 dicembre 2010, successivamente modificata con deliberazione n. 174 del 23 ottobre 2014.

Nel contesto di ente, il sistema di gestione della performance costituisce la risultante di una pluralità di sottosistemi tra loro strettamente correlati:

- il sistema di misurazione e valutazione della performance;
- il sistema premiale;
- il sistema di trasparenza e di integrità.

Il ciclo di gestione della performance mette in relazione tra loro i tre sottosistemi e può essere definito come il complesso articolato delle fasi e delle attività attraverso le quali si attivano i diversi strumenti e processi del sistema di performance management, al fine di programmare, gestire, valutare e comunicare la performance in un periodo temporale determinato.

In particolare, il sistema di misurazione e valutazione è costituito dall'insieme degli strumenti e dei processi utilizzati per definire:

- i criteri di misurazione e valutazione della performance di ente e di unità organizzativa di massimo livello (performance organizzativa) e delle persone che vi operano (performance individuale);
- le tecniche di rappresentazione della performance;
- le modalità di monitoraggio della performance;
- le modalità di verifica del raggiungimento e degli eventuali scostamenti tra performance realizzata e performance attesa.

✓ **Informatizzazione delle procedure inerenti le pratiche edilizie ed attività economiche**

La presentazione delle pratiche edilizie online è prevista per PdC (Permesso di costruire), SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività) in alternativa al PdC (ex DIA), SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività), CILA (Comunicazione di inizio lavori asseverata), CIL (Comunicazione di inizio lavori non asseverata), Autorizzazioni in ambito Paesaggistico (ordinaria semplificata e accertamento di compatibilità paesaggistica), Parere preliminare, Segnalazione di agibilità, Voltura atto, Proroga inizio/ultimazione lavori. Per la presentazione telematica è possibile autenticarsi con SPID (password unica) con con la Carta Nazionale dei Servizi provvista del relativo PIN ed essere dotati di un lettore di smart card. L'accesso con utente e password è riservato al personale del Comune. Contestualmente alla presentazione telematica della pratica è possibile, in aggiunta alle metodologie tradizionali già in essere (bonifico bancario, bollettino postale, ufficio cassa al 2° di Via Geromini, 7) effettuare il versamento degli oneri di urbanizzazione (se dovuti), dei diritti di segreteria e delle imposte di bollo virtuali con pagamento tramite carta di credito.

Anche con riferimento alle competenze dello Sportello Unico Imprese (Uffici Attività Produttive e Artigianali-Commercio in sede fissa e su aree pubbliche-Pubblici Esercizi e Pubblici Spettacoli), le segnalazioni certificate di inizio attività economiche, le richieste di autorizzazione e di licenza, le comunicazioni relative all'attività svolta nonché le pratiche AUA

(Autorizzazione Unica Ambientale) vengono presentate esclusivamente in forma telematica tramite il Portale SUAP di Impresainungiorno.gov.it.

È inoltre possibile consultare online le pratiche relative alle attività economiche, attraverso l'accesso allo Sportello Web presente sul sito istituzionale.

✓ **Certificazione qualità dei settori**

REPORT 2019	
Nel 2019, sulla base della normativa UNI EN ISO 9001:2015, i vari Settori e/o Servizi risultano aggiornati secondo la seguente tabella:	
SERVIZI GIA' ACCREDITATI - ADEGUAMENTO	
Servizi	Processi
Informagiovani	1. Gestione del Patrimonio Informativo e del front office 2. Progettazione Gestione Erogazione dei Servizi al lavoro e orientamento scolastico, formativo e professionale
Sistema museale Servizio di Promozione e Accoglienza Turistica	1. Gestire Convenzioni 2. Gestire Prestiti 3. Formazione del personale 4. Verifica piattaforma aerea del Museo Civica 5. Gestire attività didattica 6. Infopoint
Servizi Demografici	1. Registrare gli eventi 2. Gestire i Registri 3. Rilasciare le Certificazioni
Segreteria Consiglio Comunale	1. Gestire il Consiglio Comunale 2. Fornire supporto all'attività della Presidenza del Consiglio Comunale e dei Consiglieri Comunali
Polizia Locale	1. Controllo del Territorio 2. Servizi di soccorso e pronto intervento 3. Polizia di prossimità 4. Attività specialistica amministrativa e penale 5. Sportello Unico di Polizia Locale 6. Attività di Sportello e Logistica 7. Attività Sanzionatoria e Contenzioso
Servizi Sociali	1. Accesso ai Servizi Sociali 2. Gestire la presa in carico 3. Integrazioni del reddito 4. Commissione valutazione richiesta preventicva
Servizio Entrate	1. Gestire il front office 2. Gestire il tributo IMU 3. Gestire il tributo Tari
Politiche Educative	1. Gestione iscrizione scuole infanzia e asili nido comunali 2. Gestione tariffe degli asili nido e della ristorazione scolastica
Ambiente ed Ecologia	1. Gestire gli esposti 2. Gestire le istanze 3. Gestire i controlli sul territorio



	<ol style="list-style-type: none"> Gestire i pareri Gestire le bonifiche Gestire la raccolta, la pubblicazione e la valutazione dei dati
Servizi Manutenzione	<ol style="list-style-type: none"> Progettazione delle opere Affidamento lavori di importo tra 10 e 40 mila euro Esecuzione lavori gestione richieste manutentive Gestione documentazione fabbricati
Servizio Patrimonio Alloggi	<ol style="list-style-type: none"> Vendita beni immobili a terzi Utilizzo beni immobili comunali da parte di terzi
Sportello Unico Imprese , Pianificazione Urbana , Sportello Unico Edilizia	<ol style="list-style-type: none"> Rilascio dei titoli autorizzativi per avvio attività economiche Controllo delle segnalazioni certificate di inizio attività economiche Gestione attività sanzionatoria e iter contenzioso gestione front office Rilascio certificati destinazione urbanistica Pianificazione attuativa privata Stipula convenzione urbanistica Affidamento attuazione e collaudo delle opere gestite dal soggetto attuatore Variante al Piano di Governo del Territorio Gestione dei processi a carattere edilizio e paesaggistico Gestione Front office Accesso agli atti Controllo e Vigilanza

NUOVI SERVIZI 2019 (tutti del Settore LL.PP.) - ACCREDITAMENTO

Servizi	Processi
Servizio Programmazione LL.PP. E coordinamento opere infrastrutturali	<ol style="list-style-type: none"> Predisposizione programma triennale OO.PP. Gestione incarichi professionali interni ricerca finanziamenti e relativa rendicontazione Gestione degli atti amministrativi Rendicontazione alla BDAP
Servizio cimiteri civici	<ol style="list-style-type: none"> Rilasciare autorizzazioni Gestire le concessioni di sepolture Organizzazione delle operazioni cimiteriali
Servizio Gestione e Progettazione Infrastrutture viarie e mobilità sostenibile	<ol style="list-style-type: none"> Emissione pareri viabilistici Emissione ordinanze permanenti sulla circolazione stradale Progettazione opere pubbliche stradali
Servizio Suolo Sottosuolo Cantieri Illuminazione e Trasporti	<ol style="list-style-type: none"> Rilascio concessioni occupazione suolo pubblico Processo: controllo servizio TPL, servizi scuole comune di Cremona Processo: controllo della gestione impianti illuminazione pubblica e semafori

Sempre nel 2019, l'Amministrazione ha coordinato n. **6 incontri** collegiali sul tema della certificazione qualità aziendale, coinvolgendo n. **92 unità** di personale.

✓ Sportello Telematico Polifunzionale

Dal 7 dicembre 2017 è attivo lo Sportello Telematico Polifunzionale del Comune di Cremona, progetto iniziato nel corso dell'anno 2016 con l'obiettivo di rendere attivabili telematicamente per il cittadino tutti i procedimenti del Comune avviati ad istanza di parte.

Attraverso tale modalità il cittadino può accedere alla piattaforma informatica Sportello telematico utilizzando la Carta nazionale dei servizi o SPID e quindi

- compilare via web i moduli in sostituzione dei tradizionali moduli cartacei
- applicare la firma digitale
- aggiungere gli eventuali allegati richiesti
- inviare per via telematica la pratica al Comune
- effettuare il pagamento online, laddove necessario.

Ogni procedimento è accompagnato da una scheda informativa, costantemente aggiornata nei contenuti, in cui viene utilizzato un linguaggio semplice per accompagnare il cittadino nella compilazione dell'istanza telematica.

Lo Sportello telematico è lo strumento che gli operatori di tutti gli uffici al pubblico del Comune utilizzano per gestire la parte di front-office dei procedimenti di loro competenza. Questo consente di agevolare l'accesso in modalità telematica ai servizi del Comune sostituendo le pratiche cartacee, secondo quanto disposto dal Codice dell'Amministrazione Digitale (Decreto legislativo n. 82 del 7/03/2005), e dal Piano di informatizzazione (Decreto Legge n. 90 del 24/06/2014).

Oltre a facilitare la presentazione delle istanze da parte della cittadinanza, lo Sportello telematico polifunzionale è dotato delle seguenti potenzialità:

- formalizzazione e tracciabilità dell'inoltro e dell'istruttoria:
 - o la compilazione dei moduli online è guidata
 - o i campi con i dati anagrafici vengono compilati in modo automatico utilizzando i dati associati alla CRS
 - o il modulo prevede campi obbligatori laddove necessario
 - o il sistema effettua controlli formali sui dati inseriti
- significativo progresso verso la gestione di tutti i documenti della P.A. in modalità digitale
- trasferimento della pratica nei software di gestione dei back office, evitando la trascrizione dei contenuti dal cartaceo e contrastando gli errori di trascrizione
- archiviazione digitalizzata
- lo stato di avanzamento della pratica può essere consultato in qualsiasi momento
- i flussi di utenti e tempi loro dedicati sono rilevati automaticamente dal sistema.

REPORT 2019

- 3.023 pratiche digitali trasmesse (in aumento rispetto al 2018, in cui erano state 2.834)
- 40.687 visitatori (in aumento rispetto ai 31.876 del 2018)
- 187.407 pagine consultate

✓ Nuovo software gestione atti

Da gennaio 2019 è in dotazione agli uffici comunali la nuova procedura informatizzata Infor Jente Atti per la gestione di atti e provvedimenti amministrativi (atti di competenza della Giunta Comunale – atti di competenza del Consiglio Comunale – Determinazioni dirigenziali – Disposizioni di liquidazione).

Le caratteristiche del prodotto, oltre a semplificare alcuni iter di processo e tendere ad una standardizzazione delle procedure, consentono una gestione degli atti maggiormente integrata con i dati contabili di bilancio, una particolare attenzione al trattamento dei dati personali e la realizzazione di operazioni automatiche rispetto agli obblighi di pubblicazione nell'ottica della trasparenza amministrativa.

REPORT 2019

Nel 2019, con il nuovo software, sono stati trattati:

- n. 232 deliberazioni di Giunta Comunale,
- n. 508 argomenti
- n. 66 deliberazioni di Consiglio Comunale
- n. 2.430 determinazioni dirigenziali.

Inoltre in data 22 novembre 2019, la dr.ssa Di Girolamo, Segretario Generale e RPCT, ha tenuto un momento di confronto importante (117 partecipanti) in materia di adozione degli atti amministrativi con il nuovo programma in uso, condividendo osservazioni e indicazioni sulla stesura e il contenuto necessario ed essenziale per la corretta formulazione degli atti amministrativi. E' intenzione della Segreteria programmare durante il 2020 ulteriori momenti di confronto più settoriali e specifici sulla stesura degli atti amministrativi tipici dei vari Servizi/Settori.

✓ Albo fornitori informatizzato

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 250 del 27 dicembre 2017, l'Amministrazione ha approvato la revisione dell'Albo dei fornitori del Comune di Cremona (che l'ente si riserva di utilizzare per l'individuazione dei soggetti da invitare per gli affidamenti di lavori, forniture e servizi), con requisiti di ammissione differenziati in ragione delle diverse sezioni e classi di riferimento.

In discontinuità con gli strumenti utilizzati nel passato, il nuovo Albo fornitori verrà gestito attraverso l'utilizzo di un applicativo informatico, la cui introduzione è finalizzata ad assicurare l'applicazione uniforme, sistematica e puntuale dei criteri di selezione degli operatori economici iscritti, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità, trasparenza, concorrenza ed effettiva rotazione, attraverso l'impiego di funzionalità esclusivamente telematiche (iscrizione informatizzata – gestione comunicazioni a mezzo posta elettronica certificata – gestione automatizzata degli inviti a presentare offerta). Dopo le operazioni preliminari e le opportune verifiche, si prevede l'inizio a regime a decorrere da febbraio 2020.

✓ **Linee guida operative contenute nel Piano Esecutivo di Gestione/Piano della Performance**

Nel Piano Esecutivo di Gestione/Piano della Performance (Deliberazione di Giunta Comunale n. 35 del 25 febbraio 2019 *Approvazione del Piano Esecutivo di Gestione/Piano della Performance 2019 - 2021. Quarto provvedimento di variazione*) sono dettagliatamente delineate le linee guida operative che disciplinano:

1- Accertamento e riscossione delle entrate assegnate ai direttori e loro monitoraggio

1.1-Entrate derivanti da contributi statali, regionali, dall'Unione Europea, di altri enti pubblici (compresi consorzi, aziende speciali, ecc), da privati o sponsorizzazioni: accertamento, riscossione e monitoraggio

1.2- Entrate derivanti da: sanzioni per violazioni codice della strada, contributi da rilascio dei permessi di costruzione (oneri di urbanizzazione e monetizzazioni), mense scolastiche, accertamenti tributari, Cosap

2- Impegno delle spese assegnate ai direttori e Fondo Pluriennale Vincolato

2.1- Definizione di FPV

2.2- Costituzione dell'FPV

2.3- Finalità dell'FPV

2.4- Limite agli impegni di spesa a salvaguardia degli equilibri di bilancio e rispetto dell'equilibrio finanziario "potenziato" come stabilito dalle nuove regole di finanza pubblica contenute nella Legge di bilancio 2018

2.5- Spese vincolate

2.6- Limiti di spesa

3- Residui attivi e passivi

4- Incarichi a professionisti esterni

4.1- Limite di spesa agli incarichi e procedura

4.2- Adempimenti di legge

5- Contributi

6- Programmazione delle acquisizioni

7- Uffici competenti in materia di acquisizioni

7.1-Centrale unica acquisti

7.2-Appalti a cura dell'unità di staff provveditorato ed economato

7.3-Appalti a cura dei singoli settori tecnici

8- Modalità di affidamento

9- Verifica dei requisiti dichiarati in sede di gara

10- Relazione unica sulla procedura di aggiudicazione

11- Tracciabilità dei flussi finanziari relativi a lavori, servizi e forniture

12- Obblighi di pubblicità e trasparenza per l'affidamento di lavori, forniture e servizi

13- Procedure relative alla stipulazione dei contratti

14- Proroga e rinnovo dei contratti

15- Misure in materia di legalità

15.1- Misure (trasversali e specifiche) contenute nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della trasparenza 2018-2020

15.2- Obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni

15.3 - Controlli interni

Sono state aggiornate le Linee guida per il triennio 2019-2021, tenendo anche conto delle rilevanti modifiche al quadro normativo contenute nella legge 208/2015 in materia di approvvigionamenti, con particolare riferimento alle procedure in deroga rispetto agli

obblighi vigenti.

Altre disposizioni rilevanti sono contenute nel vigente Regolamento comunale per la disciplina dell'attività contrattuale.

✓ **Integrazione PEG - PTPCT – Sistema di valutazione**

Gli obiettivi specifici in materia di anticorruzione e trasparenza si integrano con gli obiettivi di Performance individuale nell'ambito del relativo Sistema di valutazione per personale dirigenziale e non dirigenziale.

Per i dirigenti il sistema valutativo prevede la verifica dell'ottemperanza alle misure previste in materia di anticorruzione e trasparenza secondo quanto stabilito nel Piano della Performance vigente.

In particolare saranno presi in esame i seguenti parametri:

- 1 - rispetto dei termini procedurali;
- 2 - contenimento delle fattispecie di affidamento diretto di appalti di servizi, lavori e forniture;
- 3 - rispetto del più generale divieto di rinnovi e proroghe contrattuali;
- 4 - distinzione, nell'ambito dei procedimenti amministrativi, della figura del Responsabile del Procedimento, rispetto a quella del Responsabile del Provvedimento finale;
- 5 - numero di accessi civici pervenuti ai sensi dell'art. 5 del Decreto Legislativo 33/2013;
- 6 - osservanza del regolamento per l'attribuzione degli incarichi ai dipendenti;
- 7 - controlli a campione su autocertificazioni;
- 8- attestazioni sull'assenza di conflitto di interessi.

La mancata attuazione degli obblighi su anticorruzione e trasparenza è ancorata ad una riduzione del sistema premiale.

Per il personale non dirigenziale nel sistema valutativo si dà maggiore enfasi agli obiettivi di gruppo rispetto a quelli individuali, nella direzione di un contenimento della componente discrezionale a favore di un maggior peso di fattori oggettivi, anche legati agli standard dei servizi.

3.3 AREE DI RISCHIO GENERALI

Il Piano Nazionale Anticorruzione del 2013 ha focalizzato l'analisi dell'attività svolta, attraverso la c.d. mappatura dei processi, riconducendola a quattro aree di rischio obbligatorie, peraltro già individuate nell'ambito dell'art. 1, comma 16 della legge.190/2012. L'aggiornamento 2015 al PNA ha individuato nuove ed ulteriori aree; tale processo di integrazione porta ad individuare le seguenti aree di rischio:

- A) processi finalizzati all'acquisizione e alla progressione del personale;**
- B) processi finalizzati all'affidamento di lavori, servizi e forniture;**
- C) processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato per il destinatario;**
- D) processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica**

dei destinatari con effetto economico diretto e immediato per il destinatario.

- E) Entrata**
- F) Spesa**
- G) Patrimonio**
- H) Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni**
- I) Incarichi e nomine**
- J) Affari legali e contenzioso**

Il PNA 2016 ha analizzato con particolare attenzione le aree di rischio che fanno riferimento ai processi che regolano la tutela, l'uso e la trasformazione del territorio, individuando per ognuno di essi possibili eventi rischiosi e possibili misure, che sono da intendersi integralmente recepite nel presente Piano e delle quali si dispone una puntuale osservanza da parte del competente dirigente dell'Unità di Staff Urbanistica e Area Omogenea. Le aree sopraindicate, unitamente a quelle finora definite "obbligatorie", vengono denominate **"aree generali"**

Inoltre ogni amministrazione possiede ambiti peculiari di attività, che possono far emergere **"aree di rischio specifiche"**, non meno rilevanti o non meno esposte al rischio corruttivo. Per questo la mappatura dei processi e l'analisi del contesto interno sono funzionali alla loro individuazione.

A livello di Ente, per tutte le aree generali già è previsto il rispetto dei regolamenti e dei documenti programmatici interni vigenti.

Inoltre è prevista un'implementazione delle misure di contrasto in riferimento allo specifico contesto interno.

Da luglio 2019 ANAC ha attivato la Piattaforma di acquisizione dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, servizio che consente l'acquisizione dei dati ed il successivo monitoraggio dei PTPCT e della loro attuazione.

Il Comune di Cremona ha provveduto, attraverso l'ufficio Anticorruzione e Trasparenza, ad inserire il proprio PTPCT 2019-2021, completando l'operazione di acquisizione in data 18/11/2019:

Il modello adottato propone le seguenti sezioni:

- A) Informazioni di carattere generale;
- B) Processo di redazione e approvazione del PTPCT
- C) Sistema di governance
- D) Sistema di monitoraggio
- E) Coordinamento con gli strumenti di programmazione
- F) Analisi del contesto esterno
- G) Analisi del contesto interno
- H) Valutazione del rischio
- I) Trattamento del rischio: previsione delle misure generali
- L) Trattamento del rischio: previsione delle misure specifiche
- M) Sezione trasparenza

Alla luce della sottosezione "Mappatura dei processi per aree di rischio generali e specifiche, presente nella sezione G) della Piattaforma, il Comune di Cremona, per omogeneità di dati, ha inteso recepire la classificazione delle aree proposta.

Pertanto la mappatura dei processi dell'ente viene ricondotta alle seguenti aree di rischio :



- **A) Acquisizione e progressione del personale**
- **B) Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica senza effetto economico diretto ed immediato**
- **C) Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica con effetto economico diretto ed immediato**
- **D) Contratti pubblici**
- **E) Incarichi e nomine**
- **F) Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio**
- **G) Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni**
- **H) Affari legali e contenzioso**

Per le peculiarità del contesto interno si è inteso inoltre individuare ulteriori aree di rischio, in particolare:

- **I) Altre aree di rischio**
 - **I1) Governo del Territorio**
 - **I2) Gestione servizi demografici**
 - **I3) Processi esposti a limitato rischio corruttivo**

3.4 MAPPATURA DEI PROCESSI

L'analisi del contesto interno, oltre ai dati generali indicati di cui al paragrafo 3.2, è basata sulla rilevazione ed analisi dei processi organizzativi. Come già evidenziato da ANAC (determinazione n. 12/2015) la mappatura dei processi è un modo "razionale" di individuare e rappresentare tutte le attività dell'Ente e risulta funzionale e strumentale ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi, oltre che consistere in un esercizio conoscitivo importante in funzione degli assetti organizzativi adottati e del loro miglioramento.

Importante chiarire alcune definizioni-chiave funzionali all'attività di mappatura intrapresa:

PROCESSO	Sequenza di attività coordinata dagli attori coinvolti
PROCEDIMENTO	E' un processo definito da una norma che descrive non "ciò che accade", ma "come deve accadere"; costituisce la parte tangibile (documentale) di un processo



PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	Sequenza di atti aventi diversa natura e funzione ma preordinati, nonostante la loro eterogeneità e la loro relativa autonomia, alla emanazione di un provvedimento centrale o conclusivo (<i>Virga</i>)
PROCEDURA	Sequenza di operazioni preordinate da eseguire esattamente al fine di raggiungere lo scopo desiderato basandosi su istruzioni oggettive predefinite (<i>Lippi – Morisi</i>)

Per quanto riguarda il Comune di Cremona, i processi oggetto di precedenti rilevazioni sono pubblicati sul sito istituzionale dell'ente www.comune.cremona.it, nella sezione Amministrazione Trasparente – Dati ulteriori.

A seguito delle novità normative riguardanti gli Enti Locali, riguardanti in particolare il riassetto delle Province, sono aumentate anche alcune competenze del Comune di Cremona. Esse riguardano ad esempio la pianificazione urbanistica di carattere sovra-comunale che, a seguito del nuovo assetto organizzativo, rientra nelle competenze dell'Area dirigenziale di nuova costituzione denominata *Area Sviluppo Lavoro e Politiche di Area Vasta*.

E' tuttora in corso di assestamento un più ampio percorso integrato di adeguamento della mappatura di attività/procedimenti/processi dell'Ente, funzionale ad una pluralità di obiettivi operativi dell'Amministrazione, tra cui:

- reingegnerizzazione dei processi;
- certificazione di qualità;
- bilancio sociale;
- carta dei servizi;
- controllo di gestione / contabilità analitica;
- sportello polifunzionale.

In particolare, il percorso ha preso avvio con l'adozione del piano operativo finalizzato alla attivazione di uno sportello polifunzionale telematico, in cui era programmata la mappatura dei processi/procedimenti facenti capo all'Ente: in un'ottica di evidente razionalizzazione dei tempi e di gestione delle informazioni, si è inteso prendere in analisi e contestualizzare gli output delle attività anche ai fini della omogeneizzazione e rappresentazione nell'ambito del PTPCT.

La prima fase del progetto ha interessato essenzialmente i procedimenti ad istanza di parte, attivabili tramite l'inoltro allo Sportello Telematico.

Conclusa la prima fase di mappatura funzionale all'attivazione dello Sportello Telematico, l'Ufficio Anticorruzione e Trasparenza, con la proficua e preziosa collaborazione della Rete dei Referenti interna, ha completato la mappatura di tutte le ulteriori attività svolte d'ufficio dai vari Servizi/Settori.

Di seguito, un elenco riepilogativo aggiornato dei processi mappati, riclassificati per Area di rischio, di cui al cap. 3.3. La versione integrale, in cui i processi sono anche ricondotti al Settore/Servizio responsabile, è allegata al Piano (**Allegato A2**).

RIEPILOGO PROCESSI-AREE		
AREA A	Acquisizione e gestione del personale	23
AREA B	Provvedimenti ampliativi senza effetto economico diretto	153
AREA C	Provvedimenti ampliativi con effetto economico diretto	23
AREA D	Contratti pubblici	44
AREA E	Incarichi e nomine	6
AREA F	Gestione entrate, spese e patrimonio	64
AREA G	Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	64
AREA H	Affari legali e contenzioso	10
AREA I	1 – Governo del Territorio	30
	2 – Gestione Servizi Demografici	59
	3 – Altri processi a limitato rischio corruttivo	207
TOTALI		683

La rilevazione delle attività è stata effettuata inoltrando una scheda dettagliata da completare per ogni processo individuato, che tenesse conto di tutti gli elementi del processo, quali:

1. *input – atto di impulso*

2. *output – esiti*

3. *sequenza attività*

4. *scelte/decisioni*

5. *criteri di scelta/modalità di attuazione*

6. *conseguenze delle scelte*

7. *tempi*

8. *vincoli*

9. *risorse*

10. *comunicazione*

11. *sistema di controllo*

12. *interrelazioni con altri processi*

13. *rilevanza economica*

14. *individuazione del destinatario*

15. *controinteressati*

16. *interferenze*

La scheda completa utilizzata per la rilevazione è allegata al presente documento (**Allegato A3**)

3.5 VALUTAZIONE DEL RISCHIO

Il processo di gestione del rischio comprende una macro-fase che riguarda la valutazione del rischio stesso.

Essa si esplicita nelle seguenti attività:

A) identificazione degli eventi rischiosi : ha l'obiettivo di individuare gli eventi rischiosi di natura corruttiva potenziali ed è funzionale all'efficacia dell'attuazione della strategia di prevenzione elaborata dall'Ente.

Con il presente Piano, si è proceduto alla creazione di un primo “**Catalogo dei Rischi**”, ovvero ad una identificazione degli eventi rischiosi principali, ricondotta alle diverse aree di rischio, il cui contenuto si trova in allegato (**Allegato A4**).
Nel corso dell'anno si procederà ad una valutazione del rischio più precisa e puntuale quantomeno dei processi più esposti al rischio corruttivo, anche in considerazione della necessaria revisione della mappatura già operata precedentemente.

B) analisi del rischio: si focalizza sulla comprensione delle *cause* del verificarsi degli eventi corruttivi e definisce il *grado di rilevanza e di esposizione* al rischio dei vari processi.

Pertanto possono emergere rischi comuni e/o **rischi specifici** a seconda del processo analizzato.

Sono **rischi comuni** a titolo esemplificativo:

- la mancanza di controlli;
- la mancanza di trasparenza;
- l'eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- l'esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- la scarsa responsabilizzazione interna
- l'inadeguatezza o l'assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- l'inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- la mancata attuazione del principio di distinzione tra politica ed amministrazione.

Secondo le “*Linee guida per la prevenzione della corruzione*” (2016) a cura del Comitato tematico ReteComuni sulla Legalità di ANCI Lombardia, nei processi gestiti dagli enti locali possono essere presenti **ulteriori fattori di rischio**, in grado di sviluppare condotte corruttive:

o Interferenze/conflictualità tra ruoli di indirizzo, ruoli gestionali e controparti

o Carenze gestionali – operative – organizzative

o Conflitti di interesse



- o Opacità dei processi decisionali
- o Rilevanza delle risorse finanziarie
- o Monopolio interno
- o Discrezionalità

Per meglio comprendere le cause del rischio le amministrazioni possono far riferimento sia a dati oggettivi (per es. i dati giudiziari), sia a dati di natura percettivi. A tal fine potrebbe risultare utile analizzare nel dettaglio le fattispecie di reati contro la PA del territorio, con riferimento per esempio al *modus operandi*. Funzionale pertanto risulterebbe la collaborazione ad esempio con la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cremona e con altri enti, all'interno dell' Osservatorio comunale per la trasparenza e la legalità, organismo collegiale di carattere permanente, con funzioni consultive e propositive, di studio, ricerca, documentazione, monitoraggio, collaborazione e stimolo per le attività comunali e del territorio in materia di trasparenza e legalità (si veda oltre).

Utile risulta anche l'analisi di "**anomalie significative**", cioè quelle situazioni oggettivamente riscontrate o quelle che si intende prevenire, quali ad esempio:

- il ritardo ricorrente,
- le segnalazioni di complessità procedurale,
- le segnalazioni di illeciti.

A supporto dell'autoanalisi può rivelarsi funzionale l'individuazione di indicatori specifici, ovvero quelle "dimensioni/valori che possano rivelare lo stato di regolarità di un determinato processo.

Ad esempio nell'area dei contratti pubblici può risultare utile, per la fase in esame, l'analisi del valore/numero di appalti affidati tramite procedure non concorrenziali (affidamenti diretti, cottimi fiduciari, procedure negoziate con e senza previa pubblicazione del bando) riferiti alle stesse classi merceologiche di prodotti/servizi in un determinato arco temporale.

C) ponderazione del rischio, necessaria per definire le priorità di trattamento.

3.6 TRATTAMENTO DEL RISCHIO E MISURE PREVENTIVE

Il trattamento del rischio è la fase che individua le modalità più idonee e prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse nella fase valutativa.

Le **misure preventive** individuate pertanto devono essere:

- adeguatamente **progettate**
- **efficaci**
- **sostenibili** economicamente ed organizzativamente
- **adatte** alle caratteristiche peculiari dell'organizzazione

- **programmate** in maniera adeguata
- **verificabili**.

Le misure si possono distinguere in **generali e obbligatorie**, se trasversali a tutti i settori dell'amministrazione, e **specifiche ed ulteriori**, se riguardanti alcuni settori o attività .
Le misure sono, fra l'altro, aggiornate con il presente Piano e consultabili negli allegati al Piano (Allegato A5 - tabella misure trasversali; Allegato A6- tabella misure specifiche).

3.6.1 Misure Obbligatorie

Sono misure obbligatorie:

- A) *la trasparenza*
- B) *la formazione*
- C) *il codice di comportamento interno*
- D) *il sistema dei controlli interni*
- E) *la rotazione del personale*
- F) *il regolamento per l'attribuzione degli incarichi ai dipendenti*
- G) *il regolamento per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali*
- H) *la tutela del segnalante (whistleblower)*
- I) *il sistema di monitoraggio dei tempi procedurali*
- L) *il sistema di regolamentazione interna*
- M) *la segnalazione di potenziale conflitto di interessi e consequenziale obbligo di astensione*
- N) *i controlli a campione sulle autocertificazioni*

A) Trasparenza

La Trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale sia nell'ottica della prevenzione della corruzione, sia nell'ottica di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, di promozione dell'integrità e dello sviluppo della cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica. Negli anni il concetto di trasparenza si è notevolmente trasformato ed ampliato.

Evoluzione del fenomeno

Inizialmente con la L. 241/1990 la trasparenza veniva intesa come "diritto di accesso" e limitata ai soli documenti amministrativi. Poi i diversi interventi legislativi succedutisi ne hanno rafforzato l'importanza: trasparenza intesa quale "pubblicità notizia" (L.244/2007), "obbligo e pubblicità legale" (L.69/2009), "accessibilità totale alle informazioni, quale determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art .117 lett. m della Costituzione (D. Lgs. 150/2009), fino a diventare con la Legge 190/2012 "accessibilità totale dell'attività amministrativa, intesa quale livello essenziale delle prestazioni concernente i diritti sociali e civili, costituzionalmente riconosciuti, ed è assicurata mediante la

pubblicazione delle informazioni nei siti web

istituzionali, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione" e nel successivo D. Lsg. n. 33 del 2013, nella formulazione originaria, trasparenza intesa come "accessibilità totale" e "comprensibilità" delle informazioni concernenti non solo l'organizzazione, ma anche l'attività delle pubbliche amministrazioni. La trasparenza così intesa pertanto non solo concorre a dare attuazione ai principi di partecipazione democratica e a quelli costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione, ma è anche condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino. Attualmente il concetto di trasparenza è stato ulteriormente rafforzato e ampliato dall'ultimo intervento normativo, il D. Lgs. 97/2016, che ha modificato ed integrato sia il D. Lgs. 33/2013 che la L.190/2012.

In particolare, per **Trasparenza** si intende l'accessibilità totale non solo a informazioni, dati e documenti pubblicati sui siti istituzionali, ma anche a informazioni, dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovendone la partecipazione e favorendo forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, in un'ottica di attuazione dei principi di democrazia, eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, integrità e lealtà, buona amministrazione, aperta e al servizio del cittadino.

Infatti a chiunque viene garantito un diritto alla conoscibilità di informazioni, dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, diritto esercitato anche attraverso l'istituto dell'accesso, nella duplice valenza di accesso civico semplice e di accesso generalizzato. Inoltre il D.lgs. 97/2016 ha apportato numerosi cambiamenti alla normativa sulla trasparenza, rafforzandone il valore di principio che caratterizza l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e i rapporti con i cittadini, intervenendo con abrogazioni o integrazioni sui diversi obblighi di trasparenza, ampliando l'ambito soggettivo di applicazione della normativa stessa sulla trasparenza, estendendo la portata dell'accesso civico, unificando il Piano Triennale di Prevenzione della corruzione con il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità e quindi un unico Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), introducendo nuove sanzioni pecuniarie nonché l'attribuzione ad ANAC della competenza all'irrogazione delle stesse.

Le principali modifiche e/o novità relative agli obblighi di pubblicazione riguardano fra l'altro le informazioni relative agli incarichi dirigenziali, agli atti dei Revisori dei Conti e dei Nuclei di Valutazione, agli enti controllati e partecipati, all'utilizzo delle risorse pubbliche e ai pagamenti.

Linee guida ANAC

ANAC, con propria deliberazione n. 1310 del 28/12/2016, ha adottato le «*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*», prevedendo un allegato riassuntivo di tutti gli obblighi di pubblicazione previsti e vigenti a seguito delle ultime modifiche normative.

Come auspicato nelle Linee Guida di cui sopra, il presente Piano prevede, quale parte integrante e sostanziale, un allegato ad hoc sulla trasparenza (**Allegato A7**), nel quale vengono recepiti gli obblighi di pubblicazione a cui il Comune è tenuto, esplicitati i responsabili dell'adempimento e della trasmissione dei dati/informazioni/documenti, i responsabili della pubblicazione dei dati/informazioni/documenti ed infine i responsabili e la tempistica del monitoraggio.

La sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale risulta pertanto così impostata:

SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE VIGENTI (post D. Lgs. 97/2016)	
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)
Disposizioni generali	Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza
	Atti generali
	Oneri informativi per cittadini e imprese
Organizzazione	Titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo
	Sanzioni per mancata comunicazione dei dati
	Articolazione degli uffici
	Telefono e posta elettronica
Consulenti e collaboratori	Titolari di incarichi di collaborazione o consulenza
Personale	Titolari di incarichi dirigenziali amministrativi di vertice
	Titolari di incarichi dirigenziali (dirigenti non generali)
	Dirigenti cessati
	Sanzioni per mancata comunicazione dei dati
	Posizioni organizzative
	Dotazione organica
	Personale non a tempo indeterminato
	Tassi di assenza
	Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti (dirigenti e non dirigenti)
	Contrattazione collettiva
	Contrattazione integrativa
	OIV
Bandi di concorso	Bandi di concorso
	Elenco dei bandi in corso
Performance	Sistema di misurazione e valutazione della Performance
	Piano della Performance
	Relazione sulla Performance
	Ammontare complessivo dei premi
	Dati relativi ai premi
Enti controllati	Enti pubblici vigilati
	Società partecipate
	Enti di diritto privato controllati
	Rappresentazione grafica



Attività e procedimenti	Tipologie di procedimento
	Dichiarazioni sostitutive e acquisizione d'ufficio dei dati
Provvedimenti	Provvedimenti organi indirizzo politico
	Provvedimenti dirigenti amministrativi
Bandi di gara e contratti	Informazioni sulle singole procedure in formato tabellare
	Adempimenti connessi alle procedure di affidamento (art. 29 D. Lgs. 50/2016)
Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici	Criteri e modalità
	Atti di concessione
Bilanci	Bilancio preventivo e consuntivo
	Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio
Beni immobili e gestione patrimonio	Patrimonio immobiliare
	Canoni di locazione o affitto
Controlli e rilievi sull'amministrazione	Organismi indipendenti di valutazione, nuclei di valutazione o altri organismi con funzioni analoghe
	Organi di revisione amministrativa e contabile
	Corte dei conti
Servizi erogati	Carta dei servizi e standard di qualità
	Class action
	Costi contabilizzati
	Servizi in rete
Pagamenti dell'amministrazione	Dati sui pagamenti
	Indicatore di tempestività dei pagamenti
	IBAN e pagamenti informatici
Opere pubbliche	Atti di programmazione delle opere pubbliche
	Tempi costi e indicatori di realizzazione delle opere pubbliche
Pianificazione e governo del territorio	
Informazioni ambientali	
Interventi straordinari e di emergenza	
Altri contenuti	Adempimenti Anticorruzione
	Accesso civico
	Accessibilità e Catalogo di dati, metadati e banche dati
	Dati ulteriori

Qualità dei dati pubblicati

Il Nucleo di Valutazione (NdV) dell'Ente verifica la coerenza tra gli obiettivi strategici in materia di trasparenza previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della Performance (art. 44 D. Lgs. 33/2013 novellato), ed inoltre, secondo quanto stabilito nelle deliberazioni della A.N.AC (ex Civit) n. 50/2013 e 71/2013, monitora ed attesta periodicamente l'assolvimento di alcuni obblighi di trasparenza, specificamente individuati dalla stessa A.N.AC., con cadenza temporale definita.

Gli esiti delle rilevazioni periodiche effettuate dal NdV sono di volta in volta tempestivamente pubblicate sul sito istituzionale in Amministrazione trasparente – Controlli e rilievi sull'amministrazione – Organismi Indipendenti di Valutazione, Nuclei di Valutazione.

In particolare, al di là di una preliminare verifica dell'avvenuta pubblicazione o meno dei dati obbligatori, in seconda istanza il NdV verifica che i dati pubblicati soddisfino tre requisiti fondamentali:

a) **Completezza**: un dato viene considerato completo se la pubblicazione ha le seguenti caratteristiche:

- esattezza, ovvero la capacità del dato di rappresentare correttamente il fenomeno che intende descrivere;

- accuratezza, ovvero la capacità del dato di riportare tutte le informazioni richieste dalle previsioni normative;

- riferimento a tutti gli uffici.

b) **Aggiornamento**: per la sussistenza di tale requisito è necessario che, per ciascun dato, sia indicata la data di pubblicazione e, conseguentemente, di aggiornamento (qualora necessario), nonché l'arco temporale cui il dato si riferisce.

c) **Formato aperto**: tale requisito riguarda il formato utilizzato per la pubblicazione nella sezione "Amministrazione Trasparente".

In particolare, l'art. 7 del D. Lgs. 33/2013 prescrive che i documenti, le informazioni ed i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria siano pubblicati in formato di tipo aperto, ai sensi del Codice dell'Amministrazione Digitale (art. 68 del D. Lgs. 82/2005), e debbano essere riutilizzabili senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità. Secondo un orientamento dell'ex Civit (deliberazione n. 50/2013), si considerano aperti i dati che risultano:

- disponibili, cioè utilizzabili da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato;

- accessibili, cioè adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi per rielaborarli;

- gratuiti, cioè resi disponibili gratuitamente.

Decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione

In via generale, secondo quanto stabilito dall'art. 8 del D. Lgs. 33/2013, i dati obbligatoriamente da pubblicare devono essere presenti/aggiornati sul sito istituzionale tempestivamente e per un periodo di cinque anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione e comunque fino a che gli atti producono i loro effetti.

La novità importante introdotta dal D. Lgs. 97/2016 riguarda il comma 3 dell'art. 8, che

Comune di Cremona – Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2020-2022

prevede che allo scadere del termine previsto per la pubblicazione atti/informazioni/dati non siano più conservati e resi disponibili all'interno di distinte sezioni di archivio, ma mediante la possibilità di presentare l'istanza di accesso civico.

In alcuni casi espressamente indicati, quali ad esempio i dati concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali (art. 14, comma 2) e i dati sugli incarichi di collaborazione e consulenza (art. 15, comma 4), i dati pubblicati vanno resi disponibili entro tre mesi dall'elezione/nomina e per i tre anni successivi dalla cessazione del mandato/incarico dei soggetti, salve le informazioni riguardanti la situazione patrimoniale che rimangono pubblicate fino alla cessazione del mandato/incarico. Decorso tale termine, tali informazioni sono accessibili mediante l'istanza di accesso civico.

I limiti alla trasparenza

Secondo quanto stabilito dal Garante della Privacy, le PPAA sono tenute a bilanciare le esigenze di trasparenza con i principi di **necessità** e **di pertinenza e non eccedenza** nell'utilizzo dei dati personali non sensibili. Al contrario per i dati personali sensibili, cioè riferiti a salute, etnia, religione, e per quelli giudiziari, l'Amministrazione deve provvedere, in sede di pubblicazione dell'atto contenente tali notizie, alla anonimizzazione del dato, rendendolo non intelligibile.

In materia, nella home page della sezione "Amministrazione Trasparente" viene fatto esplicito rimando al Disciplinare sul trattamento dei dati personali effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza adottato dall'Ente.

Trovano inoltre applicazione, nelle fattispecie richiamate, le *"Linee Guida in materia di Trattamento di dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati"* (Garante per la protezione dei dati personali – Deliberazione n. 243 del 15/10/2014).

Trasparenza e trattamento dati personali

In tale contesto è opportuno fare riferimento al nuovo quadro normativo in tema di trattamento di dati personali.

Il regolamento UE n. 679 del 2016 del Parlamento Europeo e del Consiglio è stato emanato il 27 aprile 2016 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea del 4 maggio 2016. Il provvedimento (riferito «alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati») abroga e sostituisce la direttiva 95/46/CE (recante il «regolamento generale sulla protezione dei dati»), che per anni ha rappresentato il centro della normativa dell'Unione Europea in materia di protezione dei dati personali.

Il nuovo regolamento, divenuto pienamente operativo dal 25 maggio 2018, prevede un'unica serie di disposizioni direttamente applicabili in tutti gli stati dell'Unione, i quali sono tenuti ad approvare ulteriori norme di coordinamento degli ordinamenti nazionali al regolamento 2016/679; la disciplina introdotta mira a garantire certezza del diritto e trasparenza agli operatori economici, offrendo omogeneità di diritti azionabili e di obblighi e responsabilità dei titolari e dei responsabili del trattamento. Il regolamento europeo rivede integralmente la disciplina sulla privacy, incentrando il quadro normativo sulla responsabilizzazione del titolare del trattamento che dovrà essere in grado di dimostrare l'adozione di idonee misure tecniche e organizzative: misure che attuino efficacemente i principi di privacy by design e

privacy by default (impostazione predefinita del trattamento dei soli dati necessari al perseguimento delle finalità dichiarate). Il nuovo approccio è quindi basato sulla valutazione del rischio piuttosto che sulla protezione dell'utente; il rischio del trattamento è inteso come valutazione dell'impatto negativo sulle libertà e i diritti degli interessati.

Con una serie di provvedimenti adottati, a partire dalla deliberazione di Giunta Comunale n. 108 del 23 maggio 2018, anche il Comune di Cremona ha avviato l'applicazione delle prime misure tecnico-organizzative di attuazione del regolamento UE 2016/679 i, nello specifico:

a) procedendo alla istituzione del Registro delle attività di trattamento del Comune di Cremona, contenente le informazioni di cui all'art. 30 del regolamento;

b) procedendo, altresì, alla designazione del Responsabile della protezione dei dati nell'ambito del personale interno;

c) dando mandato agli uffici comunali di recepire le norme del regolamento al fine di predisporre strumenti efficaci per definire le procedure di documentazione e notificazione all'Autorità di controllo delle violazioni di dati personali (c.d. data breach);

d) valutando di verificare la struttura e la disciplina delle relazioni con i Responsabili del trattamento di dati, prendendo in esame le modalità e le misure da questi ultimi adottate in tema di sicurezza e valutazione del rischio che i trattamenti comportano;

e) incaricando in particolare gli uffici dell'Area Segretario Generale di operare un costante monitoraggio delle attività in corso di svolgimento, verificare la rispondenza del quadro normativo interno alla disciplina comunitaria, provvedere all'aggiornamento della modulistica utilizzata presso l'ente.

E' stato inoltre aggiornato il modello organizzativo interno, prevedendo la designazione ovvero l'individuazione specifica dei soggetti autorizzati alle diverse forme di trattamento.

REPORT 2019

1. **adozione del Registro delle attività di trattamento** (art. 30 GDPR): il registro è stato strutturato; sono previsti momenti di condivisione con i Settori, al fine di aggiornamenti o puntualizzazioni
2. rilevata la necessità di adottare un sistema adeguato di **documentazione delle violazioni di dati personali** (art. 33 GDPR), di notifica delle violazioni più rilevanti al Garante e di eventuale comunicazione agli interessati
3. **revisione informative**: come suggerito dal Garante “è opportuno che i titolari di trattamento verifichino la rispondenza delle informative attualmente utilizzate a tutti i criteri (...) delineati, con particolare riguardo ai contenuti obbligatori e alle modalità di redazione, in modo da apportare le modifiche o le integrazioni eventualmente necessarie ai sensi del regolamento”; in tale ottica e in collaborazione con gli uffici richiedenti si è provveduto a revisionare e riallineare una molteplicità di documenti utilizzati dagli uffici stessi con finalità informative a favore degli interessati (a solo titolo esemplificativo si citano quelli riguardanti il trattamento dati per: procedure di selezione del personale – inserimenti in Banca dati amministratori pubblici – affidamento incarichi e consulenze – accesso ai servizi abitativi pubblici).

In collaborazione con alcuni Settori, si è dato corso ad attività specifiche, tra cui:

- Politiche Sociali: integrazione protocollo per realizzazione azioni di contrasto all'esclusione sociale e alla povertà, in materia di gestione e trattamento dati personali
- Politiche Educative: informatizzazione procedure iscrizione scuole infanzia comunali e



revisione della specifica informativa agli interessati

- Unità di Staff Ec. Finanziaria e Fiscale, Demografici e Statistica: gestione dati utenze servizi pubblici per attività di recupero dell'evasione di tributi locali.

E' proseguita anche nel 2019 l'attività di formazione, che ha portato all'organizzazione di un momento formativo specifico, tenuto in data 3 dicembre 2019, che ha coinvolto 69 dipendenti..

➤ **Accesso Civico Semplice e Accesso Generalizzato**

Con il D. Lgs. 97/2016, l'Accesso Civico è stato profondamente ampliato, in quanto nella nuova formulazione dell'art. 5, all'accesso civico originario viene affiancato un ulteriore e più ampio tipo di accesso, c.d. generalizzato.

Accesso Civico semplice

Rimane immutato l'Accesso Civico c.d. semplice, introdotto per la prima volta nel D. Lgs. 33/2013 originario ed ora previsto nel novellato art., 5 al comma 1, che si sostanzia nel diritto di chiunque di richiedere i documenti, le informazioni o i dati che le pubbliche amministrazioni abbiano omesso di pubblicare pur avendone l'obbligo.

Esso si differenzia notevolmente dalla procedura di "accesso agli atti", secondo la L. 241/1990, in quanto la richiesta può essere formulata da chiunque, è gratuita, non deve essere motivata e va indirizzata al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, il quale, entro 30 giorni dalla richiesta, pubblica nel sito web istituzionale del Comune di Cremona il documento, l'informazione o il dato richiesto e contemporaneamente lo trasmette al richiedente, ovvero comunica al medesimo l'avvenuta pubblicazione, indicandoli relativo collegamento ipertestuale.

Qualora quanto richiesto risultasse già pubblicato, il Responsabile ne dà comunicazione al richiedente indicando il relativo collegamento ipertestuale.

In caso di diniego totale o parziale o di mancata risposta entro il termine, il richiedente può presentare richiesta di riesame al Titolare del potere sostitutivo dell'Ente, che decide entro 15 giorni.

Contro la decisione dell'amministrazione o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dell'Ente, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale o al Difensore Civico competente per ambito territoriale, ove costituito.

Accesso Generalizzato

L'Accesso Generalizzato, introdotto dal comma 2 dall'art. 5 del D. Lgs. 33 del 2013, come modificato dal D. Lgs. 97/2016, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, si sostanzia nel diritto di chiunque ad accedere a dati, documenti, informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Pertanto, l'accesso generalizzato si muove su un binario differente rispetto a quello dell'accesso civico, in quanto si delinea come autonomo ed indipendente rispetto agli obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati, e dall'altra, il rispetto di norme che prevedono specifiche esclusioni.

Nello specifico la richiesta, anche telematica, non può essere generica e deve identificare i dati/documenti/informazioni richiesti, può essere formulata da chiunque, non deve essere motivata e può essere presentata alternativamente:

- all'ufficio che detiene dati/informazioni/documenti richiesti;
- al Servizio Comunicazione dell'Ente presso Spazio Comune.

Il rilascio di dati/documenti/informazioni è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato per la riproduzione su supporti materiali.

Sono previsti alcuni limiti all'esercizio di tale diritto:

1) Eccezioni assolute, ovvero casi tassativi di esclusione assoluta (art. 5-bis, comma 3 del D. Lgs. 33/2013 novellato), in cui l'Accesso Generalizzato viene rifiutato a tutela di interessi pubblici e privati fondamentali e prioritari, quali Segreto di Stato, e altri casi di segreto o di divieto di divulgazione (segreto statistico; dati su sicurezza pubblica; procedimenti tributari; attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione; documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi nei procedimenti selettivi).

2) Limiti relativi

a) riguardanti la tutela di interessi pubblici (art. 5-bis, comma 1 del D. Lgs. 33/2013 novellato), inerenti sicurezza pubblica e ordine pubblico; sicurezza nazionale; difesa e questioni militari; relazioni internazionali; politica e stabilità finanziaria ed economica dello Stato; conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; regolare svolgimento di attività ispettive.

b) riguardanti la tutela di interessi privati (art. 5-bis, comma 2 del D. Lgs. 33/2013 novellato), quali protezione di dati personali; libertà e segretezza della corrispondenza; interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

In alcuni casi, per l'Amministrazione è previsto il ricorso al potere di differimento, ovvero di dare corso alla richiesta solo in un momento successivo nel quale non sia più presente la condizione ostativa originaria.

Indicazioni più precise sono fornite da ANAC con la deliberazione n.1309 del 28 dicembre 2016 "*Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2 del D.Lgs. 33/2013*".

Il procedimento si conclude ordinariamente entro 30 gg dalla presentazione dell'istanza con provvedimento motivato ed espresso e con la relativa comunicazione al richiedente. In caso di accoglimento, l'Amministrazione provvede alla trasmissione tempestiva di quanto richiesto.

Viene previsto però un iter particolarmente articolato, nel caso in cui l'Amministrazione individui controinteressati, in quanto è previsto che agli stessi venga data comunicazione, con raccomandata A/R, dell'istanza inoltrata per permettere una loro eventuale motivata opposizione entro i 10 gg successivi, decorsi i quali, accertata la ricezione della comunicazione, l'Ente si esprime nel merito della richiesta.

In caso di accoglimento dell'istanza di Accesso Generalizzato, nonostante l'opposizione dei controinteressati, l'Amministrazione ne dà comunicazione ai controinteressati e, non prima dei 15 gg successivi, provvede a trasmettere dati/documenti/informazioni al richiedente.

In caso di diniego totale o parziale o di mancata risposta entro il termine, il richiedente può presentare richiesta di riesame al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dell'Ente, che decide con provvedimento motivato entro 20 giorni. Nel caso in cui l'istanza sia stata negata o differita per ragioni a tutela della riservatezza, il suddetto Responsabile provvede solo dopo aver sentito il Garante della Privacy, il quale si pronuncia entro 10 gg dalla richiesta di parere.

Contro la decisione dell'amministrazione o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del RPCT dell'Ente, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale o al Difensore Civico competente per ambito territoriale, ove costituito. Nei casi di accoglimento dell'istanza di accesso generalizzato, il controinteressato può presentare richiesta di riesame al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dell'Ente e presentare ricorso al difensore civico.

Le modalità operative di esercizio dei diversi tipi di accesso come sopra delineati (accesso agli atti, accesso civico e accesso generalizzato) sono pubblicate sul sito istituzionale del Comune di Cremona nella sezione Amministrazione Trasparente – dati ulteriori – accesso civico.

Vigilanza sull'attuazione della trasparenza e sanzioni

E' previsto che in ogni amministrazione, ai sensi dell'art. 43 comma 1 del D. Lgs. n. 33/2013, il Responsabile per la prevenzione della corruzione svolga anche le funzioni Responsabile per la Trasparenza, i cui compiti sono:

- **attività di controllo** costante sull'adempimento dal parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, al Nucleo di Valutazione (NdV), all'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC) e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato inadempimento degli obblighi di pubblicazione.
- **garanzia della fruizione dell'Accesso Civico**.

Nel Comune di Cremona, il Segretario Generale, Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza attraverso l'Ufficio Anticorruzione e Trasparenza, vigila periodicamente sul contenuto e sull'aggiornamento tempestivo dei contenuti della sezione "Amministrazione Trasparente".

Gli obblighi di pubblicazione sono indicati dettagliatamente nell'allegato al Piano, con precisazione, per ogni singolo obbligo, dei responsabili dell'adempimento e della trasmissione delle informazioni/dati/documenti, dei responsabili della pubblicazione e delle verifiche da effettuare (**allegato A7**).

Sono previste inoltre sanzioni nel caso di violazione delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione e di accesso civico.

I Dirigenti, infatti, devono garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare e l'attuazione dell'accesso civico. (art. 43, comma 3 e 4 D. Lgs. 33/2013 novellato). L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione e il rifiuto/differimento e limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dal decreto, costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale (illecito disciplinare), eventuale causa di danno all'immagine dell'amministrazione e sono valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato (art. 46, comma 1, D. Lgs. 33/2013 novellato).

Anche i dipendenti sono tenuti ad osservare le disposizioni contenute nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione interno, che comprende anche la Trasparenza. (Codice di Comportamento interno - Deliberazione Giunta n. 14 del 30 gennaio 2014)

Sono previste altresì sanzioni specifiche (irrogate da ANAC) ai sensi dell'art. 47 del D. Lgs. 33/2013 novellato:

- Art. 47, comma 1, D. Lgs. 33/2016 modificato - *"La mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati relativi alla situazione reddituale e patrimoniale dà luogo ad una sanzione amministrativa pecuniaria da Euro 500,00 a 10.000,00 e il relativo provvedimento è pubblicato sul sito istituzionale dell'amministrazione".*

- Art. 47, comma 2, D. Lgs. 33/2016 modificato - *"La violazione degli obblighi sugli organismi controllati e partecipati (art. 22) dà luogo ad una sanzione amministrativa pecuniaria da Euro 500,00 a 10.000,00 a carico del responsabile della violazione. La stessa sanzione si applica agli amministratori societari che non comunicano ai soci pubblici il proprio incarico ed il relativo compenso entro 30 gg dal conferimento ovvero, per le indennità di risultato, entro 30 gg dal percepimento".*

La trasparenza inoltre rappresenta un obiettivo strategico per l'Ente nell'ottica della prevenzione della corruzione e compare quale contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico -gestionale nonché nel presente PTPCT, tutti documenti adottati dagli organi di indirizzo, come previsto dal comma 8 dell'art. 1 della L.190/2012, novellato dal D. Lgs. 97/2016.

Altro contributo apportato dall'Ufficio Anticorruzione e Trasparenza in sinergia con altri Settori/Servizi dell'ente, quali il Settore Centrale Unica Acquisti, l'Unità di Staff Economato e il Servizio Comunicazione, è stata la redazione di una Circolare operativa (PG n. 69163 del 14 novembre 2016) riguardante gli adempimenti in materia di trasparenza con riferimento al nuovo Codice degli Appalti (art. 29 del D. Lgs. n. 50/2016), nella quale venivano date indicazioni precise sulle informazioni da pubblicare nella sezione Bandi e contratti di Amministrazione Trasparente.

A partire dal 1° semestre 2017 con la collaborazione dell'ufficio Protocollo, viene redatto il registro degli accessi in osservanza della delibera ANAC N. 1309 del 28/12/2016 e della circolare n. 2/2017 del 30/05/2017 Ministero per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione. Il registro è disponibile nella sezione Amministrazione Trasparente del sito web del Comune di Cremona, sottosezione "Dati Ulteriori".

REPORT ACCESSI	
ANNO 2017	N. ACCESSI: 1.082, di cui 2 CIVICI GENERALIZZATI (art 5 bis, d.lgs. 33/2013)
ANNO 2018	N. ACCESSI: 1.205 di cui 9 CIVICI GENERALIZZATI (art 5 bis, d.lgs. 33/2013)

ANNO 2019	1 CIVICO GENERALIZZATO (art 5 bis, d.lgs. 33/2013)
------------------	--

➤ **Formazione specifica**

La formazione riveste un'importanza fondamentale nell'ambito della prevenzione della corruzione in quanto consente di perseguire differenti obiettivi:

- maggior consapevolezza dei soggetti nello svolgimento dell'attività amministrativa. La discrezionalità è esercitata pertanto sulla base di valutazioni fondate sulla conoscenza e le decisioni sono assunte "con cognizione di causa"; ciò comporta la riduzione del rischio che l'azione illecita sia compiuta inconsapevolmente;
- conoscenza e condivisione degli strumenti di prevenzione (politiche, programmi, misure) da parte dei diversi soggetti che a vario titolo operano nell'ambito del processo di prevenzione;
- creazione di una base omogenea minima di conoscenza e competenza, indispensabile presupposto per programmare la rotazione del personale;
- creazione di competenza specifica per lo svolgimento dell'attività nelle aree a più elevato rischio di corruzione;
- occasione di un confronto tra esperienze diverse e prassi amministrative distinte da ufficio ad ufficio e diffusione di valori etici, mediante l'insegnamento di principi di comportamento eticamente e giuridicamente adeguati.

Già a partire dall'anno 2013 nel Comune di Cremona sono stati avviati dei percorsi formativi specifici in materia di anticorruzione e trasparenza, coinvolgendo trasversalmente unità di personale provenienti da tutti i Settori dell'Ente.

Si dà conto dell'attività svolta nel biennio 2018-2019:

MOMENTI FORMATIVI ANNI 2018 - 2019				
ANNO	DATA	ARGOMENTO	FORMATORE	N. PARTECIPANTI
2018	15/02/2018	Trasparenza e Anticorruzione, adempimenti e attività amministrativa, esperienze a confronto.	Dr. Perotti Daniele, Segretario Generale del Comune di Bergamo	31
	26/02/2018	La corruzione e i reati contro la P.A.	Dr. Alberto Vannucci Professore di Scienza Politica presso l'Università degli Studi di Pisa	Dato non disponibile
	12/04/2018	Accesso Civico , accesso civico generalizzato e accesso agli atti: attuazione, limiti, esclusioni, modalità	Dr. Perotti Daniele, Segretario Generale del Comune di Bergamo	35



		operative		
2019	25/03/2019	Incontro sulla normativa antiriciclaggio (aperto al pubblico)	Dr. Clemente - UIF	
	09/05/2019	"Trasparenza, accesso documentale, accesso civico e accesso civico generalizzato. Conflitto con la nuova privacy?"	Dr. Perotti Daniele, Segretario Generale del Comune di Bergamo	51
	24/10/2019	"Le novità normative e giurisprudenziali in materia di codice dei contratti e i più recenti orientamenti ANAC"	Dr.ssa Colombo	29
	21/10/2019	"Certificazioni Amministrative e dichiarazioni sostitutive: redazione, modalità di utilizzo, accertamenti e controlli"	Dr. Venturini, funzionario Segreteria Generale del Comune di Cremona	36
	03/12/2019	"Dalla protezione della riservatezza alla circolazione dei dati personali: Regolamento Europeo 2016/679 e risvolti organizzativi"	Dr. Venturini, funzionario Segreteria Generale del Comune di Cremona	69
	19/12/2019	"Certificazioni Amministrative e dichiarazioni sostitutive: redazione, modalità di utilizzo, accertamenti e controlli (per personale LL.PP. e Demografici) "	Dr. Venturini, funzionario Segreteria Generale del Comune di Cremona	20

AGGIORNAMENTO 2020

Su iniziativa del Segretario Generale il personale dell'Ente e le unità in ingresso (vincitori di concorso, mobilità in ingresso, lavoratori a tempo determinato) potranno godere di formazione specifica erogata dall'Ufficio Anticorruzione attraverso l'attivazione di percorsi personalizzati, compatibilmente con le esigenze degli uffici, anche prevedendo, in accordo con i relativi responsabili di settore, l'aggregazione temporanea allo stesso ufficio Anticorruzione.

➤ **Codice di comportamento interno**

L'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'art. 1, comma 44, della l. n. 190, assegna al Governo il compito di definire un Codice di comportamento dei pubblici dipendenti *“al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico”*.

In attuazione della delega, il Governo ha approvato con d.P.R. n. 62 del 2013 il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, che sostituisce il precedente approvato con d.m. 28 novembre 2000 e contiene misure innovative funzionali alla prevenzione della corruzione. In maniera del tutto innovativa, l'art. 2, comma 3, del Codice prevede l'estensione degli obblighi di condotta anche nei confronti di tutti i collaboratori dell'amministrazione, dei titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità, nonché nei confronti di collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

Inoltre, secondo quanto previsto dall'art. 54, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 e dall'art. 1, comma 2, del Codice, ciascuna amministrazione deve definire, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio O.I.V., un proprio Codice di comportamento. A tal fine, l'A.N.A.C. (ex C.I.V.I.T.) ha definito criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione. In ogni caso, i Codici settoriali dovranno individuare regole comportamentali differenziate a seconda delle specificità professionali, delle aree di competenza e delle aree di rischio.

Inoltre, con una chiara presa di posizione che marca la differenza rispetto al passato, la l. n. 190 chiarisce che la violazione delle regole del Codice generale e dei Codici adottati da ciascuna amministrazione dà luogo a responsabilità disciplinare.

L'adozione di un proprio codice di comportamento pertanto rappresenta una misura di prevenzione fondamentale in quanto le norme in esso contenute regolano in senso legale ed eticamente corretto il comportamento dei dipendenti e, per tal via, indirizzano l'azione amministrativa.

Il Comune di Cremona ha già elaborato un proprio Codice di comportamento interno, approvato con deliberazione di Giunta n. 14 del 30 gennaio 2014.

Il Codice di comportamento interno è stato reso noto a tutti i dipendenti mediante la pubblicazione sulla rete intranet comunale ed inoltre è stato oggetto di specifica formazione nel 2014 e nel 2016.

AGGIORNAMENTO 2020

Si prevede di adeguare il Codice di comportamento alle nuove Linee guida emanate dall'ANAC, che al momento dell'adozione del presente piano risultano solo in stato di consultazione.

➤ **Il sistema dei controlli interni**

Con propria deliberazione di Consiglio Comunale n. 5 del 28 gennaio 2013, il Comune di Cremona ha adottato un proprio Regolamento disciplinante il sistema dei controlli interni, riassunto nella tabella sottostante:

Tipologia di controllo	Finalità	Responsabile	Frequenza
Controllo di regolarità amministrativa nella fase preventiva di formazione dell'atto	Verifica della regolarità e della correttezza dell'attività amministrativa	Segretario Generale Dirigenti	Costante
Controllo di regolarità amministrativa nella fase successiva alla formazione dell'atto	Verifica della regolarità e della correttezza dell'attività amministrativa	Segretario Generale	Mensile (selezione casuale di almeno tre atti per ciascun Settore) Report trimestrale riassuntivo
Controllo di regolarità contabile	Verificare della regolarità e della correttezza dell'attività amministrativa dal punto di vista contabile	Direttore Settore Economico Finanziario	Costante
Controllo strategico	Valutazione dell'adeguatezza delle scelte in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti	Direttore Generale (se previsto) e Segretario Generale Direttore Settore Economico Finanziario	Entro 30 settembre monitoraggio intermedio Entro 30 aprile anno successivo rapporto generale consuntivo
Controllo di gestione	Verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa nonché il rapporto tra obiettivi, risorse utilizzate e risultati ottenuti	Direttore Generale (se previsto) e Segretario Generale Servizio Controlli Interni Settore Economico Finanziario Responsabili dei Servizi	entro il 30 settembre proposte su obiettivi di performance e gestione al 30 giugno e al 31 dicembre rilevazioni consuntive
Controlli sulle società partecipate	Attività di indirizzo, coordinamento, vigilanza e controllo strategico, economico	Comitato Strategico (composto da Sindaco o	Controllo preventivo: entro il 30 ottobre gli organismi partecipati presentano Piano



Tipologia di controllo	Finalità	Responsabile	Frequenza
	e gestionale	Assessore delegato, Direttore Generale (se previsto), Segretario Generale, Direttore Settore Economico Finanziario, Responsabile Servizio Controlli Interni) Servizio Controlli Interni	Strategico Triennale, Budget annuale, Criteri carte servizi Controllo in itinere: entro il 31 agosto trasmissione bilancio infrannuale al 30 giugno e copie verbali sedute C.d.A. Controllo a consuntivo: almeno 15 gg prima dell'approvazione dell'Assemblea dei Soci trasmissione del bilancio d'esercizio al 31 dicembre, stato patrimoniale e conto economico riclassificato
Controllo sugli equilibri finanziari	Mantenimento degli equilibri finanziari in relazione agli obiettivi di finanza pubblica determinati dal Patto di Stabilità interno	Settore Economico Finanziario Direttore Generale (se previsto) e Segretario Generale	Entro il 30 settembre, il Consiglio Comunale effettua ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi e il Settore Economico Finanziario provvede alla verifica degli equilibri di bilancio Il Settore Economico Finanziario realizza report per Direzione Generale (se prevista) e Segretario Generale con periodicità trimestrale per l'andamento degli equilibri per l'esercizio in corso, con periodicità semestrale per l'andamento dei residui attivi e passivi, con periodicità quadrimestrale per l'andamento della gestione di cassa, con periodicità quadrimestrale per il monitoraggio della realizzazione degli obiettivi di finanza



Tipologia di controllo	Finalità	Responsabile	Frequenza
			pubblica previsti dal Patto di Stabilità interno
Controllo sulla qualità dei servizi	Misurazione della soddisfazione degli utenti esterni ed interni dell'ente	Direzione Generale (se prevista) Direzione del Personale Organismo Indipendente di Valutazione	Costante, attraverso carte dei servizi, standard dei servizi, indagini di customer satisfaction, indagini sul benessere organizzativo interno, sistema informatizzato e centralizzato di segnalazioni e reclami

➤ Rotazione del personale (polifunzionalità)

In ragione della considerazione preliminare che la rotazione non debba incidere negativamente sulla continuità dell'azione amministrativa, il Comune di Cremona intende consolidare gli accorgimenti organizzativi che vanno nella direzione della "polifunzionalità" del personale, intesa nel senso che più persone siano in grado di svolgere le medesime mansioni, in modo da poter essere periodicamente alternate.

Coerentemente, le modifiche relative all'assetto organizzativo dell'ente sono andate nella direzione dell'accorpamento, dell'aggregazione, della semplificazione amministrativa per far fronte a necessità di ottimizzazione delle risorse umane disponibili, che negli anni dovranno acquisire competenze sempre più trasversali e complementari tra i vari Settori.

Il vigente assetto conferma le finalità di cui sopra.

Infine si segnala già una certa "mobilità" di personale tra settori e cambiamenti di direzione dei dirigenti, conseguenti alle modifiche organizzative intervenute da luglio 2014 al 31.12.2018.

A seguito delle varie modifiche di assetto nel periodo in esame sono intervenute:

- n. 51 "mobilità interne" di dipendenti, correlate ad effettive modifiche di impiego e competenze lavorative
- n. 39 "mobilità interne" di dipendenti, correlate a cambiamenti direzionali correlati a modifiche organizzative.

Il totale del personale coinvolto (n. 90 dipendenti), rappresenta il 14,5 % delle unità in servizio a tempo indeterminato (618 unità al 31.12.2018)

In coerenza con i provvedimenti ANAC (si veda delibera n. 555 del 13 giugno 2018) sono già definite e strutturate nell'Ente misure alternative o complementari alla rotazione, quali:

- la responsabilità del procedimento assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente cui compete l'adozione del provvedimento finale (articolazione delle competenze);
- il frazionamento delle attività e dei processi con attribuzione a soggetti diversi (segregazione delle funzioni).

➤ **Rotazione straordinaria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, lett. l-quater, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165**

1) Finalità e natura

L'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 165/2001 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 corruttiva”*.

Come precisato da ANAC (delibera n. 215 del 26 marzo 2019), dalla disposizione si desume l'obbligo per l'amministrazione di assegnare il personale sospettato di condotte di natura corruttiva, che abbiano o meno rilevanza penale, ad altro servizio. Si tratta di una misura di natura non sanzionatoria dal carattere eventuale e cautelare, tesa a garantire che nell'area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo al fine di tutelare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione.

2) Personale cui si applica la norma

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.

Un approfondimento particolare va compiuto con riferimento agli incarichi amministrativi di vertice, così come definiti dall'art. 1, co. 2, lettera i), del d.lgs. n. 39 del 2013 con riferimento ai soli segretari generali e ai capi dipartimento e equiparati.

Tali incarichi sono conferiti sulla base di un rapporto fiduciario e, di norma, possono essere revocati nell'ipotesi di interruzione di quest'ultimo. In tal caso l'amministrazione, in luogo della rotazione straordinaria, valuterà il persistere o meno del rapporto fiduciario alla luce dei fatti accaduti.

Pertanto, l'organo di vertice che ha conferito l'incarico può confermare la sua fiducia, in attesa della conclusione del procedimento penale ovvero stabilire che il rapporto di fiducia sia venuto meno, in relazione ai fatti di natura corruttiva per i quali il procedimento è stato avviato. Ciò tenuto conto del notevole impatto che il procedimento penale, sia pure nella sua fase iniziale, può avere sull'immagine dell'amministrazione e sullo stesso organo politico nominante.

3) Ambito oggettivo

Il legislatore non individua gli specifici reati presupposto per l'applicazione dell'istituto, ma genericamente rinvia a *“condotte di tipo corruttivo”*.

A tale scopo occorre rilevare che sul piano dei reati presupposto, a differenza dell'art. 16, co. 1, lettera l-quater del d.lgs. n. 165/2001 che si riferisce genericamente a *“condotte di natura corruttiva”*, la legge n. 69/2015, allorché si riferisce a *“fatti di corruzione”*, usa la tecnica dell'elencazione dei reati, tecnica che offre maggiori garanzie di tutela dei diritti dei cittadini coinvolti. In particolare, l'art. 7 della richiamata legge rubricato in *“Informazione sull'esercizio dell'azione penale per fatti di corruzione”* (sopra esaminato) individua i reati connessi a *“fatti di corruzione”*, nei delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale.

Alla luce di quanto sopra, l'Autorità ritiene che l'elencazione dei reati di cui all'art. 7 della

legge n. 69 del 2015, per “*fatti di corruzione*” possa essere adottata anche ai fini della individuazione delle “*condotte di natura corruttiva*” che impongono la misura della rotazione straordinaria ai sensi dell’art.16, co. 1, lettera l-quater, del d.lgs.165 del 2001.

Per i reati previsti dai richiamati articoli del codice penale sarà quindi 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).

Sono, comunque, fatte salve le ipotesi di applicazione delle misure disciplinari previste dal CCNL.

4) Tempistica del provvedimento

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 corruttivi*”, senza ulteriori specificazioni.

L’Autorità 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.

La ricorrenza di detti presupposti, nonché l’avvio di un procedimento disciplinare per condotte di tipo corruttivo impongono in via obbligatoria l’adozione di un provvedimento motivato con il quale l’amministrazione dispone sull’applicazione dell’istituto, inducendo l’amministrazione ad una valutazione trasparente, collegata all’esigenza di tutelare la propria immagine di imparzialità.

La misura, considerandone natura e finalità, 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, riguardando un momento del procedimento che non ha evidenza pubblica (in quanto l’accesso al registro di cui all’art. 335 c.p.p.

è concesso ai soli soggetti *ex lege* legittimati), 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.

A tal fine è da prevedersi, nell’ambito della revisione del Codice di comportamento di ente, l’introduzione del dovere in capo ai dipendenti interessati da procedimenti penali, di segnalare immediatamente all’amministrazione l’avvio di tali procedimenti.

Nei casi di rotazione facoltativa il provvedimento eventualmente adottato precisa le motivazioni che spingono l’amministrazione alla rotazione, con particolare riguardo alle esigenze di tutela dell’immagine di imparzialità dell’ente.

Considerato che l’amministrazione può venire a conoscenza dello svolgimento del procedimento penale anche relativamente alle sue diverse fasi, il provvedimento dovrà essere adottato sia in presenza del solo avvio del procedimento, sia successivamente in presenza di una vera e propria richiesta di rinvio a giudizio. Secondo ANAC, l’amministrazione è tenuta a ripetere la 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.

E' il caso di precisare che l'art. 129, co. 1, del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271 disp. att. c.p.p. stabilisce che «*Quando esercita l'azione penale nei confronti di un impiegato dello Stato o di altro ente pubblico, il pubblico ministero informa l'autorità da cui l'impiegato dipende, dando notizia dell'imputazione*».

Poiché l'istituto della rotazione straordinaria è misura di prevenzione della corruzione, si deve ritenere che l'ordinamento richieda una immediata trasmissione della comunicazione del Procuratore della Repubblica, da parte degli organi che la ricevono, al RPCT perché vigili sulla disciplina (contenuta nel PTPC o in sede di autonoma regolamentazione) e sulla effettiva adozione dei provvedimenti con i quali la misura può essere disposta.

5) Contenuto e durata della rotazione straordinaria

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.

Il provvedimento è impugnabile davanti al giudice amministrativo o al giudice ordinario territorialmente competente, a seconda della natura del rapporto di lavoro in atto.

La disposizione della legge del 2012 che introduce nel d.lgs. n. 165 la rotazione straordinaria nulla dice sulla durata dell'efficacia del provvedimento.

Si ritiene che, come suggerito da ANAC, sia congruo stabilire un termine massimo di due anni, decorso il quale, in assenza di rinvio a giudizio, il provvedimento perde la sua efficacia.

6) Misure alternative in caso di impossibilità

Il d.lgs. 165 del 2001 nulla dice in merito all'ipotesi di impossibilità di attuare il trasferimento di ufficio in ragione della qualifica rivestita ovvero per obiettivi motivi organizzativi.

Si deve ritenere che l'ipotesi di impossibilità del trasferimento d'ufficio debba essere considerata, purché si tratti di ragioni obiettive, quali l'impossibilità di trovare un ufficio o una mansione di livello corrispondente alla qualifica del dipendente da trasferire. Non possono valere considerazioni sulla soggettiva insostituibilità della persona.

Pertanto, in caso di obiettiva impossibilità, il dipendente è posto in aspettativa o in disponibilità con conservazione del trattamento economico in godimento.

Un caso di impossibilità potrà riscontrarsi in caso di rotazione applicata a un incarico amministrativo di vertice, considerato il carattere apicale dell'incarico, non modificabile in un diverso incarico all'interno dell'amministrazione. In questo caso l'impossibilità comporterà, per coloro che sono anche dipendenti dell'amministrazione, il collocamento in aspettativa o la messa in disponibilità con conservazione del trattamento economico spettante in quanto dipendenti, mentre per coloro che non siano anche dipendenti, potrà valutarsi la revoca dell'incarico senza conservazione del contratto.

7) Conseguenze:

sull'incarico dirigenziale

Particolare attenzione va posta sulla rotazione straordinaria applicata ad un soggetto titolare di incarico dirigenziale. La rotazione in questi casi, comportando il trasferimento a diverso ufficio, consiste nell'anticipata revoca dell'incarico dirigenziale, con assegnazione ad altro incarico ovvero, in caso di impossibilità, con assegnazione a funzioni *“ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specificamente previsti dall'ordinamento”* (art. 19, co. 10, del

d.lgs. n. 165 del 2001).

Per gli incarichi amministrativi di vertice, invece, la rotazione, non potendo comportare l'assegnazione ad altro incarico equivalente, comporta la revoca dell'incarico medesimo, senza che si possa, considerata la natura e la rilevanza dell'incarico, procedere ad una sua mera sospensione.

sul rapporto di lavoro a tempo determinato sottostante l'incarico dirigenziale a soggetti esterni all'amministrazione

In caso di contratto di lavoro a tempo determinato che accompagna il conferimento di incarichi dirigenziali (o amministrativi di vertice) a soggetti esterni all'amministrazione, viene mantenuto il trattamento economico in godimento, così, per i dirigenti esterni deve essere considerato valido il contratto di lavoro sottostante l'incarico.

Si tenga presente che l'esigenza della rotazione straordinaria prevale sulla specificità dell'incarico esterno: il soggetto, anche se reclutato per lo svolgimento di uno specifico incarico dirigenziale, può essere affidato a diverso ufficio o a diversa funzione con la conservazione del contratto di lavoro e della retribuzione in esso stabilita.

Per gli incarichi amministrativi di vertice, invece, la rotazione determina la revoca dell'incarico.

Tale revoca, a sua volta, comporta due ordini di conseguenze: per i dirigenti apicali che siano dipendenti dell'amministrazione, la possibilità di assegnazione di un incarico o di un ufficio adeguato al mantenimento del trattamento economico spettante in quanto dipendente dell'amministrazione, ovvero, in caso di impossibilità di una tale soluzione, il collocamento in aspettativa o la messa in disponibilità. Invece, per i dirigenti apicali che non siano dipendenti dell'amministrazione, la revoca dell'incarico e la risoluzione del sottostante contratto di lavoro a tempo determinato.

8) Rapporti tra rotazione straordinaria e trasferimento di ufficio in caso di rinvio a giudizio

La rotazione straordinaria "anticipa" alla fase di avvio del procedimento penale la conseguenza consistente nel trasferimento ad altro ufficio. In caso di rinvio a giudizio, per lo stesso fatto, trova applicazione l'istituto del trasferimento disposto dalla legge n. 97/2001. Se il trasferimento è già stato disposto in sede di rotazione straordinaria, l'amministrazione può nuovamente disporre il trasferimento, ma può limitarsi a confermare il trasferimento già disposto, salvo che al provvedimento di conferma si applicano i limiti di validità temporale previsti dalla legge n.97/2001.

9) Rotazione straordinaria come conseguenza dell'avvio di un procedimento disciplinare

L'ipotesi di applicazione della rotazione straordinaria anche nel caso di procedimenti disciplinari è espressamente prevista dalla lettera l-quater dell'art. 16, co. 1, sempre che si tratti di "condotte di natura corruttiva".

Sempre a parere dell'ANAC, si deve ritenere che il procedimento disciplinare rilevante sia quello avviato dall'amministrazione per comportamenti che possono integrare fattispecie di natura corruttiva considerate nei reati come sopra indicati. Nelle more dell'accertamento in sede disciplinare, tali fatti rilevano per la loro attitudine a compromettere l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e giustificano il trasferimento, naturalmente anch'esso temporaneo, ad altro ufficio. La misura resta di natura preventiva e non sanzionatoria (diversamente dalla sanzione disciplinare in sé).

AGGIORNAMENTO 2020

La seguente tabella diverrà **protocollo operativo** in merito all'applicazione della rotazione straordinaria.

Normativa / Riferimenti	Articolo 16, comma 1, lettera l)-quater, del d.lgs 30 marzo 2001, n. 165 Delibera ANAC n. 215 del 26 marzo 2019
Fattispecie	I dirigenti devono provvedere 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 corruttiva
Finalità e natura	Adozione provvedimento come misura di natura non sanzionatoria di carattere eventuale e cautelare, teso non pregiudicare l'immagine di imparzialità dell'Ente
Personale a cui è indirizzata la norma	Tutti coloro che hanno un rapporto di lavoro subordinato con il Comune di Cremona
Ambito oggettivo	rotazione obbligatoria: condotte di tipo corruttivo, riconducibili all'elenco di cui all'art. 7 della legge 69/2015
	rotazione facoltativa: condotte riconducibili ad altri reati contro la P.A.
Tempistica	Adozione provvedimento: - nel momento in cui l'Ente viene a conoscenza dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato - in corso di avvio di procedimento disciplinare
Durata massima	Due anni
Misure alternative in caso di impossibilità oggettiva	Collocamento in aspettativa o in disponibilità, con conservazione del trattamento economico in godimento



Di seguito una tabella riassuntiva delle varie fonti normative, degli eventi possibili e dei comportamenti conseguenti da mettere in atto da parte dell'Ente.

ROTAZIONE: fonti normative				
NORMA	EVENTO	EFFETTO	OBBLIGATORIETA'	NATURA SANZIONATORIA
Legge 27 marzo 2001, n. 97 recante <i>Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni</i>	Rinvio a giudizio	Trasferimento	Si	No
Legge 27 marzo 2001, n. 97 recante <i>Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni</i>	Condanna non definitiva	Sospensione dal servizio	Si	No
Art. 35-bis del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (introdotto dall'art.1, comma 46, della legge 6 novembre 2012, n. 190)	Condanna non definitiva	Inconferibilità incarichi	Si	No
Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 <i>Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190</i>	Condanna definitiva	Decadenza - inconferibilità	Si	No
Art.3 del decreto legislativo 8 aprile 2013 n. 39 recante <i>Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190</i>	Condanna non definitiva	Inconferibilità – incompatibilità	Si	No
Art. 16 , comma 1, lettera l-quater, del d.lgs 156/2001 (aggiunta dall'art. 1, comma 24, del D.L 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135)	Avvio di procedimenti penali o disciplinari	Trasferimento	Solo per reati di cui all'art.7 della legge 69/2015	No

➤ **Regolamento per l'attribuzione degli incarichi ai dipendenti**

La L. 190/2012 è intervenuta a modificare anche il regime dello svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti pubblici contenuto nell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, in particolare prevedendo che:

- degli appositi regolamenti (adottati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri interessati, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della l. n. 400 del 1988) debbano individuare, 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, del d.lgs. n. 165 del 2001;
- le amministrazioni debbano adottare dei criteri generali per disciplinare i criteri di conferimento e i criteri di autorizzazione degli incarichi istituzionali. Infatti, l'art. 53, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dalla l. n. 190 del 2012, prevede che *“In ogni caso, il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgono attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente”*.
- in sede di autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali, le amministrazioni debbano valutare tutti i profili di conflitto di interesse, anche quelli potenziali e che l'istruttoria circa il rilascio dell'autorizzazione sia condotta in maniera molto accurata;
- il dipendente è tenuto a comunicare formalmente all'amministrazione anche l'attribuzione di incarichi gratuiti;
- il regime delle comunicazioni al D.F.P. avente ad oggetto gli incarichi si estende anche agli incarichi gratuiti, con le precisazioni sopra indicate, in via telematica entro 15 giorni;
- è disciplinata esplicitamente un'ipotesi di responsabilità erariale per il caso di omesso versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore, con espressa indicazione della competenza giurisdizionale della Corte dei conti.

Tali disposizioni sono state recepite dal Comune di Cremona che, con deliberazione di Giunta n. 52 dell'11 aprile 2013, ha approvato il parziale adeguamento del “Regolamento per l'incompatibilità sul cumulo di impieghi e incarichi – Disciplina delle autorizzazioni all'esercizio di incarichi esterni”, adeguandolo alle disposizioni contenute nella L. 190/2012.

➤ **Regolamento per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali**

A partire dagli incarichi conferiti con decorrenza 1° gennaio 2014, il Comune di Cremona richiede, all'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale, attribuito annualmente con decreto sindacale, ai singoli dirigenti il rilascio di una dichiarazione attestante l'insussistenza di cause di inconfiribilità ed incompatibilità, ai sensi del D. Lgs. 39 del 2013.

Tali dichiarazioni sono pubblicate sul sito istituzionale nella sezione “Amministrazione Trasparente” – Dirigenti – Atti di conferimento dell'incarico.

➤ Tutela del segnalante (whistleblower)

Con la Legge 30 novembre 2017, n. 179, entrata in vigore dal 29 dicembre 2017, rubricata "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" è stato riscritto l'art. 54 bis del d.lgs. n. 165 del 2001 in materia di tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti, introdotto per la prima volta dalla L.190/2012.

L'articolo 54 bis del d.lgs. n. 165 del 2001 al comma 1 risulta pertanto il seguente:
1. Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza....."

La nuova formulazione presenta alcune conferme di quanto già introdotto nell'articolo originario, ovvero la tutela dell'anonimato, il divieto di discriminazione nei confronti del dipendente segnalante e la sottrazione della denuncia dal diritto di accesso, mentre introduce alcune novità, quali l'ampliamento dei soggetti tutelati (anche i dipendenti degli enti pubblici economici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico e i lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici della PA), la previsione di sanzioni pecuniarie per la violazioni delle disposizioni di tutela previste e l'attribuzione di un ruolo centrale dell'RPCT riguardo la protezione del dipendente segnalante, addirittura esponendolo al rischio di sanzioni in caso di omessa/parziale applicazione delle garanzie previste.

Per i dipendenti e collaboratori del Comune di Cremona è stato predisposto apposito modulo di segnalazione, allegato al presente Piano (Allegato A8), da inoltrare al RPCT dell'Ente ad un indirizzo esclusivamente dedicato a ciò, ovvero:

segnalazioni.anticorruzione@comune.cremona.it

Si ricorda inoltre che è possibile effettuare la segnalazione di condotte illecite direttamente all'Anac, attraverso il portale dedicato all'interno del sito istituzionale.

Registrando la segnalazione su questo portale, si otterrà un codice identificativo univoco, "key code", che dovrà essere utilizzare per "dialogare" con Anac in modo spersonalizzato e per essere costantemente informati sullo stato di lavorazione della segnalazione inviata. L'Autorità, qualora ritenga la segnalazione fondata nei termini chiariti dalla [determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 «Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti \(c.d. whistleblower\)»](#), in un'ottica di prevenzione della corruzione, può avviare un'interlocuzione con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) dell'Amministrazione oggetto di segnalazione o disporre l'invio della segnalazione alle istituzioni competenti, quali ad esempio l'Ispettorato per la Funzione Pubblica, la Corte dei conti, l'Autorità giudiziaria, la Guardia di Finanza.



L'Autorità in base alla normativa attualmente vigente non svolge attività di accertamento/soluzione di vicende soggettive e personali del segnalante, né può incidere, se non in via indiretta e mediata, sulle medesime. **È possibile accedere all'applicazione tramite il portale dei servizi ANAC al seguente url <https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#/>**

A maggior tutela dell'identità del segnalante, l'applicazione è resa disponibile anche tramite rete TOR al seguente indirizzo. <http://bsxsptv76s6cjht7.onion/>

Per accedere tramite rete TOR è necessario dotarsi di un apposito browser disponibile al seguente link <https://www.torproject.org/projects/torbrowser.html.en>

La rete TOR garantisce, oltre alla tutela del contenuto della trasmissione, anche l'anonimato delle transazioni tra il segnalante e l'applicazione, rendendo impossibile per il destinatario e per tutti gli intermediari nella trasmissione avere traccia dell'indirizzo internet del mittente (per approfondimenti <https://www.torproject.org/>)

➤ **Sistema di monitoraggio dei tempi procedurali**

Ai sensi dell'art. 1 comma 28 della L. 190/2012, il monitoraggio periodico del rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi rappresenta un'ulteriore misura preventiva di lotta alla corruzione, avente finalità di trasparenza e correttezza amministrativa. Sul rispetto di tale misura preventiva, i dirigenti relazionano nella scheda di monitoraggio semestrale sull'attuazione delle varie misure previste.

A partire dal 1° semestre 2018 è stata adottata una nuova scheda unificata di rilevazione – attuazione delle misure previste dal PTPCT 2018/2020. Al suo interno è stata sviluppata in particolare la misura n. 5 riguardante il monitoraggio dei tempi procedurali, che prevede la rilevazione dei tempi di tutti i procedimenti mappati; è inoltre prevista l'indicazione esplicita dei seguenti indici:

- presenza del sistema di monitoraggio;
- rilevazione di eventuali anomalie;
- eliminazione delle anomalie rilevate;
- gestione di eventuali solleciti da parte dei cittadini;
- attivazione esercizio potere sostitutivo in caso di inerzia (art. 2 co. 9 bis, L. 241/1990).

➤ **Sistema di regolamentazione interna**

Per contenere il livello di discrezionalità degli operatori è utile riferirsi al complesso delle norme di carattere regolamentare vigenti nell'Ente, come risulta dall'allegato al presente PTPC.

L'elenco (comprensivo di n. 128 provvedimenti) risulta consultabile nell'allegato al presente piano (allegato A9).

➤ **Segnalazione di potenziale conflitto di interessi e consequenziale obbligo di astensione**

In attuazione della misura n. 12 del PTPCT 2017-2019 "Segnalazione di potenziale conflitto di interessi e consequenziale obbligo di astensione", con direttiva specifica del 24 maggio 2017 (PG 35205) tutti i dipendenti, attraverso i propri dirigenti e con la collaborazione della rete dei referenti, sono stati informati circa l'obbligo di astensione in caso di potenziale conflitto di interessi (e il dovere di segnalazione al proprio dirigente, sulla base dei dettati normativi specifici: art. 6 bis L.241/90 introdotto dalla L190/2012 – D.P.R.62/2013 e Codice di comportamento interno).

In particolare, con la direttiva è stata fornita una scheda di rilevazione ad hoc, utilizzabile dal dipendente ogni volta si renda necessario.

I dirigenti rendicontano semestralmente sulla rilevazione di eventuali rilevazioni e sulle decisioni adottate conseguentemente.

In allegato al Piano il modulo dedicato (**Allegato A10**)

➤ **Controlli a campione sulle autocertificazioni**

A partire dall'anno 2017, in attuazione della misura prevista dal PTPCT 2017 – 2019, gli uffici procedenti hanno rendicontato circa i controlli effettuati sulle dichiarazioni sostitutive di autocertificazione e dell'atto di notorietà ricevute, ai sensi degli artt. 71 e 72 del DPR 445/2000.

Come già segnalato, nel corso del 2019 è stato inoltre attivato uno specifico momento formativo dedicato alle certificazioni amministrative e ai controlli da effettuare sulle dichiarazioni sostitutive.

REPORT	
2018	2019 (1° semestre)
n. 3.434 controlli a campione su autocertificazioni	n. 4.568 controlli a campione su autocertificazioni
n. 2.354 controlli a campione su dichiarazioni sostitutive di atto notorio	n. 3.894 controlli a campione su dichiarazioni sostitutive di atto notorio

3.6.2 Misure specifiche ed ulteriori

Per l'elenco esteso sulle misure specifiche ed ulteriori si rinvia alla consultazione dell'**Allegato A6**.

Di seguito si danno brevi cenni di approfondimento su alcune delle misure implementate.

× **Obbligo di riscossione dei canoni e di recupero coattivo delle morosità**

A tal proposito si evidenzia che l'inerzia rispetto agli obblighi di accertamento e di avvio delle procedure di riscossione coattiva può essere fonte di responsabilità contabile e disciplinare.

× **Distinzione tra responsabile del procedimento (istruttore) e responsabile del provvedimento (dirigente sottoscrittore)**

La misura ha lo scopo di migliorare sia il controllo interno sugli atti nella fase preventiva, che la trasparenza delle procedure. Occorre che un procedimento, soprattutto se classificato a rischio, non veda un unico soggetto che ne curi l'intero iter dall'avvio al rilascio del provvedimento. Ogni dirigente dovrà indicare per ciascun procedimento di competenza degli Uffici diretti, quale sia il Responsabile del procedimento.

A partire dai primi mesi del 2018, nel percorso istruttorio di ogni atto amministrativo, sono inseriti i nominativi di riferimento, a riscontro della effettiva applicazione della misura

× **Attestazione sull'assenza di conflitto d'interessi** da parte del responsabile del procedimento e del dirigente responsabile, ex art. 6bis della Legge 241/1990 come introdotto dalla Legge 190/2012, da inserire nel corpo del provvedimento autorizzatorio, concessorio, nelle determinazioni inerenti alla scelta del contraente e negli atti relativi all'assunzione di personale (approvazione graduatoria e assunzione).

Approfondimento

Per esaminare la problematica va preliminarmente richiamato l'art. 6-bis («conflitto di interessi») della l. 241/1990 - introdotto dall'art. 1, comma 41, della l. 190/2012 - ai sensi del quale «il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale».

A parere dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (come deliberato, ad esempio, nel provvedimento n. 1305 del 21 dicembre 2016, da cui si trae il presente approfondimento), la disposizione stabilisce, da un lato, l'obbligo di astensione per i soggetti indicati, dall'adottare gli atti endoprocedimentali ed il provvedimento finale, nel caso di conflitto di interesse anche solo potenziale; dall'altro, un dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti. La predetta disposizione persegue una finalità di prevenzione che si realizza mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione (sia essa endoprocedimentale o meno) del titolare dell'interesse, che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui sono portatori il destinatario del procedimento, gli altri interessati e i contro interessati.

La norma andrebbe coordinata con le disposizioni del d.p.r. 16 aprile 2013, n. 62 (*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*) il quale – dopo aver evidenziato, all'art. 3, che il dipendente pubblico deve conformare la propria condotta ai principi di buon andamento e di



imparzialità dell'azione amministrativa, agendo in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi – stabilisce all'art. 7 («Obbligo di astensione») che *«il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza».*

La norma è richiamata specificamente anche dal **Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Cremona** approvato con deliberazione di Giunta n. 14 del 30 gennaio 2014 (art. 6). La violazione della norma dà luogo a responsabilità disciplinare del dipendente, suscettibile di essere sanzionata con l'irrogazione di sanzioni all'esito del relativo procedimento, oltre a poter costituire fonte di illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo dello stesso, quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa. Le disposizioni normative sopra richiamate e le indicazioni del PNA in materia, mirano dunque a prevenire situazioni di conflitto di interessi che possano minare il corretto agire amministrativo.

Tali situazioni si verificano quando il dipendente pubblico (rup e titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale) è portatore di interessi della sua sfera privata, che potrebbero influenzare negativamente l'adempimento dei doveri istituzionali; si tratta, dunque, di situazioni in grado di compromettere, anche solo potenzialmente, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale.

L'obbligo di astensione non ammette deroghe ed opera per il solo fatto che il dipendente pubblico risulti portatore di interessi personali che lo pongano in conflitto con quello generale affidato all'amministrazione di appartenenza: *«Nel caso in cui sussista un conflitto di interessi anche potenziale, l'obbligo di astensione dei pubblici dipendenti di cui all'art. 6 bis, della legge n. 241/1990 costituisce una regola di carattere generale che non ammette deroghe ed eccezioni».* (orientamento ANAC n. 95 del 7 ottobre 2014).

x **Verifica delle dichiarazioni sulla insussistenza delle cause di inconfiribilità e di incompatibilità delle nomine del Sindaco**

Approfondimento

Per quanto concerne le procedure per la nomina e la designazione, da parte del Sindaco, dei rappresentanti del Comune presso aziende, istituzioni, fondazioni ed enti (comprese le società), il Consiglio Comunale, all'inizio di ogni mandato amministrativo, definisce gli Indirizzi Generali previsti dall'art. 42, comma 2, lettera m), del D.Lgs. 12 agosto 2000, n. 267. Con deliberazione n. 50 in data 13/10/2014, il Consiglio Comunale ha provveduto a disciplinare i requisiti, le incompatibilità e i limiti alla nomina, le modalità procedurali per le segnalazioni, la documentazione a corredo della segnalazione, le relative procedure, nonché gli adempimenti dei/lle nominati/e e dei/lle designati/e successivi al perfezionamento della nomina/designazione, i doveri inerenti l'esercizio della relativa carica e le procedure relative alla revoca, decadenza e sospensione degli/lle stessi/e.

Innanzitutto, ogniqualvolta si renda necessario procedere ad una nomina/designazione, oltre alla comunicazione di tale necessità al Presidente del Consiglio Comunale, affinché ne renda edotti i Capigruppo Consiliari, si procede, al fine di consentire che ne siano informati i cittadini iscritti nelle Liste Elettorali, alla pubblicazione, all'Albo Pretorio Informatico e sul Sito Istituzionale del Comune, per n. 20 giorni decorrenti dalla comunicazione del Presidente del Consiglio Comunale ai Capigruppo Consiliari, di uno specifico Avviso, contenente tutte le informazioni inerenti la relativa procedura e riportante in allegato i fac-simili della candidatura, del curriculum e, se del caso, delle dichiarazioni di cui al D.Lgs. n. 39/2013. Tale Avviso, completo dei relativi allegati, viene ovviamente inviato, nell'ambito delle comunicazioni di cui sopra, anche al Presidente del Consiglio Comunale e ai Capigruppo Consiliari.

Per quanto attiene la documentazione a corredo della segnalazione, viene richiesta, innanzitutto, la produzione del curriculum vitae datato e sottoscritto, comprensivo dei dati e delle informazioni che consentano di vagliare adeguatamente la competenza professionale e l'esperienza generale e specifica.

La candidatura, inoltre, deve essere corredata da specifiche dichiarazioni circa l'insussistenza delle condizioni di ineleggibilità, incompatibilità e inconfiribilità previste dalla normativa. Al termine dell'istruttoria, comprensiva delle opportune verifiche (curata dall'Ufficio del Segretario Generale), le relative risultanze sono sottoposte al Segretario Generale, anche Responsabile Anticorruzione e Trasparenza dell'Ente, che rilascia al Sindaco una rendicontazione circa il numero di candidature pervenute, e sulla sussistenza dei requisiti di conferibilità, eleggibilità e compatibilità dei candidati, a seguito della quale il Sindaco provvede alla relativa nomina/designazione.

Dopo il decreto di nomina/designazione, si provvede al perfezionamento dell'accettazione da parte del/la nominato/a/designato/a, se del caso, alla ricezione della dichiarazione di conferma di insussistenza delle cause di inconfiribilità e di incompatibilità di cui al D.Lgs. n. 39/2013, e alla formale consegna al/la nominato/a designato/a degli Indirizzi Generali definiti dal Consiglio Comunale, nel cui ambito sono posti in evidenza gli adempimenti e i doveri inerenti l'esercizio della relativa carica ed indicati gli uffici ai quali fare riferimento per tali adempimenti. Ovviamente, viene effettuata la trasmissione del relativo atto di nomina/designazione, completo di tutta la documentazione necessaria, all'Ente di esercizio della relativa carica; ciò ai fini degli adempimenti di competenza di tale Ente.

A questo punto, come stabilito dagli Indirizzi Generali succitati, l'Ufficio del Segretario Generale, provvede a richiedere il certificato del Casellario Giudiziale e la Certificazione attestante l'esistenza o l'inesistenza di carichi pendenti. Una volta acquisite agli atti tali certificazioni, nel caso le stesse attestino fattispecie giudiziarie relative al/la nominato/a designato/a, vengono sottoposte al Segretario Generale, anche Responsabile Anticorruzione e Trasparenza, che ne informa il Sindaco segnalandogli, altresì, se le stesse ricadono tra quelle ostative al mantenimento della nomina/designazione.

Gli atti di nomina/designazione, successivamente al perfezionamento della relativa accettazione, sono affissi per 15 gg. consecutivi all'Albo Pretorio Informatico e sul Sito Istituzionale del Comune - sezione News; mentre le dichiarazioni di cui al D.Lgs. n. 39/2013 sono pubblicate nella Sezione Amministrazione Trasparente - Enti Controllati.

Per tutto il periodo della durata della carica, annualmente, l'Ufficio del Segretario Generale, con note a firma del Segretario Generale, richiede ai/lle nominati/e designati/e di ottemperare all'adempimento di cui al D.Lgs. n. 39/2013, attraverso la produzione della

dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità, specificando se, a parte la nomina/designazione di cui trattasi, sono intervenute variazioni rispetto al curriculum presentato in sede di candidatura. Per facilitare tale adempimento, vengono inviati i relativi fac-simili.

Prima dell'invio della nota formale di richiesta, l'Ufficio stesso provvede alla verifica preventiva attraverso l'archivio anagrafico, il portale "Registro Imprese.it" (Telemaco), la ricerca attraverso internet e la verifica dei database del Comune di Cremona.

Una volta pervenute le dichiarazioni annuali di cui all'adempimento in argomento, corredate dal documento d'identità in corso di validità, dato che trattasi di autocertificazioni, le stesse vengono verificate alla luce delle risultanze della preventiva istruttoria di cui sopra e i relativi esiti vengono sottoposti al Segretario Generale per gli adempimenti di competenza, normati dal capo VI del D.Lgs. n. 39/2013, e, se del caso, per la comunicazione al Sindaco.

Tali dichiarazioni annuali vengono anch'esse pubblicate nella Sezione Amministrazione Trasparente - Enti Controllati.

Nel frattempo, l'Ufficio del Segretario Generale provvede nuovamente a richiedere il certificato del Casellario Giudiziale e la Certificazione attestante l'esistenza o l'inesistenza di carichi pendenti, per la verifica finale del mantenimento dei requisiti della nomina/designazione.

In tutti gli altri casi nei quali al Comune di Cremona competano nomine/designazioni esterne, non ricadenti nelle fattispecie di cui agli Indirizzi Generali succitati e per le quali non sia prevista, ai sensi di legge o di Statuto, l'individuazione del Sindaco e/o di Amministratori del Comune di Cremona, le stesse vengono, comunque, effettuate previa istruttoria, nel cui ambito viene richiesto il curriculum vitae e, qualora trattasi di dipendenti pubblici, l'autorizzazione all'esercizio della relativa funzione rilasciata dal rispettivo datore di lavoro pubblico. Inoltre, viene verificato che non sussistano conflitti di interesse o ragioni di opportunità ostative alla relativa nomina/designazione e che, ovviamente, non ricorrano specifiche fattispecie normative contrarie al perfezionamento della nomina/designazione stessa.

In conseguenza di quanto sopra, l'Ufficio del Segretario Generale collabora, annualmente e/o ogniqualvolta il MEF e/o la Corte dei Conti richiedano report e/o atti inerenti le partecipazioni e le nomine/designazioni di questo Comune, con il Servizio Specialistico Programmazione, Controllo di Gestione e Rapporti con le Partecipate, per il reperimento dei dati di competenza e, nei casi di inserimento degli stessi in Portali dedicati, alla relativa implementazione degli stessi. Nell'ambito di tale attività, l'Ufficio acquisisce ulteriori dati utili alle verifiche di competenza.

REPORT 2019		
NOMINE E DESIGNAZIONI DEL SINDACO		
2018	Nomine/designazioni sulla base degli indirizzi generali definiti dal Consiglio Comunale.	N. 9 procedure concluse N. 2 procedure avviate
	Nomine/designazioni non ricadenti nelle fattispecie di cui sopra	N. 19 procedure concluse N. 1 procedura avviata



2019	Nomine/designazioni sulla base degli indirizzi generali definiti dal Consiglio Comunale.	N. 6 procedure concluse N. 1 procedura avviata
	Nomine/designazioni non ricadenti nelle fattispecie di cui sopra	N. 17 procedure concluse

x Controlli della Polizia Locale sugli interventi edilizi

La Polizia Locale svolge una costante attività di controllo sugli interventi edilizi effettuati dai cittadini a seguito delle autorizzazioni in materia edilizia (Permessi di Costruire, DIA, SCIA, etc.) rilasciate dal competente Servizio Pianificazione Urbana e Sportello Unico Edilizia, secondo il principio di segregazione delle competenze, relazionando periodicamente sugli esiti delle verifiche effettuate.

x Pantouflage

Come indicato da ANAC nell'aggiornamento 2018 al PNA, l'art. 1, co. 42, lett. 1) della l. 190/2012, ha contemplato l'ipotesi relativa alla cd. "**incompatibilità successiva**" (**cd. pantouflage**), introducendo all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, il co. 16-ter, ove è disposto il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

La norma sul divieto di *pantouflage* prevede inoltre specifiche conseguenze sanzionatorie, quali la nullità del contratto concluso e dell'incarico conferito in violazione del predetto divieto; inoltre, ai soggetti privati che hanno conferito l'incarico è preclusa la possibilità di contrattare con le pubbliche amministrazioni nei tre anni successivi, con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati ad essi riferiti.

Lo scopo della norma è quello di scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che durante il periodo di servizio potrebbe sfruttare la propria posizione all'interno dell'amministrazione per preconstituirsì delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro. Il divieto è anche volto allo stesso tempo a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti nello svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione).

Sono presenti nell'allegato del piano (all. A6), le seguenti misure specifiche:

- inserimento di specifiche clausole sul divieto di pantouflage negli atti di assunzione del personale;
- sottoscrizione di dichiarazione specifica al momento della cessazione dal servizio;
- previsione nei bandi di gara e richiamo di norme relative al divieto di pantouflage.

3.7 Monitoraggio

In data 13 luglio 2016, con determinazione dirigenziale n. 1160, il Responsabile Anticorruzione e Trasparenza aveva formalmente e preventivamente stabilito le modalità di monitoraggio dell'attuazione delle misure preventive stabilite nel presente PTPC, modalità tuttora vigenti

Nello specifico sono state disciplinate le seguenti modalità:

- Controlli a campione;
- Rendicontazione semestrale dei dirigenti sull'efficacia delle misure preventive;
- Flussi informativi da parte dei Referenti per l'Anticorruzione e la Trasparenza di ente.

Oltre alle precedenti, si prevedono:

- controlli su autocertificazioni
- controlli sugli obblighi di astensione nel caso di potenziale conflitto di interessi
- verifica sull'attività ispettiva della Polizia Locale di controllo sugli interventi edilizi, attività già esplicitate nel presente Piano.

3.7.1 Controlli a campione

Nell'ambito delle azioni inserite nella pianificazione triennale, il Responsabile della prevenzione della corruzione per il tramite dell'Ufficio Anticorruzione e Trasparenza ha operato periodicamente i controlli a campione sui procedimenti ricadenti in attività a rischio rilevante e critico di esposizione a fattispecie corruttive.

Ciascuna pratica è considerata sulla base dei documenti e degli elementi istruttori. In alcuni casi è emersa l'esigenza di richiedere documentazione integrativa, il cui esame è stato completato attraverso colloqui con gli operatori.

Le pratiche sono state esaminate alla luce di una griglia predeterminata, formalizzata con provvedimento n. 1160 del 13 luglio 2016.

Le schede sono state completate da una sezione riservata alle annotazioni dell'ufficio, in cui sono state inserite brevi note riguardanti accenni a tematiche bisognose di approfondimento, eventuali criticità riscontrate o motivi di apprezzamento in merito alla completezza dell'istruttoria.

Anche in considerazione della finalità comunicativo-relazionale perseguita da alcuni provvedimenti, non si sono trascurate valutazioni sul linguaggio e sullo stile utilizzati.

I controlli sono effettuati dal personale dell'Ufficio Anticorruzione e Trasparenza, sotto la supervisione del Responsabile della Prevenzione della Corruzione di ente, e rendicontati dettagliatamente, a cura dell'Ufficio stesso, in una griglia contenente una serie di fattori di osservazione predeterminati ed ulteriormente implementati rispetto al 2015, con l'introduzione dell'osservanza del quadro normativo in vigore, delle misure preventive contenute nel PTPC e delle linee guida operative contenute nel Piano Esecutivo di Gestione/Piano della Performance di ente.

E' stata inoltre introdotta la prassi di aggregare all'Ufficio, nella sola fase di effettuazione dei controlli, una unità di personale terza, proveniente da settore diverso da quello che esibisce i

fascicoli, la cui presenza viene anch'essa rilevata e verbalizzata.

REPORT			
ANNO	PRATICHE ESAMINATE	PROVENIENZA PRATICHE (N. SETTORI)	ANOMALIE RICORRENTI
2015	22	9	Mancati richiami nell'istruttoria procedimentale
2016	19	9	Tempistiche poco dettagliate
2017	15	15	Mancata indicazione espressa del Responsabile del procedimento
2018	16	8	Mancata indicazione espressa del Responsabile del procedimento

AGGIORNAMENTO 2020

in ragione della rotazione programmata, nel corso dell'anno saranno prese in esame le pratiche formalizzate nel 2° semestre 2019.

3.7.2 Rendicontazione semestrale dei dirigenti sull'efficacia delle misure preventive

I dirigenti sono tenuti a rendicontare semestralmente l'attuazione e l'efficacia delle singole misure preventive, adottate dal PTPCT di Ente.

3.7.3 Flussi informativi periodici da parte dei referenti dei vari settori/servizi/uffici

Come già precedentemente anticipato, i Referenti per l'Anticorruzione e la Trasparenza di Ente sono tenuti a collaborare attivamente e periodicamente con il Responsabile Anticorruzione e Trasparenza fornendo anche il supporto necessario all'alimentazione di flussi informativi preventivamente individuati con determinazione dirigenziale n. 1160 del 13 luglio 2016.

4 INIZIATIVE DI SENSIBILIZZAZIONE DELLA SOCIETÀ CIVILE SULLA CULTURA DELLA LEGALITÀ

4.1 Adesione alla campagna nazionale "Contro la corruzione riparte il futuro. Trasparenza a costo Zero

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 161 del 1 ottobre 2014, l'Amministrazione Comunale di Cremona ha aderito formalmente alla campagna nazionale "Contro la corruzione riparte il futuro. Trasparenza a costo zero", prevedendo maggiore pubblicità ed incisività delle azioni e un processo di valorizzazione culturale della lotta alla corruzione e a favore della trasparenza.

4.2 Adesione all'Associazione Avviso Pubblico

L'adesione è avvenuta ufficialmente con deliberazione di Giunta Comunale n. 53 del 18 marzo 2015 e confermata negli anni successivi.

L'*Associazione Avviso Pubblico*, costituitasi nel 1996, riunisce e rappresenta Regioni, Province e Comuni impegnati nel diffondere i valori della legalità e della democrazia, collocando il bene comune al di sopra delle appartenenze, ricercando un dialogo con i cittadini e sollecitandone la partecipazione. Lo stesso documento denominato "Carta di Pisa", un codice etico predisposto da Avviso Pubblico, rappresenta un utile strumento di riferimento dal quale ogni ente locale potrà attingere per cercare di agire concretamente sul versante della prevenzione delle nuove e più insidiose forme di corruzione e per promuovere la cultura della trasparenza e della legalità.

L'adesione ad Avviso pubblico costituisce una ulteriore leva operativa rispetto al percorso di orientamento alla legalità responsabile avviato dall'Amministrazione comunale. Sul presupposto che è volontà dell'amministrazione addivenire ad un coinvolgimento dell'associazione dal punto di vista della formazione specifica sulle tematiche dell'anticorruzione e della trasparenza si riferisce che:

- l'Associazione ha curato i moduli formativi di cui al progetto "*La voce che rompe il silenzio. Strategie di ascolto e sostegno per le vittime di violenza mafiosa/criminalità organizzata*" (si veda oltre)
- Avviso Pubblico sostiene la realizzazione dei progetti di Servizio Civile Nazionale curati dal Comune di Cremona e incentrati sui temi della promozione della legalità e della trasparenza.

4.3 Istituzione della "Giornata della Trasparenza e dell'Anticorruzione" del Comune di Cremona

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 204 del 4 novembre 2015 è stata istituita la "Giornata della Trasparenza e dell'Anticorruzione" del Comune di Cremona, quale momento privilegiato di partecipazione, informazione sull'organizzazione e sull'attività dell'ente, verifica del perseguimento delle funzioni istituzionali, illustrazione delle attività progettate e realizzate per garantire il rispetto della legalità, adeguati livelli di trasparenza e sviluppo della cultura dell'integrità.

Le ultime iniziative sono avvenute nel 2017 e 2018.

La Giornata della Trasparenza 2017 ha avuto luogo il giorno 6 dicembre 2017 con la presentazione alla stampa dello Sportello Telematico Polifunzionale.

La Giornata della Trasparenza 2018 ha avuto luogo il 5 dicembre 2018 in occasione dell'incontro informativo relativo al bilancio del primo anno di vita dello Sportello Telematico Polifunzionale.

Inoltre, nella stessa data, è avvenuto l'insediamento dell'Osservatorio per la trasparenza e la legalità del Comune di Cremona.

4.4 Protocollo d'intesa con il Coordinamento Provinciale di LIBERA

Nell'ambito della Giornata della Trasparenza e dell'Anticorruzione del 9 dicembre 2015, il Comune di Cremona ha sottoscritto il Protocollo d'intesa con il Coordinamento Provinciale di LIBERA per la promozione della cultura della legalità, la prevenzione dei fenomeni corruttivi e per la trasparenza.

4.5 Costituzione dell'Osservatorio comunale per la trasparenza e la legalità

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 192 del 5 settembre 2018 è stata formalizzata la costituzione dell'Osservatorio comunale per la trasparenza e la legalità, organismo collegiale di carattere permanente, con funzioni consultive e propositive, di studio, ricerca, documentazione, monitoraggio, collaborazione e stimolo per le attività comunali e del territorio in materia di trasparenza e legalità, nonché di confronto con stakeholders qualificati. La seduta di insediamento si è tenuta il 5 dicembre 2018. E' stato inoltre pubblicato un avviso pubblico per l'individuazione di rappresentanti del territorio ad integrazione della composizione.

REPORT 2019

La 2^a seduta si è tenuta il 22 ottobre 2019.

Si è provveduto inoltre a pubblicare il 2° avviso per l'individuazione di ulteriori



rappresentanti del territorio che intendessero aderire quali componenti dell'Osservatorio.

L'avviso ha scadenza il 28 febbraio 2020 e gli esiti dello stesso verranno dati nel prossimo Piano.

AGGIORNAMENTO 2020

A latere dell'attività dell'Osservatorio, sarà verificata la fattibilità di strumenti di trasparenza nella interlocuzione con i portatori di interessi particolari, come auspicato nel PNA 2019.

4.6 Patto etico in materia di appalti

Con deliberazione di Giunta n. 102 del 27 maggio 2015, il Comune di Cremona ha formalmente approvato il "*Patto Etico concernente lo sviluppo e la diffusione di iniziative per la trasparenza negli appalti e per l'affermazione della legalità nel lavoro*" sottoscritto con le Organizzazioni Sindacali di Cremona (CGIL – CISL – UIL).

Successivamente l'Amministrazione ha proceduto all'approvazione del "Protocollo d'Intesa per la qualità e la tutela del lavoro negli appalti, servizi e forniture del Comune di Cremona, da sottoscrivere con CGIL – Cremona, CISL Asse del Po e UIL" (deliberazione di Giunta Comunale n. 297 del 19.12.2018).

Il documento ritiene prioritari gli obiettivi della rappresentanza sociale, del rispetto della contrattazione, della tutela del lavoro, del lavoro regolare e sicuro e della concorrenza leale tramite la promozione dei principi della responsabilità sociale in tema di appalti pubblici.

4.7 Istituzione del Centro di Competenze per la Legalità (C.C.L.) tra i Comuni di Bergamo, Brescia, Cremona e Mantova.

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 98 del 17 maggio 2017, in collaborazione con ANCI Lombardia è stato istituito il *Centro di Competenze per la Legalità (C.C.L.)* tra i Comuni di Bergamo, Brescia, Cremona e Mantova per la promozione e la realizzazione di iniziative innovative sulla legalità e la trasparenza, in particolare su tre macro attività, quali:

- decreto 97/2016 e Accesso generalizzato,
- mappatura processi in chiave anticorruzione,
- antiriciclaggio.

REPORT 2019

All'interno delle iniziative promosse dalla Rete Scuole del Centro di Promozione della Legalità di Cremona, il Comune di Cremona ha testimoniato la propria esperienza, mediante



la presenza dell'Assessorato, in due distinte occasioni/incontri:

- "Politiche per la trasparenza: il modello del Comune di Cremona" (12 marzo 2019) presso il liceo Manin;
- "Contrasto alla corruzione, trasparenza, privacy: alla ricerca dell'equilibrio tra diritto all'informazione ed esigenze di riservatezza" (29 ottobre 2019) presso l'Istituto Ghisleri.

4.7.1 Adesione alla community "Rete Comuni" ANCI LOMBARDIA

Il Comune di Cremona ha aderito:

- al network *ReteComuni* promosso da ANCI LOMBARDIA per la realizzazione di attività sperimentali inerenti all'ambito della legalità, della semplificazione amministrativa e dell'innovazione tecnologica (deliberazione di Giunta Comunale n. 77 del 18 aprile 2018);

e

- al progetto "*Legalità in Comune*", relativamente allo sviluppo sui temi della prevenzione della corruzione, della trasparenza e del contrasto al riciclaggio, sempre su proposta di ANCI LOMBARDIA.

Nell'ambito dello sviluppo progettuale sono stati organizzati momenti di aggiornamento e formazione (specifico e trasversale), coinvolgendo i referenti settoriali dei diversi enti, in particolare in materia di appalti, urbanistica, commercio, gestione entrate, Polizia Locale.

Anche sulla scorta delle competenze acquisite durante la realizzazione del progetto, il Comune di Cremona si è dotato, con apposito provvedimento, di specifiche "Procedure interne di valutazione in materia di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo", approvando le relative linee guida ed individuando il soggetto gestore per le segnalazioni (deliberazione Giunta Comunale n. 226 del 10 ottobre 2018.)

REPORT 2019

La partecipazione al network Rete Comuni, coordinato da Anci Lombardia, ha portato alla progettazione e alla effettuazione di un percorso formativo per analisti antiriciclaggio, conclusosi a dicembre 2019. Nel corso dell'anno alcuni operatori (provenienti dagli uffici Urbanistica, Commercio, Segreteria, Gestione Entrate e Polizia Locale) hanno potuto condividere n. 5 incontri guidati da un formatore e n. 2 incontri in sessione plenaria.

L'iniziativa ha portato, dopo il dovuto accreditamento, all'inoltro di segnalazioni di operazioni sospette presso l'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia.

Nel corso della seduta plenaria del 10 dicembre 2019 a Milano, su richiesta di Anci Lombardia, il RPCT ha portato la testimonianza delle attività del Comune di Cremona.

AGGIORNAMENTO 2020

Si ritiene di consolidare le relazioni ed i momenti di confronto sul tema, considerando il network Rete Comuni come sede privilegiata di tale attività.

4.8 Progetto "La voce che rompe il silenzio – Strategie di ascolto e sostegno per le vittime di violenza mafiosa/criminalità organizzata"

Nel contesto della formulazione di interventi per assistenza e aiuto alle vittime dei reati di stampo mafioso e della criminalità organizzata (Legge Regionale della Lombardia n. 17/2015 - art. 20), il Comune di Cremona ha ottenuto il finanziamento del progetto "*La voce che rompe il silenzio – Strategie di ascolto e sostegno per le vittime di violenza mafiosa/criminalità organizzata*", attuato attraverso la realizzazione di diverse strategie ed azioni di intervento, coordinati dalla Polizia Locale in collaborazione con altri enti e professionisti del territorio, quali:

- un percorso formativo di informazione sugli strumenti di tutela forniti dall'ordinamento e sull'approfondimento di strumenti di ricerca/identificazione dei "reati spia" nel territorio cremonese (n. 6 incontri seminari/laboratori);
- assistenza di tipo materiale, in particolare sostegno fornito attraverso l'accesso ai servizi sociali e territoriali;
- assistenza psicologica, cura e aiuto alle vittime, con l'ausilio di professionisti esperti in tale ambiti di intervento;
- campagne di sensibilizzazione e comunicazione degli interventi effettuati a diversi destinatari (artigianato, industria, commercio, istituzioni scolastiche, Forze dell'Ordine e terzo settore);
- eventi informativi ed iniziative culturali (rappresentazioni teatrali, giornate studio e gruppi di lavoro, proiezione di pellicole tematiche e testimonianze);
- progettazione e realizzazione del primo Quaderno Legalità "*Appunti, dati e riflessioni sul fenomeno mafioso a Cremona*";
- costituzione di un Comitato Scientifico e di un Coordinamento operativo con il coinvolgimento delle istituzioni locali e del terzo settore.

4.9 PATTO DI INTEGRITA'

Dando attuazione alle previsioni del PTPCT 2018-2020 (misure B17 e B19), con deliberazione di Giunta Comunale n. 103 del 16 maggio 2018 è stato approvato lo schema di "Patto di Integrità" relativo alla reciproca e formale obbligazione tra il Comune di Cremona e gli operatori economici partecipanti ed aggiudicatari di procedure di affidamento indette dall'Ente, al fine di improntare i propri comportamenti ai principi di lealtà, trasparenza e correttezza.

AGGIORNAMENTO 2020

Nel corso del 2020 ne sarà verificata l'effettiva introduzione nell'ambito delle procedure di affidamento e del richiamo negli atti di gara e nei relativi contratti.

5 CONCLUSIONI

Con il presente documento, si ritiene di consolidare un percorso di condivisione delle misure di prevenzione e contrasto del fenomeno corruttivo, auspicando una consapevole partecipazione sia degli stakeholder interni (amministratori, dirigenti, referenti e dipendenti tutti) sia di quelli esterni (altre amministrazioni, soggetti del territorio, istituzioni scolastiche).

Scopo di tale percorso sarà quello di far crescere, in tutti i soggetti interessati al tema dell'anticorruzione, la consapevolezza che le scelte operate a livello di programmazione e pianificazione, costantemente monitorate, vanno nella direzione della piena realizzazione di un modello organizzativo efficace che non può prescindere da relazioni comunicative sistemiche e basate sulla fiducia reciproca. Pertanto le attività avviate e le iniziative promosse nascono dalla consapevolezza di non essere complici di uno stato di malessere e sfiducia diffusi, ma dalla forte convinzione di voler essere protagonisti attivi di un cambiamento culturale, consapevoli dell'importanza del ruolo che il Comune ricopre nella gestione efficiente del bene comune al fine di soddisfare l'interesse pubblico collettivo.

_____ @@@@@ _____

ALLEGATI AL PTPCT 2020-2022:

- A1) Scheda rilevazione attuazione misure Dirigenti/Referenti
- A2) Elenco processi rilevati, classificazione in area di rischio e centro di responsabilità
- A3) Scheda di rilevazione mappatura processi
- A4) Catalogo dei rischi
- A5) Tabella misure trasversali
- A6) Tabella misure specifiche
- A7) Obblighi di pubblicazione, responsabilità e competenze
- A8) Modulo di segnalazione condotte illecite
- A9) Elenco regolamenti
- A10) Modulo dichiarazione di potenziale conflitto di interessi