

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

Stato di attuazione e aggiornamento

(Dicembre 2014)

Gli ultimi anni hanno visto l'intensificarsi di importanti iniziative normative e amministrative nel campo della trasparenza e della prevenzione della corruzione. Tali iniziative hanno avuto come punti di sviluppo essenziali:

- la L. n.190/2012 sulla prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione;
- il decreto legislativo n.33/2013 riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni;
- l'individuazione dell'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) come organo di riferimento per i compiti di trasparenza e di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni;
- una serie di disposizioni applicative da parte dell'ANAC stessa e del Ministero della Funzione pubblica, che stanno contribuendo a meglio definire i dettagli applicativi delle novità intervenute.

La Fondazione Romagnosi, pur nella sua natura giuridico formale di ente di diritto privato partecipato da soci sia pubblici che privati, si è avvicinata da subito al tema con interesse e spirito propositivo, vedendo nel corpus normativo e nelle varie declinazioni operative un'opportunità da valorizzare per migliorare l'efficacia gestionale e le modalità di funzionamento consolidate.

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

Tale insieme di propositi ha avuto un primo passaggio formale nell'approvazione da parte del CdA (10 luglio 2013) e dell'Assemblea (20 dicembre 2013) delle "Linee d'azione per la trasparenza, l'efficienza nella gestione e la prevenzione della corruzione", che, dopo l'avvallo formale degli organi di governo, sono divenuti "punti di riferimento dell'amministrazione interna, ad integrazione e completamento del vigente Regolamento di Amministrazione".¹

Il presente aggiornamento consta di tre principali contenuti, di seguito articolati in dettaglio: i) la descrizione aggiornata dell'attività della Fondazione e l'individuazione dei passaggi a maggiore rischio di comportamenti opachi o di conflitti d'interesse; ii) il rendiconto sintetico delle azioni e delle iniziative già intraprese per incrementare la trasparenza e prevenire le irregolarità; iii) l'aggiornamento su base triennale delle azioni da sviluppare al fine di migliorare con continuità la situazione di partenza.

Vista l'articolazione organizzativa e le prerogative previste dallo Statuto e dai regolamenti d'amministrazione, l'iniziativa in campo di anti-corruzione e trasparenza è portata avanti sotto la responsabilità del Presidente e successivamente approvata dal Consiglio d'Amministrazione e dall'Assemblea nelle prime riunioni utili.

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

¹ Verbale della seduta del 20 dicembre 2013 dell'Assemblea della Fondazione Romagnosi.

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. 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.

ii. Rendiconto su attività svolta nel periodo 2013-2014

Di seguito vengono schematicamente elencate le azioni già attuate dalla FR in tema di gestione trasparente e prevenzione della corruzione.

Gestione e contabilità

Nell'ultimo biennio è divenuto operativo, dopo la 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. I bilanci di esercizio 2012 e 2013 sono quindi stati accompagnati dalla Relazione del Revisore che costituisce un importante elemento di etero-controllo a disposizione degli Organi sociali e di qualsiasi altro interlocutore esterno interessato all'andamento gestionale della Fondazione. Il Revisore svolge anche verifiche periodiche, regolarmente documentate, attraverso le quali il monitoraggio assume carattere ricorrente e continuativo.

Dall'anno 2013, come previsto dal nuovo Statuto, è stato redatto il budget annuale, costituito dalla previsione delle entrate e delle uscite e dal connesso programma annuale delle attività. Tale strumento ha rappresentato un'opportunità aggiuntiva sia per raccogliere le proposte degli Enti Fondatori e dei Partecipanti, sia per dar conto dell'evoluzione nel tempo del perimetro d'azione della Fondazione, sia, infine, 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 dell'andamento di bilancio, prevenendo qualsiasi rischio di sorprese ex-post. Nell'ultimo biennio tale forma di comunicazione è stata affiancata da ricorrenti richieste di questionari e format informativi aggiuntivi da parte di Enti Fondatori e Partecipanti Istituzionali a loro volta chiamati a dar conto del complesso quadro degli organismi partecipati agli appositi enti di controllo (Ministeri, Corte dei Conti, Anac). La FR ha sempre risposto con esautività e tempestività a tale richieste, che divengono così modalità di aggiornamento in continuo del proprio quadro organizzativo e funzionale. Ne costituiscono recenti esempi la relazione semestrale sull'andamento di gestione trasmessa alla Provincia di Pavia nel luglio 2014 e il questionario sugli organismi partecipati redatto per l'Università di Pavia a inizio dicembre 2014.

I nuovi incarichi di collaborazione esterna (assistenza informatica) e di prestazione d'opera (Revisore dei Conti, Consulenza contabile e Consulenza giuslavoristica) sono stati preceduti da procedure nello spirito del 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 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.

Nel caso, infine, di forniture di beni e servizi è prassi consolidata raccogliere almeno due preventivi se l'importo supera una certa soglia, indicativamente fissata a 300 euro.

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. La verifica ex post per il periodo 2013-2014 mostra in effetti come per i servizi a cui si è fatto ricorso in maniera ripetitiva (catering, assistenza per attività convegnistica e servizi stampa) tale principio sia stato rispettato, con il coinvolgimento di almeno due fornitori distinti.

Trasparenza

Al fine di dare seguito alle previsioni del già citato dlgs. N.33/2013, nonché ad alcune successive statuizioni applicative,² la FR ha progressivamente integrato e sistematizzato le informazioni sulla propria struttura organizzativa e funzionale disponibili sul sito internet istituzionale: www.fondazioneromagnosi.it.

In particolare, nella seconda metà del 2013 è stata creata un'apposita sezione "Gestione trasparente" in cui è possibile trovare e scaricare informazioni sui seguenti contenuti:

- Lo Statuto, ovvero lo strumento che disciplina il funzionamento dell'organizzazione e dei rapporti tra i soggetti partecipanti.
- Le linee d'azione per la trasparenza, l'efficienza nella gestione e la prevenzione della corruzione.
- I Bilanci d'esercizio, con le relative relazioni illustrative e di revisione da parte del Revisore dei conti.
- I Budget annuali.
- Le informazioni sugli Organi di governo, tra cui i dati esplicitamente previsti dall'art. 14 del decreto trasparenza (DLgs 33/2013). Ai fini di quest'ultima disposizione il CdA ha stabilito in data 20 dicembre 2013 che, pur avendo il Presidente da Statuto un ruolo preminente di "indirizzo" dell'attività della Fondazione (art.9), fosse opportuno estendere a tutti i Membri del CdA gli obblighi di trasparenza previsti per gli Organi di indirizzo politico, in modo da garantire la massima visibilità verso gli interlocutori esterni.
- La tabella inerente gli incarichi attribuiti nel 2013 e nel 2014, con indicazione dell'attività svolta, del compenso, dell'atto di incarico e della data di liquidazione. Dal 2014 sono caricati anche i CV delle persone oggetto di incarico.
- La tabella con la remunerazione degli organi e del personale dipendente relativa al 2012 e al 2013.

² Come ad esempio la Delibera CIVIT (65/2013) e la successiva Circolare 1/2014 del Ministero per la semplificazione la funzione pubblica in tema di "Ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione delle regole di trasparenza di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 in particolare, gli enti economici e le società controllate e partecipate".

Le altre sezioni del sito permettono di completare il quadro conoscitivo relativo alla Fondazione con particolare riferimento a: le finalità, le modalità operative, il quadro esaustivo dell'attività svolta nel campo della formazione e degli incontri seminari, i materiali di approfondimento sulle tematiche trattate, le collaborazioni e iniziative di networking intraprese.

Formazione

Nel 2013-2014 l'attività formativa istituzionale ha diretto un'attenzione particolare ai temi della trasparenza e anti-corruzione attraverso l'organizzazione dei seguenti incontri:

- 6 febbraio, Pavia, "I reati contro la PA e la necessità della relativa prevenzione e repressione".
- 11, 12 giugno 2014, Pavia, "La Legge Anticorruzione nelle PA" (due giornate).
- 26 giugno, Pavia, "Appalti pubblici e responsabilità penale".
- 2 luglio, Pavia, "Trasformazioni del mercato e novità in tema di diritto del lavoro".
- 3 luglio, 10 settembre, Pavia, "La disciplina delle incompatibilità all'interno della PA: profili giuslavoristici e penalistici" (due giornate).
- 25, 26 giugno, 17, 18 Settembre, 1, 2, 15, 16 ottobre, Pavia, "La Legge Anticorruzione nelle PA" (otto giornate).
- 26 novembre, Pavia, "Trasparenza e anticorruzione nella p.a.: alcuni temi chiave".

Alle giornate formative hanno preso parte sia il Presidente della Fondazione, sia la Responsabile della Segreteria, derivando importanti indicazioni e spunti operativi per la gestione interna.

I programmi delle attività formative, i docenti intervenuti e i materiali didattici sono disponibili sul sito istituzionale.

Sicurezza

Facendo seguito alle intervenute disposizioni di legge, la FR ha adottato dal giugno 2013 il Documento di Valutazione dei Rischi (DUVRI) sul posto di lavoro, mettendo successivamente in atto una serie di misure preventive e migliorative previste dal Documento stesso. Al fine di supportare tale processo con competenze specifiche, nel settembre 2014 è stato siglato un Contratto tra la Fondazione Romagnosi e l'Area Gestione Sistemi, Ambiente e Sicurezza dell'Università di Pavia per lo svolgimento dell'incarico di Responsabile del servizio di prevenzione e protezione, individuando successivamente il Dott. Davide Barbieri come figura preposta. Tale iniziativa ha permesso di valutare le iniziative già messe in atto e di adottare un aggiornamento del DUVRI a dicembre 2014.

Il confronto tra quanto contenuto nelle Linee d'azione approvate nel 2013 e il complesso dell'attività precedentemente descritta permette di notare come vi sia stata una pressoché completa realizzazione degli obiettivi e delle azioni previste, a conferma dell'impegno e attenzione diretti dagli Organi della FR ai temi specifici della trasparenza e dell'anti-corruzione.

iii. Azioni da completare e sviluppare per il triennio 2015-2017

A completamento e integrazione delle iniziative intraprese nel biennio 2013-2014 e tenendo sempre conto della specifica connotazione dimensionale e operativa della FR, vengono di seguito sintetizzate le azioni da sviluppare e valorizzare nel prossimo triennio:

- Monitoraggio della normativa e delle disposizioni applicative nel campo della trasparenza e anticorruzione al fine di aggiornare gli strumenti e le prassi operative adottate internamente (tutto il periodo 2015-2017).
- Completamento e aggiornamento continuativo delle informazioni attualmente presenti sul sito, con particolare riferimento alla sezione "Gestione trasparente" (tutto il periodo 2015-2017).
- Sottoposizione al CdA di tutti gli acquisti di beni e servizi al di sopra di 1.000 euro secondo le procedure precedentemente indicate. In caso di necessità ed urgenza, le operazioni di cui sopra potranno essere effettuate dal Presidente e sottoposte a ratifica, entro 60 giorni, nel corso del primo Consiglio di

amministrazione successivo all'operazione effettuata. Tale disposizione consoliderà una prassi ormai in via di sviluppo, portando ad abbassare notevolmente la soglia prevista dal Regolamento di Amministrazione (10.000€) e contribuendo in questo modo a garantire un ulteriore elemento di trasparenza e controllabilità dell'azione amministrativa interna (tutto il periodo 2015-2017).

- Ricorso prevalente agli ALBI fornitori per una prima pre-selezione dei soggetti da valutare nella fornitura di beni e servizi. Tenendo conto della dimensione ridotta della FR e della conseguente inopportunità di sviluppare elenchi autonomi, tale disposizione verrà applicata facendo riferimento agli ALBI già sviluppati da parte degli Enti Fondatori, con particolare riguardo all'Università di Pavia (seconda metà del 2015).
- Analisi e valutazione dei Codici di comportamento e Codici etici adottati da parte degli Enti Fondatori al fine di una loro eventuale trasposizione alla FR (2016-2017).