



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

Versione approvata dal CdA della Fondazione Romagnosi in data 10 luglio 2013

La Legge 190 del 2012 stabilisce una serie di misure e procedure operative atte a prevenire e reprimere la corruzione e l'illegalità nelle Pubbliche Amministrazioni, estendendo la ratio della norma anche a soggetti di diritto privato che a vario titolo svolgono servizi a favore delle amministrazioni pubbliche. Numerose sono inoltre le disposizioni e sollecitazioni succedutesi negli anni più recenti in tema di trasparenza dell'operato delle organizzazioni e degli enti di diverso livello e genere che trovano ulteriore specificazione nella legge citata e nel più recente "decreto trasparenza" (Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n.33).

A tale riguardo, la Fondazione Romagnosi-Scuola di Governo Locale, pur nella non univoca individuazione della propria natura giuridica e funzionale e provenendo da una prassi gestionale prettamente privatistica, è consapevole dell'importanza che determinati principi e obiettivi acquisiscono per qualsiasi tipologia di organizzazione, indipendentemente dalla propria forma e status formali, e ritiene opportuno iniziare a sviluppare alcune iniziative per migliorare la propria performance e le proprie modalità operative.

Congiuntamente, tenuto conto della natura estremamente leggera della struttura funzionale, basata sul lavoro completamente volontario dei rappresentanti degli organi e comitati (Presidente, Assemblea, CdA e Comitato Scientifico) e, attualmente, sull'operato di un'unità di lavoro dipendente part-time, ritiene necessario e razionale operare su questo tema secondo un principio di proporzionalità e adeguatezza, evitando iniziative sovradimensionate rispetto alla configurazione delle attività svolte.

Il presente documento risponde a tale esigenza e rappresenta il primo passo di un processo che verrà affinato nel tempo, anche alla luce dell'evoluzione quali-quantitativa dell'operato della Fondazione stessa. Vista la struttura e le responsabilità previste dallo Statuto, l'iniziativa sul tema è portata avanti sotto la responsabilità del Presidente e approvata dal Consiglio d'Amministrazione.

Le presenti linee d'azione constano di tre contenuti principali, di seguito articolati in maniera sintetica: i) la descrizione dell'attività della Fondazione e i passaggi a maggiore rischio di comportamenti devianti o di conflitti d'interesse; ii) le azioni e le prassi operative già adottate per promuovere la trasparenza e la prevenzione di possibili irregolarità; iii) le azioni da sviluppare nel triennio successivo all'adozione al fine di migliorare la situazione di partenza.

i. *Attività della Fondazione Romagnosi*

La Fondazione Romagnosi, come stabilito dal proprio Statuto, ha come scopo 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. La Fondazione organizza e promuove attività formative, anche accademiche, destinate in particolare al personale di governo degli enti territoriali. Essa progetta, sviluppa e fornisce assistenza tecnica per iniziative di ricerca e di confronto sui temi dell'amministrazione e del governo locale.

Nello sviluppare la propria azione, la Fondazione si basa, in primo luogo, sull'iniziativa dei Membri del proprio Consiglio d'Amministrazione e del Comitato Scientifico che propongono e promuovono 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 a rischio di scelte devianti o poco trasparenti riguardano il ricorso a funzioni esterne come:

- Gli incarichi di docenza per i relatori 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'ordinaria amministrazione, che l'apposito regolamento demanda 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 decisionale e di spesa.

Appare quindi del tutto evidente che nell'ambito organizzativo 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 nelle scelte nei confronti degli Organi di Governo, 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 stakeholder del territorio. Né possono ovviamente trovare riscontro indicazioni specifiche come la rotazione degli incarichi o la responsabilità per omesso controllo, essendo tali concetti non applicabili a una realtà di dimensioni e natura così esigue e con responsabilità funzionali così concentrate.

ii. *Azioni e prassi operative già adottate*

L'attività organizzativa della Fondazione Romagnosi ha progressivamente adottato prassi e modalità operative ispirate a criteri di maggiore formalizzazione, con attenzione anche ad alcuni dei temi tipici trattati dalle normative più recenti in tema di trasparenza e buona gestione. Ciò può dare un importante contributo ad accrescere la visibilità dei processi e la controllabilità delle decisioni adottate. In questa direzione vanno segnalati in particolare i seguenti aspetti.

Le informazioni sulla struttura organizzativa e l'attività della Fondazione sono disponibili sul sito internet dedicato: www.fondazioneromagnosi.it. I contenuti e l'articolazione del sito sono stati nel tempo arricchiti e ad oggi permettono di avere notizie aggiornate su:

- Le finalità e le modalità organizzative della Fondazione.
- Lo Statuto, ovvero lo strumento di disciplina del funzionamento dell'organizzazione e dei rapporti tra i soggetti partecipanti.
- I rappresentanti negli organi di governo e di supporto tecnico-scientifico: CdA, Assemblea, Comitato Scientifico, Revisore dei Conti (sono al momento disponibili i profili personali di una parte dei soggetti coinvolti).
- Il dettaglio delle attività formative e seminariali svolte nel tempo, con l'indicazione del luogo, del periodo, dei temi trattati, dei docenti coinvolti.
- Ulteriori informazioni su attività culturali e iniziative di approfondimento sviluppate in sinergia con altri soggetti privati e pubblici.

Nel corso del biennio 2011-2012, anche alla luce di alcune osservazioni pervenute da parte della Prefettura di Pavia, quale organo di vigilanza, è stata promossa e attuata una riforma statutaria che ha riguardato i seguenti principali aspetti:

- il cambiamento delle modalità di contabilizzazione dei contributi esterni
- l'introduzione del revisore dei conti
- la predisposizione del budget annuale, prima non previsto.

Si tratta, come di seguito esplicitato, di previsioni importanti, che possono portare a un significativo miglioramento nella gestione e nella rappresentazione verso l'esterno dei risultati operativi e finanziari della Fondazione.

A partire dal 2013 è stato nominato, dopo la citata modifica statutaria, il 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. Per la prima volta, di conseguenza, il bilancio d'esercizio 2012 è stato accompagnato dalla relazione da parte del Revisore.

Dall'anno 2013, il rinnovato Statuto ha previsto la presentazione del budget annuale, costituito dalla previsione delle entrate e delle uscite e dal connesso programma annuale delle attività. Tale strumento rappresenta un'opportunità aggiuntiva per dar conto agli Enti fondatori e ai Partecipanti istituzionali del perimetro d'azione della Fondazione e per poter verificare ex post la corrispondenza dell'azione alle previsioni e alle risorse utilizzate.

Il budget, il bilancio d'esercizio, la collegata relazione illustrativa e la relazione del Revisore sono trasmessi in maniera sistematica agli Enti Fondatori e ai Partecipanti Istituzionali al fine di garantire la controllabilità immediata dell'andamento di bilancio, prevenendo qualsiasi rischio di sorprese ex-post.

I nuovi incarichi di collaborazione esterna (assistenza informatica) e di prestazione d'opera (Revisore dei Conti) sono stati preceduti da procedure nello spirito del principio di trasparenza e pubblicità: pubblicazione avviso sul sito web della Fondazione per almeno 10 gg., analisi del bisogno, verifica dell'impossibilità di usare le risorse interne disponibili, pre-determinazione dei contenuti della prestazione. L'attività di valutazione e comparazione delle proposte pervenute è stata 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.

Si prescinde, comunque, dalla prassi comparativa, come peraltro avviene anche in ambito prettamente pubblicistico, per prestazioni occasionali che si esauriscono in una sola azione o prestazione caratterizzata da "intuitu personae" e/o da una limitata o nulla fungibilità nella scelta (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 sia il Presidente della Fondazione o un altro dei membri del CdA o dell'Assemblea, che si astengono nella votazione.

La nomina del nuovo Comitato Scientifico nel 2012 è stata preceduta da un invito pubblico di manifestazione d'interesse per la copertura della carica. Ciò ha favorito l'emersione dal basso di candidature che sono poi state valutate dal CdA.

Nel caso di forniture di beni e servizi è prassi consolidata raccogliere almeno due preventivi. La richiesta di preventivi è omessa nel caso di ricorso frequente allo stesso servizio (ad esempio catering nei Convegni) e viene ri-verificata solo a distanza di un certo tempo (normalmente, sei mesi), considerando anche l'esigenza di garantire una certa rotazione dei soggetti coinvolti.

Nel giugno 2013 sono state organizzate tre giornate formative per amministratori pubblici e rappresentanti delle professioni legali sui seguenti temi: lotta alla corruzione, codice disciplinare dei dipendenti pubblici e gestione degli appalti. Tali giornate hanno coinvolto i dipendenti delle principali amministrazioni pubbliche del territorio - Università di Pavia, Comune di Pavia, Comune di Vigevano, Provincia di Pavia, Direzione Territoriale del Lavoro - nonché rappresentanti sindacali (CGIL Lombardia) e avvocati. A tutte e tre le giornate hanno preso parte sia il Presidente della Fondazione, sia la Responsabile della Segreteria, derivando importanti contributi e spunti operative per la gestione interna.

iii. *Azioni da sviluppare e potenziare*

Al fine di proseguire il percorso intrapreso s'intendono portare avanti nell'arco del triennio le seguenti azioni:

- Approvazione e pubblicazione sul sito istituzionale delle presenti Linee d'azione (luglio 2013).
- Creazione di una sezione del sito web "Gestione trasparente" finalizzata a raccogliere tutte le informazioni disponibili sui contenuti e le caratteristiche dell'organizzazione interna (seconda metà 2013).
- Completamento e aggiornamento continuativo delle informazioni attualmente presenti sul sito (seconda metà 2013), con particolare riferimento a: informazioni sul personale dipendente, informazioni sui componenti degli organi di governo, profili personali, partnership di studio e ricerca.
- Pubblicazione sul sito istituzionale dei principali documenti contabili (seconda metà 2013).
- Pubblicazione della tabella riassuntiva degli incarichi e dei principali atti di spesa relativi al 2013 (inizio 2014).
- Consolidamento e maggiore formalizzazione delle prassi operative in tema di collaborazioni esterne, consulenze e meccanismi di selezione (tutto il periodo 2013-2015).
- Valutazione e approfondimento con gli Enti Fondatori e i Partecipanti Istituzionali delle diverse discipline e norme che legano i rapporti con la Fondazione: incompatibilità e in-conferibilità in tema di nomine, remunerazione delle cariche, consolidamento di bilancio, sinergie operative e funzionali (tutto il periodo 2013-2015).
- Valutazione e selezione di eventuali sponsor solo dopo una analisi dell'organigramma delle aziende ed in base all'oggetto sociale che deve essere attinente alla mission della Fondazione (periodo 2013-2015).
- Prosecuzione dell'attività formativa sulle tematiche chiave in tema di trasparenza, illegalità, codici etici, buona gestione (periodo 2013-2015).

Tutto il processo verrà periodicamente monitorato e aggiornato al fine di tener conto, da una parte, dei risultati raggiunti e di quelli ancora da raggiungere, e, dall'altra, di eventuali novità in campo normativo e della prassi operativa.