

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

Stato di attuazione (Dicembre 2015)

Premessa

La Fondazione Scuola di Governo Locale - Giandomenico Romagnosi (FGR) si è avvicinata con significativo anticipo ai temi della prevenzione della corruzione e della trasparenza, adottando già dal luglio 2013 apposite Linee d'azione e rendendo operativa pochi mesi dopo sul proprio sito internet istituzionale la sezione "gestione trasparente". Da subito l'azione sul tema si è basata su due propositi di fondo, tra loro complementari e sinergici:

- la convinzione che tale iniziativa potesse costituire un importante momento di riflessione complessiva sul proprio operato, potendone migliorare efficienza, funzionalità e visibilità;
- la consapevolezza che la declinazione effettiva delle norme e degli orientamenti in materia all'interno della propria struttura dovesse necessariamente trovare un punto di equilibrio tra la significatività delle misure e l'esigenza di non appesantire eccessivamente le modalità di funzionamento che la caratterizzano. La Fondazione Romagnosi (FGR) si basa infatti su una organizzazione estremamente leggera, impostata sul contributo, in larga parte volontario, dei rappresentanti degli organi e comitati (Presidente, CdA, Assemblea e Comitato Scientifico) e di un'unità di lavoro dipendente part-time. Una struttura che rende necessaria e auspicabile un'applicazione della disciplina, peraltro in continuo divenire e di notevole complessità,¹ secondo principi di adeguatezza e proporzionalità.²

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

Rendiconto sull'attività svolta nel 2015

Il quadro delle azioni e delle novità operative messe in atto nel biennio 2013-2014 può essere ricavato dal precedente aggiornamento del dicembre 2014, disponibile sul sito istituzionale (www.fondazioneromagnosi.it). In quanto segue ci si limiterà ad un breve rendiconto dello stato di attuazione delle misure previste dalle Linee d'azione per il periodo 2015-2017. Nel dettaglio:

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

¹ Le "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" dell'ANAC (Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015) riconoscono a riguardo come "il quadro normativo che emerge dalla legge n.190 del 2012 e dai decreti di attuazione è particolarmente complesso, non coordinato, fonte di incertezze interpretative, non tenendo adeguatamente conto delle esigenze di differenziazione in relazione ai soggetti, pubblici e privati, a cui si applica". (p. 8)

² Tale convinzione è stata avvalorata dalle citate Linee Guida dell'ANAC quando si specifica come esse "mirano a orientare le società e gli enti nell'applicazione della normativa di prevenzione con l'obiettivo primario che essa non dia luogo ad un mero adempimento burocratico, ma che venga adattata alla realtà organizzativa dei singoli enti per mettere a punto strumenti di prevenzione mirati e incisivi". (p. 6).

bilancio preventivo e il consuntivo sono stati trasmessi anche alla Prefettura di Pavia, che svolge un ruolo di controllo e monitoraggio rispetto alle Fondazioni operanti sul territorio. 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 FGR ha sempre risposto con esaustività e tempestività a tali richieste, che sono divenute strumenti di monitoraggio in continuo del proprio quadro organizzativo e funzionale.

- Si è provveduto all'aggiornamento delle informazioni presenti sul sito istituzionale, con particolare riferimento alla sezione "Gestione trasparente"; i visitatori hanno la possibilità di trovarvi i principali atti gestionali e, più in generale, la documentazione ritenuta idonea a soddisfare i requisiti previsti dal decreto trasparenza d.lgs. n. 33 del 2013.

- Sono stati sottoposti al CdA tutti gli acquisti di beni e servizi al di sopra di 1.000 euro. In caso di necessità ed urgenza, le operazioni di cui sopra sono state effettuate dal Presidente e sottoposte a ratifica, entro 60 giorni, nel corso del primo Consiglio di amministrazione successivo all'operazione effettuata. Tale prassi ha portato ad abbassare notevolmente la soglia prevista dal Regolamento di Amministrazione (10.000€), contribuendo in questo modo a garantire un ulteriore elemento di trasparenza e controllabilità dell'azione amministrativa interna.

- Non si è fatto ricorso ad ALBI fornitori nella seconda metà del 2015 in quanto non vi sono state operazioni che lo rendessero necessario; si conta comunque di riproporre la misura per il triennio successivo;

- E' stato fatto un monitoraggio periodico della normativa e delle disposizioni applicative nel campo della trasparenza e anticorruzione al fine di aggiornare gli strumenti e le prassi operative adottate internamente; si darà conto dei principali elementi emersi da tale analisi nel paragrafo successivo;

- In tema di inconferibilità/incompatibilità, fatta salva la responsabilità delle pubbliche amministrazioni partecipanti alla FGR di verificare le nomine di loro competenza, il 2015 ha visto la nomina per il triennio 2015-2018 del Presidente della FGR, che riassume in se i ruoli amministrativi di vertice della Fondazione (responsabilità legale, gestione ordinaria, indirizzo); in tale occasione è stata confermato l'incarico al Presidente uscente, per cui si ritiene che, come stabilito dalla delibera CIVIT 48/2013 non sorgano problemi di inconferibilità, in quanto si è statuito nella predetta delibera che le disposizioni previste dall'art. 7, d. lgs. n. 39/2013, debbano "essere interpretate in senso restrittivo, facendo assumere valore al dato meramente letterale e cioè alla previsione del divieto di conferimento e non anche della conferma"; il Presidente ha provveduto altresì a siglare apposita dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità legate a condanne per uno dei reati previsti dalla legge.

- E' proseguita l'attività di formazione sui temi della corruzione e della trasparenza che ha permesso al personale della Fondazione di avere occasioni di approfondimento e confronto continuo con i principali operatori coinvolti nella disciplina settoriale. In particolare si sono organizzati:

- Una giornata di Studio sul tema "La necessaria preventiva mappatura dei rischi: il piano anticorruzione nella p.a.", Pavia, 26 febbraio 2015, Palazzo del Broletto;

- Un corso intensivo di 5 giornate (7, 14, 21, 28 ottobre, 4 novembre 2015) per dirigenti e funzionari, nonché componenti di organi politici di enti pubblici su "Anticorruzione e valutazione del rischio nelle amministrazioni locali e territoriali".

I programmi e i relatori delle due iniziative formative sono disponibili al sito istituzionale www.fondazioneromagnosi.it.

Le linee evolutive

L'attività di monitoraggio condotta nel 2015 unitamente alle attività formative svolte e frequentate hanno permesso di fare il punto sullo stato di attuazione delle disposizioni in materia, nonché sulle possibili esigenze di adeguamento. Di particolare rilievo è stata a riguardo la pubblicazione in corso d'anno delle già citate Linee Guida Anac,³ che costituiscono e costituiranno lo strumento principe di "orientamento" per l'attività futura in tema di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza. Sulla base di tale riflessione vengono proposte le seguenti valutazioni.

La FGR, nella sua natura ibrida di ente di diritto privato partecipato (controllato)⁴ da enti pubblici, non ha adottato un modello di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. 231/2001 in quanto lo si è ritenuto eccessivo e sovradimensionato rispetto alla struttura minimale sopra descritta. A riguardo, come previsto dalla Linee Guida Anac, si è comunque provveduto ad approvare dal 2013 adeguate misure (le Linee d'azione per la trasparenza, l'efficienza nella gestione e la prevenzione della corruzione), garantendone il monitoraggio e l'aggiornamento almeno su base annuale.

In tema di Codice di comportamento, si è messo in previsione di arrivare all'adozione di un proprio testo a partire dal 2016. 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 FGR.

In tema di Responsabile della prevenzione della corruzione e di Responsabile della trasparenza si è operato sino a quest'anno individuando nel Presidente tali figure. Le Linee Guida ANAC escludono però tale possibilità, lasciando aperta la porta nel caso della FGR a 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. Con il presente atto di aggiornamento viene quindi conclusa l'attività sotto la responsabilità del Presidente mentre verrà contestualmente nominata da parte del CDA la figura del nuovo responsabile che provvederà all'adozione delle nuove Linee d'azione a partire dal gennaio 2016.

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.

⁴ Non ci si soffermerà qui sulla nozione di controllo e sulla sua applicazione piena al caso della FGR. Si è infatti preferito bypassare tale questione, ritenendola tutto sommato superflua e superata rispetto alle iniziative già messe in campo a prescindere dalla valutazione di dettaglio dei poteri di controllo e di nomina effettivamente esercitati dagli enti fondatori e dai partecipanti istituzionali della Fondazione.