



Approfondimento per la gestione del rischio di
corruzione nel sistema camerale

Indicazioni metodologiche e operative per il
miglioramento dei sistemi di gestione e
prevenzione del rischio di corruzione nelle
Camere di commercio

Gennaio 2015

INDICE

1.	Premessa	3
2.	Indicazioni metodologiche e operative per il miglioramento dei sistemi di gestione del rischio di corruzione	4
2.1.	Identificazione di ulteriori aree di rischio	6
2.1.1.	Cosa dice il PNA	6
2.1.2.	Indicazioni metodologiche per identificare ulteriori aree di rischio di corruzione	7
2.1.3.	Indicazioni operative: i risultati del Laboratorio per la gestione del rischio di corruzione nelle CCIAA	9
2.2.	La valutazione dell'impatto e della probabilità del rischio di corruzione	16
2.2.1.	Cosa dice il PNA	16
2.2.2.	Indicazioni metodologiche per la valutazione dell'impatto e della probabilità del rischio di corruzione	17
2.2.3.	Indicazioni operative: i risultati del Laboratorio per la gestione del rischio di corruzione nelle CCIAA	20
2.3.	Il sistema di misurazione per il controllo delle misure di risposta al rischio	29
2.3.1.	Cosa dice il PNA	29
2.3.2.	Indicazioni metodologiche per la costruzione del sistema di misurazione per il controllo delle misure di risposta al rischio di corruzione	29
2.3.3.	Indicazioni operative: i risultati del Laboratorio per la gestione del rischio di corruzione nelle CCIAA	31
2.4.	Il sistema di monitoraggio dell'esposizione al rischio	34
2.4.1.	Cosa dice il PNA	34
2.4.2.	Indicazioni metodologiche per la costruzione del sistema di monitoraggio dell'esposizione al rischio di corruzione	34
2.4.3.	Indicazioni operative: i risultati del Laboratorio per la gestione del rischio di corruzione nelle CCIAA	34
3.	ALLEGATI	38

1. Premessa

La legge 190/2012 e il successivo P.N.A. hanno avviato nelle amministrazioni un nuovo processo di ripensamento e di ridefinizione delle modalità organizzative e di gestione al fine di contrastare il fenomeno della corruzione, non più trascurabile in termini di costi economici, diretti e indiretti, e di costi sociali. Il quadro normativo di riferimento ha, innanzitutto, introdotto un approccio preventivo nella lotta alla corruzione, sia ampliando il concetto stesso di corruzione – tutte quelle situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite – sia introducendo il concetto di rischio di corruzione e la sua gestione (*risk management*). Nell'ambito di tale *framework*, il legislatore ha previsto una serie di adempimenti obbligatori da realizzare in una prima fase attuativa, al fine di guidare le amministrazioni nella costruzione di sistemi di prevenzione della corruzione basati su un nucleo minimo e comune di strumenti, a cui far seguire una serie di interventi di miglioramento e ampliamento del sistema di prevenzione attraverso una completa e consapevole applicazione della logica e del processo di *risk management*.

Tale documento si pone l'obiettivo di guidare le Camere nell'integrazione e nel miglioramento dei propri sistemi di gestione e prevenzione del rischio di corruzione, fornendo indicazioni e approfondimenti metodologici e operativi su alcune fasi critiche di gestione del rischio, al fine di consentire il superamento dell'adempimento normativo e favorire la personalizzazione di sistemi di gestione del rischio di corruzione sulla base delle specificità di ciascuna Camera e la loro integrazione con i processi decisionali, di programmazione e controllo già in essere.

In particolare, alla luce del lavoro realizzato nella prima fase di attuazione e delle criticità e degli spazi di miglioramento riscontrati nell'attuazione del dettato normativo e nell'implementazione del processo di *risk management*, il presente documento ha ad oggetto quattro ambiti di approfondimento:

1. Mappatura delle aree di rischio ulteriori rispetto a quelle obbligatorie;
2. Individuazione di indici di valutazione del livello di rischio (impatto, probabilità) maggiormente rispondenti alle caratteristiche delle attività svolte dalle Camere di commercio;
3. Misurazione e valutazione dello stato di attuazione ed efficacia delle misure di risposta al rischio di corruzione, sia obbligatorie che ulteriori.
4. Monitoraggio dell'esposizione al rischio di corruzione

Per ciascuno dei quattro ambiti di riferimento, si forniranno le principali indicazioni riscontrabili nel dettato normativo e in particolare nel PNA; si approfondiranno concetti e aspetti metodologici tratti da una sistematizzazione e sintesi dei diversi contributi della letteratura e degli standard internazionali di *risk management* in merito alle tematiche di interesse; infine, si forniranno indicazioni operative e supporti *ad hoc* per il sistema camerale, frutto di un laboratorio di condivisione, discussione e approfondimento con un gruppo ristretto di Camere pilota¹.

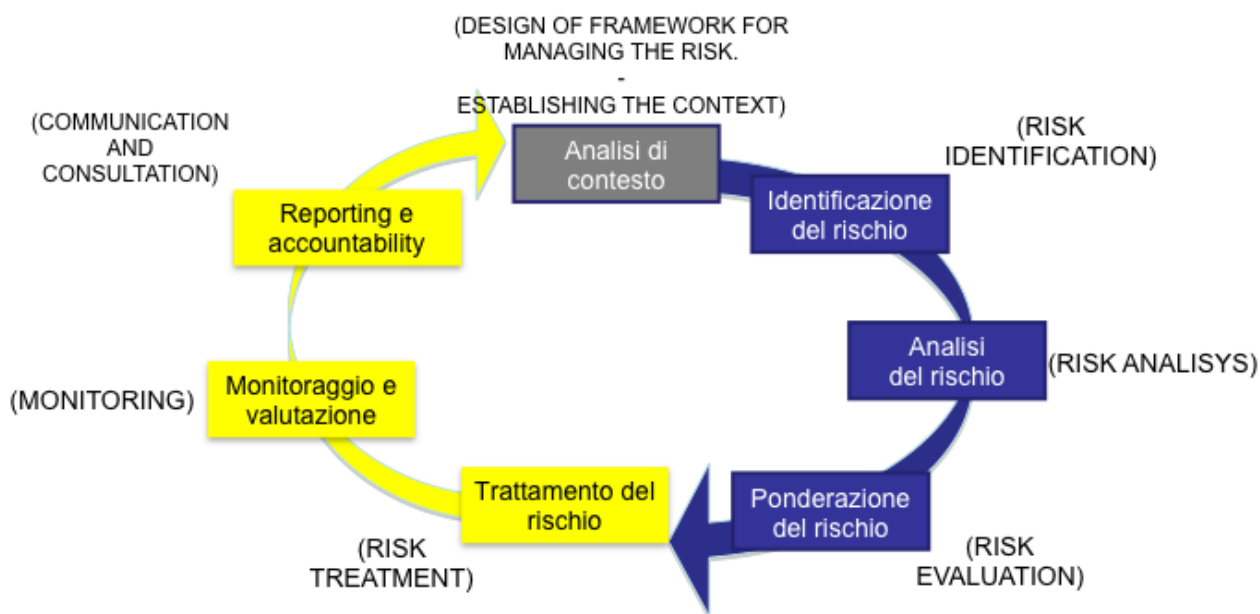
¹ Il Laboratorio è stato condotto con il coordinamento dell'Istituto G. Tagliacarne tra ottobre e dicembre 2014 e si è avvalso del supporto metodologico del prof. Luciano Hinna, della dott.ssa Maria Scinicariello e della dott.ssa Irene Salerno.

2. Indicazioni metodologiche e operative per il miglioramento dei sistemi di gestione del rischio di corruzione

I quattro ambiti di approfondimento, oggetto del presente documento, rappresentano azioni, strumenti e risultati di alcune fasi del processo di *risk management*.

In particolare, il processo di *risk management* al quale si fa riferimento è il frutto di una sintesi e messa a sistema dei principali standard internazionali di *risk management*, tra i quali assume particolare rilievo l'UNI ISO 31000:2010, standard raccomandato dallo stesso legislatore.

Figura 1: Il processo di *risk management*



Rispetto a tale processo, l'individuazione delle aree di rischio coinvolge le fasi che vanno dall'analisi di contesto alla ponderazione del rischio: nell'*analisi di contesto* rientra l'attività di mappatura dei processi rispetto ai quali occorre procedere in termini di gestione del rischio; l'*identificazione*, l'*analisi* e la *ponderazione del rischio* rappresentano quello che in termini manageriali viene definito *risk assessment*, ovvero l'insieme di azioni tese a valutare il rischio al fine di identificare i rischi critici e le attività maggiormente esposte al rischio.

La definizione degli indici di valutazione della probabilità di accadimento di un evento rischioso e dell'impatto che esso può generare è oggetto della fase di analisi del rischio. In questa fase si procede alla misurazione degli eventi di rischio precedentemente identificati attraverso la stima della *probabilità* e dell'*impatto* degli stessi. Poiché dall'analisi del rischio derivano le scelte in termini di priorità di intervento e di risposta al rischio, la corretta identificazione degli indici di valutazione risulta essere determinante per la costruzione di sistemi di gestione del rischio efficienti ed efficaci.

La misurazione e la valutazione dello stato di attuazione ed efficacia delle misure di risposta al rischio e il monitoraggio dell'esposizione al rischio sono oggetto della fase di monitoraggio e valutazione: le informazioni rilevate attraverso i sistemi di monitoraggio e valutazione

consentono di migliorare i sistemi di gestione del rischio, di apportare le opportune modifiche e integrazioni per rispondere in maniera sempre più efficiente ed efficace ai rischi critici identificati e di adattare i sistemi di gestione del rischio ai cambiamenti interni ed esterni, al fine di evitarne l'obsolescenza e l'inadeguatezza.

2.1. Identificazione di ulteriori aree di rischio

2.1.1. Cosa dice il PNA

Le aree di rischio rappresentano le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione; all'identificazione di tali aree si deve pervenire attraverso il processo di identificazione, analisi e ponderazione del rischio di corruzione nell'ambito dei singoli processi svolti nell'ente.

Nonostante nel PNA si evidenzino come le aree di rischio possano variare a seconda del contesto interno ed esterno e della tipologia di attività istituzionale svolta dalla specifica amministrazione, allo stesso tempo sono individuate quattro aree di rischio rispetto alle quali, alla luce dell'esperienza internazionale e nazionale, potenzialmente tutte le amministrazioni sono esposte:

- A. Acquisizione e progressione del personale
- B. Affidamento di lavori, servizi e forniture
- C. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato per il destinatario
- D. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato per il destinatario

Queste aree di rischio devono essere singolarmente analizzate ed indicate nel P.T.P.C. da parte di tutte le amministrazioni e rappresentano un contenuto minimale, comunque da adattare alle specifiche realtà organizzative.

Sin dalla fase di prima attuazione, è comunque raccomandato che ciascuna amministrazione includa nel P.T.P.C. ulteriori aree di rischio, che rispecchiano le specificità funzionali e di contesto.

In ogni caso, superata la fase di prima applicazione, in sede di elaborazione dell'aggiornamento del P.T.P.C. le amministrazioni dovranno includere nel P.T.P.C. tutte le aree di rischio relative alla propria attività che scaturiscono dal processo di valutazione del rischio.

Le Camere, già nella fase di prima attuazione, attraverso un lavoro coordinato Unioncamere-Camere, hanno ricondotto i propri processi nell'ambito delle quattro aree obbligatorie e hanno, altresì, individuato un'ulteriore area di rischio non presente nel P.N.A., quella dei controlli (contrassegnata con la lettera E), fortemente caratterizzante dell'attività delle Camere. Tuttavia, come precisato anche nelle Linee guida 2014 sul PTPC delle Camere, le aree di rischio e i relativi processi e sottoprocessi ritenuti prioritari nel sistema camerale, rappresentavano una elencazione *in progress*, aggiornabile e integrabile.

Alla luce delle indicazioni del legislatore e del lavoro già avviato da parte del sistema camerale, l'identificazione di ulteriori aree di rischio e di ulteriori processi e sottoprocessi da attenzionare, in termini di rischio di corruzione, è oggetto di approfondimento del presente documento, rappresentando altresì un ambito di miglioramento dei sistemi di prevenzione del rischio di corruzione delle Camere e, di conseguenza, un ambito di aggiornamento dei P.T.P.C.

2.1.2. Indicazioni metodologiche per identificare ulteriori aree di rischio di corruzione

L'individuazione delle aree di rischio, a parte quelle obbligatorie e comuni a tutte le pubbliche amministrazioni, scaturisce dal processo di gestione del rischio. In particolare, attraverso il processo di *risk assessment* – identificazione di eventi rischiosi in relazione ai processi dell'ente, loro valutazione e successiva ponderazione – si arriva a definire i rischi critici e, quindi, i processi e le unità organizzative maggiormente esposte al rischio di corruzione.

Tuttavia, l'applicazione di tale processo a tutte le attività dell'ente, da un lato, richiederebbe tempi molto lunghi, dall'altro, potrebbe comportare la valutazione di attività e ambiti che per le loro caratteristiche non sono potenzialmente esposti al rischio di corruzione.

Tutto ciò premesso, al fine di pervenire ad una mappatura completa delle aree di rischio delle Camere, coniugando efficienza ed efficacia, si propone di seguire un iter metodologico (sintetizzato in figura 2) che prevede una preventiva scrematura dei processi potenzialmente esposti al rischio di corruzione attraverso l'applicazione di criteri guida all'analisi dei processi stessi. I criteri guida rappresentano degli elementi caratterizzanti il fenomeno corruttivo che, se presenti o potenzialmente presenti nei processi e nelle loro modalità gestionali e organizzative, potrebbero indicare una potenziale esposizione di quei processi al rischio di corruzione tale da indurre l'amministrazione a proseguire nel processo di risk assessment per indagare l'entità di tale esposizione al rischio.

Un possibile elenco di criteri guida è quella proposta nella figura 2; tali criteri sono stati tratti e adattati da un documento redatto dall'ICAC - Independent Commission Against Corruption del New South Wales of Australia - e pubblicato sul sito <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/knowning-your-risks>.

È opportuno sottolineare che essi rappresentano una esemplificazione di criteri guida e non una proposta esaustiva. Sicuramente rappresentano una sintesi dei principali fattori e delle principali situazioni da cui possono scaturire eventi corruttivi.

Figura 2: Criteri guida per la selezione dei processi esposti al rischio di corruzione

CATEGORIA	ELEMENTO DI RISCHIO
PERSONE	Delega di potere (es.: un dipendente usa la delega di potere per prendere decisioni con scopi corrotti; un dipendente può utilizzare al di fuori la propria delega di potere a scopo di corruzione).
	Abuso della posizione (es.: un funzionario pubblico usa la propria posizione per ottenere un vantaggio per il proprio impiego futuro; un ex funzionario pubblico tenta di influenzare i suoi ex colleghi a prendere decisioni che favoriscono il suo nuovo impiego o affari privati; un ex funzionario pubblico stabilisce la propria attività nello stesso campo del settore pubblico, utilizzando informazioni riservate acquisite dall'ente e chiedendo trattamenti di favore dagli ex colleghi; un funzionario pubblico sottrae informazioni, proprietà intellettuale o altre risorse per sviluppare il proprio business e/o per accrescere le prospettive d'impiego con altri enti e organizzazioni).
RELAZIONI ESTERNE	Conflitto di interesse (es: un dipendente che non rivela un interesse privato e favorisce quell'interesse nel momento in cui si prendono le decisioni; un dipendente esercita la sua funzione pubblica in modo tale da trarne un beneficio commerciale, un interesse privato o al fine di impedire che i propri interessi siano lesi; un dipendente che esercita la funzione pubblica al fine di trarne un beneficio per familiari stretti collaboratori, o altri datori di lavoro o per evitare risultati negativi; un dipendente che esercita la funzione pubblica al fine di beneficiare un futuro o potenziale datore di lavoro o evitare che questo sia sfavorevolmente colpito; un dipendente che esercita la funzione pubblica al fine di colpire una persona o un gruppo di persone che a lui non piacciono o verso i quali è prevenuto).

	<p>Comunità di appartenenza (es: un dipendente sollecita o accetta denaro/benefici per fornire un ingiusto vantaggio a un membro della propria comunità; un dipendente fa pressioni per favorire ingiustamente un membro della propria comunità; un dipendente fornisce informazioni false o riservate ad un membro della propria comunità per interessi personali; un dipendente non segue appropriati processi di approvazione o va al di là dei livelli di delega; un dipendente copre o omette di segnalare una condotta corrotta tenuta da individui della propria comunità).</p>
<p>GESTIONE DI PRODOTTI E SERVIZI</p>	<p>Funzioni di regolamentazione (es: un funzionario pubblico può evitare di dichiarare un conflitto di interessi, ma continuare a trattare con uno stretto collaboratore nell'esercizio delle proprie funzioni di regolamentazione; sollecitare o accettare una tangente per esercitare, o non esercitare, i propri poteri di regolamentazione in un certo modo; fornire impropriamente informazioni riservate a una persona al di fuori dell'ente. Una persona che ha a che fare con un ente di regolamentazione può: chiedere impropriamente l'assistenza di un pubblico ufficiale su un particolare ambito di regolamentazione; offrire una tangente a un funzionario pubblico come incentivo ad esercitare o non esercitare la propria potestà regolamentare in un certo modo; presentare informazioni o documenti falsi).</p>
	<p>Assegnazione di risorse (es: un dipendente accetta o sollecita denaro o benefici assegnando risorse a chi non ne ha titolo; un dipendente accetta o sollecita denaro o benefici procurando un vantaggio non dovuto ad un cliente/utente; un dipendente rivela informazioni confidenziali sulle risorse; un dipendente prepara o accetta false informazioni da un cliente nella procedura di richiesta di risorse pubbliche; un richiedente un servizio pubblico cerca un modo per eludere le procedure necessarie per riceverlo; un dipendente non segue appropriati processi di approvazione o va al di là dei livelli di delega; un dipendente favorisce un particolare cliente nell'assegnazione delle risorse (o non assegna risorse a causa di inimicizie).</p>
	<p>Relazioni con gli utenti (es: un dipendente accetta o sollecita la corresponsione di una somma di denaro o un beneficio per fornire un trattamento di favore o un indebito vantaggio ad un cliente; un dipendente rileva informazioni confidenziali ad un utente per scopi non autorizzati; un dipendente non segue appropriati processi di approvazione o va al di là dei livelli di delega; un dipendente abusa della sua posizione di fiducia per trarre indebitamente vantaggi da un cliente o un trattamento favorevole; un cliente offre tangenti per influenzare funzionari pubblici all'erogazione del servizio; un utente e un funzionario pubblico colludono per assumere una condotta corrotta).</p>
<p>GESTIONE DEL DENARO</p>	<p>Gestione contabile (es: manipolazione del sistema per effettuate pagamenti non dovuti; collusione con i fornitori per l'emissione di fatture con prezzi gonfiati; emissione di fatture per spese non pertinenti all'attività dell'ente; indicazione di falsi ordini di pagamento; presentazione di falsi rimborsi spese e ottenimento di benefit a soggetti non aventi diritto; acquisto di beni con risorse pubbliche per uso privato; sottrazione di denaro pubblico; alterazione dei dati di bilancio per coprire performance scarse o atti di corruzione).</p>
	<p>Transazioni in contanti (es: mancata registrazione degli acquisti al fine di appropriarsi indebitamente di denaro pubblico; accettazione/richiesta di denaro o benefici per fornire contanti ad un altro soggetto; accettazione/richiesta di denaro o benefici per fornire beni e servizi ad un altro soggetto senza ricevere da questi un pagamento in contanti; rigonfiamento dei prezzi di beni e servizi per appropriarsi indebitamente di denaro pubblico).</p>
	<p>Utilizzo carte di credito dell'ente (es: utilizzo della carta di credito dell'ente pubblico per spese personali private; abuso della carta di credito dell'ente).</p>
<p>GESTIONE DELLE INFORMAZIONI</p>	<p>Informazioni riservate (es: Utilizzo improprio di informazioni riservate per vantaggio personale).</p>
	<p>Transazioni elettroniche (es: accesso a documenti elettronici da parte di soggetti non autorizzati; disposizione di pagamenti elettronici a venditori non esistenti).</p>
	<p>Sistemi IT (es: alterazione o cancellazione di dati elettronici, trarre vantaggio dall'inoperatività o (parziale operatività) dei sistemi IT agendo in maniera corrotta, danneggiamento di un ente attraverso l'introduzione di virus nel sistema informativo).</p>

Fonte: adattamento dei criteri definiti dall'ICAC

Dal processo di *risk assessment*, come già sottolineato, si arriva a identificare i rischi (o meglio gli eventi rischiosi) critici – ossia con livelli di probabilità e impatto elevati – e, conseguentemente, i processi e le unità organizzative su cui insistono. Tale processo di analisi e stima del rischio consente di pervenire ad una scrematura di processi e di attività su cui focalizzare l'attenzione in termini di risposta al rischio. L'intero processo, o le attività nell'ambito dei quali è più elevato il rischio di corruzione, costituiscono le cosiddette aree di rischio; queste ultime rappresentano, quindi, degli aggregati di attività simili - ad esempio per finalità, come nel caso delle aree obbligatorie indicate dal PNA. I processi o le attività critiche identificate possono essere, dunque, riconducibili alle aree di rischio cosiddette obbligatorie – le quattro aree identificate dal legislatore – o costituire delle nuove e specifiche aree di rischio; queste ultime possono essere definite liberamente da ciascuna amministrazione seguendo la stessa logica del legislatore – aggregazione per finalità – oppure utilizzando altri criteri, come ad esempio gli attori del processo, i destinatari, etc....

Figura 3: Iter metodologico per l'identificazione delle aree di rischio



2.1.3. Indicazioni operative: i risultati del Laboratorio per la gestione del rischio di corruzione nelle CCIAA

Per l'identificazione di ulteriori aree di rischio, le Camere di Commercio possono utilizzare come supporto l'*Allegato 1.1 - Identificazioni di ulteriori aree di rischio*.

Il supporto – costituito da un documento excel – si compone di 4 fogli, ciascuno per ogni portafoglio processi delle funzioni istituzionali, così come previsti dalla mappatura dei processi delle Camere di Commercio.

Per ciascun foglio:

- nelle colonne da A a D viene riproposta la mappatura della funzione istituzionale: macroprocessi, processi, sottoprocessi, azioni;
- nelle colonne da E a I sono riportati i 5 criteri guida da utilizzare per l'identificazione di ulteriori aree/processi a rischio di corruzione;

- le colonne J e K contengono l'indicazione dell'area di rischio alla quale il processo è riconducibile, distinguendo le aree di rischio già previste nei P.T.P.C. delle Camere di commercio da ulteriori ed eventuali aree di rischio.
- le colonne L e M sono dedicate all'individuazione delle categorie di eventi rischiosi e degli eventi rischiosi associabili al processo, distinguendo quelli già previsti dal catalogo esistente da ulteriori eventi.

L'identificazione di ulteriori aree di rischio prevede, innanzitutto, la valutazione della significatività di ciascun criterio guida utilizzato rispetto ai sottoprocessi analizzati, tenuto conto delle azioni nelle quali ciascun sottoprocesso si articola.

Nell'*Allegato 1.1*, ciò presuppone l'apposizione di una X nella cella di incrocio tra il sottoprocesso e il criterio guida (o l'evidenziazione della cella attraverso altre modalità) laddove si ritiene che l'elemento di rischio/criterio guida indicato rappresenti una fattispecie/situazione che può verificarsi nell'ambito del sottoprocesso analizzato.

Nelle tabelle che seguono, vengono riportate le valutazioni espresse nell'ambito del Laboratorio per ciascun portafoglio processi delle funzioni istituzionali (con riferimento ai soli processi e sottoprocessi precedentemente non analizzati nell'ambito del sistema camerale).

PORTAFOGLIO PROCESSI FUNZIONE ISTITUZIONALE A - Organi Istituzionali e Segreteria Generale

MACROPROCESSO	PROCESSO	SOTTOPROCESSO	CRITERI GUIDA PER L'IDENTIFICAZIONE DI ULTERIORI AREE/PROCESSI A RISCHIO				
			PERSONE	RELAZIONI ESTERNE	GESTIONE DI PRODOTTI E SERVIZI	GESTIONE DEL DENARO	GESTIONE DELLE INFORMAZIONI
A1: Ciclo di gestione delle performance	A1.1 Pianificazione, programmazione, monitoraggio e controllo	A1.1.1 Pianificazione e programmazione annuale e pluriennale	X	X		X	X
		A1.1.2 Monitoraggio, misurazione, valutazione e rendicontazione	X				X
	A1.2 Sistemi di gestione	A1.2.1 Sistemi di Gestione					
A2: Rappresentanza, affari generali e segreteria	A2.1 Supporto agli organi istituzionali	A2.1.1 Supporto organi istituzionali	X	X		X	X
		A2.1.2 Gestione partecipazioni strategiche	X	X			
	A2.2 Tutela legale	A2.2.1 Tutela giudiziaria e consulenza legale	X	X			X
		A2.3 Gestione documentazione	A2.3.1 Gestione documentazione				
	A2.3.2 Archiviazione ottica e conservazione sostitutiva						X
A3: Comunicazione	A3.1 Comunicazione	A3.1.1 Comunicazione istituzionale					X
		A3.1.2 Comunicazione esterna					
		A3.1.3 Comunicazione interna					

PORTAFOGLIO PROCESSI FUNZIONE ISTITUZIONALE B – Servizi di supporto

MACROPROCESSO	PROCESSO	SOTTOPROCESSO	CRITERI GUIDA PER L'IDENTIFICAZIONE DI ULTERIORI AREE/PROCESSI A RISCHIO				
			PERSONE	RELAZIONI ESTERNE	GESTIONE DI PRODOTTI E SERVIZI	GESTIONE DEL DENARO	GESTIONE DELLE INFORMAZIONI
B2: Approvvigionamento e gestione dei beni	B2.2 Gestione beni materiali e immateriali e logistica	B2.2.1 Gestione patrimonio: manutenzione dei beni mobili e immobili e tenuta inventario	X	X		X	
		B2.2.2 Gestione e manutenzione hardware e software	X	X		X	
		B2.2.3 Gestione centralino e reception					
		B2.2.4 Concessione sale e logistica convegni ed eventi	X	X		X	
		B2.2.5 Servizi ausiliari					
B3: Bilancio e finanza	B3.1 Gestione diritto annuale	B3.1.1 Gestione diritto annuale				X	X
		B3.1.2 Gestione ruoli esattoriali da diritto annuale				X	X
	B3.2 Gestione contabilità e liquidità	B3.2.1 Gestione contabilità				X	X
		B3.2.1 Gestione liquidità				X	X

PORTAFOGLIO PROCESSI FUNZIONE ISTITUZIONALE C – Anagrafe e Servizi di Regolazione del Mercato

MACROPROCESSO	PROCESSO	SOTTOPROCESSO	CRITERI GUIDA PER L'IDENTIFICAZIONE DI ULTERIORI AREE/PROCESSI A RISCHIO				
			PERSONE	RELAZIONI ESTERNE	GESTIONE DI PRODOTTI E SERVIZI	GESTIONE DEL DENARO	GESTIONE DELLE INFORMAZIONI
C1: Anagrafico certificativo	C1.2 Tenuta albo gestori ambientali (solo per le CCIAA capoluogo di regione)	C1.2.1 Tenuta Albo Gestori Ambientali (solo per le CCIAA capoluogo di regione)	X	X			X
		C1.3 Gestione SUAP camerale	X	X			X
	C1.4 Servizi digitali	C1.4.1 Rilascio/rinnovo dei dispositivi di firma digitale	X	X		X	
		C1.4.2 Rilascio/ rinnovo delle carte tachigrafiche	X	X		X	

	C1.5 Certificazioni per l'estero	C1.5.1 Certificazioni per l'estero					
C2: Regolazione e tutela del mercato	C2.3 Prezzi e borsa merci	C2.3.1 Gestione listini, rilevazione prezzi e rilascio visti/certificazioni					
		C2.3.2 Gestione Borsa merci e sale di contrattazione					
	C2.4 Ambiente	C2.4.1 Gestione adempimenti in materia ambientale	X	X		X	
	C2.6 Forme alternative di giustizia	C2.6.1 Gestione Mediazioni e Conciliazioni	X	X		X	X
C2.6.2 Gestione Arbitrati		X	X		X	X	

PORTAFOGLIO PROCESSI FUNZIONE ISTITUZIONALE D - Studio, Formazione, Informazione e Promozione Economica

MACROPROCESSO	PROCESSO	SOTTOPROCESSO	CRITERI GUIDA PER L'IDENTIFICAZIONE DI ULTERIORI AREE/PROCESSI A RISCHIO				
			PERSONE	RELAZIONI ESTERNE	GESTIONE DI PRODOTTI E SERVIZI	GESTIONE DEL DENARO	GESTIONE DELLE INFORMAZIONI
D1: Promozione e informazione economica alle imprese	D1.1 Monitoraggio economia e mercato	D1.1.1 Studi, indagini congiunturali e rilevazioni statistiche					
		D1.1.2 Rilevazioni statistiche per altri committenti e gestione banche dati					
		D1.1.3 Pubblicazioni					
	D1.2 Formazione professionale rivolta all'esterno	D1.2.1 Formazione professionale rivolta all'esterno					
		D1.2.2 Alternanza Scuola- lavoro					

Ciascuna Camera di Commercio, a fronte delle proprie specificità, potrà validare o revisionare la significatività dei criteri guida rispetto a ciascun sottoprocesso.

L'analisi della significatività dei criteri guida restituisce come output la lista dei processi e sottoprocessi suscettibili di ulteriori indagini. Pertanto, con riferimento ai sottoprocessi per i quali uno o più criteri guida risultano significativi, bisognerà procedere:

- alla valutazione del collocamento del sottoprocesso in una delle cinque aree di rischio già individuate nei P.T.P.C. delle Camere di Commercio (A, B, C, D, E);
- qualora il sottoprocesso non sia collocabile in una delle suddette aree di rischio individuare ulteriori aree di rischio (nelle quali convergono più sottoprocessi anche appartenenti a differenti portafogli di funzioni istituzionali).

Nell'*Allegato 1.1*, ciò presuppone

- l'indicazione, nella colonna J e in corrispondenza della riga del sottoprocesso analizzato, della lettera della area di rischio già individuate nei P.T.P.C. delle Camere di Commercio (A, B, C, D, E) alla quale si ritiene il sottoprocesso sia riconducibile;
- l'indicazione, nella colonna K e in corrispondenza della riga del sottoprocesso analizzato, della denominazione della nuova area di rischio individuata.

Nell'ambito del Laboratorio è stata individuata una nuova area di rischio per le Camere di Commercio, non presente nelle linee guida dello scorso anno, denominata: F) Risoluzione delle controversie, nella quale convergono i sottoprocessi indicati nella tabella che segue:

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	SOTTOPROCESSI
F) Risoluzione delle controversie	C2.6 Forme alternative di giustizia	C2.6.1 Gestione Mediazioni e Conciliazioni
		C2.6.2 Gestione Arbitrati

Data l'identificazione dei sottoprocessi suscettibili di ulteriori indagini e l'individuazione di ulteriori aree di rischio alle quali sono riconducibili, il passo successivo prevede l'identificazione delle categorie di eventi rischiosi e gli eventi rischiosi ai quali il sottoprocesso potrebbe essere esposto.

Nell'*Allegato 1.1* (sulla base del catalogo degli eventi di rischio di corruzione delle Camere di Commercio) ciò presuppone:

- l'indicazione, nella colonna L e in corrispondenza della riga del sottoprocesso analizzato, del codice della categoria di evento rischioso alla quale il sottoprocesso potrebbe essere esposto;
- l'indicazione, nella colonna M e in corrispondenza della riga del sottoprocesso analizzato, degli eventi rischiosi già presenti nel catalogo delle Camere di Commercio ai quali il sottoprocesso potrebbe essere esposto;
- l'indicazione, nella colonna N e in corrispondenza della riga del sottoprocesso analizzato, della denominazione di ulteriori eventi rischiosi associabili al processo.

Nelle tabelle che seguono vengono riportate le categorie di eventi rischiosi che, nell'ambito del Laboratorio, sono state associate ai sottoprocessi di ciascun portafoglio processi delle funzioni istituzionali (con riferimento ai soli processi e sottoprocessi precedentemente non analizzati nell'ambito del sistema camerale).

Per memoria, riportiamo di seguito la legenda delle categorie di rischio individuate nella precedente edizione delle linee-guida:

Tabella delle categorie di rischio

Codifica	Descrizione
CR.1	Pilotamento delle procedure
CR.2	Assenza di adeguati livelli di trasparenza
CR.3	Conflitto di interessi
CR.4	Manipolazione o utilizzo improprio delle informazioni o della documentazione
CR.5	Elusione delle procedure di svolgimento dell'attività e di controllo
CR.6	Uso improprio o distorto della discrezionalità
CR.7	Atti illeciti

Portafoglio processi funzione istituzionale A - Organi Istituzionali e Segreteria Generale.

MACROPROCESSO	PROCESSO	SOTTOPROCESSO	CATEGORIE DI EVENTO RISCHIOSO
A1: Ciclo di gestione delle performance	A1.1 Pianificazione, programmazione, monitoraggio e controllo	A1.1.1 Pianificazione e programmazione annuale e pluriennale	CR 1. - CR. 2 - CR. 3 - C.R. 6
		A1.1.2 Monitoraggio, misurazione, valutazione e rendicontazione	CR.2 - CR.3 - CR.4 - C.R. 5 - CR.6
	A1.2 Sistemi di gestione	A1.2.1 Sistemi di Gestione	-
A2: Rappresentanza, affari generali e segreteria	A2.1 Supporto agli organi istituzionali	A2.1.1 Supporto organi istituzionali	CR.2 - CR.3 - CR.4
		A2.1.2 Gestione partecipazioni strategiche	CR. 2 - CR.3 - CR. 5 - CR. 6
	A2.2 Tutela legale	A2.2.1 Tutela giudiziaria e consulenza legale	CR. 3 - CR. 4
	A2.3 Gestione documentazione	A2.3.1 Gestione documentazione	CR. 4
A2.3.2 Archiviazione ottica e conservazione sostitutiva		CR. 4	
A3: Comunicazione	A3.1 Comunicazione	A3.1.1 Comunicazione istituzionale	CR.2
		A3.1.2 Comunicazione esterna	-
		A3.1.3. Comunicazione interna	-

Portafoglio processi funzione istituzionale B – Servizi di supporto

MACROPROCESSO	PROCESSO	SOTTOPROCESSO	CATEGORIE DI EVENTO RISCHIOSO
B2: Approvvigionamento e gestione dei beni	B2.2 Gestione beni materiali e immateriali e logistica	B2.2.1 Gestione patrimonio: manutenzione dei beni mobili e immobili e tenuta inventario	CR.1 - CR. 2 - CR.3 - CR. 4 - CR.5 - CR. 6 - CR.7
		B2.2.2 Gestione e manutenzione hardware e software	CR.1 - CR. 2 - CR.3 - CR. 4 - CR.5 - CR. 6 - CR.7
		B2.2.3 Gestione centralino e reception	-
		B2.2.4 Concessione sale e logistica convegni ed eventi	CR. 2 - CR. 6 - CR.5
		B2.2.5 Servizi ausiliari	-
B3: Bilancio e finanza	B3.1 Gestione diritto annuale	B3.1.1 Gestione diritto annuale	CR.5
		B3.1.2 Gestione ruoli esattoriali da diritto annuale	CR.5
	B3.2 Gestione contabilità e liquidità	B3.2.1 Gestione contabilità	CR.2 - CR.4 - CR.5- CR.7
		B3.2.1 Gestione liquidità	CR.7

Portafoglio processi funzione istituzionale C – Anagrafe e Servizi di Regolazione del Mercato

MACROPROCESSO	PROCESSO	SOTTOPROCESSO	CATEGORIE DI EVENTO RISCHIOSO
C1: Anagrafico certificativo	C1.2 Tenuta albo gestori ambientali (solo per le CCIAA capoluogo di regione)	C1.2.1 Tenuta Albo Gestori Ambientali (solo per le CCIAA capoluogo di regione)	CR.4
	C1.3 Gestione SUAP camerale	C1.3.1 Gestione del SUAP Camerale	CR.5 - CR.6
	C1.4 Servizi digitali	C1.4.1 Rilascio/rinnovo dei dispositivi di firma digitale	CR.5
		C1.4.2 Rilascio/ rinnovo delle carte tachigrafiche	CR.5
	C1.5 Certificazioni per l'estero	C1.5.1 Certificazioni per l'estero	-
C2: Regolazione e tutela del mercato	C2.3 Prezzi e borsa merci	C2.3.1 Gestione listini, rilevazione prezzi e rilascio visti/certificazioni	-
		C2.3.2 Gestione Borsa merci e sale di contrattazione	-
	C2.4 Ambiente	C2.4.1 Gestione adempimenti in materia ambientale	CR. 5
	C2.6 Forme alternative di giustizia	C2.6.1 Gestione Mediazioni e Conciliazioni	CR.3 - CR.4 - CR.5 - CR.6
		C2.6.2 Gestione Arbitrati	CR.3 - CR.4 - CR.5 - CR.6

Portafoglio processi funzione istituzionale D – Studio, Formazione, Informazione e Promozione Economica

MACROPROCESSO	PROCESSO	SOTTOPROCESSO	CATEGORIE DI EVENTO RISCHIOSO
D1: Promozione e informazione economica alle imprese	D1.1 Monitoraggio economia e mercato	D1.1.1 Studi, indagini congiunturali e rilevazioni statistiche	-
		D1.1.2 Rilevazioni statistiche per altri committenti e gestione banche dati	-
		D1.1.3 Pubblicazioni	-
	D1.2 Formazione professionale rivolta all'esterno	D1.2.1 Formazione professionale rivolta all'esterno	-
		D1.2.2 Alternanza Scuola- lavoro	-

Ciascuna Camera di Commercio, a fronte delle proprie specificità, potrà validare o revisionare l'associazione tra i sottoprocessi e le categorie di eventi rischiosi ad essi collegate nel corso del Laboratorio.

2.2. La valutazione dell'impatto e della probabilità del rischio di corruzione

2.2.1. Cosa dice il PNA

La valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce (probabilità e impatto) è oggetto della fase di analisi del rischio.

Il PNA nella definizione delle finalità e oggetto di tale fase fa riferimento allo standard UNI ISO 31000:2010, sottolineando, comunque, che le indicazioni metodologiche fornite sono raccomandate ma non vincolanti.

Al fine di giungere alla valutazione del livello di rischio, che deve essere rappresentato da un valore numerico, per ciascun rischio catalogato occorre stimare il valore della probabilità e il valore dell'impatto.

A tal fine, nel PNA, nella Tabella Allegato 5 "La valutazione del livello di rischio", vengono indicati alcuni criteri che è possibile utilizzare per stimare la probabilità e l'impatto e per valutare il livello di rischio del processo sul quale insistono i rischi catalogati.

In particolare, per la valutazione della probabilità, il PNA suggerisce sei criteri, con relative griglie di valutazione con una scala a 5 gradienti: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità, valore economico, frazionabilità, controlli. Risulta evidente come i primi cinque criteri siano riferiti al processo e, in particolare, ad alcune caratteristiche di un processo che potrebbero renderlo più o meno esposto al rischio di corruzione indagato. Le griglie di valutazione, infatti, propongono diverse ipotesi di presenza o assenza del criterio in oggetto con la relativa attribuzione di probabilità più o meno alta.

La stima della probabilità tiene conto, inoltre, dei controlli vigenti. Superando alcune incertezze circa la modalità di utilizzo di tale voce (nelle linee guida dello scorso anno si era preferito tenere tale voce distinta e neutralizzarne gli effetti aritmetici), riteniamo di poter aderire alla lettura secondo la quale per "controllo" si intende qualunque strumento di controllo utilizzato nella p.a. che sia utile per ridurre la probabilità del rischio (e, quindi, sia il sistema dei controlli legali, come il controllo preventivo e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati nella p.a., es. i controlli a campione in casi non previsti dalle norme). La valutazione sull'adeguatezza del controllo va fatta considerando il modo in cui il controllo funziona concretamente nella p.a. Per la stima della probabilità, quindi, non rileva la previsione dell'esistenza in astratto del controllo, ma la sua efficacia in relazione al rischio considerato.

Per la stima dell'impatto, invece il PNA identifica quattro criteri: organizzativo, economico, reputazionale e organizzativo, economico e sull'immagine. Anche in questo caso, per ciascun criterio sono definite delle griglie di valutazione con una scala a 5 gradienti, attraverso le quali si chiede alle amministrazioni di valutare rispetto a condizioni vigenti (per l'impatto organizzativo e per l'impatto organizzativo, economico e sull'immagine) e a situazioni analoghe avvenute in passato (per l'impatto economico e reputazionale) il livello di impatto dei rischi indagati.

Il valore della probabilità e il valore dell'impatto così ottenuti debbono essere moltiplicati per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo.

Nonostante il legislatore fornisca nel PNA delle indicazioni anche molto puntuali sulla valutazione dell'impatto e della probabilità, tuttavia è emersa la necessità di approfondire tale

ambito e di valutare la possibilità di modificare o integrare gli indici del PNA. Ciò a seguito di due ordini di motivi:

- gli indici del PNA sono stati pensati per dei processi generali e non sempre, quindi, risultano pienamente applicabili ai processi specifici delle amministrazioni e, in particolare, delle Camere, con evidenti conseguenze sull'attendibilità della valutazione e stima del rischio;
- in termini prettamente metodologici, vi sono alcune criticità e limiti che tali indici esprimono di cui occorre tenere conto per una corretta valutazione del rischio di corruzione; tali aspetti saranno approfonditi nella successiva sezione .

2.2.2. Indicazioni metodologiche per la valutazione dell'impatto e della probabilità del rischio di corruzione

L'analisi del rischio misura l'incidenza di un evento potenziale sul conseguimento di un determinato obiettivo. Da tale affermazione si desume che la valutazione del rischio di corruzione consiste nella stima della probabilità che si verifichi un evento corruttivo e dell'impatto (in termini negativi) che tale evento comporterebbe sia in termini di danno economico (accezione classica) sia in termini di non raggiungimento degli obiettivi (accezione manageriale).

Come già premesso, tale fase è fondamentale per il vertice di un'organizzazione, in quanto consente di scremare gli eventi rischiosi in grado di determinare un impatto significativo sul contesto investigato da quelli poco rilevanti, e quindi di fornire le informazioni necessarie per decidere le *policy* di risposta al rischio da attivare.

Se, in generale, la misurazione della probabilità e dell'impatto si basa sulla conoscenza storica degli eventi di rischio indagati, quindi principalmente su tecniche di misurazione oggettive e statistiche, nel caso di rischio di corruzione nelle pubbliche amministrazioni potrebbe non essere possibile applicare tecniche oggettive, per la mancanza o la non attendibilità dei dati. Inoltre, la non applicabilità di tecniche basate sull'osservazione e l'analisi di serie storiche è anche da ricondurre alla natura del rischio di corruzione.

La corruzione è un fenomeno la cui conoscenza non sempre è immediata e potrebbe anche non emergere mai (corruzione sommersa). Ciò premesso, l'utilizzo di dati storici, qualora fossero disponibili e attendibili, potrebbe indurre ad attribuire probabilità ed impatto nulli o moderati ad eventi che nella realtà sono invece molto frequenti e incidono significativamente sulle risorse e sui risultati di un'amministrazione, alterando e inficiando l'intera valutazione del rischio indagato. Inoltre, anche qualora i dati storici registrassero una situazione reale, potrebbero comunque non essere rappresentativi della situazione in futuro: un evento corruttivo è legato alle persone che lo commettono che, presumibilmente, una volta scoperte verrebbero rimosse dal loro incarico o, in quanto attempate, non metterebbero più in atto tali comportamenti.

Per tale motivo, sembra opportuno legare la misurazione della probabilità di accadimento di un evento corruttivo e dell'impatto dello stesso a tecniche di tipo più qualitativo, in grado di cogliere e rappresentare la natura del fenomeno corruttivo e le specificità gestionali e organizzative delle amministrazioni pubbliche.

In particolare le tecniche qualitative a cui si fa riferimento sono basate su giudizi soggettivi: si richiede una valutazione a persone che per ruolo, posizione, mansioni ed esperienze sono

informate sui processi e sui rischi indagati; da ciò ne deriva che la qualità della valutazione dipende ampiamente dalla conoscenza e dal giudizio dei valutatori, per cui è fondamentale scegliere bene i soggetti a cui richiedere la valutazione ed eventualmente prevedere diversi livelli di valutazione o la costituzione di gruppi di valutazione. Tuttavia, al fine di ridurre l'arbitrarietà dei giudizi è opportuno legare la valutazione a condizioni organizzative, gestionali, di contesto il più possibile oggettive, direttamente e univocamente riscontrabili dal valutatore.

In particolare, per la valutazione della probabilità di accadimento degli eventi corruttivi in un determinato processo, si procede ad identificare le condizioni che possono agevolare o ostacolare la realizzazione; tali condizioni possono concretizzarsi in modalità organizzative (es.: unica centrale di committenza o più centrali di committenza), gestionali (es.: maggiore o minore informatizzazione dei processi), o in fattori di deterrenza esterni ed interni all'ente (es.: presenza o assenza di sistemi di segnalazione; presenza o assenza di una cultura del controllo civico), che creano o riducono le opportunità di compiere atti illeciti. Ad esempio, nell'ambito di un processo di erogazione e gestione di fondi comunitari nelle operazioni di realizzazione di un progetto cofinanziato che prevede come beneficiari dei soggetti esterni la probabilità di pilotare le procedure di gara può essere più o meno elevata a seconda del livello di informatizzazione delle procedure.

Tali condizioni costituiranno i criteri di valutazione della probabilità sulla base dei quali saranno costruite le griglie di valutazione su scala ordinale: in base alla scala scelta (a tre, a cinque, a sette, etc..) si procederà a descrivere per ciascun valore o giudizio della scala ordinale una possibile rappresentazione della condizione agevolante. Sempre con riferimento all'esempio suddetto, di seguito una esemplificazione di griglia di valutazione.

Figura 4: esemplificazione di griglia di valutazione qualitativa su scala ordinale della probabilità di accadimento di un evento rischioso

LIVELLO DI INFORMATIZZAZIONE		
Descrizione	Valore	Probabilità
Il processo è informatizzato in tutte le sue fasi	1	Bassa
Il processo è informatizzato solo in alcune delle sue fasi	2	Media
Il processo non è informatizzato in alcuna fase	3	Alta

Fonte: nostra elaborazione

Gli indici per la valutazione della probabilità proposti nel PNA seguono la stessa logica; tuttavia, le principali criticità riscontrabili sono legate alla genericità dei criteri identificati, laddove, invece, l'utilizzo di tali tecniche si basa sull'identificazione di condizioni il più possibile rappresentative del contesto e delle dinamiche indagate, al fine di garantire la qualità e l'attendibilità della valutazione.

Da ciò ne deriva l'opportunità per le Camere o di intervenire sui descrittori delle griglie di valutazione, qualora i criteri si ritengano significativi e applicabili all'analisi del rischio nei propri processi, o di identificare dei nuovi criteri in grado di rappresentare le condizioni che in maniera più significativa e incisiva possono condizionare la realizzazione o meno di un evento corruttivo.

Per la valutazione dell'impatto, occorre, invece, identificare le possibili dimensioni di danno che possono scaturire dall'accadimento dell'evento di corruzione. A tal fine, occorre tener conto anche della diversa finalità che contraddistingue una pubblica amministrazione da un'impresa cosiddetta profit. Nelle imprese private, le tecniche di valutazione dell'impatto si

focalizzano sulla dimensione economica, in termini di perdita o mancato guadagno; inoltre, le tecniche di gestione del rischio concepiscono il rischio soprattutto in termini di valore per gli azionisti e di tutti quegli elementi che possono influenzare tale valore.

Per ovviare alla prima tipologia di problema è necessario focalizzare l'attenzione su altre dimensioni in grado di rappresentare il danno in termini di mancata efficacia e qualità dei servizi pubblici o di perdita di fiducia e legittimazione nell'operato pubblico. Per quanto concerne, poi, il secondo tipo di problemi, legati ad una concezione del rischio come di un elemento correlato al valore per gli azionisti, è sempre più spesso utilizzata l'equazione secondo cui valore per gli azionisti = valore pubblico, valore creato per i cittadini, considerati, forse non a torto, alla stregua di azionisti. Ciò rafforza l'esigenza di identificare driver di valutazione del danno nell'ambito delle dimensioni di output, efficacia e outcome della performance della pubblica amministrazione.

Ciò premesso, al fine di identificare i driver di valutazione dell'impatto di un evento rischioso di corruzione, analoghi per significato al danno economico o agli indici di redditività nelle imprese profit, è necessario identificare le dimensioni della performance su cui l'evento rischioso può incidere negativamente: il concretizzarsi dell'evento rischioso incide sull'attuazione delle politiche attivate? Incide sull'effettivo grado di attuazione di piani e programmi, sul rispetto delle fasi e dei tempi previsti, sugli standard qualitativi e quantitativi definiti, sul livello previsto di assorbimento delle risorse?

Identificata la dimensione della performance che rappresenta il danno significativo per l'amministrazione, occorre sviluppare delle griglie di valutazione in cui declinare le possibili conseguenze dell'evento corruttivo sulla dimensione identificata. Ad esempio, nell'ambito di un processo di erogazione e gestione di fondi comunitari per un progetto cofinanziato che ha come beneficiari dei soggetti esterni, una dimensione di performance rilevante è quella finanziaria in quanto la realizzazione di un evento corruttivo, a seconda della tipologia, può determinare la riduzione o la revoca del cofinanziamento europeo. Di seguito una esemplificazione di griglia di valutazione.

Figura 5: esemplificazione di griglia di valutazione qualitativa su scala ordinale dell'impatto di un evento rischioso

IMPATTO FINANZIARIO		
Descrizione	Valore	Probabilità
Nel caso in cui si verificasse, l'evento rischioso comporterebbe solo un rilievo	0	Nulla
Nel caso in cui si verificasse l'evento rischioso comporterebbe una rettifica di entità marginale (fino al 5%)	1	Basso
Nel caso in cui si verificasse l'evento rischioso comporterebbe una rettifica di entità modesta (fino al 10%)	2	Medio
Nel caso in cui si verificasse l'evento rischioso comporterebbe una rettifica di entità considerevole (25% e/o la revoca)	3	Alto

Fonte: nostra elaborazione

Naturalmente, data la multidimensionalità delle performance della pubblica amministrazione, è opportuno identificare più indici di impatto al fine di cogliere le dimensioni significative del processo, del settore o della PA indagati.

Gli indici per la valutazione dell'impatto definiti nel PNA hanno superato la logica del solo danno economico, proponendo dimensioni di impatto organizzativo e reputazionale; tuttavia, il grande limite di tali indici risiede nella valutazione legata principalmente a dati storici.

Anche in questo caso, per le Camere è opportuno intervenire o sui descrittori delle griglie di valutazione, qualora le dimensioni di impatto si ritengano significative e applicabili all'analisi del rischio nei propri processi, o sulle dimensioni di impatto identificandone di nuove e di maggiormente rappresentative del danno non solo economico che gli eventi indagati possono generare in termini di utilizzo delle risorse e di risultati perseguibili dalle Camere nell'esercizio ed erogazione dei propri servizi.

Un tale percorso di identificazione dei criteri per la valutazione della probabilità e dell'impatto consente una stima del livello di rischio complessivo il più possibile veritiera e attendibile, superando il rischio di arbitrarietà e di autoreferenzialità insito in valutazioni di tipo qualitativo.

Tuttavia, al fine di consentire una ponderazione degli eventi rischiosi e dei processi indagati è opportuno applicare lo stesso numero e la stessa tipologia di indici. A tal fine, dopo aver proceduto ad una identificazione di possibili indici di valutazione della probabilità e dell'impatto, occorre selezionare quelli che risultano applicabili e significativi per tutti i rischi e i processi dell'ente; in alternativa, al fine di non perdere l'attendibilità della valutazione legata alla specificità dei processi, si può optare per una soluzione intermedia, ovvero applicare gli stessi indici per aree di rischio: presumibilmente, infatti, le attività e i processi che costituiscono un'area di rischio saranno caratterizzati da condizioni agevolanti e dimensioni di impatto analoghe. In tal modo è possibile ponderare rischi e processi nell'ambito delle aree di rischio, non sarà però possibile confrontare le aree di rischio tra di loro.

2.2.3. Indicazioni operative: i risultati del Laboratorio per la gestione del rischio di corruzione nelle CCIAA

Ai fini della valutazione del rischio, le Camere di Commercio possono utilizzare come supporto l'*Allegato 1.2 - Valutazione del rischio*.

Il supporto – costituito da un documento excel – è stato sviluppato per le aree di rischio D) Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato ed E) Sorveglianza e controlli. Per ciascuna area di rischio da analizzare il supporto prevede due fogli.

Il primo foglio – denominato con l'indicazione alfabetica dell'area di rischio (in questo caso Area D e Area E) – contiene:

- nella colonna A i processi rientranti nell'area di rischio;
- nella colonna B la tipologia di attività, intesa come informazione di dettaglio relativa ad alcune tipologie di provvedimenti/attività procedurali da ricondurre al processo;
- nella colonna C gli eventi rischiosi associati al processo;
- nella colonna D la categoria di evento rischioso alla quale il singolo evento è riconducibile.
- le colonne E e F sono dedicate all'indicazione dei fattori abilitanti (indici) rilevanti per la valutazione della probabilità;
- le colonne G e H sono dedicate all'indicazione dei fattori abilitanti (indici) rilevanti per la valutazione dell'impatto.

Il secondo foglio – denominato Indici di valutazione e accompagnato dalla denominazione dell'area di rischio oggetto di analisi (in questo caso Indici di valutazione Area D e Indici di valutazione Area E) – contiene lo schema per l'elaborazione di ulteriori indici di valutazione del rischio.

La valutazione dell'esposizione al rischio di corruzione di un processo presuppone, innanzitutto, un'analisi di dettaglio del processo, realizzata attraverso l'esplicitazione delle tipologie di attività e della sequenza di fasi/azioni che portano al suo compimento. Tali informazioni di dettaglio consentono di associare a ciascun processo e/o a ciascun'attività specifici eventi rischiosi.

Nell'*Allegato 1.2*, nel foglio denominato con l'indicazione alfabetica dell'area di rischio (in questo caso Area D e Area E) ciò presuppone:

- l'esplicitazione, nella colonna B all'incrocio con la riga in corrispondenza del processo analizzato, delle tipologie di attività che compongono il processo stesso;
- l'individuazione, nella colonna C all'incrocio con la riga in corrispondenza del processo/tipologia di attività analizzati, degli eventi rischiosi ad essi associabili;
- l'indicazione, nella colonna D all'incrocio con la riga in corrispondenza dell'evento rischioso individuato, della categoria di evento rischioso alla quale lo stesso appartiene.

Nelle tabelle che seguono sono riportate le sezioni sviluppate nell'ambito del laboratorio relative alle aree di rischio D ed E.

Nel primo caso – Area di rischio D – sono state esplicitate le tipologie di attività attraverso le quali il processo viene portato a compimento e per ciascuna di esse sono stati identificati uno o più eventi rischiosi. Nel secondo caso – Area di rischio E – è stata approfondita l'analisi delle tipologie di attività riconducibili a ciascun processo ma sono stati mantenuti gli eventi rischiosi proposti nelle *Linee guida per le Camere di Commercio aggiornate secondo il Piano Nazionale Anticorruzione* elaborate e diffuse lo scorso anno.

Area D) Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato

PROCESSI	TIPOLOGIA DI ATTIVITÀ	EVENTI RISCHIOSI	CATEGORIE DI EVENTO RISCHIOSO
D.01 - Erogazione di incentivi, sovvenzioni e contributi finanziari a privati	Individuazione ambito di intervento (target, oggetto del bando)	RD. 20 Individuazione di priorità non coerenti con i documenti di programmazione dell'ente	CR.3 Conflitto di interessi
	Predisposizione bando o regolamento	RD. 16 Formulazione di criteri di valutazione non adeguatamente e chiaramente definiti	CR.2 Assenza di adeguati livelli di trasparenza
	Pubblicazione bando o regolamento e ricezione candidature	RD.17 Brevità strumentale del periodo di pubblicazione del bando	CR.2 Assenza di adeguati livelli di trasparenza
		RD. 12 Diffusione di informazioni relative al regolamento prima della pubblicazione	CR.1 Pilotamento delle procedure
		RD. 03 Mancato rispetto dell'ordine cronologico delle istanze	CR. 5 Elusione delle procedure di svolgimento dell'attività e di controllo
	Valutazione delle candidature ed elaborazione della graduatoria	RD.04 Richiesta pretestuosa di ulteriori elementi istruttori (<i>in caso di regolamento</i>)	CR.1 Pilotamento delle procedure
		RD. 09 Assenza della necessaria indipendenza del decisore in situazioni, anche solo apparenti, di conflitto di interesse	CR.3 Conflitto di interessi

	Pubblicazione delle graduatorie	-	-
	Erogazione dell'incentivo/sovvenzione/c ontributo finanziario	-	-
D.02 - Concessioni di contributi per effetto di specifici protocolli d'intesa o convenzioni sottoscritti con enti pubblici o con organismi, enti e società a prevalente capitale pubblico	Individuazione ambito di intervento (target, oggetto del bando)	RD. 20 Individuazione di priorità non coerenti con i documenti di programmazione dell'ente	CR.3 Conflitto di interessi
	Selezione possibili partner	RD. 25 Identificazione di partner volta a favorire soggetti predeterminati	CR.6 Uso improprio o distorto della discrezionalità
	Stipula convenzione/protocollo d'intesa	RD. 01 Motivazione incongrua del provvedimento	CR.6 Uso improprio o distorto della discrezionalità
	Predisposizione bando <i>(in caso di gestione diretta del contributo)</i>	RD. 16 Formulazione di criteri di valutazione non adeguatamente e chiaramente definiti	CR.2 Assenza di adeguati livelli di trasparenza
	Pubblicazione bando e ricezione candidature <i>(in caso di gestione diretta del contributo)</i>	RD.17 Brevità strumentale del periodo di pubblicazione del bando	CR.2 Assenza di adeguati livelli di trasparenza
		RD. 19 Pubblicità del bando in periodi in cui l'accesso e l'attenzione verso tali informazioni è ridotto	CR.3 Conflitto di interessi
	Valutazione delle candidature ed elaborazione della graduatoria <i>(in caso di gestione diretta del contributo)</i>	RD. 09 Assenza della necessaria indipendenza del decisore in situazioni, anche solo apparenti, di conflitto di interesse	CR.3 Conflitto di interessi
	Pubblicazione delle graduatorie <i>(in caso di gestione diretta del contributo)</i>	-	-
Trasferimento al partner del finanziamento per l'attuazione dell'iniziativa <i>(in caso di gestione indiretta del contributo)</i>	RD. 07 Mancata o insufficiente verifica della completezza/coerenza della documentazione presentata	CR. 5 Elusione delle procedure di svolgimento dell'attività e di controllo	

Area E) Sorveglianza e controlli

PROCESSI	TIPOLOGIA DI ATTIVITÀ	EVENTI RISCHIOSI	CATEGORIE DI EVENTO RISCHIOSO
C.2.5.2. - Attività di sorveglianza e vigilanza in materia di metrologia legale	Controlli presso l'utente degli strumenti metrici	RE.04 Richiesta pretestuosa di ulteriori elementi istruttori	CR. 1 Pilotamento delle procedure di gara
	Verbale di ispezione		
	Apposizione sigillo		
	Segnalazione agli organi competenti di eventuali violazioni		
C.2.7.2. - Gestione controlli prodotti delle filiere del made in Italy e organismi di controllo	Verifica documentale presso gli operatori al fine di accertare il rispetto del disciplinare di produzione	RE.05 Sussistenza di rapporto di parentela, affinità o abituale frequentazione tra i soggetti con potere ispettivo o compiti di valutazione e i soggetti verificati	CR. 3 Conflitto di interessi

C.2.7.4. - Verifica clausole inique e vessatorie	Redazione e messa a disposizione di pareri motivati, su ciascun settore sottoposto a verifica, in ordine alla presenza di clausole inique	RE.09 Assenza della necessaria indipendenza del decisore in situazioni, anche solo apparenti, di conflitto di interesse	CR. 3 Conflitto di interessi
C.2.7.5. - Manifestazioni a premio	Sopralluogo e verifica delle attività di assegnazione dei premi	RE.09 Assenza della necessaria indipendenza del decisore in situazioni, anche solo apparenti, di conflitto di interesse	CR. 3 Conflitto di interessi
	Redazione del verbale di estrazione		
	Segnalazione eventuali irregolarità al Ministero dello Sviluppo Economico		
	Redazione del verbale di chiusura		
C.2.7.1. - Sicurezza e conformità prodotti	Sopralluogo con ispezione	RE.02 Disparità di trattamento per valutazioni di casi analoghi	CR. 6 Uso improprio o distorto della discrezionalità
	Verbale di ispezione		
	Prelievo del campione		
	Affidamento dell'esame del campione a laboratori esterni		
	Verbale di accertamento di sequestro		
	Ordinanza di confisca o dissequestro		
C.2.7.3. - Regolamentazione del mercato	Rilascio del nulla-osta al cittadino straniero per lo svolgimento dell'attività che si intende esercitare in Italia	RE.01 Motivazione incongrua del provvedimento	CR. 6 Uso improprio o distorto della discrezionalità
C.2.8.1. - Sanzioni amministrative ex L.689/81	Esame delle eventuali memorie difensive	RE.10 Omissione dell'applicazione di sanzioni dovute	CR. 7 Atti illeciti
	Ordinanza di ingiunzione o archiviazione		
C.2.8.2. - Gestione ruoli sanzioni amministrative	Messa a ruolo dell'ordinanza ingiuntiva non pagata	RE.10 Omissione dell'applicazione di sanzioni dovute	CR. 7 Atti illeciti

Ciascuna Camera di Commercio, a fronte delle proprie specificità, potrà validare, revisionare o integrare l'esplicitazione delle tipologie di attività e l'individuazione di evento rischiosi associati ai processi delle aree di rischio D ed E nel corso del Laboratorio e proseguire l'analisi per le ulteriori aree di rischio.

Dato l'approfondimento dell'analisi sui processi e l'identificazione degli eventi rischiosi ad essi associabili, il passo successivo prevede la selezione di indici di valutazione ed in particolare l'individuazione dei fattori abilitanti il rischio di corruzione e le dimensioni di impatto rilevanti.

Nell'*Allegato 1.2* nel foglio denominato con l'indicazione alfabetica dell'area di rischio (in questo caso Area D e Area E) ciò presuppone:

- l'indicazione, nella colonna E, dei fattori abilitanti (indici di valutazione) individuati dal PNA, riportati nell'Allegato 5 del PNA, rilevanti e significativi per valutare la probabilità di accadimento dell'evento corruttivo oggetto di indagine;
- l'individuazione, nella colonna F, di ulteriori fattori abilitanti rilevanti e significativi per valutare la probabilità di accadimento dell'evento corruttivo (evento rischioso) oggetto di indagine;
- l'indicazione, nella colonna G, delle dimensioni di impatto (indici di valutazione) indicati dal PNA, riportati nell'Allegato 5 del PNA, rilevanti e significativi ai fini della valutazione del danno arrecato all'Amministrazione dal verificarsi dell'evento rischioso;
- l'individuazione, nella colonna H, di ulteriori dimensioni di impatto rilevanti ai fini della valutazione del danno arrecato all'Amministrazione dal verificarsi dell'evento rischioso.

Nelle tabelle che seguono sono riportati i fattori abilitanti e le dimensioni di impatto che, nel corso del Laboratorio, sono emersi come elementi rilevanti ai fini della valutazione del rischio nelle aree D ed E delle Camere di Commercio.

Area D) Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato

VALUTAZIONE PROBABILITÀ	
FATTORI ABILITANTI PROPOSTI DAL P.N.A. RILEVANTI	ULTERIORI FATTORI ABILITANTI RILEVANTI
Discrezionalità Controlli	Trasparenza (Pubblicità) Controllo civico (sistemi di segnalazione interni ed esterni) Deterrenza sanzionatoria rispetto a regole etiche/morali Collegialità delle azioni/scelte Informatizzazione del procedimento

VAUTAZIONE IMPATTO	
DIMENSIONI DI IMPATTO PROPOSTE DAL P.N.A. RILEVANTI	ULTERIORI DIMENSIONI DI IMPATTO RILEVANTI
Impatto economico Impatto reputazione	Impatto sociale (Rilevanza strategica dei processi/ambiti gestiti rispetto alle priorità della camera)

Area E) Sorveglianza e controlli

VALUTAZIONE PROBABILITÀ	
FATTORI ABILITANTI PROPOSTI DAL P.N.A. RILEVANTI	ULTERIORI FATTORI ABILITANTI RILEVANTI
Discrezionalità Rilevanza esterna Complessità del processo Valore economico	Discrezionalità nell'applicazione della normativa Livello di standardizzazione di criteri e procedure Conflitto di interessi

VAUTAZIONE IMPATTO	
DIMENSIONI DI IMPATTO PROPOSTE DAL P.N.A. RILEVANTI	ULTERIORI DIMENSIONI DI IMPATTO RILEVANTI
Impatto reputazione	Impatto organizzativo (differente da PNA) Impatto economico (differente da PNA)

La valutazione del rischio richiede che, per ciascuno degli indici selezionati, siano sviluppate nelle griglie di valutazione.

Nell'*Allegato 1.2* nel foglio denominato Indici di valutazione e accompagnato dalla denominazione dell'area di rischio oggetto di analisi (in questo caso Indici di valutazione Area D e Indici di valutazione Area E), ciò presuppone la compilazione dello schema di griglia di valutazione attraverso l'identificazione di descrittori in grado di rappresentare possibili differenti situazioni riscontrabili nel processo (per la probabilità) e possibili differenti situazioni di danno riscontrabili nel processo o nel servizio/prodotto finale (per l'impatto).

Va sottolineato che, nel caso in cui siano stati selezionati i fattori abilitanti e le dimensioni di impatto previste dal PNA, si potrà valutare se i descrittori presenti nelle griglie di valutazione date dal PNA (i parametri/domande raccomandati dal PNA per la valutazione) siano idonei a valutare gli eventi rischiosi rilevati nei processi delle Camere o se, al contrario, si rende necessaria la modifica dei suddetti descrittori.

Nelle tabelle che seguono, le griglie di valutazione emerse nell'ambito del Laboratorio con riferimento alle aree di rischio D (fattori abilitanti la probabilità e dimensioni di impatto) ed E (fattori abilitanti la probabilità).

Area D) Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato.

Griglie di valutazione della probabilità

Fattore abilitante: Discrezionalità		
DESCRIZIONE	VALORE	PROBABILITÀ
-	0	Nessuna probabilità
v. PNA	1	Improbabile
v. PNA	2	Poco probabile
v. PNA	3	Probabile
v. PNA	4	Molto probabile
v. PNA	5	Altamente probabile

Fattore abilitante: Efficacia dei controlli		
DESCRIZIONE	VALORE	PROBABILITÀ
	0	Nessuna probabilità
Esiste un controllo successivo, sostanziale, su tutti i procedimenti	1	Improbabile
Esiste un controllo successivo, sostanziale, a campione	2	Poco probabile
Esiste un controllo successivo, solo formale/documentale, su tutti i procedimenti	3	Probabile
Esiste un controllo successivo, solo formale/documentale, a campione	4	Molto probabile
Non esiste alcuna forma di controllo	5	Altamente probabile

Fattore abilitante: Pubblicità		
DESCRIZIONE	VALORE	PROBABILITÀ
-	0	Nessuna probabilità
È data evidenza pubblica alle attività realizzate, agli elementi caratterizzanti tali attività (attori coinvolti, processo seguito, etc.), alle motivazioni, ai risultati e alla loro congruità rispetto a obiettivi/priorità dell'ente/ufficio	1	Improbabile
È data evidenza pubblica alle attività realizzate, agli elementi caratterizzanti tali attività (attori coinvolti, processo seguito, etc.), alle motivazioni e ai risultati	2	Poco probabile
È data evidenza pubblica alle attività realizzate e ai risultati senza elementi che ne favoriscano una valutazione sostanziale	3	Probabile
Sono pubblicati documenti e atti (risultati) senza elementi che ne favoriscano una valutazione sostanziale	4	Molto probabile
Non è data evidenza pubblica alle attività in oggetto e ai risultati della stessa	5	Altamente probabile

Fattore abilitante: Controllo civico		
DESCRIZIONE	VALORE	PROBABILITÀ
	0	Nessuna probabilità
Sono presenti e facilmente accessibili sistemi di segnalazione interni ed esterni e sistemi di tutela del segnalante	1	Improbabile
Sono presenti e facilmente accessibili sistemi di segnalazione interni e sistemi di tutela del segnalante	2	Poco probabile
Sono presenti sistemi di segnalazione interna ed esterna senza una chiara policy di tutela del segnalante	3	Probabile
Sono presenti sistemi di segnalazione interna senza una chiara policy di tutela del segnalante	4	Molto probabile
Non è presente alcun tipo di sistema di segnalazione	5	Altamente probabile

Fattore abilitante: Deterrenza sanzionatoria		
DESCRIZIONE	VALORE	PROBABILITÀ
	0	Nessuna probabilità
L'evento corruttivo è previsto in un codice etico e/o di comportamento, per il quale sono definite in maniera chiara policy e iter sanzionatori e di controllo	1	Improbabile
	2	Poco probabile
L'evento corruttivo è previsto in un codice etico e/o di comportamento, ne è definita la sanzione ma è assente o non chiaramente definito il sistema di controllo e l'attribuzione della sanzione è discrezionale	3	Probabile
	4	Molto probabile
L'evento corruttivo non è previsto nel codice etico e/o di comportamento adottato dall'ente	5	Altamente probabile

Fattore abilitante: Collegialità delle azioni/scelte		
DESCRIZIONE	VALORE	PROBABILITÀ
	0	Nessuna probabilità
Le azioni/scelte delle attività in oggetto sono realizzate da un team di lavoro nel quale è presente una forte rotazione del personale	1	Improbabile
	2	Poco probabile
Le azioni/scelte delle attività in oggetto sono realizzate da un dipendente e un dirigente con legami stabili e consolidati	3	Probabile
	4	Molto probabile
Le azioni/scelte delle attività in oggetto sono realizzate da un singolo soggetto (dipendente o dirigente)	5	Altamente probabile

Fattore abilitante: Livello di informatizzazione del procedimento		
DESCRIZIONE	VALORE	PROBABILITÀ
	0	Nessuna probabilità
Il procedimento è informatizzato in tutte le sue fasi/attività	1	Improbabile
	2	Poco probabile
Il procedimento è informatizzato solo in alcune fasi/attività, compresa la fase/attività in oggetto	3	Probabile
	4	Molto probabile
Il procedimento non è informatizzato o è informatizzato solo in alcune fasi/attività che non risultano rilevanti rispetto la fase/attività e al rischio in oggetto	5	Altamente probabile

Griglie di valutazione dell'impatto

Dimensione: Impatto economico		
DESCRIZIONE	VALORE	PROBABILITÀ
	0	Nessun impatto
I finanziamenti gestiti nell'ambito del processo in oggetto non sono rilevanti (< 5%) rispetto al totale dei finanziamento erogati sul territorio dalla Camera	1	Marginale
	2	Minore
I finanziamenti gestiti nell'ambito del processo in oggetto sono pari o < 30% rispetto al totale dei finanziamento erogati sul territorio dalla Camera	3	Soglia
	4	Serio
I finanziamenti gestiti nell'ambito del processo in oggetto sono pari o < 50% rispetto al totale dei finanziamento erogati sul territorio dalla Camera	5	Superiore

Dimensione: Impatto reputazionale		
DESCRIZIONE	VALORE	PROBABILITÀ
	0	Nessun impatto
Il rischio si colloca a livello di addetto e i finanziamenti gestiti non sono rilevanti in termini economici e/o strategici	1	Marginale
Il rischio si colloca a livello di funzionario e i finanziamenti gestiti non sono rilevanti in termini economici e/o strategici	2	Minore
Il rischio si colloca a livello apicale e i finanziamenti gestiti non sono rilevanti in termini economici e/o strategici	3	Soglia
Il rischio si colloca a livello di funzionario e i finanziamenti gestiti sono rilevanti in termini economici e/o strategici	4	Serio
Il rischio si colloca a livello apicale e i finanziamenti gestiti sono rilevanti in termini economici e/o strategici	5	Superiore

Dimensione: Impatto sociale		
DESCRIZIONE	VALORE	PROBABILITÀ
	0	Nessun impatto
Il processo gestito e l'ambito/settori di intervento non sono rilevanti rispetto al perseguimento degli obiettivi strategici della camera	1	Marginale
	2	Minore
Il processo gestito e l'ambito/settori di intervento hanno un peso marginale (< 30%) rispetto al perseguimento degli obiettivi strategici della camera	3	Soglia
	4	Serio
Il processo gestito e l'ambito/settori di intervento sono strategicamente rilevanti rispetto alle priorità della camera	5	Superiore

Area E) Sorveglianza e controlli.

Griglie di valutazione della probabilità

Fattore abilitante: Discrezionalità		
DESCRIZIONE	VALORE	PROBABILITÀ
-	0	Nessuna probabilità
v. PNA	1	Improbabile
v. PNA	2	Poco probabile
v. PNA	3	Probabile
v. PNA	4	Molto probabile
v. PNA	5	Altamente probabile

Fattore abilitante: Rilevanza esterna		
DESCRIZIONE	VALORE	PROBABILITÀ
Il processo non produce effetti su terzi	0	Nessuna probabilità
Il processo produce effetti su terzi solo in rari casi	1	Improbabile
Il processo produce effetti solo all'interno dell'ente	2	Poco probabile
Il processo può produrre effetti indiretti all'esterno dell'ente	3	Probabile
Il processo può produrre effetti diretti all'esterno dell'ente	4	Molto probabile
Il processo produce effetti diretti all'esterno dell'ente	5	Altamente probabile

Fattore abilitante: Complessità del processo		
DESCRIZIONE	VALORE	PROBABILITÀ
Il processo coinvolge una sola unità org.va	0	Nessuna probabilità
Il processo coinvolge più unità org.ve nell'ente	1	Improbabile
Il processo può coinvolgere un'altra p.a. o un ente esterno	2	Poco probabile
Il processo coinvolge una p.a. o un ente esterno	3	Probabile
Il processo coinvolge due pp.aa. o enti esterni	4	Molto probabile
Il processo coinvolge tre o più pp.aa. o enti esterni	5	Altamente probabile

Fattore abilitante: Valore economico		
DESCRIZIONE	VALORE	PROBABILITÀ
Il processo non comporta attribuzione di vantaggi economici	0	Nessuna probabilità
Il processo può comportare vantaggi di modesta entità solo a soggetti interni	1	Improbabile
Il processo comporta vantaggi di modesta entità a soggetti interni	2	Poco probabile
Il processo comporta vantaggi di modesta entità a soggetti esterni	3	Probabile
Il processo comporta l'attribuzione di considerevoli vantaggi a soggetti interni	4	Molto probabile
Il processo comporta l'attribuzione di considerevoli vantaggi a soggetti esterni	5	Altamente probabile

2.3. Il sistema di misurazione per il controllo delle misure di risposta al rischio

2.3.1. Cosa dice il PNA

Il PNA prevede che nel P.T.P.C. di ciascuna amministrazione debbano essere individuate, per ciascuna misura da implementare come risposta al rischio di corruzione identificato, il responsabile dell'implementazione e il termine per l'implementazione stessa.

Inoltre, sottolineando la natura programmatoria del P.T.P.C., prevede, tra il nucleo minimo di dati e informazioni che esso deve contenere, la presenza di schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di rischio, con indicazione degli obiettivi, della tempistica, dei responsabili, degli indicatori e delle modalità di verifica dell'attuazione.

In sintesi, il legislatore fa riferimento alla costruzione di un **sistema di misurazione che consenta il controllo dello stato di attuazione, dell'efficacia e dell'efficienza delle misure di risposta al rischio identificate.**

2.3.2. Indicazioni metodologiche per la costruzione del sistema di misurazione per il controllo delle misure di risposta al rischio di corruzione

Nell'ambito del processo di *risk management*, il controllo delle policy e delle misure di risposta o trattamento del rischio rappresenta una delle finalità della fase di monitoraggio e valutazione.

Il controllo deve consentire di verificare se le misure :

- siano state adottate;
- siano efficienti;
- perseguano i risultati attesi.

In particolare, per ciascuna misura è necessario identificare la struttura responsabile, l'obiettivo e i relativi indicatori e target, ovvero costruire un sistema di misurazione e valutazione.

Un sistema di misurazione è costituito dal complesso di azioni e strumenti finalizzati a quantificare tutte le dimensioni (efficienza, efficacia, qualità, etc...) necessarie a verificare il livello e lo stato di perseguimento degli obiettivi, al fine di mettere i decisori nella condizione di pervenire a scelte razionali.

Gli elementi fondamentali di un sistema di misurazione sono:

- indicatori
- target
- infrastruttura
- risorse di supporto.

Un **indicatore di performance** è lo strumento che rende possibile l'attività di acquisizione di informazioni; è una grandezza espressa sotto forma di numeri (valori assoluti o rapporti), volta a favorire la rappresentazione di un fenomeno o comunque di un elemento di esso rilevante ai fini di raggiungere gli scopi istituzionali e gli obiettivi strategici e operativi (tra i quali quelli relativi alla prevenzione del rischio di corruzione).

Le caratteristiche di un buon indicatore sono:

- **comprensibilità:** le misure devono essere chiare, non ambigue e contestualizzate, quindi facilmente comprensibili da parte dei decisori, dei cittadini e dai diversi stakeholder;
- **rilevanza:** l'indicatore deve risultare utile e significativo per gli utilizzatori, deve essere direttamente collegato agli obiettivi, deve riferirsi a risultati e/o ad aspetti della performance che possono essere influenzati in maniera significativa, diretta e indiretta, da una politica o da un'attività;
- **confrontabilità:** devono poter essere effettuate comparazioni nel tempo e fra organizzazioni;
- **fattibilità:** a livello finanziario, temporale e in termini di sistemi informativi alimentanti;
- **affidabilità:** l'indicatore deve essere in grado di rappresentare adeguatamente ciò che si sta misurando, non deve alterarsi qualora mutino le condizioni di misurazione o i soggetti incaricati della misurazione e deve integrarsi con altri indicatori

Un **target** è il risultato che un soggetto si prefigge di ottenere, ovvero il valore atteso in corrispondenza di un dato indicatore di performance relativo ad un'attività o processo. Se gli indicatori consentono di misurare le performance, i target consentono di monitorarle e valutarle: senza una base di comparazione è difficile affermare se una performance è positiva o negativa. Tipicamente, il target è espresso in termini di livello di rendimento entro uno specifico intervallo temporale (ad es. 20 pratiche evase in 3 ore di lavoro). L'introduzione di un target rappresenta anche un meccanismo molto efficace per stimolare il miglioramento. Affinché questo avvenga, però, è necessario che:

- il target sia ambizioso, ma realistico;
- i soggetti incaricati di ottenerlo abbiano abilità e competenze sufficienti e che i processi sottostanti rendano il target effettivamente raggiungibile;
- il target sia accettato dall'individuo o dal gruppo incaricato di raggiungerlo.

Il terzo elemento di un sistema di misurazione è rappresentato dall'infrastruttura di supporto e dai soggetti che consentono che i dati siano acquisiti, confrontati, selezionati, analizzati, interpretati e diffusi. Un'infrastruttura di supporto può variare da semplici metodi manuali per la raccolta dati a sofisticati sistemi informativi, sistemi di *knowledge management* e procedure codificate per l'analisi e rappresentazione dei dati.

È evidente come tali indicazioni siano del tutto analoghe a quelle previste per la costruzione dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali delle amministrazioni, secondo il Dlgs 150/09. Ciò è del tutto comprensibile, sia perché i criteri richiamati dal suddetto decreto e successive delibere sono quelli tipici dei sistemi di controllo manageriale, sia perché la prevenzione del rischio di corruzione rappresenta una dimensione della performance organizzativa e come tale va affrontata in termini di programmazione e controllo.

2.3.3. Indicazioni operative: i risultati del Laboratorio per la gestione del rischio di corruzione nelle CCIAA

Ai fini della costruzione del sistema di monitoraggio delle misure per la prevenzione della corruzione implementate dall'Amministrazione, le Camere possono utilizzare l'*Allegato 1.3 – Sistema di misurazione per il controllo delle misure*.

Il supporto – costituito da un documento excel – è stato sviluppato per la misura Trasparenza implementata nell'area di rischio A) Acquisizione e progressione del personale. Il supporto è costituito da un unico foglio (in questo caso denominato Area A_Trasparenza) il quale contiene:

- nella colonna A i processi relativi all'Area di rischio A (ordinati e ripetuti in base alla categoria di evento rischioso alla quale sono esposti);
- nella colonna B gli eventi rischiosi collegati a ciascun processo (con riferimento alla categoria di evento rischioso di volta in volta analizzata);
- nella colonna C la categoria di eventi rischiosi oggetto di analisi;
- la colonna D è dedicata all'identificazione di obiettivi collegati alla misura (in questo caso la Trasparenza);
- le colonne da E ad H sono dedicate al sistema di misurazione e monitoraggio.

La costruzione del sistema di misurazione per il controllo di una misura presuppone, innanzitutto che vengano definiti uno o più obiettivi e che, per ciascuno di essi siano individuati dimensioni di performance, indicatori e target.

Nell'*Allegato 1.3* ciò presuppone:

- l'indicazione, nella colonna D, di uno o più obiettivi – rilevanti, pertinenti, chiari e misurabili – che si intende raggiungere con l'implementazione della misura
- per ciascun obiettivo individuato definire:
 - nella colonna E le dimensioni di performance da monitorare: ambiti di misurazione del raggiungimento dell'obiettivo (ad esempio: stato di attuazione, copertura, efficienza, efficacia, etc...);
 - nella colonna F l'indicatore: grandezza espressa sotto forma di numeri (valori assoluti o rapporti), volta a favorire la rappresentazione di un fenomeno o comunque di un elemento di esso rilevante;
 - nella colonna G il target annuo: valore atteso in corrispondenza dell'indicatore individuato con riferimento ad un arco temporale pari ad un anno;
 - nella colonna H il target del triennio: valore atteso in corrispondenza dell'indicatore individuato con riferimento ad un arco temporale pari a tre anni;

Nella tabella che segue sono riportati i risultati ottenuti nell'ambito del Laboratorio.

Area di rischio A) Acquisizione e progressione del personale – Misura: Trasparenza

PROCESSI	EVENTI RISCHIOSI	CATEGORIE DI EVENTI RISCHIOSI	OBIETTIVO	MONITORAGGIO			
				DIMENSIONI DI PERFORMANCE	INDICATORE	TARGET ANNUO	TARGET TRIENNIO
A.01 Reclutamento di personale a tempo indeterminato, determinato e progressioni di carriera	RA.22 Individuazione di fabbisogni quantitativamente e qualitativamente non coerenti con la mission dell'ente	CR. 1 Pilotamento delle procedure di gara	Piena trasparenza della procedura di individuazione dei fabbisogni	Coinvolgimento di tutti i soggetti competenti nella procedura	N°soggetti partecipanti procedura/N°soggetti competenti	100%	100%
				Assenza di rilievi da parte degli organi deputati al controllo della procedura	N°rilievi espressi/N°controlli effettuati	0	0
	RA.01 inserimento nel bando di criteri/clausole deputate a favorire soggetti predeterminati		Pubblicità del bando	Pubblicazione del bando sul sito web istituzionale	Pubblicazione del singolo bando	Sì	Sì
						RA.02 nomina pilotata dei componenti della commissione di valutazione	Trasparenza della procedura di nomina
Rotazione nei componenti di commissione di valutazione	N° nuovi componenti nominati/N°componenti commissione		≥ 0,5	≥ 0,5			
A.02 Progressioni economiche e di carriera	RA.22 Individuazione di fabbisogni quantitativamente e qualitativamente non coerenti con la mission dell'ente		Piena trasparenza della procedura di individuazione dei fabbisogni	Coinvolgimento di tutti i soggetti competenti nella procedura	N°soggetti partecipanti procedura/N°soggetti competenti	100%	100%
					Assenza di rilievi da parte degli organi deputati al controllo della procedura	N°rilievi espressi/N°controlli effettuati	0
	RA.01 inserimento nel bando di criteri/clausole deputate a favorire soggetti predeterminati		Pubblicità del bando	Pubblicazione del bando sul sito web istituzionale	Pubblicazione del singolo bando	Sì	Sì
		RA.02 nomina pilotata dei componenti della commissione di valutazione				Trasparenza della procedura di nomina	Assenza di dichiarazione di incompatibilità da parte dei componenti
Rotazione nei componenti di commissione di valutazione	N° nuovi componenti nominati/N°componenti commissione		≥ 0,5	≥ 0,5			
A.01 Reclutamento di personale a tempo indeterminato, determinato e progressioni di carriera	RA.14 mancata o insufficiente verifica della completezza della documentazione presentata	CR. 5 Elusione delle procedure di svolgimento dell'attività di controllo	Piena trasparenza della documentazione presentata	Informatizzazione della documentazione presentata	N°domande partecipazione/N°protocolli informatici	100%	100%
A.02	RA.14 mancata o insufficiente		Piena trasparenza				

Progressioni economiche e di carriera	verifica della completezza della documentazione presentata		della documentazione presentata	documentazione presentata	partecipazione/N°protocolli informatici		
A.03 Conferimento di incarichi di collaborazione	RA.14 mancata o insufficiente verifica della completezza della documentazione presentata		Piena trasparenza della documentazione presentata	Informatizzazione della documentazione presentata	N°domande partecipazione/N°protocolli informatici	100%	100%
A.05 Attivazione di distacchi/comandi di personale (in uscita)	RA.19 mancato rispetto dell'ordine cronologico delle istanze		Piena trasparenza della documentazione presentata	Informatizzazione della documentazione presentata	Rispetto ordine cronologico	Sì	Sì
	RA.15 mancata o insufficiente verifica della coerenza della documentazione presentata		Piena trasparenza della documentazione presentata	Inserimento nella documentazione informatizzata di una check-list	Grado di rispetto della check-list: n. adempimenti effettuati/n. adempimenti previsti	100%	100%
A. 06 Attivazione di procedure di mobilità in entrata	RA.15 mancata o insufficiente verifica della coerenza della documentazione presentata		Piena trasparenza della documentazione presentata	Inserimento nella documentazione informatizzata di una check-list	Grado di rispetto della check-list: n. adempimenti effettuati/n. adempimenti previsti	100%	100%
A.01 Reclutamento di personale a tempo indeterminato, determinato e progressioni di carriera	RA.16 valutazioni della commissione volte a favorire soggetti predeterminati	CR. 6 Uso improprio o distorto della discrezionalità	Piena trasparenza della procedura	Predeterminazione e pubblicità dei parametri di valutazione dei candidati	Presenza di criteri di valutazione dei candidati per ogni procedura	Sì	Sì
A.02 Progressioni economiche e di carriera	RA.16 valutazioni della commissione volte a favorire soggetti predeterminati		Piena trasparenza della procedura	Predeterminazione e pubblicità dei parametri di valutazione dei candidati	Presenza di criteri di valutazione dei candidati per ogni procedura	Sì	Sì
	RA.17 motivazione incongrua del provvedimento		Piena trasparenza della procedura	Pubblicità del provvedimento			
A.05 Attivazione di distacchi/comandi di personale (in uscita)	RA.17 motivazione incongrua del provvedimento		Piena trasparenza della procedura	Pubblicità del provvedimento			
A. 06 Attivazione di procedure di mobilità in entrata	RA.16 valutazioni della commissione volte a favorire soggetti predeterminati		Piena trasparenza della procedura	Predeterminazione e pubblicità dei parametri di valutazione dei candidati	Presenza di criteri di valutazione dei candidati per ogni procedura	Sì	Sì
	RA.17 motivazione incongrua del provvedimento		Piena trasparenza della procedura	Pubblicità del provvedimento			
A.03 Conferimento di incarichi di collaborazione	RA.21 improprio ricorso a risorse umane esterne	CR.7 Atti illeciti	Piena trasparenza della procedura	Adozione del regolamento sul conferimento di incarichi e redazione della relativa check list	Grado di rispetto di requisiti e procedure previsti nel regolamento-check list	100%	100%

2.4. Il sistema di monitoraggio dell'esposizione al rischio

2.4.1. Cosa dice il PNA

Nel PNA non è fatto espresso riferimento al monitoraggio dell'esposizione al rischio, tuttavia è possibile riscontrare alcune indicazioni che sono ad esso riconducibili.

In particolare nel PNA è previsto che nel P.T.P.C. di ogni amministrazione debbono essere previsti meccanismi che permettano al responsabile di conoscere tempestivamente fatti corruttivi tentati o realizzati all'interno dell'amministrazione.

Inoltre, nella sezione in cui viene affrontato il tema del monitoraggio e delle azioni di risposta, si fa riferimento genericamente ad una azione di monitoraggio "che comporta la valutazione del livello di rischio tenendo conto e a seguito delle azioni di risposta ossia della misure di prevenzione introdotte. Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e, quindi, alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione. Essa è attuata dai medesimi soggetti che partecipano all'intero processo di gestione del rischio in stretta connessione con il sistema di programmazione e controllo di gestione." È evidente come il monitoraggio dell'esposizione al rischio consenta, direttamente e indirettamente, di monitorare il livello di rischio residuo e di testare l'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati.

2.4.2. Indicazioni metodologiche per la costruzione del sistema di monitoraggio dell'esposizione al rischio di corruzione

La fase di monitoraggio e valutazione è finalizzata, oltre al controllo delle misure di risposta al rischio, al controllo dell'esposizione al rischio dell'amministrazione, ovvero della presenza di condizioni che possono favorire la realizzazione di eventi rischiosi; ciò richiede l'esistenza di meccanismi operativi – quali sistemi di controllo, informativi e di comunicazione – che siano in grado di rilevare e comunicare in maniera tempestiva l'insorgere di tali condizioni o il verificarsi dell'evento rischioso.

In particolare, occorre costruire sistemi di *alert* che, attraverso l'identificazione di indicatori (*Key Risk Indicator* e/o *Red Flags*) e relativi target siano in grado di segnalare la potenziale presenza di rischi di corruzione nell'ambito di specifici processi e aree di rischio.

2.4.3. Indicazioni operative: i risultati del Laboratorio per la gestione del rischio di corruzione nelle CCIAA

Ai fini della costruzione di un sistema di *alert* per il monitoraggio dell'andamento del rischio, le Camere possono utilizzare l'*Allegato 1.4 – Sistema di misurazione dell'esposizione al rischio*.

Il supporto – costituito da un documento excel – è stato sviluppato per la categoria di eventi rischiosi C.R.1 Pilotamento delle procedure e in parte per la categoria di eventi rischiosi CR.7 Atti illeciti. Il supporto è costituito da due fogli di lavoro (in questo caso denominati CR.1 Sistema di Alert e CR.7 Sistema di Alert) in ciascuno dei quali sono indicati:

- nella colonna A gli eventi rischiosi facenti parte della categoria di eventi rischiosi che sono stati associati ad aree di rischio e processi messi in atto dalle Camere di Commercio;
- nella colonna B l'area di rischio nella quale gli eventi rischiosi possono manifestarsi;

- nella colonna C i processi nei quali gli eventi rischiosi possono manifestarsi;
- le colonne D ed E sono dedicate al sistema di misurazione e monitoraggio dell'andamento del rischio.

La costruzione di un sistema di *alert* prevede l'identificazione di indicatori e target soglia. Nell'Allegato 1.4 ciò presuppone:

- l'identificazione, nella colonna D e in corrispondenza della riga dell'evento rischioso oggetto di monitoraggio, di un indicatore: grandezza espressa sotto forma di numeri (valori assoluti o rapporti), volta a favorire la rappresentazione dell'andamento del rischio;
- l'identificazione, nella colonna E e in corrispondenza della riga dell'evento rischioso oggetto di monitoraggio e dell'indicatore, di un target soglia: valore – massimo o minimo – oltre o al di sotto del quale il valore dell'indicatore deve mantenersi.

Nella tabella che segue, i risultati ottenuti nell'ambito del laboratorio.

Categoria di eventi rischiosi: Pilotamento delle procedure

EVENTO RISCHIOSO	AREA DI RISCHIO	PROCESSO	INDICATORE	TARGET SOGLIA
RA.01 inserimento nel bando di criteri/clausole deputate a favorire soggetti predeterminati	A) Acquisizione e progressione del personale	A.01 Reclutamento di personale a tempo indeterminato, determinato e progressioni verticali A.02 Progressioni economiche e di carriera A.03 Conferimento di incarichi di collaborazione A.04 Contratti di somministrazione lavoro A.06 Attivazione di procedure di mobilità in entrata	N° clausole atte a favorire soggetti predeterminati/N° bandi - procedure attivati	0
RA.02 nomina pilotata dei componenti della commissione di valutazione		A.01 Reclutamento di personale a tempo indeterminato, determinato e progressioni verticali A.02 Progressioni economiche e di carriera	N° nuovi componenti commissione valutazione/N° componenti commissione valutazione	≥ 0
RA.22 Individuazione di fabbisogni quantitativamente e qualitativamente non coerenti con la mission dell'ente		A.01 Reclutamento di personale a tempo indeterminato, determinato e progressioni verticali A.02 Progressioni economiche e di carriera A.03 Conferimento di incarichi di collaborazione A.04 Contratti di somministrazione lavoro A.06 Attivazione di procedure di mobilità in entrata	Implementazione di metodologia per la rilevazione dei costi dei processi alla base della programmazione fabbisogni di personale	Data di riferimento
			Costo personale anno x/costo personale anno x-1)	≤ 1
RB.01 accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso	B) Affidamento di lavori servizi e forniture	B. 12 Subappalto	N° imprese partecipanti a gara di appalto/N° subappalti	≤ 1
RB.02 definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa (es.: clausole dei bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione)		B.03 Requisiti di qualificazione	N° imprese partecipanti alla gara	≥ 3
RC.04 richiesta pretestuosa di ulteriori elementi istruttori	C) Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	C.2.1.1 Gestione istanze di cancellazione protesti	Rispetto degli standard dei tempi procedurali istanza cancellazione protesti (carta dei servizi)	100%
RE.04 richiesta pretestuosa di ulteriori elementi istruttori	E) Sorveglianza e controlli	C.2.5.2. Attività di sorveglianza e vigilanza in materia di metrologia legale	Rispetto degli standard dei tempi procedurali attività sorveglianza e vigilanza metrologia legale (carta dei servizi)	100%

Categoria di eventi rischiosi: Atti illeciti

EVENTO RISCHIOSO	AREA DI RISCHIO	PROCESSO	INDICATORE	TARGET SOGLIA
RE.10 Omissione dell'applicazione di sanzioni dovute	E) Sorveglianza e controlli	C.2.8.1. Sanzioni amministrative ex L.689/81	percentuale numero verbali di archiviazione rispetto ai verbali ricevuti	X %
		C.2.8.2. Gestione ruoli sanzioni amministrative	percentuale discarichi amministrativi rispetto ai ruoli emessi	X %

3. ALLEGATI

Allegato 1.1: Identificazione di ulteriori aree di rischio

Allegato 1.2: Valutazione del rischio

Allegato 1.3: Sistema di misurazione per il controllo delle misure

Allegato 1.4: Sistema di misurazione dell'esposizione al rischio