

Linee d'azione per la trasparenza, l'efficienza nella gestione e la prevenzione della corruzione

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Proposte da RPC della Fondazione¹, e approvate dal CdA del 2 febbraio 2016

Premessa

Come è noto, già a partire dal 2013 la Fondazione Scuola di Governo locale Giandomenico Romagnosi ha messo in campo una serie di iniziative nell'ambito della prevenzione della corruzione e trasparenza, adottando le *Linee d'azione per la trasparenza, l'efficienza nella gestione e la prevenzione della corruzione*, corredate da relazioni sullo stato di attuazione e aggiornamenti annuali e attivando una sezione apposita del sito denominata Gestione trasparente.

Le Linee d'azione adottate dalla Fondazione sono state concepite con il duplice obiettivo: di aumentare l'efficienza della gestione interna, rappresentando l'occasione per avviare una riflessione di tipo organizzativo gestionale; di garantire una maggiore trasparenza e accesso ai fatti gestionali rilevanti.

Il rendiconto sullo stato di attuazione delle misure sinora previste dalle Linee d'azione² è disponibile sul sito della Fondazione, sezione *gestione trasparente* (www.fondazioneromagnosi.it).

Le recenti Linee Guida Anac³ prevedono esplicitamente che le misure organizzative per la prevenzione della corruzione e trasparenza debbano essere attivate, tra gli altri, anche dalle Fondazioni, nel caso rientrino nel perimetro degli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Fermo restando la natura particolare della Fondazione Romagnosi, più volte richiamata dalle Linee guida approvate in questi anni, natura che presenta degli elementi di ambiguità rispetto a quanto previsto dall'Autorità⁴, si intende qui cogliere appieno lo spirito delle Linee ANAC quale ulteriore elemento per *rafforzare e precisare* quanto sinora attuato.

Sino a dicembre 2015 l'attività in tema di prevenzione della corruzione e trasparenza è stata svolta dal Presidente della Fondazione Romagnosi. Con la nomina del nuovo Rpc, in ottemperanza a quanto previsto dalle Linee guida⁵, le presenti *Linee d'azione per la trasparenza, l'efficienza nella gestione e la prevenzione della corruzione* danno conto delle attività che la Fondazione intende attivare nel periodo 2016 – 2018.

¹ Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (incaricato Cda del 18 dicembre 2015).

² Linee d'azione per la trasparenza, l'efficienza nella gestione e la prevenzione della corruzione. Stato di attuazione (Dicembre 2015).

³ Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici' Anac, Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015, di seguito Linee Anac.

⁴ Sia per quanto riguarda le funzioni svolte che i poteri di nomina dei vertici.

⁵ Che escludono, come avvenuto sinora, che il RPC possa essere il Presidente con deleghe operative, lasciando aperte, nel caso della FGR, due soluzioni (non essendo presenti figure Dirigenziali): la nomina di una figura non dirigenziale che garantisca comunque idonee competenze o un amministratore privo di deleghe gestionali. Il Consiglio di Amministrazione della Fondazione del 18 dicembre 2015 ha nominato RPC Cristina Bellavia, responsabile della segreteria della Fondazione.

1. Le misure 2016 - 2018

In tema di misure organizzative di prevenzione della corruzione, le linee Anac prevedono *‘Le misure volte alla prevenzione dei fatti di corruzione ex lege n 190/2012 sono elaborate dal Responsabile della prevenzione della corruzione in stretto coordinamento con l’organismo di vigilanza...’*.

La Fondazione, considerata la struttura organizzativa leggera - su cui si tornerà in più punti nel prosieguo - non ha istituito un Organismo di vigilanza in quanto ritenuto sovradimensionato. L’attività ordinaria della Fondazione e del RPC in questo campo sono comunque soggette ad almeno quattro forme di etero controllo/verifica: al vaglio del Cda e dell’Assemblea per tutti gli atti che prevedono un passaggio ufficiale presso gli Organi; al controllo del Revisore dei Conti Unico che ha lo scopo di vigilare sulla correttezza e legalità della gestione della Fondazione e di accertare la regolare tenuta delle scritture contabili e la coerenza dell’organizzazione amministrativa; al controllo e alla verifica degli Enti fondatori e Partecipanti istituzionali, che si esplica sia attraverso la partecipazione agli Organi, sia attraverso la richiesta periodica di documentazione, sia attraverso la promozione *dell’applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza*⁶; al controllo della Prefettura per quanto riguarda le nomine e i principali atti gestionali.

1.1 Individuazione e gestione dei rischi di corruzione e sistema dei controlli

La Fondazione Romagnosi, pur non avendo attivato un modello di organizzazione e gestione ai sensi del dlgs 231/2001, in quanto ritenuto eccessivo rispetto alla propria struttura organizzativa, nelle Linee guida adottate ha descritto l’attività e il profilo organizzativo dell’ente e le aree di rischio - *attività ritenute più vulnerabili* -.

Se ne riporta di seguito trascrizione integrale⁷:

i. Attività e profilo organizzativo

La Fondazione Romagnosi ha come obiettivo statutario primario la promozione, lo sviluppo e la diffusione di una cultura qualificata e innovativa del governo locale. La Fondazione collabora con l’Università di Pavia, con altri enti pubblici e con loro associazioni, nonché con istituzioni private, al fine di realizzare attive ed efficaci sinergie tra le diverse realtà che condividono tale scopo.

Nello sviluppare la propria azione, la Fondazione si basa, in primo luogo, sull’iniziativa del Presidente, del Cda e del Comitato Scientifico che propongono e progettano le diverse iniziative, raccogliendo anche gli stimoli e le esigenze delle Amministrazioni ed Enti coinvolti. Nell’ambito di tale quadro operativo, le attività ritenute potenzialmente più vulnerabili rispetto a comportamenti devianti o poco trasparenti riguardano il ricorso a prestazioni esterne:

- *Gli incarichi per il coordinamento e la realizzazione dell’attività formativa e seminariale.*
- *Le consulenze (consulente del lavoro, pareri, etc.).*
- *Le forniture di beni e servizi (cancelleria, informatica, catering per Convegni, etc.)*

Gran parte di tale attività rientra nell’Amministrazione ordinaria che l’apposito regolamento attribuisce al Presidente al di sotto della soglia dei 10.000 €. La sola unità di lavoro dipendente (part-time) svolge un’importante funzione di raccordo e coordinamento (Segreteria Generale), ma non ha potere formale di spesa.

⁶ Come esplicitamente previsto dalle Linee Anac, pagina 5.

⁷ Linee d’azione per la trasparenza, l’efficienza nella gestione e la prevenzione della corruzione. Stato di attuazione e aggiornamento (dicembre 2014).

Risulta quindi del tutto evidente che in tale contesto operativo non si ponga, dal punto di vista dei rischi più strettamente riconducibili a fenomeni di opacità operativa o di rintracciabilità, un problema di catena del comando di tipo inter-organico, quanto piuttosto un'esigenza di trasparenza e accountability nei confronti degli Organi, ove trovano rappresentanza e opportunità di monitoraggio i soggetti nominati dagli Enti Fondatori e dai Partecipanti Istituzionali, e più in generale nei confronti dei diversi interlocutori del territorio. Né possono d'altronde trovare riscontro concetti come la rotazione degli incarichi o la responsabilità per omesso controllo, essendo tali concetti non applicabili a una realtà di dimensioni e natura così limitate e con responsabilità funzionali così concentrate.

Partendo da questa analisi si confermano *aree più vulnerabili* e che possono essere considerate a rischio di corruzione, nella accezione più ampia richiamata dalle Linee Anac stesse⁸ di '*cattiva amministrazione*', i seguenti profili:

- a) L'area gestione amministrativo-contabile (profilo interno)
- b) Gli incarichi, le collaborazioni e l'acquisizione di beni e servizi (profilo esterno)

L'area gestione amministrativo - contabile è caratterizzata da una *frammentazione* della catena della spesa tra più soggetti.

In particolare, c'è una separazione di funzioni tra l'organo che *autorizza* la spesa (Presidente), chi la *esegue operativamente* (dipendente, Banca), chi la *contabilizza* (dipendente e consulente gestione contabile) e chi la *controlla* (Presidente, CdA, Enti soci e Revisore dei conti).

Rimangono esclusi da questo iter gli adempimenti fiscali (pagamenti di f24) relativi alla gestione del personale e alla gestione contabile della Fondazione delegati ai rispettivi consulenti. Esiste tuttavia una forma di controllo circa l'emissione e l'addebito (f24) dei contributi relativi al personale poiché il consulente trasmette, in via preventiva, importo e modello alla Fondazione. In sede di verifica trimestrale il Revisore valuta l'effettività di tale adempimento, unitamente a quello per il pagamento degli altri adempimenti fiscali di competenza del consulente contabile, di cui viene acquisita l'attestazione di avvenuta trasmissione.

Misure da introdurre: a chiusura dell'iter amministrativo-contabile si ritiene utile introdurre, in misura sistematica, la richiesta di riscontro di avvenuta ricezione del pagamento da parte dei fornitori.

Misure di controllo: inserire nella relazione trimestrale del Revisore dei Conti il controllo di verifica (controllo a campione) circa il buon esito del pagamento dei fornitori, attraverso l'esibizione della conferma da parte degli stessi del buon fine del pagamento.

Incarichi, collaborazioni e acquisizione di beni e servizi. Tutti gli incarichi e le forniture di beni e servizi al di sopra della soglia dei 1.000 euro sono sottoposti in via preventiva al Cda. In caso di necessità e urgenza, le stesse operazioni vengono effettuate dal Presidente e sottoposte a ratifica entro 60 giorni, nel primo Consiglio di amministrazione successivo all'operazione effettuata⁹.

Nel caso di incarichi di *collaborazione esterna* (assistenza informatica) e di *prestazioni professionali* (Revisore dei Conti, Consulenza contabile e Consulenza giuslavoristica) si procede nello spirito del

⁸ 'La legge 190/2012, ad avviso dell'Autorità, fa riferimento, invece, ad un concetto più ampio di corruzione, in cui rilevano non solo l'intera gamma dei reati contro la PA...ma anche le situazioni di 'cattiva amministrazione'...cioè le situazioni nelle quali interessi privati condizionano impropriamente l'azione delle amministrazioni o degli enti', Linee Anac pag 11.

⁹ Abbassando la soglia di euro 10.000 prevista dal Regolamento di Amministrazione.

principio di trasparenza e pubblicità: analisi del bisogno, verifica dell'impossibilità di usare le risorse interne disponibili, pre-determinazione dei contenuti della prestazione e pubblicazione avviso sul sito web della Fondazione per almeno 10 gg. (assistenza informatica e Revisore dei conti) o procedura ristretta con richiesta di tre preventivi (Consulenza contabile e Consulenza Giuslavoristica). L'attività di valutazione e comparazione delle proposte pervenute viene svolta dal CdA, previa indicazione nell'OdG dell'effettuazione della procedura. Tale modalità operativa, pur tenendo conto dell'esiguità delle cifre coinvolte e della non facile gestione delle procedure in mancanza di personale strutturato, permette di garantire una maggiore trasparenza alle decisioni, nonché forme di etero-controllo rispetto alle soluzioni adottate. Essa verrà quindi mantenuta e consolidata nel tempo.

Per *prestazioni occasionali* che si esauriscono in una sola azione o prestazioni caratterizzate da "*intuitu personae*" e/o da una *limitata o nulla fungibilità* nella scelta, si prescinde dalla prassi comparativa, come peraltro avviene anche in ambito prettamente pubblicistico, (singola docenza, intervento a un Convegno, contributo di ricerca in un progetto, parere legale ad hoc, etc.). In tali casi l'individuazione del personale da coinvolgere avviene attraverso un processo iterativo e di confronto tra membri del CdA e del Comitato Scientifico della Fondazione, rappresentanti degli enti destinatari delle iniziative e singoli docenti/ricercatori, al fine di verificare la corrispondenza delle esigenze e dei profili alle tematiche coinvolte e alle risorse disponibili per le diverse attività. L'attività, se onerosa, è in ogni caso sempre disciplinata da un incarico formale. E' previsto, comunque, anche per quest'ultima tipologia di prestazione occasionale, di demandare la decisione formalmente al CdA quando a essere destinatario potenziale dell'incarico è il Presidente della Fondazione o un altro dei membri del CdA o dell'Assemblea, che si astengono nella votazione.

Per *forniture di beni e servizi* si fa ricorso prevalente agli ALBI fornitori per una prima pre-selezione dei soggetti. Tenendo conto della dimensione ridotta della FR e della conseguente inopportunità di sviluppare elenchi autonomi, tale disposizione è applicata facendo riferimento agli ALBI già sviluppati da parte degli Enti Fondatori, con particolare riguardo all'Università di Pavia.

Misure da introdurre: predisposizione di un Regolamento per incarichi e acquisti, che formalizzi le procedure e sistematizzi quanto sinora attuato. Il Regolamento verrà pubblicato sul sito.

Misure di controllo: inserire nella relazione trimestrale del Revisore dei Conti il controllo di verifica (controllo a campione) circa il ricorso agli albi fornitori, ove pertinente.

1.2 Codice di comportamento

In tema di Codice di comportamento, a partire dal 2016 verrà adottato un *Codice di comportamento della Fondazione Romagnosi*, cui verrà data adeguata pubblicizzazione sia attraverso il sito istituzionale, sia nei confronti di lavoratori autonomi, collaboratori e imprese, inserendo espressamente nella lettera di attribuzione dell'incarico/ servizio il riferimento ai contenuti del Codice di comportamento.

Tenendo conto che il Presidente e larga parte delle altre persone coinvolte nell'attività della FGR sono dipendenti dell'Università di Pavia, si ritiene di poter rimandare al Codice di comportamento del suddetto ente fino all'approvazione di un testo specifico per la Fondazione.

1.3 Trasparenza

La sezione del sito istituzionale denominata “Gestione trasparente” riporta i principali atti gestionali della Fondazione, nonché le informazioni circa gli Organi di indirizzo politico – amministrativo. Più precisamente:

- Statuto, Linee d’azione per la trasparenza e l’efficienza nella gestione e prevenzione della corruzione (con i relativi aggiornamenti annuali)
- Bilanci d’esercizio (corredati di relazioni di accompagnamento e di revisione da parte del Revisore dei Conti)
- Le tabelle degli incarichi (descrizione e natura dell’incarico, costo lordo Fondazione e data di liquidazione) e i cv dei consulenti incaricati
- Le tabelle consuntive sulla remunerazione degli organi e del personale dipendente
- Le informazioni sugli organi di governo in ottemperanza a quanto previsto dal Dlgs n. 33 del 2013.

Lo stesso sito riporta le attività realizzate annualmente dalla Fondazione- organizzate per tipologie-, configurandosi al contempo come strumento di promozione, visibilità e rendicontazione.

Al fine di ottimizzare la fruibilità delle informazioni contenute nella sezione Gestione Trasparente, si prevede una revisione, seppur leggera, dell’organizzazione delle informazioni qui contenute.

La sezione, in relazione ai diversi fatti gestionali, nonché agli adempimenti e atti previsti dalle presenti linee guida, verrà continuamente aggiornata e integrata di nuovi contenuti, con particolare riferimento anche ai Regolamenti di funzionamento cui rimanda lo Statuto.

1.4 Inconferibilità e incompatibilità

In tema di *inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso gli enti privati in controllo pubblico* (dlgs 39/2013) la normativa fa riferimento ai titolari di incarichi di amministrazione intesi come *‘gli incarichi di Presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di altro organo di indirizzo delle attività dell’ente, comunque denominato’*¹⁰, che per la Fondazione Romagnosi sono riconducibili alla figura del Presidente che ha deleghe gestionali dirette.

I temi della inconferibilità/incompatibilità non sono invece applicabili alle figure dirigenziali, poiché non sono previsti ruoli simili nella struttura organizzativa della Fondazione.

Fermo restando il monitoraggio su eventuali aggiornamenti o modifiche normative che vadano ad incidere sui temi di *inconferibilità e incompatibilità*, si prevede di richiamare nella sezione gestione trasparente del sito l’attestazione dell’assenza di cause ostative alla nomina dei componenti degli Organi della Fondazione in raccordo con quanto attuato dalle Pubbliche amministrazioni partecipanti.

In relazione al perimetro di applicabilità dell’inconferibilità e incompatibilità al solo Presidente, fermo restando la verifica dell’insorgenza di cause di incompatibilità ascrivibili all’articolo 9 *‘Incompatibilità tra incarichi e cariche in enti di diritto privato nonché tra gli stessi incarichi e le attività professionali’*¹¹ e stante la responsabilità delle Pa controllanti di fare le verifiche sulle inconferibilità delle nomine degli

¹⁰ art 1, co 2, lett I), dlgs 39/2013

¹¹ Art 9, comma 2’...gli incarichi di presidente negli enti di diritto privato in controllo pubblico sono incompatibili con lo svolgimento in proprio, da parte del soggetto incaricato, di un’attività professionale, se questa è regolata, finanziata o comunque retribuita dall’amministrazione o ente che conferisce l’incarico’.

amministratori, l'attività di vigilanza verrà condotta anche in raccordo con gli Enti controllanti con modalità che saranno condivise nell'ambito della collaborazione interistituzionale.

1.5 Formazione e aggiornamento

Si prevede di dare continuità alla formazione sui *temi della corruzione e della trasparenza* sia sul versante dell'offerta/attività formative della Fondazione rivolte prioritariamente alla Pubblica amministrazione, sia come momenti di *aggiornamento* del personale della Fondazione, come già avvenuto negli anni precedenti.

A tal fine si richiama il programma delle attività 2016 (disponibile sul sito: www.fondazioneromagnosi.it) che prevede: la realizzazione di almeno un incontro sul tema della normativa anticorruzione e sulla trasparenza sui cui si è già proficuamente concentrata l'attività della Fondazione nel triennio precedente; tale incontro sarà in particolar modo finalizzato a mettere a confronto le esperienze e prassi operative delle principali Amministrazioni pubbliche del territorio, facendo emergere criticità comuni e best practice di riferimento; nell'ambito della collaborazione Fuap, tra gli altri un corso di formazione sul tema Anticorruzione e trasparenza negli enti locali.

1.6 Tutela del dipendente che segnala illeciti

Come descritto anche nelle sezioni precedenti la Fondazione Romagnosi è caratterizzata da:

- una struttura organizzativa leggera;
- la separazione tra funzioni gestionali e le attività della Segreteria Generale (funzioni di raccordo e coordinamento, ma senza potere formale di spesa);
- la frammentazione della catena della gestione contabile amministrativa;
- diversi livelli di controllo.

Stante il profilo organizzativo – gestionale della Fondazione, sinora non sono state attivate iniziative in tema di “whistleblowing”.

Fermo restando la valutazione di eventuali indicazioni/ precisazioni dell'Autorità che possano meglio adattarsi alle caratteristiche della Fondazione, a garanzia della Fondazione stessa, ma anche dell'indipendenza del ruolo del RPC, che per la Fondazione coincide anche con la responsabile della Segreteria Generale, si ritiene percorribile verificare la possibilità di estendere le procedure di segnalazione degli illeciti e le conseguenti misure di tutela attuate da uno o più enti / pa controllanti¹², alla Fondazione, ampliando eventualmente il concetto di lavoratore dipendente anche a quello di collaboratore.

1.7 Rotazione o misure alternative

Stante il quadro/ contesto organizzativo della Fondazione più volte richiamato, non sono applicabili i concetti di turnover / rotazione del personale preposto alla gestione dei processi più esposti al rischio corruzione. La separazione di funzioni gestionali e operative e il livello di controlli, nonché i

¹²In mancanza di una specifica previsione normativa relativa alla tutela dei dipendenti che segnalano illeciti nelle società...le amministrazioni controllanti promuovono l'adozione da parte delle società di misure idonee ad incoraggiare il dipendente a denunciare gli illeciti di cui viene a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro, avendo cura di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante dalla ricezione e in ogni contatto successivo alla segnalazione... Linee Guida Anac, pag 16.

provvedimenti/ le azioni previste nelle presenti Linee Guida, da realizzarsi nel triennio 2016 – 2018 si ritiene che possano essere adeguate misure alternative a quelle della rotazione.

1.8 Monitoraggio

Tutte le misure contenute nelle presenti Linee sono sottoposte a controllo e verifica annuale, evidenziati in un rendiconto sull'attività svolta da realizzarsi entro il 15 dicembre¹³.

Inoltre, nel quadro della cooperazione interistituzionale si intende rafforzare la collaborazione sui temi della trasparenza e anticorruzione avviata con il Comune di Pavia, Area Affari Istituzionali, Coordinamento, Programmazione e Controlli, rendendo più sistematico il confronto ed estendendo questa modalità anche all'Università di Pavia. Ciò anche nel quadro degli adempimenti, in corso di definizione, relativi alla sottoscrizione dei protocolli di legalità.

¹³ Sulla base di uno schema che Anac si riserva di definire, Linee Anac pag 16.