



# **Il Cruscotto di legalità**

***Analisi dei risultati***

***2016 - 2018***

## **Codice internazionale di condotta dei funzionari pubblici dell'ONU**

*1. Un pubblico ufficio è in una posizione di fiducia, il che implica il dovere di agire nel pubblico interesse. Pertanto, l'obiettivo finale dei funzionari pubblici deve sostanzialmente consistere nel perseguimento dell'interesse pubblico attraverso l'implementazione operativa di quanto espresso a livello politico dalle istituzioni di governo.*

*2. I funzionari pubblici devono assicurare che il loro lavoro venga svolto con efficacia, efficienza ed integrità, in accordo con le leggi vigenti e con le politiche pubbliche. Devono inoltre cercare costantemente di*

*assicurare che le risorse pubbliche di cui sono responsabili vengano amministrare nel modo più efficace ed efficiente possibile.*

*3. I funzionari pubblici devono essere attenti, leali ed imparziali nello svolgimento delle loro funzioni e, in particolare, quando ciò avviene a contatto con i cittadini. Essi non possono in nessun modo riservare trattamenti preferenziali indebiti a qualunque gruppo o individuo così come impropriamente discriminare o abusare dei poteri loro conferiti.*

## INTRODUZIONE

Negli ultimi anni, le strategie nazionali di contrasto alla corruzione hanno segnato una significativa evoluzione. Come dimostra la l. 190/2012, da un approccio finalizzato alla sola repressione dei fenomeni corruttivi, si è passati a una maggiore attenzione alla fase di prevenzione, promuovendo l'integrità come modello di riferimento. Fare leva sull'integrità significa creare e diffondere consapevolezza, nelle amministrazioni e nella società civile, degli impatti negativi di comportamenti non etici.

Un efficace sistema di repressione della corruzione è una condizione necessaria ma non sufficiente, l'azione di repressione si deve infatti accompagnare anche all'introduzione di strumenti di prevenzione e alla promozione della cultura dell'etica, dell'integrità e della trasparenza.

Gli strumenti di prevenzione della corruzione sono numerosi e si possono distinguere in:

- *strumenti di orientamento* funzionali a far divenire l'integrità parte della pratica quotidiana dell'organizzazione;
- *strumenti di monitoraggio* che servono a valutare il livello di applicazione dell'integrità all'interno dell'organizzazione;
- *strumenti di enforcement*, se le regole etiche sono chiaramente definite tali strumenti mirano alla costituzione di un adeguato sistema sanzionatorio.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Fonte: "La Corruzione. Definizione, misurazione e impatti economici". Formez 2013

## Il Piano di prevenzione della corruzione e il Cruscotto della legalità

L'integrità non deve rimanere un concetto astratto ma deve permeare la strategia e la gestione a livello organizzativo. Affinché ciò si realizzi occorre articolare un sistema di programmazione e controllo che preveda la definizione di specifici obiettivi, di azioni a essi collegati e un monitoraggio delle misure poste in essere.

A tale scopo il Piano di Prevenzione della Corruzione, adottato annualmente dalla Camera di Commercio di Prato, prevede una serie di strumenti di contrasto alla corruzione; si tratta infatti di un documento programmatico che individua i settori nei quali il rischio di corruzione è maggiore ed indica le scelte organizzative volte a ridurre tale rischio.

La Camera di Commercio, nell'ottica dell'ampliamento degli strumenti diretti a prevenire il verificarsi di fenomeni corruttivi, ha elaborato, in via sperimentale, il **Cruscotto della legalità**, nel quale sono stati inseriti indicatori dai quali dedurre il sospetto di eventuali irregolarità nelle attività maggiormente a rischio.

Il cruscotto è stato oggetto di valorizzazioni semestrali, a partire dal 2016, e gli esiti di tali rilevazioni confluiscono nel presente documento.

Occorre tuttavia sottolineare che nell'interpretazione dei dati risultanti occorre attenersi alla massima prudenza dal momento che un dato fuori dai *range* di riferimento può essere dovuto a molteplici fattori e non, necessariamente, alla presenza di fenomeni di carattere illegale.

All'interno del cruscotto i vari indicatori vengono classificati nel seguente modo

- STRUMENTI DI CONTESTO CULTURALE
  - A. Codice di comportamento
  - B. Codice Etico
  - C. Trasparenza
  - D. Formazione su etica
  - E. Sensibilizzazione della società civile
  
- STRUMENTI DI SUPPORTO
  - A. Whistleblowing interno
  - B. Whistleblowing esterno
  - C. Piano di prevenzione della corruzione
  
- STRUMENTI PER IL PRESIDIO DI RISCHI SPECIFICI
  - A. Gestione/acquisizione risorse umane
  - B. Scelta del contraente
  - C. Autorizzazioni/concessioni
  - D. Patti di integrità

## Gli strumenti di contesto culturale

### A. CODICE DI COMPORTAMENTO

L'adozione del Codice di Comportamento è una misura di prevenzione fondamentale in quanto le norme in esso contenute regolano in senso legale ed eticamente corretto il comportamento dei dipendenti e, per tale via, indirizzano l'azione amministrativa.

Con la deliberazione di Giunta n. 62/14 del 24 giugno 2014 è stato adottato il Codice di Comportamento della Camera di Commercio di Prato che integra e specifica, ai sensi dell'art. 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le previsioni del codice generale di comportamento dei dipendenti pubblici, approvato con DPR 16.4.2013 n. 62 (detto anche "codice generale"), ai cui contenuti si fa rinvio, in quanto interamente applicabili e cogenti quali doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta per tutto il personale della Camera di Commercio di Prato.

Il codice detta norme di comportamento per il personale della Camera di Commercio di Prato, e rappresenta una delle azioni e misure principali di attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione a livello decentrato, come indicato nel Piano Nazionale Anticorruzione (da qui in avanti PNA), e costituisce elemento essenziale del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

La violazione degli obblighi contenuti nel codice di comportamento, generale o specifico, costituisce di per sé infrazione ed è, quindi, fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del relativo procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni.

Gli obblighi di condotta previsti dal codice di comportamento camerale e dal codice generale si estendono a tutti i dipendenti, compresi i dirigenti (a tempo indeterminato e determinato) della Camera di Commercio di Prato, ai dipendenti comandati e ai lavoratori con contratto di lavoro flessibile (somministrati, a tempo determinato, collaborazione coordinata e continuativa) nonché a personale con altri rapporti formativi (tirocini, stage), al personale delle Aziende Speciali eventualmente istituite.

Gli obblighi di condotta previsti dal codice di comportamento camerale si estendono, per quanto compatibili, a tutti i collaboratori o consulenti (con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo) di cui la Camera di Prato si avvale nonché ai componenti degli organi, di cui all'art. 9 della legge n. 580 del 1993 come modificata dal decreto legislativo n. 23 del 2010, e ai titolari di incarichi negli uffici di diretta collaborazione dell'organo politico ove istituiti.

Il codice di comportamento è stato successivamente modificato, per la parte relativa alla "Tutela del *whistleblower*", con Deliberazione della Giunta Camerale n. 65/15 del 10 luglio 2015.

Dagli indicatori di seguito riportati non si rilevano problematiche relative all'ambito in analisi.

Indicatori per la misurazione			
	2016	2017	2018
Violazioni segnalate	-	-	-
Violazioni sanzionate	-	-	-
Violazioni sanzionate/violazioni segnalate	-	-	-

## B. CODICE ETICO

Il Codice Etico contiene i principi fondamentali che i componenti degli organi e i soggetti nominati o designati in rappresentanza della Camera di Prato in società, enti, associazioni o altri si impegnano a rispettare nell'esercizio delle loro funzioni, al fine di assicurare la cura dell'interesse generale della comunità imprenditoriale di riferimento.

Ai fini del Codice Etico, sono "organi" della Camera di Commercio di Prato quelli espressamente individuati nello Statuto camerale.

I principi ispiratori declamati dal Codice Etico aiutano i componenti degli organi a comprendere e applicare correttamente norme e principi, nonché a orientarli verso la decisione giusta laddove siano chiamati a operare in base al proprio giudizio.

I principi ispiratori contribuiscono quindi a migliorare la qualità della pubblica amministrazione, a rafforzare lo stato di diritto e a disincentivare l'uso arbitrario del potere discrezionale.

Il Codice Etico della Camera di Commercio di Prato è stato adottato con Deliberazione di Consiglio n. 6/16 del 25 luglio 2016 e, successivamente, non si sono resi necessari ulteriori aggiornamenti.

Dagli indicatori di seguito riportati non si rilevano problematiche nell'ambito in analisi.

<b>Indicatori per la misurazione</b>			
	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Violazioni segnalate	-	-	-
Violazioni sanzionate	-	-	-
Violazioni sanzionate/violazioni segnalate	-	-	-

## C. TRASPARENZA

La Trasparenza dell'azione amministrativa svolge un ruolo estremamente rilevante nell'ambito delle misure di prevenzione della corruzione e di contrasto dei fenomeni di cattiva amministrazione. E' principio generale che regola l'attività amministrativa e, pur non essendo espressamente affermata a livello costituzionale, è considerata principio implicito ricavabile da altri principi costituzionali espressi quali quello di responsabilità, di buon andamento e di imparzialità.

La trasparenza amministrativa realizza infatti la conoscenza diffusa dei dati e delle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni relative alle loro organizzazioni, al loro funzionamento ed alla loro azione. In questo modo consente ai cittadini di realizzare un controllo democratico e diffuso sull'operato dei pubblici poteri attraverso il quale esercitare una pressione esterna sulle amministrazioni innescando comportamenti virtuosi da parte dei soggetti pubblici che vengono chiamati a rispondere delle loro decisioni.

Come ha recentemente sottolineato la Corte Costituzionale (sentenza 20/2019), i principi di pubblicità e trasparenza sarebbero corollario sia del più ampio principio democratico (art. 1 Cost.), sia, ai sensi dell'art. 97 Cost., del buon funzionamento dell'amministrazione; principi che, nella legislazione interna, tendono a manifestarsi, nella loro declinazione soggettiva, nella forma di un diritto dei cittadini ad accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione, come del resto stabilisce l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013.

Nel diritto europeo, la medesima ispirazione ha condotto il Trattato di Lisbona a inserire il diritto di accedere ai documenti in possesso delle autorità europee tra le «Disposizioni di applicazione generale» del Trattato sul funzionamento dell'Unione, imponendo di considerare il diritto di accesso ad essi quale principio generale del diritto europeo (art. 15, paragrafo 3, primo comma, TFUE e art. 42 CDFUE).

**Attestazione OIV.** Come previsto dell'art. 14, co. 4, lett. g), del d.lgs. n. 150/2009, dalla delibera ANAC n. 1310/2016 e dalle varie delibere dell'Autorità Anticorruzione concernenti le attestazioni richieste agli Organismi Indipendenti di Valutazione o strutture con funzioni analoghe sull'assolvimento di specifiche categorie di obblighi di pubblicazione, l'OIV presso la Camera di Commercio di Prato ha effettuato annualmente, la verifica sulla pubblicazione, sulla completezza, sull'aggiornamento e sull'apertura del formato di ciascun documento, dato e informazione oggetto di pubblicazione e ha espresso il proprio giudizio, su una scala da 0 a 3, sulla veridicità e sull'attendibilità di quanto pubblicato nella sezione Amministrazione Trasparente del sito camerale.

La **Bussola della trasparenza** è invece uno strumento on-line automatizzato che dà ai cittadini la possibilità di monitorare l'adempimento, da parte delle pubbliche amministrazioni, degli obblighi di trasparenza imposti dalla legge italiana. Purtroppo nel corso del 2016 la Bussola è stata disattivata e non è stato pertanto possibile rilevare il valore di tale annualità.

Indicatori per la misurazione			
	2016	2017	2018*
Valore medio attestato dall'OIV	2,80	2,80	n.d.
Bussola della Trasparenza	n.d.	100%	100%
Alla data di predisposizione del documento l'Attestazione dell'OIV sul 2018 non risulta pervenuta			

## D. FORMAZIONE SU ETICA

Le attività di formazione sono certamente quelle che possono meglio incidere dal punto di vista gestionale a migliorare nel medio-lungo periodo il rapporto tra dipendenti, procedure e risorse pubbliche facendo crescere la cultura della legalità in tutti coloro che svolgono a qualsiasi titolo un ruolo attivo nel contesto professionale della Camera di Prato.

La Camera di Commercio prevede all'interno del piano annuale di formazione, specifici interventi formativi inerenti le attività a rischio di corruzione e i temi della legalità e dell'etica, tenuto conto di quanto proposto dal RPCT. Nell'ambito della programmazione annuale della formazione, è cura dell'Ente assicurare anche attività formativa rivolta a tutto il personale.

Il piano di formazione "anticorruzione" viene quindi sviluppato su due livelli:

1. un livello specialistico rivolto ai dipendenti che svolgono attività nell'ambito dei processi /attività maggiormente soggetti al possibile verificarsi di episodi di corruzione (alto rischio) che hanno l'obbligo di parteciparvi, nonché al RPCT e ai componenti la Task Force Prevenzione Corruzione e Trasparenza e alla dirigenza; tale percorso formativo è mirato ad approfondire la conoscenza della normativa in materia di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione oltre che promuovere la conoscenza del contenuto del presente piano;
2. un livello generale rivolto a tutti i dipendenti; tale percorso formativo è mirato a fornire una conoscenza di base sui temi dell'etica e della legalità ovvero in materia di anticiclaggio, oltre che promuovere i contenuti PTPCT e del Codice di comportamento dell'ente.

<b>Indicatori per la misurazione</b>			
	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Numero di ore formazione su anticorruzione	452	330	161
Numero ore di formazione/numero ore di formazione totale	27%	10%	6%
Numero dipendenti fruitori di formazione su anticorruzione	59	61	55
Numero di dipendenti fruitori della formazione su anticorruzione/numero di dipendenti totali	91%	100%	98%

## E. SENSIBILIZZAZIONE SOCIETA' CIVILE

La sensibilizzazione della società civile mediante strumenti di varia natura è uno strumento per la diffusione della cultura della legalità.

Tale obiettivo può essere perseguito con più modalità

Il **rating di legalità** è un indicatore sintetico del rispetto di elevati standard di legalità da parte delle imprese che ne abbiano fatto richiesta.

Tale riconoscimento, attribuito dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, prende la veste di un punteggio compreso tra un minimo di una e un massimo di tre "stellette". Possono richiedere l'attribuzione del rating le imprese (sia in forma individuale che societaria) che soddisfano cumulativamente i seguenti requisiti:

- hanno sede operativa in Italia;
- hanno un fatturato minimo di due milioni di euro nell'esercizio chiuso nell'anno precedente a quello della domanda;
- sono iscritte al registro imprese da almeno due anni alla data della domanda;
- rispettano i requisiti sostanziali richiesti dal Regolamento attuativo.

Dai dati che seguono si registra un incremento lieve, ma costante, delle aziende della provincia di Prato in possesso del rating.

Indicatori per la misurazione			
	2016	2017	2018
Numero aziende in possesso rating di legalità	25	35	39
Numero aziende in possesso rating di legalità /numero aziende iscritte al R.I.	0,09%	0,12%	0,14%

La necessità di ampliare e rafforzare l'ambito di operatività delle misure di prevenzione e di contrasto alle diffuse forme di illegalità nel settore dei pubblici appalti – anche oltre il tradizionale campo delle infiltrazioni mafiose – ha portato allo sviluppo e alla diffusione di strumenti di carattere "pattizio" quali i **Protocolli di legalità** che nel corso degli ultimi anni hanno consentito di elevare il livello di sicurezza

Nel triennio preso in considerazione la Camera di Commercio non ha sottoscritto alcun protocollo in tal senso, tuttavia, per i propri acquisti, l'ente si avvale del MEPA con il quale le imprese abilitate stipulano protocolli di legalità.

Gli **interventi formativi**, soprattutto verso le scuole, hanno la funzione di diffondere presso le nuove generazioni la cultura della legalità e del rispetto delle regole. Nel 2016 sono stati organizzati cicli di incontri in tema di etichettatura e contraffazione, mentre nel 2017 è stato realizzato uno studio sulla percezione della legalità nei diciottenni a Prato.

Nel 2018 è stato invece organizzato il convegno internazionale sul falso documentale e l'anticontraffazione in collaborazione con il Comune di Prato.

## Gli strumenti di supporto

### A. WHISTLEBLOWING INTERNO

Al dipendente pubblico che intende segnalare condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio lavoro, l'ordinamento riconosce una tutela rafforzata della riservatezza, nonché un divieto assoluto di subire qualsiasi condotta discriminatoria.

La tutela del c.d. *whistleblower* è stata adottata con determinazione del Segretario Generale n. 96/15 del 14 luglio 2015.

In virtù di questa disciplina il dipendente pubblico che intende segnalare condotte illecite invia una segnalazione al RPCT esclusivamente tramite la casella di posta elettronica dedicata ([segnalazione.anticorruzione@po.camcom.it](mailto:segnalazione.anticorruzione@po.camcom.it)) accessibile solo al RPCT.

La segnalazione deve contenere una descrizione circostanziata dell'illecito che consenta di individuare fatti e situazioni e relazionarli a contesti determinati per accertarne la fondatezza.

Dagli indicatori di seguito riportati non si rilevano problematiche nell'ambito in analisi.

Indicatori per la misurazione			
	2016	2017	2018
Segnalazioni ricevute	-	-	-
Segnalazioni non archiviate	-	-	-
Segnalazioni non archiviate/segnalazioni ricevute	-	-	-

### B. WHISTLEBLOWING ESTERNO

E' stata attivata una procedura per la raccolta di segnalazioni da parte della società civile riguardo a eventuali fatti corruttivi che coinvolgono i dipendenti nonché i soggetti che intrattengono rapporti con l'amministrazione.

In particolare, è stato pubblicato sul sito camerale il Banner C-Detector - Sistema di autovalutazione del rischio corruzione pensato per le MPMI, uno strumento ideato nell'ambito di un progetto finanziato da UE.

## PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Dal 2014 il PTPC e il PTTI, oggi confluiti nel PTPCT – Pino Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, sono stati integrati con il Piano della Performance dell’ente nel quale è prevista una scheda “Trasparenza ed Anticorruzione” nella sezione dedicata alla Salute dell’Ente. Gli indicatori del PTPCT hanno quindi evidenza anche all’interno del Piano della Performance.

<b>Indicatori per la misurazione</b>			
	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Realizzazione obiettivi PP su anticorruzione trasparenza	88%	100%	100%
Realizzazione obiettivi operativi (performance di ente)	93%	91%	n.d.
Realizzazione obiettivi anticorruzione trasparenza/Realizzazione obiettivi operativi	95%	110%	n.d.

## **Gli strumenti per il presidio di rischi specifici**

### **A. GESTIONE/ACQUISIZIONE DELLE RISORSE UMANE**

La corretta gestione delle procedure di acquisizione delle risorse umane è un elemento da monitorare laddove si intenda ridurre al minimo qualsiasi rischio di evento corruttivo. A tal fine all'interno del cruscotto di legalità erano stato introdotti indicatori relativi ai ricorsi presentati avverso procedure concorsuali, indicatori che non sono però stati valorizzati perché nel triennio di riferimento non è stata espletata alcuna procedura a causa dei limiti generali alle assunzioni che gravano sulle pubbliche amministrazioni, nonché in ragione del divieto espresso previsto dalla legge di riforma della Camere di Commercio

## B. SCELTA DEL CONTRAENTE

Al pari di quanto detto in merito allo svolgimento di procedure di acquisizione delle risorse umane, anche la correttezza e l'assenza di conflittualità nella scelta e nei rapporti con i fornitori è da monitorare al fine di escludere eventuali situazioni di illegalità.

A tal fine, all'interno del PTPC è previsto un monitoraggio, mediante estrazione a campione, dei rapporti eventi maggior valore economico.

In aggiunta a tale misura, nel Cruscotto di Legalità sono stati inseriti ulteriori indicatori dai quali non emerge comunque alcuna criticità.

Si riscontrano soltanto alcuni pagamenti effettuati oltre i limiti contrattuali, motivati però dall'assenza di documentazione (mancanza del DURC) o da problemi tecnici, a carico del fornitore, quali difficoltà nell'esecuzione dei RID.

<b>Indicatori per la misurazione</b>			
	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Numero ricorsi	-	-	-
Numero ricorsi/CIG	0%	0%	0%
Numero pagamenti effettuati oltre i termini contrattuali	16	15	18
Valore pagamenti effettuati oltre i termini contrattuali	36.216	31.784	79.810
Numero pagamenti effettuati oltre i termini contrattuali/Totale pagamenti	2%	3%	3%
Valore pagamenti effettuati oltre i termini contrattuali/Valore complessivo pagamenti	4%	5%	10%

### C. AUTORIZZAZIONI/CONCESSIONI

Il riconoscimento di contributi o di autorizzazioni oltre i termini del procedimento è oggetto di monitoraggio perché anomalie nella tempistica di rilascio potrebbero far sospettare fenomeni corruttivi.

Come si nota nella tabella che segue anche questo aspetto non mostra alcuna criticità.

<b>Indicatori per la misurazione</b>			
	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Numero contributi erogati oltre il termine del procedimento	-	-	-
Valore contributi erogati oltre il termine del procedimento	-	-	-
Numero contributi erogati oltre il termine del procedimento/numero contributi erogati	-	-	-
Valore contributi erogati oltre il termine del procedimento/valore contributi erogati	-	-	-
Numero rilasci/rinnovi metrologia oltre i termini del procedimento	-	-	-
Numero rilasci/rinnovi metrologia oltre i termini del procedimento/Totale rilasci/rinnovi	-	-	-

---

---

## **CONCLUSIONI**

In conclusione possiamo rilevare come non siano emerse anomalie in nessun ambito oggetto di monitoraggio.

Eventuali scostamenti dai valori medi, come nel caso di alcuni pagamenti effettuati oltre i termini, sono stati motivati da cause oggettive opportunamente documentate.