

Allegato 2 – Metodologia e processo di elaborazione della sezione “Rischi corruttivi e trasparenza”

RUOLI E RESPONSABILITÀ

La strategia di prevenzione della corruzione attuata dall'ente tiene conto della strategia elaborata a livello nazionale e definita all'interno del P.N.A. Detta strategia, a livello decentrato e locale, è attuata mediante l'azione sinergica di plurimi soggetti, di seguito indicati con i relativi ruoli, compiti e funzioni. In primis la figura del Responsabile della Corruzione e della Trasparenza il quale risulta di particolare rilievo riguardo i contenuti della presente sezione. Come è noto, con le modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016, è stato unificato in capo ad un solo soggetto l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) e della trasparenza e ne rafforza il ruolo (RT); sono stati previsti poteri e funzioni idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, eventualmente anche con modifiche organizzative.

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'amministrazione o dell'ente e che alla responsabilità del RPCT si affiancano con maggiore decisione quelle dei soggetti che, in base alla programmazione del PTPCT, 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 (art. 41, co. 1 lett. h), d.lgs. 97/2016). 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 (art. 41, co. 1, lett. l), d.lgs. 97/2016). Oltre ai compiti attribuiti dal legislatore, con il PNA 2016, il RPCT è stato anche indicato quale soggetto tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti. Il Responsabile per l'Anagrafe della Stazione Appaltante (RASA) è incaricato della compilazione ed aggiornamento dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA) 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.

Nella deliberazione dell'ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019 e nei PNA, è stato precisato che l'obiettivo principale assegnato al RPCT è quello della predisposizione del sistema di prevenzione della corruzione dell'Ente e della verifica della tenuta complessiva di tale sistema al fine di contenere fenomeni di cattiva amministrazione. Pertanto, i poteri di vigilanza e controllo che il RPCT può esercitare all'interno dell'Ente devono rimanere connessi a tale obiettivo.

Nella Camera di Commercio di Salerno il ruolo dell'RPCT è svolto dal Segretario Generale. In caso di temporanea ed improvvisa assenza del Responsabile, il sostituto viene individuato nel Vice Segretario Generale Vicario.

INDIVIDUAZIONE AREE DI RISCHIO

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 PIAO 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 sono:

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

Mappatura dei processi

La mappatura, la quale evidenzia le attività attraverso le quali si espletano le funzioni camerali, costituisce la base per l'analisi del rischio di corruzione.

A partire da essa vengono identificate le attività da monitorare attraverso azioni di risk management e individuate le attribuzioni specifiche di ciascun ufficio in materia.

La mappatura consiste nell'individuazione dei processi maggiormente critici dal punto di vista della gestione dell'integrità; deve essere effettuata per le Aree di rischio individuate dalla normativa e dal P.N.A. sintetizzati nella tabella che segue:

Aree a rischio			
N.	Tipo Area	Questo elenco è collegato ai fogli "SR" per l'analisi e valutazione del rischio	Grado di rischio
1	AREE GENERALI	A) Acquisizione e gestione del personale	Medio
2	AREE GENERALI	B) Contratti pubblici	Medio
3	AREE GENERALI	C) Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	Medio
4	AREE GENERALI	D) Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	Medio
5	AREE SPECIFICHE	E) Area sorveglianza e controlli	Medio-Alto
6	AREE SPECIFICHE	F) Risoluzione delle controversie	Basso
7	AREE GENERALI	G) Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	Medio
8	AREE GENERALI	H) Incarichi e nomine	Medio-Alto
9	AREE GENERALI	I) Affari legali e contenzioso	Medio
10	AREE SPECIFICHE	L) Promozione e sviluppo dei servizi camerali	Basso

Valutazione del rischio

La valutazione del rischio comprende:

- A) l'identificazione del rischio (ricerca, individuazione e descrizione del rischio), mediante consultazione e confronto dei soggetti coinvolti, analizzando i precedenti giudiziari, etc.;
- B) l'identificazione dei fattori abilitanti;
- C) l'analisi del rischio;
- D) la definizione di un giudizio sintetico e della motivazione ad esso legata per decidere le priorità di trattamento.

Trattamento del rischio

Il trattamento del rischio consiste nell'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 dalla sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO diventa perentorio), per le ulteriori occorre operare una valutazione in relazione ai costi stimati, all'impatto sull'organizzazione, al grado di efficacia alle stesse attribuito.

A tal proposito A.N.AC., precisa che le misure definite "obbligatorie" non hanno una maggiore importanza o efficacia rispetto a quelle "ulteriori" e fa quindi un distinguo fra "misure generali" che si caratterizzano per il fatto di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione intervenendo in materia trasversale sull'intera amministrazione o ente e "misure specifiche" che si caratterizzano per il fatto di incidere su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio.

L'individuazione e la valutazione delle misure è compiuta dal RPCT con il coinvolgimento dei Dirigenti.

Le priorità di trattamento vengono definite dal RPCT e si basano

essenzialmente sui seguenti fattori:

- livello di rischio: maggiore è il livello, maggiore è la priorità di trattamento;
- obbligatorietà della misura: va data priorità alla misura obbligatoria rispetto a quella ulteriore;
- impatto organizzativo e finanziario connesso all'implementazione della misura.

Monitoraggio

La Legge 190/2012 prescrive l'obbligo di aggiornare annualmente il P.T.P.C.T./sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO. Come è noto, uno degli elementi portanti del Piano, in base alla normativa vigente e alle indicazioni contenute nel P.N.A. e nei suoi aggiornamenti è rappresentato dall'analisi dei processi per l'individuazione dei possibili rischi di *maladministration* e la conseguente definizione di misure di prevenzione, cioè di misure di mitigazione del rischio: tali misure si distinguono in "generali", perché contenute in prescrizioni normative, e "ulteriori", caratterizzate, invece, da una valenza organizzativa, incidenti sulla singola unità responsabile del processo interessato o, trasversalmente, sull'intera organizzazione.

Ai fini dell'aggiornamento del Piano, il R.P.C.T. promuove, un'azione di estensione e approfondimento dell'attività di analisi e mappatura dei rischi e dei processi in esso descritti, volta a:

- confermare, a fronte di un più approfondito esame, i contenuti delle analisi iniziali che hanno permesso di elaborare e approvare il Piano;
- mappare tutti i processi e individuare, se ritenuto opportuno e in logica incrementale rispetto al lavoro svolto nelle analisi iniziali, nuove tipologie di processi, relativi rischi e fattori abilitanti;
- per ogni processo, fase e attività, proporre/aggiornare misure obbligatorie e ulteriori;
- per ogni processo, fase e attività a rischio, proporre la valutazione del rischio secondo la metodologia definita dal Piano e di seguito

descritta.

Il monitoraggio è un'attività continuativa di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio, mentre il riesame è un'attività svolta ad intervalli programmati che riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso. Per quanto riguarda il monitoraggio si possono distinguere due sotto-fasi:

- il monitoraggio sull'attuazione delle misure di trattamento del rischio;
- il monitoraggio sull'idoneità delle misure di trattamento del rischio.

I risultati dell'attività di monitoraggio sono utilizzati per effettuare il riesame periodico della funzionalità complessiva del "Sistema di gestione del rischio".

Il monitoraggio del RPCT consiste nel verificare l'osservanza delle misure di prevenzione del rischio previste nella sezione Anticorruzione e trasparenza del PIAO da parte delle unità organizzative in cui si articola la Camera.

L'attività di monitoraggio del rischio di integrità di processo presso questa Camera presenta le seguenti caratteristiche:

- i processi/attività oggetto del monitoraggio: tutti i processi ritenuti a rischio e analizzati nelle schede di analisi del rischio in allegato al presente PIAO;

- le periodicità delle verifiche: annuale, eventualmente suddivise in infraperiodi;
- le modalità di svolgimento della verifica: con il coinvolgimento dei dirigenti camerali.

Il monitoraggio delle misure non si limita alla sola attuazione delle stesse ma contempla anche una valutazione della loro idoneità, intesa come effettiva capacità di riduzione del rischio corruttivo, secondo il principio guida della "effettività".

L'inidoneità di una misura può dipendere da diversi fattori tra cui:

- l'erronea associazione della misura di trattamento all'evento rischioso dovuta ad una non corretta comprensione dei fattori abilitanti;
- una sopravvenuta modificazione dei presupposti della valutazione (es. modifica delle caratteristiche del processo o degli attori dello stesso);
- una definizione approssimativa della misura o
- un'attuazione meramente formale della stessa.

Di seguito viene presentato il modello utilizzato per monitorare le misure.

Misura attuata nei tempi ? (Sì / No) (selezionare dal menù a tendina)	Si tratta di una misura per la quale non sono state ancora avviate le attività, ma saranno avviate nei tempi previsti dalle misure di prevenzione della corruzione adottate? (Sì / No) (selezionare dal menù a tendina)	Si tratta di una misura per la quale sono state avviate le attività e che, dunque, sono attualmente in corso di adozione (Misure non ancora terminate nei tempi)? (Sì / No) (selezionare dal menù a tendina)	Si tratta di una misura per la quale non sono state ancora avviate le attività, e non saranno avviate nei tempi previsti dalle misure di prevenzione della corruzione adottate? (Sì / No) (selezionare dal menù a tendina)	Causa ostativa rispetto all'implementazione della misura (selezionare dal menù a tendina)	Specifica nel caso di selezione del campo "altre motivazioni" nella colonna precedente	Idoneità della misura (Sì / No) (selezionare dal menù a tendina)	Specifica nel caso di selezione del campo "No" nella colonna precedente
--	--	--	--	--	[...]	--	[...]
--	--	--	--	--	[...]	--	[...]
--	--	--	--	--	[...]	--	[...]
--	--	--	--	--	[...]	--	[...]
--	--	--	--	--	[...]	--	[...]
--	--	--	--	--	[...]	--	[...]
--	--	--	--	--	[...]	--	[...]

Il processo di gestione del rischio deve essere organizzato e realizzato in maniera tale da consentire un costante flusso di informazioni e feedback in ogni sua fase e deve essere svolto secondo il principio guida del "miglioramento progressivo e continuo".

Il controllo si concretizza, infine, attraverso la compilazione della Relazione che viene prodotta annualmente (di norma entro gennaio di ogni anno), secondo il format predisposto dall'ANAC. Entro la scadenza la relazione viene inviata all'OIV (ai fini della verifica di coerenza con il PIAO) e all'organo di indirizzo dell'Amministrazione, e viene pubblicata nel sito Amministrazione trasparente, come previsto dall'art. 1 c. 14 della Legge 190/12 citata.

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 P.N.A. 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 per l'analisi del rischio 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 hanno permesso di approfondire i seguenti aspetti:

- per ciascuna Area, processo e fase, i possibili rischi di corruzione;
- per ciascun rischio, i fattori abilitanti: 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; altri fattori (specificati nelle singole schede di analisi del rischio;

- per ciascun processo, fase / attività e per ciascun rischio, le misure 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;
- la tempistica entro la quale mettere in atto le misure per evitare il più possibile il fenomeno rischioso.

Proseguendo nel processo di gestione del rischio, la valutazione del rischio prende spunto dalle indicazioni del PNA e segue le indicazioni formulate da Unioncamere, 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.

Le schede utilizzate per il calcolo del rischio richiamano quattro fasce di rischiosità così modulate sulla base dell'esperienza sino ad oggi maturata: BASSO (da 0 a 4), MEDIO (da 4,01 a 9), MEDIO-ALTO (da 9,01 a 15), ALTO (da 15,01 a 25).

Il modello che ne discende è di seguito sinteticamente rappresentato.

Modello di processo dell'analisi dei rischi

