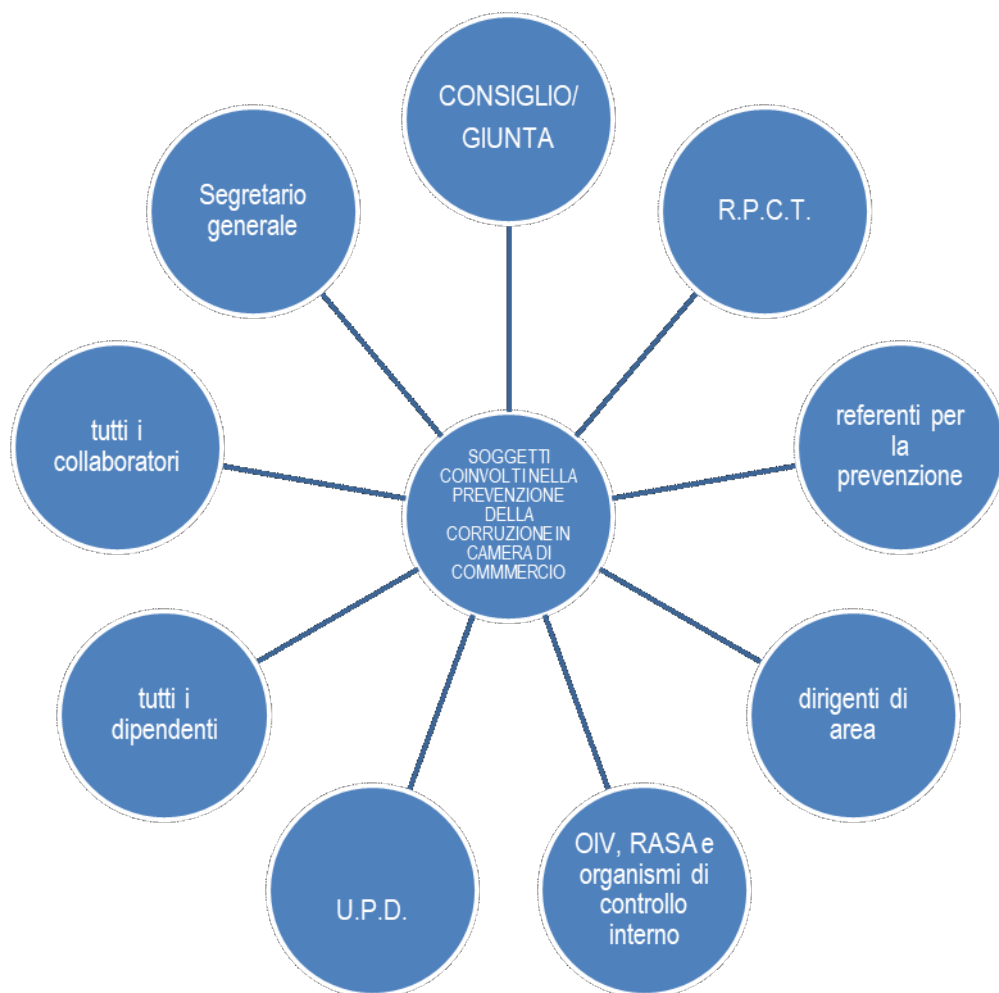


METODOLOGIA
E
PROCESSO DI ELABORAZIONE
DELLA SEZIONE RISCHI CORRUTTIVI
E
TRASPARENZA

RUOLI E RESPONSABILITÀ

La numerosità dei soggetti che in Camera di Commercio, unitamente al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (R.P.C.T.), si preoccupano di operare correttamente in tema d'integrità e rispettare il dettato normativo, è sintetizzata nella seguente figura.



Il **RPCT** svolge i compiti per legge previsti e, per l'adempimento degli stessi, può in ogni momento:

- verificare e chiedere delucidazioni per iscritto e verbalmente a tutti i dipendenti su comportamenti che possono integrare anche solo potenzialmente corruzione e illegalità;
- richiedere ai dipendenti che hanno istruito un procedimento di fornire motivazioni per iscritto circa le circostanze di fatto e di diritto che sottendono all'adozione del provvedimento finale;
- effettuare, tramite l'ausilio di soggetti interni competenti per settore, ispezioni e verifiche presso ciascun ufficio al fine di procedere al controllo del rispetto delle condizioni di correttezza e legittimità dei procedimenti in corso o già conclusi.

Nelle modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 risulta evidente l'intento di rafforzare i poteri di interlocuzione e di controllo del RPCT nei confronti di tutta la struttura. Emerge più chiaramente che il RPCT deve avere la

possibilità di incidere effettivamente all'interno dell'ente e che alla responsabilità del RPCT si affiancano con maggiore decisione quelle dei soggetti che sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione.

Un modello a rete, quindi, in cui il RPCT possa effettivamente esercitare poteri di programmazione, impulso e coordinamento e la cui funzionalità dipende dal coinvolgimento e dalla responsabilizzazione di tutti coloro che, a vario titolo, partecipano all'adozione e all'attuazione delle misure di prevenzione.

Dal d.lgs. 97/2016 risulta anche l'intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del RPCT e in particolare quelle dell'OIV. Ciò al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione. In tal senso, si prevede, da un lato, la facoltà all'OIV di richiedere al RPCT informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza. Dall'altro lato, si prevede che la relazione annuale del RPCT, recante i risultati dell'attività svolta da pubblicare nel sito web dell'amministrazione, venga trasmessa oltre che all'organo di indirizzo dell'amministrazione anche all'OIV.

Oltre ai compiti attribuiti dal legislatore, il RPCT è stato anche indicato quale soggetto tenuto a sollecitare l'individuazione di chi è preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno della sezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO, ciò al fine di assicurare l'inserimento effettivo dei dati nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA).

Sul ruolo e i poteri del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), l'ANAC ha adottato la delibera n. 840 del 2 ottobre 2018, in cui sono state date indicazioni interpretative ed operative con particolare riferimento ai poteri di verifica, controllo e istruttori del RPCT nel caso rilevi o riceva segnalazioni su casi di presunta corruzione.

A seconda della complessità della struttura, può essere opportuno che il RPCT sia coadiuvato da una rete di soggetti **referenti per la prevenzione**.

Per scongiurare l'isolamento organizzativo del R.P.C.T. ed evitare che il contrasto alla corruzione si riduca a un mero adempimento burocratico, è essenziale che il processo che scaturisce nella redazione del Piano coinvolga tutti i soggetti interessati. Non c'è dubbio che una vera azione "corale" possa scaturire dal coinvolgimento in primo luogo dei vertici. Occorre fare in modo che gli **organi d'indirizzo** siano adeguatamente coinvolti nello sviluppo degli interventi di lotta alla corruzione. Sebbene a norma di legge competa proprio a tali organi designare il R.P.C.T. e deliberare il PIAO (con la sezione "Rischi corruttivi e trasparenza"), per far sì che essi compiano adeguatamente tale loro funzione è bene ipotizzare un coinvolgimento che vada oltre l'adempimento formale, prevedendo, ad esempio, un'azione di reporting periodico agli organi a cura del Responsabile della prevenzione avente ad oggetto le azioni intraprese e lo stato di avanzamento degli obiettivi. L'esigenza di fare in modo che il tema della trasparenza e della lotta alla corruzione sia nell'agenda operativa di tali organi può anche portare all'individuazione di specifici componenti della Giunta e/o del Consiglio appositamente delegati sulla materia, che potrebbero quindi veicolare in sede decisionale l'esigenza di adottare atti di indirizzo di carattere generale finalizzati alla prevenzione della corruzione.

Dal punto di vista più operativo, l'attività di *risk management* è promossa e sviluppata dal **Segretario generale**, indipendentemente dal fatto che egli sia il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ovvero abbia delegato tale funzione ad altro soggetto per motivate esigenze organizzative. Il Segretario generale in ogni caso deve:

- assicurare la piena funzionalità dell'organismo di valutazione (O.I.V.), del R.P.C.T. e degli eventuali auditor esterni;
- assicurare i collegamenti informativi e funzionali tra organi interni di controllo e organi di indirizzo;
- proporre agli organi di indirizzo e attuare ogni iniziativa, anche esterna, tesa a diffondere la cultura dell'integrità e della trasparenza e della legalità.

In particolare, tale ultima attività implica l'adozione del codice di comportamento, la strutturazione del sistema disciplinare ad esso connesso, dell'attività di comunicazione e formazione del personale, degli obblighi di trasparenza, tutti temi sui quali sia le norme che le circolari del Dipartimento della Funzione Pubblica nonché le delibere CIVIT/A.N.AC. forniscono elementi di chiarezza. Egli, inoltre, deve proporre iniziative volte a promuovere la cultura della legalità da svolgersi anche con il pubblico esterno. Non vi è dubbio che, nello svolgere i suoi compiti, il Segretario generale debba avvalersi di una struttura di supporto.

In quanto vertice della struttura amministrativa, il Segretario provvede altresì al coinvolgimento e alla responsabilizzazione di tutta la **dirigenza**. Ciascun dirigente, per la propria area di competenza, in materia di anticorruzione è tenuto a svolgere attività informativa nei confronti del R.P.C.T, dei referenti e dell'autorità giudiziaria, partecipare al processo di gestione del rischio, proporre le misure di prevenzione, assicurare l'osservanza del Codice di comportamento e verificare le ipotesi di violazione, adottare le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale e comunque osservare le previsioni contenute nella sezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO.

L'**organismo di valutazione** ha funzioni proprie in tema di *accountability* e trasparenza, nonché una specifica funzione in tema di Codice di comportamento¹. In tema di prevenzione della corruzione, l'O.I.V., unitamente agli altri organismi di controllo interno eventualmente presenti, è tenuto a partecipare al processo di gestione del rischio tenendo in considerazione il tema della corruzione nello svolgimento dei propri compiti e a svolgere un ruolo di contrasto alla corruzione attraverso le proprie responsabilità nell'ambito della trasparenza amministrativa.

Il presidio degli aspetti disciplinari dell'anticorruzione è affidato all'**Ufficio procedimenti disciplinari (U.P.D.)**, tenuto a svolgere i procedimenti disciplinari di competenza e a effettuare le comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria. Trattandosi della struttura che opera costantemente in relazione al Codice di comportamento, è competente altresì a proporre gli eventuali aggiornamenti.

¹ Ai sensi dell'art. 54 comma 5 del d.lgs. 165/2001 l'OIV deve rilasciare un parere obbligatorio sul Codice elaborato dall'ente e, ai sensi del comma 6 del medesimo articolo, è tenuto a supervisionare sulla sua applicazione, con particolare attenzione al dirigente di vertice in relazione alla formulazione della proposta per la sua valutazione annuale. Su questo si veda anche la delibera A.N.AC. n. 75/2013.

Dipendenti e collaboratori dell'ente, infine, sono chiamati all'osservanza di quanto previsto nella sezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO e del Codice di comportamento e sono tenuti a segnalare le situazioni di illecito, tutelati dagli opportuni strumenti di garanzia.

Il Responsabile per l'Anagrafe della Stazione Appaltante (R.A.S.A.) è incaricato della compilazione ed aggiornamento dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (A.U.S.A) istituita ai sensi dell'art. 33-ter del D.L. 179/12 convertito, con modificazioni, dalla l. 221/12. L'individuazione del RASA è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione, per cui ogni pubblica amministrazione deve provvedere alla sua individuazione.

COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDER

Il coinvolgimento degli stakeholder dell'Ente camerale nell'elaborazione del Piano è assicurata dalla rappresentanza dei medesimi in seno agli organi camerali. Il Piano e i suoi aggiornamenti verranno portati a conoscenza di tutti i dipendenti della Camera di Commercio come previsto nel PNA mediante invio con posta elettronica ordinaria.

Il Piano Triennale di prevenzione della corruzione è pubblicato nel sito internet dell'ente, nella sezione Amministrazione trasparente – Altri contenuti – unitamente alla Relazione annuale dell'attività svolta.

Considerato che l'azione di prevenzione e contrasto della corruzione necessita di un rapporto di relazione continuo con cittadini, utenti ed imprese, nella medesima sezione sono a disposizione moduli per segnalazioni, suggerimenti o reclami che rappresentano stabili strumenti di comunicazione tra la Camera di commercio e i suoi principali stakeholder.

AREE DI RISCHIO - METODOLOGIA

La "gestione del rischio corruzione" è il processo con il quale si misura il rischio e successivamente si sviluppano le azioni, al fine di ridurre le probabilità che lo stesso rischio si verifichi; attraverso il PTPCT si pianificano le azioni proprie del processo, che richiede l'attivazione di meccanismi di consultazione con il personale dedicato, con il coinvolgimento attivo dei referenti che presidiano i diversi ambiti di attività.

Le fasi principali della attività di gestione del rischio posti in essere sono:

1. mappatura dei processi relativi alla gestione caratteristica della Camera;
2. valutazione del rischio per ciascun processo, fase e/o attività;
3. trattamento del rischio;
4. monitoraggio.

MAPPATURA DEI PROCESSI

La mappatura consiste nell'individuazione del processo, delle sue fasi e attività, nonché delle responsabilità ad essi legate. La mappatura completa dei processi, istituzionali e di supporto, del sistema camerale, è stata realizzata da Unioncamere Nazionale, a seguito della riforma del Sistema Camerale sancita dal D.Lgs.

219/2016 (**Allegato 1**).

Tale mappatura costituisce la base per l'analisi del rischio di corruzione: a partire da essa è, infatti, possibile identificare le attività da monitorare attraverso azioni di *risk management* ed individuare le attribuzioni specifiche di ciascun ufficio in materia, per le aree di rischio individuate dalla normativa e dal PNA:

- Area A: acquisizione e progressione del personale;
- Area B: contratti pubblici;
- Area C: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica del destinatario privi di effetto economico immediato per il destinatario;
- Area D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica del destinatario con effetto economico immediato per il destinatario).

Le 4 Aree si articolano nelle Sottoaree e nei processi puntualmente descritti nell'Allegato 2 al PNA 2013 e negli aggiornamenti del PNA.

Il PNA 2015 ha, inoltre, individuato 2 specifiche Aree di rischio per la Camere di Commercio:

- Area E: sorveglianza e controlli;
- Area F: risoluzione delle controversie;

riferite agli specifici compiti di vigilanza e garanzia a tutela del mercato che la Camera svolge in materia di metrologia legale, sicurezza e conformità dei prodotti, manifestazioni a premio e sanzioni amministrative ed a quelli relativi alle procedure Adr ed alla Crisi di impresa.

La mappatura è stata, inoltre, estesa a 2 ulteriori Aree di rischio:

- Area G: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- Area H: incarichi e nomine;

riferiti a processi comuni ad altre PA, introdotte secondo una logica incrementale e di miglioramento continuo delle politiche e degli strumenti di gestione dei rischi.

I processi selezionati, corredati del punteggio emerso a seguito della valutazione del rischio, sono indicati nell'**Allegato 2** del PIAO.

VALUTAZIONE DEL RISCHIO

La valutazione del rischio deve essere effettuata per ciascun processo, fase e/o attività e comprende:

- **l'identificazione del rischio**, mediante consultazione e confronto dei soggetti coinvolti, analizzando i precedenti giudiziari, etc.;
- **l'analisi del rischio**, con la doppia finalità di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti **fattori abilitanti** della corruzione, e, di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio;
- la **ponderazione del rischio**, con lo scopo di stabilire le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione

Di seguito, un esempio di scheda di rischio.

[illegible]

Il dettaglio delle schede di valutazione del rischio è riportato nell'Allegato 3 del PIAO.

Consiste nella individuazione e valutazione delle **misure** che devono essere predisposte per **neutralizzare o ridurre il rischio** di corruzione. A tale scopo, devono essere individuate e valutate le **misure di prevenzione**, che si distinguono in **“obbligatorie”** e **“ulteriori”**:

- per le misure obbligatorie non sussiste alcuna discrezionalità da parte della Pubblica Amministrazione (al limite l'organizzazione può individuare il termine temporale di implementazione, qualora la legge non disponga in tale senso: in questo caso il termine stabilito dal PTPCT diventa perentorio),
- per le misure ulteriori occorre operare una valutazione in relazione ai costi stimati, all'impatto sull'organizzazione, al grado di efficacia alle stesse attribuito.

7

l'analisi del rischio.

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

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

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

Le Linee Guida ANAC individuano le seguenti misure minime da adottare:

- codice di comportamento;
- trasparenza;
- inconfiribilità specifiche per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali;
- incompatibilità specifiche per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali;
- attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici;
- formazione;
- tutela del dipendente che segnala illeciti;
- rotazione o misure alternative;
- monitoraggio;

ulteriormente incrementate con le seguenti:

- svolgimento incarichi d'ufficio, attività ed incarichi extra-istituzionali;
- vigilanza società ed enti partecipati;
- pantouflage.

METODOLOGIA SEGUITA NEL PROCESSO DI ANALISI DEI RISCHI

Le logiche legate all'utilizzo delle schede di rilevazione dei rischi di processo partono dalle indicazioni del PNA e dei suoi aggiornamenti, che prevedono di utilizzare i relativi allegati operativi per tener traccia di una serie di variabili utili alla gestione del rischio.

In particolare, le schede utilizzate comprendono le Aree previste dalla normativa e quelle individuate successivamente da ANAC e dalla Camera, seguendo le proprie specificità operative.

Le schede utilizzate per rilevare i punti salienti dell'analisi di ciascuna delle **4 Aree obbligatorie** indicate all'Allegato 2 del PNA 2013 e delle **Aree Specifiche** hanno permesso di approfondire gli aspetti di seguito indicati.

Per ciascuna Area, processo, **i possibili rischi di corruzione** - classificati anche secondo le **famiglie** indicate da ANAC per il monitoraggio dei PTPCT sulla piattaforma creata nel Luglio del 2019.

Tali famiglie sono di seguito riportate:

- A. misure di controllo

- B. misure di trasparenza
- C. misure di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento
- D. misure di regolamentazione
- E. misure di semplificazione
- F. misure di formazione
- G. misure di rotazione
- H. misure di disciplina del conflitto di interessi
- I. altre misure (organizzative, di segnalazione e protezione, di regolazione relazioni con lobbies, etc.).

Per ciascun rischio, **i fattori abilitanti** che sono:

- a) mancanza di misure di trattamento del rischio (controlli);
- b) mancanza di trasparenza;
- c) eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- d) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- e) scarsa responsabilizzazione interna;
- f) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- g) inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- h) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione;
- i) carenze di natura organizzativa - es. eccessivi carichi di lavoro, scarsità di personale, scarsa condivisione del lavoro, etc.;
- l) carenza di controlli;
- m) uso improprio o distorto della discrezionalità;
- n) pilotamento delle procedure.

Per ciascun processo e per ciascun rischio, **le misure obbligatorie e/o ulteriori** (denominate specifiche) che servono a contrastare l'evento rischioso.

Le **misure generali o trasversali**, trattate con riferimento all'intera organizzazione o a più Aree della stessa. Per ciascun processo e misura il relativo responsabile.

Per ciascuna misura, il relativo indicatore e target di riferimento.

Per ciascuna misura, la tempistica entro la quale deve essere messa in atto per evitare il più possibile il fenomeno rischioso.

Proseguendo nel processo di gestione del rischio, la valutazione del rischio prende spunto dalle indicazioni del nuovo PNA 2019 per la valutazione del grado di rischio dei propri processi.

Si è deciso, quindi, di adeguare il presente Piano alle indicazioni del PNA 2019 in merito alla Motivazione della misurazione applicata; a fianco di ogni misurazione e fascia di giudizio si riporta quindi un elemento qualitativo di analisi che permette di comprendere più agevolmente il percorso logico seguito.

Lo schema seguito (un esempio) è riportato di seguito:

Giudizio sintetico (valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio)	Motivazione della misurazione applicata e dati a supporto
Medio-Alto	Con riferimento a tale processo, il grado di rischio risulta Medio-Alto poiché, considerati i rischi individuati e i fattori abilitanti (mancanza di trasparenza e scarsità di controlli), si tratta di un processo complesso, nel quale sono presenti interessi economici, elevata discrezionalità e impatti significativi sull'immagine della Camera. La Camera adotta opportunamente misure di trasparenza e controllo in fasi caratteristiche del processo analizzato, seguendone le specificità delle fasi.

Le schede utilizzate per la valutazione del rischio richiamano quattro fasce di rischio così modulate sulla base dell'esperienza sino ad oggi maturata:

- **da 0 a 4** = **rischio BASSO;**
- **da 4,01 a 9** = **rischio MEDIO;**
- **da 9,01 a 14** = **rischio MEDIO-ALTO;**
- **da 14,01 a 25** = **rischio ALTO.**

Il modello che ne discende è di seguito sinteticamente rappresentato:

