

Linee d'azione per la trasparenza, l'efficienza nella gestione e la prevenzione della corruzione Misure 2018-2020

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi (FGR)

Proposte dal Prof. Franco Osculati e approvate dal CdA della FGR in data 26 febbraio 2018

1. Premessa

Già a partire dal 2013 la Fondazione Scuola di Governo locale Giandomenico Romagnosi (FGR) ha spontaneamente 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, nonché attivando una sezione del proprio sito internet denominata Gestione trasparente.

Successivamente, apposite Linee Guida ANAC¹ hanno previsto esplicitamente che le misure organizzative per la prevenzione della corruzione e trasparenza stabilite sino ad allora dalle normative nazionali per le Amministrazioni Pubbliche dovessero essere attivate, tra gli altri, anche dalle fondazioni, qualora rientranti nel perimetro degli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Fermo restando la natura particolare della Fondazione Romagnosi, più volte richiamata dalle Linee d'azione approvate in questi anni, natura che presenta degli elementi di ambiguità rispetto a quanto previsto dall'ANAC², si è da subito inteso cogliere appieno lo spirito delle citate Linee Guida quale ulteriore elemento per rafforzare e precisare quanto precedentemente attuato. In particolare, la logica assunta è stata quella di intendere il fenomeno della corruzione nel senso più esteso e comprensivo, facendo riferimento non solo alla commissione di reati penalmente perseguiti, ma come "maladministration", ovvero come "assunzione di decisioni devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari".

In questa direzione, le iniziative adottate dalla Fondazione sono state concepite con il duplice obiettivo: - di migliorare l'efficienza della gestione interna, rappresentando l'occasione per avviare e consolidare nel tempo una riflessione di tipo organizzativo gestionale; - di garantire una maggiore trasparenza e accesso ai fatti gestionali rilevanti. Nel contempo, ci si è mossi nella consapevolezza/convinzione, poi avvalorata e rafforzata dalle più recenti novità normative, che la

¹ "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, recentemente innovate e sostituite dalle "Nuove 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. 1134 dell'8 novembre 2017.

² Sia per quanto riguarda le funzioni svolte che i poteri di nomina dei vertici, che verranno riprese in seguito.



declinazione effettiva degli orientamenti provenienti da ANAC 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 si basa infatti su una organizzazione estremamente leggera, che rende necessaria e auspicabile un'applicazione della disciplina, peraltro in continuo divenire e di una certa complessità,³ secondo principi di adeguatezza e proporzionalità.⁴ Da questo punto di vista, l'azione della FGR si ispira ad una logica di miglioramento continuo e graduale. Da un lato, deve tendere alla completezza e al massimo rigore nella analisi, valutazione e trattamento del rischio e, dall'altro, deve tener conto dei requisiti di sostenibilità e attuabilità degli interventi rispetto alla propria, snella, struttura organizzativa.

Le *Linee d'azione per la trasparenza, l'efficienza nella gestione e la prevenzione della corruzione*, tenendo conto di quanto già messo in campo e dell'evoluzione di contesto, esplicitano le attività che la Fondazione intende attivare nel periodo 2018 – 2020. Sono destinatari, a diverso titolo, dei contenuti delle Linee d'azione:

- Il Presidente della Fondazione
- Il Consiglio di Amministrazione e l'Assemblea
- Il Revisore dei conti unico
- I Dipendenti, collaboratori e titolari d'incarichi
- I Finanziatori e committenti
- Chiunque abbia relazioni commerciali o intrattenga rapporti di natura economica con la FGR

2. Responsabilità, modalità di redazione e diffusione delle Linee d'azione

Il presente documento è predisposto dal prof. Franco Osculati, Vicepresidente della FGR, senza deleghe gestionali o operative, che ricopre l'incarico di Responsabile per la Prevenzione della Corruzione nonché di Responsabile per la Trasparenza (RPCT) della FGR a decorrere dal 20 giugno 2016; ciò in aderenza alle recenti linee guida che richiamano l'attenzione sulla opportunità che vi sia, per

³ 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).

⁴ 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).



l'appunto, un unico responsabile a presidiare i diversi temi e processi legati alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza.

Tenendo conto della già citata struttura della FGR, il Responsabile sovrintende ai seguenti principali compiti:

- provvedere alla verifica dell'efficace attuazione delle Linee d'azione e della loro idoneità, nonché proporre la modifica delle stesse quando siano accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- proporre e prendere parte alle attività di formazione di cui all'art. 1 comma 11 Legge 190/2012;
- pubblicare nel sito web della Fondazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta entro il 15 dicembre di ogni anno, da trasmettere al CdA;
- vigilare sul funzionamento e sull'osservanza delle Linee;
- curare la diffusione della conoscenza delle Linee e degli altri documenti collegati (Codice di comportamento, Statuto, regolamenti, bilanci, rapporti sulle attività, etc.);
- vigilare sul rispetto delle disposizioni sulla inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi effettuati dalla FGR.

Per lo svolgimento delle funzioni sopra elencate, l'RPCT può in ogni momento: • verificare e chiedere delucidazioni per iscritto o verbalmente al Presidente, ad altri rappresentanti degli organi, ai dipendenti e ai collaboratori su comportamenti e/o procedimenti che possono comportare, anche solo potenzialmente, corruzione e illegalità; • effettuare verifiche e richiedere informazioni al fine di procedere al controllo del rispetto delle condizioni di correttezza e legittimità dei procedimenti in corso o già conclusi.

Nella redazione delle presenti Linee d'azione, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ha operato a stretto contatto e in collaborazione con gli altri membri del CdA e con la responsabile della Segreteria generale. Lo sviluppo e l'applicazione delle misure di prevenzione e gestione sono quindi il risultato di un'azione sinergica e combinata, secondo un processo di condivisione delle conoscenze finalizzata alla formulazione delle proposte e al loro susseguente monitoraggio.

In termini di partecipazione, al fine di garantire un possibile apporto da parte di soggetti interessati o coinvolti dalle attività della Fondazione, è stata attivata una procedura aperta alla consultazione attraverso la quale si è invitato chiunque avesse proposte o osservazioni per migliorare i contenuti delle Linee d'azione e le misure in esse contenute a trasmetterle attraverso i canali specificati. L'avviso alla consultazione è stato pubblicato sulla home page del sito istituzionale della Fondazione in data 15 gennaio 2018. Contemporaneamente, si è proceduto a inviare la bozza di documento anche a tutti i Rappresentanti in Assemblea della FGR al fine di raccogliere ulteriori integrazioni e pareri da parte degli enti di appartenenza. Una volta definitivamente approvate dal CdA, le Linee vengono pubblicate

sul sito internet istituzionale nella sezione “Gestione trasparente” e diffuse a tutti i soggetti interni ed esterni potenzialmente interessati (dipendenti, amministratori, collaboratori, Enti fondatori e Partecipanti istituzionali).

3. Il contesto

Normativa di riferimento

Il contesto normativo di riferimento è quello ben noto della L. 190/2012, con cui il Legislatore italiano è intervenuto nella lotta alla corruzione non solo sul fronte repressivo, modificando il codice penale, ma anche, per la prima volta e soprattutto, introducendo politiche di prevenzione della corruzione stessa. In particolare, la Legge 190 del 2012 stabilisce una serie di misure e procedure operative e organizzative 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 in tema di trasparenza e integrità dell'operato delle organizzazioni e degli enti di diverso livello e genere che trovano ulteriore specificazione nella legge citata, nel “decreto trasparenza” (Decreto Legislativo n.33 del 2013) e in quello inerente il tema dell'inconferibilità e dell'incompatibilità (Decreto Legislativo n.39 de 2013).

Successivamente, la c.d. Legge Madia – legge delega n. 124/2015 recante “Riorganizzazione delle Pubbliche Amministrazioni” - ha previsto alcune deleghe in materia di anticorruzione e trasparenza da esercitare nei dodici mesi successivi all'approvazione della citata Legge. La summenzionata delega ha trovato attuazione nel Decreto legislativo n. 97 del 2016 recante “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”.

Il quadro disciplinare, per quanto riguarda in particolare il campo degli enti partecipati/controllati dalle pubbliche amministrazioni, ha beneficiato infine di un importante momento di analisi e sistematizzazione attraverso le “Nuove 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”, approvate con Determinazione ANAC n. 1134 dell'8/11/2017. Tale documento di orientamento, da intendersi come totalmente sostitutivo delle precedenti Linee guida, ha dato certezza alla rilevante modificazione ex D.lgs. 97 del 2016 riguardante l'ambito soggettivo di applicazione tanto della disciplina in tema di trasparenza, quanto di quella relativa alla prevenzione della corruzione. In particolare, si è esplicitato che nel caso di associazioni e fondazioni (o altri enti di diritto privato comunque denominati) le disposizioni si applicano, con diversa intensità e modularità, al concorrere di queste caratteristiche: bilancio superiore a cinquecentomila euro, attività finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo designata da pubbliche amministrazioni.



Tale previsione di fatto esclude la FGR dall'ambito di applicazione, in particolar modo se si considera il requisito relativo alla dimensione del bilancio annuale,⁵ che ha registrato un valore medio nell'ultimo triennio (2014-2016) pari a circa sessantacinquemila euro in termini di valore totale della produzione e di duecentoduemila euro in termini di totale delle attività patrimoniali.

Le più recenti disposizioni di legge, pur rispondendo a condivisibili esigenze di semplificazione, non fanno comunque venir meno gli obiettivi generali della buona amministrazione e della trasparenza che sono quelli di "tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche".⁶ Come verrà esplicitato di seguito, è quindi intenzione della FGR proseguire nelle attività intraprese, incluso il mantenimento della sezione del sito "gestione trasparente", monitorando nel contempo gli atti d'indirizzo progressivamente elaborati da ANAC e l'impatto che le misure adottate esercitano sulla funzionalità della propria struttura organizzativa.

Il contesto esterno

Il macro-ambito in cui opera la FGR è quello del sistema economico-sociale italiano ove: "malgrado la determinata volontà della magistratura inquirente e giudicante di combatterla, la corruzione è percepita come fenomeno consueto e diffuso, che interessa numerosi settori di attività: l'urbanistica, lo smaltimento rifiuti, gli appalti pubblici, la sanità e la pubblica amministrazione".⁷ Una percezione che trova riscontro nella classifica annuale di Transparency International relativa all'indicatore CPI (*Corruption Perception Index*), vale a dire della corruzione percepita nella pubblica amministrazione, che pone l'Italia nel 2016 al 60° posto, appena dietro a Romania e Cuba. Dietro di noi, in Europa, solo Grecia e Bulgaria.

Scendendo di scala, il contesto di riferimento dell'operato della FGR ha due caratteri distintivi prevalenti.

Il primo, di natura territoriale, è quello della Provincia di Pavia, in cui hanno sede e attività i tre Enti Fondatori e sei dei sette Partecipanti Istituzionali. Anche la maggior parte dei soggetti operativi della FGR (amministratori, membri Assemblea, dipendenti, membri del comitato scientifico, collaboratori usuali) e delle entità con cui essa intrattiene relazioni di natura economica (titolari di incarichi, fornitori, consulenti) ha sede e collocazione prevalente nel territorio pavese. Tale fattore di "prossimità", se adeguatamente inteso e considerato, costituisce un elemento di forza, che può valorizzare le collaborazioni e conoscenze reciproche, favorendo le sinergie e il perseguimento di obiettivi e target condivisi. Di contro, la prossimità e la consuetudine, se mal indirizzate, possono essere fonte di conflitti di interesse e di scelte e azioni che si allontanano dai fini istituzionali di natura

⁵ Nella realtà anche la terza caratteristica non trova pieno riscontro nella FGR, visto che solo una parte dei Membri del CdA e dell'Assemblea è nominata o designata da pubbliche amministrazioni.

⁶ Art. 1.comma 1 del D.lgs. 33 del 2013.

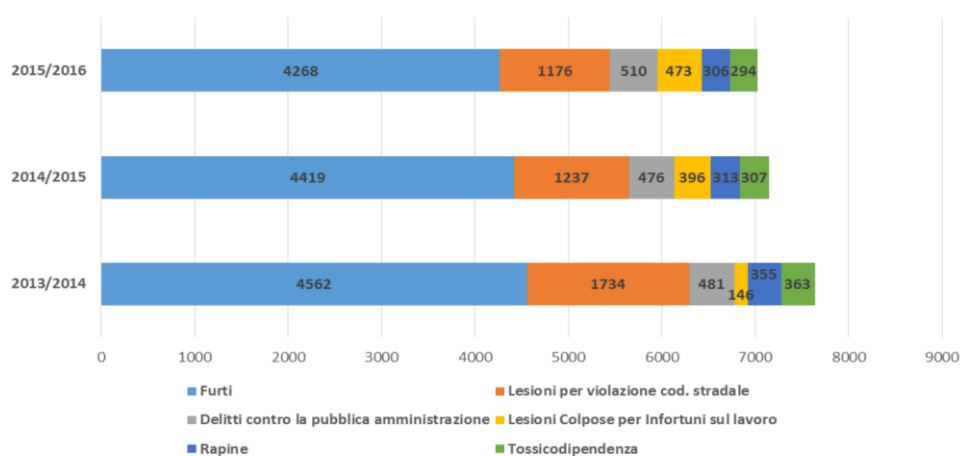
⁷ Relazione finale del 2009 del gruppo GRECO, Gruppo di stati contro la corruzione istituito in seno al Consiglio d'Europa con la finalità di procedere a un processo di valutazione reciproca in termini di pressione tra pari, con la formulazione di raccomandazioni finalizzate ad adeguare le prassi operative e organizzative alle migliori pratiche emerse.

più generale. Diventa in questa direzione importante che vi siano strumenti di monitoraggio e contrappesi (meccanismi decisionali, codici di comportamento, modalità di rendicontazione) in grado di valorizzare e stimolare le implicazioni positive, limitando e prevenendo le possibili devianze e ripercussioni negative.

Il secondo elemento di contesto è rappresentato dal rapporto privilegiato e prevalente che la FGR ha con le Amministrazioni pubbliche e con il sistema più ampio degli organismi da queste partecipati, che rappresentano il milieu di riferimento del proprio operato. Una fetta importante dell'economia del territorio pavese è influenzata e, per certi versi, trainata dall'attività e dai traboccamenti economici, ma non solo, che queste realtà determinano sugli altri operatori e attori sociali. La FGR si muove in questo contesto, avendo le principali Amministrazioni pubbliche del territorio come interlocutori: in diversi casi come Enti partecipanti alla propria struttura organizzativa e amministrativa, in altri come committenti di servizi, in altri ancora come semplici soggetti di confronto e stimolo scientifico e propositivo. Gli stessi membri degli Organi della FGR sono di frequente dipendenti o amministratori di altre Istituzioni pubbliche del territorio, condividendone e conoscendone quindi finalità, logiche operative e modalità di funzionamento.

Tali elementi di contesto attribuiscono rilevanza centrale, nel valutare i rischi corruttivi e, più in generale, il possibile emergere di fenomeni di *maladministration*, alle fattispecie che coinvolgono la Pubblica amministrazione e le sue modalità operative, tra cui rientrano ad esempio: la corruzione, la concussione, il peculato, la turbativa d'asta, l'abuso d'ufficio, l'indebita induzione a dare o promettere utilità, il conflitto d'interesse. Si tratta, secondo i dati forniti dalla Procura di Pavia (Fig.1), della terza tipologia di reato in Provincia per numerosità (in termini di denunce), peraltro in crescita nel periodo considerato dall'analisi (2010-2016), e, di conseguenza, di un fattore di riferimento a cui porre particolare attenzione nelle valutazioni che seguono.

Figura 1. Principali tipologie di reato sul totale dei reati denunciati⁸



⁸ Fonte: Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario della Provincia di Pavia, 2017, *Bilancio Sociale 2016*, Pavia.

Contesto interno e valutazione dei rischi

Questa sezione del documento è finalizzata a sintetizzare la governance e le modalità operative prevalenti della FGR al fine di addivenire ad una successiva valutazione delle aree e delle attività a maggior rischio di fenomeni devianti.

Dal punto di vista della composizione “societaria”, sono Enti fondatori della FGR: l’Università degli Studi di Pavia, la Provincia di Pavia ed il Comune di Pavia. Sono Partecipanti istituzionali i soggetti pubblici o privati che abbiano deliberato di attribuire alla Fondazione un conferimento mobiliare annuo, garantendolo per almeno un triennio, e siano stati ammessi dall’Assemblea della Fondazione con voto a maggioranza degli aventi diritto e con voto favorevole di almeno due Enti Fondatori. A inizio 2018 risultano essere Partecipanti istituzionali della FGR: ASM Pavia, CGIL Lombardia, Comune di Vigevano, Comune di Voghera. Si tratta di una composizione eterogenea, con una prevalenza di soggetti di matrice pubblica, di diversa connotazione territoriale e/o funzionale.

In termini di *mission*, sulla base di quanto previsto dallo Statuto,⁹ la Fondazione Romagnosi ha come scopo la promozione, lo sviluppo e la diffusione di una cultura qualificata e innovativa del governo locale. La FGR 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. Si tratta, nel complesso, di un insieme composito di attività, in cui rientrano sia forniture di servizi per le pubbliche amministrazioni, sia attività di natura più strettamente commerciale rivolte all’esterno,¹⁰ sia momenti di confronto e riflessione aperti a tutta la collettività. Sicuramente la FGR non esercita funzioni amministrative in senso stretto, ma si occupa di finalità e ambiti operativi che frequentemente si intrecciano con l’interesse generale del territorio di riferimento.

Dal punto di vista della Governance, i soggetti rilevanti sono rappresentati da:

- Il Presidente, che è responsabile della gestione ordinaria della Fondazione,¹¹ la rappresenta legalmente e ne indirizza e promuove l’attività. Il Presidente è eletto dall’Assemblea.
- Il Consiglio di Amministrazione, che si occupa della gestione straordinaria della FGR. Il CdA si compone di cinque membri: tre sono i rappresentanti degli Enti Fondatori che siedono nell’Assemblea; due, tra cui il Presidente, sono eletti dall’Assemblea con procedura stabilita dall’apposito Regolamento.
- L’Assemblea, che delibera su alcuni degli atti fondamentali per la vita della Fondazione e per il raggiungimento dei suoi scopi (Budget, bilancio di esercizio, adesione nuove Partecipanti, etc.). Fanno parte dell’Assemblea, con il Presidente della Fondazione, i rappresentanti designati

⁹ Informazioni di dettaglio possono essere derivate dal sito www.fondazioneromagnosi.it.

¹⁰ La FGR risulta a tal fine regolarmente iscritta al Registro imprese (REA) della Camera di Commercio di Pavia.

¹¹ Tra cui sono ricompresi gli acquisti di beni e servizi per importi inferiori a € 10.000.



dagli Enti fondatori e dai Partecipanti istituzionali, in ragione di un rappresentante per ciascun ente.

- Il Revisore dei Conti, che vigila sulla correttezza e sulla legalità della gestione della Fondazione.
- Il Comitato Scientifico, nominato dal CdA e presieduto dal Presidente, che svolge attività consultiva e propositiva nelle materie oggetto dell'attività della FGR.

Ad esclusione del Revisore dei Conti, la titolarità e partecipazione a tutti gli organi della FGR sono gratuite.

Nello sviluppare la propria azione, la Fondazione si basa, in primo luogo, sull'iniziativa volontaria 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. Operativamente, a inizio 2018, l'attività è supportata da una unità di lavoro subordinato part-time, a tempo determinato, che svolge un ruolo fondamentale di riferimento e coordinamento delle iniziative intraprese dalla FGR.

In generale, si può osservare come nell'ambito organizzativo così configurato, 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 (se non di diretto coinvolgimento) nelle scelte nei confronti degli Organi collegiali, 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 difficilmente applicabili a una realtà di dimensioni e natura così esigue e con responsabilità funzionali così concentrate.

Dal punto di vista dell'attività economico-finanziaria, e dei procedimenti considerati a maggiore rischio, il ciclo delle attività della FGR si sostanzia di quattro principali macro-componenti:¹²

- Le entrate derivanti da conferimenti statuari versati dagli Enti Fondatori e Partecipanti Istituzionali.
- Le entrate derivanti da incarichi e commesse esterne (corsi di formazione, attività di assistenza tecnica, redazione di report, etc.).
- Le spese legate al personale dipendente.

¹² Va osservato che, rispetto ad altre tipologie di attività comunemente considerate a rischio, l'attività della FGR non si connota per la concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi o ausili finanziari a soggetti terzi. Altre aree considerate "obbligatorie" nelle usuali valutazioni del rischio previste dalla L. 190/2012 che non trovano riscontro nelle attività svolte dalla FGR sono quelle legate ad autorizzazioni e concessioni e ad attività di controllo, verifica ed ispezione. Queste componenti non sono quindi state considerate in questa fase di valutazione.



- Le spese legate a incarichi e collaborazioni, sia di natura ricorrente (consulenza contabile, revisione dei conti, etc.), sia collegate a progetti e attività specifiche (incarichi di docenza, attività di ricerca, redazione di documenti, etc.).

Tenuto conto delle più comuni prassi utilizzate per la valutazione e identificazione del rischio¹³ e verificato che, in termini oggettivi, riferibili all'esperienza storica, non sono ad oggi emerse segnalazioni, irregolarità, sanzioni o avvii di procedimenti disciplinari riguardanti l'attività della FGR, si possono fare le valutazioni che seguono.

Il rapporto con Enti fondatori e Partecipanti istituzionali, dal punto di vista dei conferimenti statuari, appare caratterizzarsi per un livello di rischio molto basso in quanto si ha a che fare con modalità di assegnazione e quantificazioni definite per Statuto e Regolamento (con quindi ridottissimi margini di discrezionalità) e sottoposte al vaglio degli Organi. Si tratta peraltro di decisioni ampiamente controllate nell'ambito dei soggetti concedenti, sia in termini di procedimenti adottati (atti convenzionali, modalità di approvazione), sia di obblighi di rendicontazione e trasparenza.

La fase di gestione dei contratti attivi appare altresì caratterizzarsi per un basso livello di rischio. La tipica connotazione della FGR come ente senza scopo di lucro lascia ridotto spazio alla possibilità che vi siano margini e interessi per gli operatori interni per esercitare pratiche corruttive e/o di indebita pressione a contrarre. Tale considerazione è avvalorata dalla entità media normalmente modesta di tali rapporti contrattuali e, anche in questo caso, dalla pubblicità/controllo a cui sono sottoposti se l'ente responsabile è un'Amministrazione pubblica o una Società controllata.

La fase di stipula di contratti di lavoro subordinato presenta un livello di rischio medio/basso. Da una parte, si tratta, almeno potenzialmente, di rapporti di una certa rilevanza, sia in termini di ammontare, sia di durata. Potrebbero quindi crearsi le convenienze per logiche di scambio e contiguità di interessi che devino da quelli generali della FGR, ispirati a efficienza, competenza e buona gestione. Va di contro osservato che l'esiguità numerica dei rapporti in essere (1 contratto part-time per la Responsabile della segreteria generale), e di quelli sinora stipulati,¹⁴ riducono di molto l'entità del rischio. Gioca in questa direzione anche il fatto che la responsabile di Segreteria Generale, proprio in quanto unica dipendente, assume un ruolo cruciale nella buona riuscita dell'attività giornaliera della FGR, costituendo questo stesso fatto un ulteriore potente incentivo a selezionare al meglio e senza devianze il personale coinvolgibile.

La fase di gestione dei rapporti contrattuali passivi (collaborazioni, incarichi, affidamento servizi e forniture) presenta anch'essa un livello di rischio medio/basso. Possono giocare a favore di comportamenti opachi e di un'accentazione dei rischi di scelte devianti la specificità di molte delle funzioni da svolgere e la discrezionalità prevista dal Regolamento di Amministrazione che attribuisce al Presidente, senza ulteriori specifiche, la potestà di contrarre sino a 10.000€. Tale valutazione è

¹³ Il concetto di rischio fa sempre riferimento a due elementi tra loro collegati: la probabilità del manifestarsi di un evento e il suo impatto. Nel caso dei fenomeni di *maladministration*, la probabilità è correlata principalmente ai seguenti aspetti: la discrezionalità del processo, la frazionabilità, la complessità, la tipologia di controllo applicato al processo; in termini di impatto vengono generalmente considerati: l'impatto economico; l'impatto reputazionale e l'impatto organizzativo.

¹⁴ Di fatto la FGR ha avuto, dalla sua nascita nel 2003, tre soli rapporti di lavoro dipendente, sempre a tempo parziale.



comunque attenuata dalla esiguità complessiva del bilancio della FGR e dei singoli rapporti contrattuali, che ridimensiona *ab origine* il vantaggio atteso di possibili comportamenti di *malagestio* e di perseguimento di interessi personali.

Rimane infine da richiamare una ultima fase, funzionale e orizzontale rispetto a tutte le altre quattro viste in precedenza, ovvero quella costituita dalla giornaliera gestione amministrativo - contabile, costituita in prevalenza dalle attività di incasso e di pagamento. Si tratta, anche in questo caso, di una fase a rischio medio/basso, determinato, da una parte, dalla possibilità di mettere in atto devianze e occultamenti nella gestione giornaliera delle operazioni, bilanciata dalla entità contenuta delle stesse e dalle modalità di esecuzione, generalmente di immediata tracciabilità.

4. Le misure già adottate

La Fondazione Romagnosi non ha in origine attivato un modello di organizzazione e gestione ai sensi del D.lgs. 231/2001, in quanto ritenuto ridondante rispetto alla propria struttura organizzativa. Le stesse Linee guida ANAC¹⁵ hanno esplicitamente previsto che nell'ipotesi in cui *“una società non abbia adottato un modello di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 è tenuta, a maggior ragione, a programmare e ad approvare adeguate misure allo scopo di prevenire i fatti corruttivi in coerenza con le finalità delle legge n. 190/2012 e secondo le modalità sopra indicate. Le misure sono contenute in un apposito atto di programmazione, o Piano, da pubblicare sul sito istituzionale. Dette misure è opportuno siano costantemente monitorate anche al fine di valutare, almeno annualmente, la necessità del loro aggiornamento”*. E' a questo schema attuativo che si è dall'inizio ispirata la FGR.

Numerose sono state infatti nel corso degli anni le misure organizzative, gestionali e operative che sono andate ad influire, più o meno direttamente ed in maniera finalizzata, sui fattori di rischio precedentemente evidenziati. Se ne propone qui di seguito un quadro di sintesi, rimandando per approfondimenti alle precedenti versioni delle Linee d'azione e alle relative relazioni di attuazione disponibili sul sito istituzionale www.fondazioneromagnosi.it.

Trasmissione di informazioni sistemiche ai principali interlocutori della FGR: 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 generale della FR, prevenendo qualsiasi rischio di sorprese ex-post. Il budget e il consuntivo sono trasmessi anche alla Prefettura di Pavia, che svolge un ruolo di controllo e monitoraggio rispetto alle Fondazioni operanti sul territorio. Più di recente, 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, ISTAT). La FGR ha sempre risposto con eshaustività e tempestività a tali richieste, che sono divenute

¹⁵ Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015.



strumenti di monitoraggio in continuo del proprio quadro organizzativo e funzionale. *Aree di rischio coinvolte*: tutte.

Modificazione statutaria (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 (in precedenza non presente) • la predisposizione del budget annuale, prima non previsto. *Aree di rischio coinvolte*: tutte.

Adozione Linee d'azione per la trasparenza, l'efficienza nella gestione e la prevenzione della corruzione (2013): hanno rappresentato lo strumento per affermare modalità operative ispirate a criteri di maggiore formalizzazione, con attenzione esplicita anche ad alcuni dei temi tipici trattati dalle normative in tema di trasparenza e buona gestione. *Aree di rischio coinvolte*: tutte.

Individuazione Responsabile Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (2013): individuazione del soggetto responsabile, tenendo conto di quanto previsto dalla Linee guida Anac. *Aree di rischio coinvolte*: tutte.

Creazione della sezione del sito "Gestione trasparente" (2013): i visitatori hanno la possibilità di trovarvi i principali atti gestionali e, più in generale, la documentazione ritenuta idonea a soddisfare, secondo i già citati principi di proporzionalità e adeguatezza, i requisiti previsti dal decreto trasparenza D.lgs. n. 33 del 2013. *Aree di rischio coinvolte*: tutte.

Separazione di funzioni e controlli trimestrali del Revisore: si è progressivamente affermata una più netta separazione/segregazione di funzioni tra l'organo che *autorizza* la spesa (Presidente o CdA), 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. Dal 2016, è stata introdotta in maniera sistemica, a chiusura dell'iter amministrativo-contabile, la richiesta di riscontro di avvenuta ricezione del pagamento da parte dei fornitori. *Aree a rischio coinvolte*: gestione amministrativo-contabile.

Adozione del Regolamento incarichi, collaborazioni e acquisizioni beni e servizi (2016): esso ha formalizzato e sistematizzato le procedure applicate in questo campo, contribuendo a incrementare la trasparenza e a ridurre la discrezionalità nei meccanismi selettivi. In particolare, il Regolamento prevede procedure più formalizzate e complesse al crescere delle entità economiche coinvolte, rivedendo comunque al ribasso le soglie fissate dal Codice appalti. *Aree a rischio coinvolte*: gestione dei rapporti contrattuali passivi, gestione amministrativo-contabile.



Adozione del Regolamento per il reclutamento del personale dipendente (2016): ha contribuito ad affermare i principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità nei processi selettivi del personale. *Aree a rischio coinvolte*: contratti di lavoro subordinato.

Adozione del Codice di Comportamento della Fondazione (2016): strumento atto a favorire la prevenzione dei fenomeni di corruzione e a contrastare i fenomeni di illegalità. Il Codice, più in generale, si propone di affermare e fissare in un documento unitario i principi di efficienza, diligenza, correttezza, lealtà, integrità e trasparenza dei comportamenti che devono animare chi opera all'interno della Fondazione e chi con essa intrattiene rapporti istituzionali e professionali. *Aree di rischio coinvolte*: tutte.

Adozione di un meccanismo di accesso agli atti e di segnalazione illeciti e violazioni attraverso il sito internet della FGR (2017): rende disponibile un canale diretto e immediato per chieder conto di qualsiasi informazione relativa alla gestione della FGR. *Aree di rischio coinvolte*: tutte.

Attività formativa e di approfondimento: è stata svolta in maniera continuativa attività formativa, convegnistica e anche pubblicistica sui temi della prevenzione della corruzione e della trasparenza a cui hanno sistematicamente preso parte i dipendenti e molti dei rappresentanti degli Organi coinvolti nell'attività della FGR. Il dettaglio delle attività formative è disponibile sul sito istituzionale: www.fondazioneromagnosi.it. Si segnala come tale attività abbia contribuito a creare un network di relazioni e di confronto con gli operatori delle principali tipologie di amministrazioni che operano sul territorio e che si interfacciano con temi simili, tra cui: Comuni, Provincia, Università, Prefettura, ASM, Ospedali, Guardia di Finanza, Ufficio Dogane, Ordini professionali. Le risultanze degli approfondimenti svolti sono state raccolte in due volumi curati da tre Membri del Comitato Scientifico della FGR: "Trasparenza e anticorruzione: la nuova frontiera del manager pubblico" e "Trasparenza e anticorruzione tra enforcement e risk management", entrambi editi da Pavia University Press. *Aree di rischio coinvolte*: tutte.

5. Le misure 2018 - 2020

L'articolato e mirato quadro di misure sinora adottate fa ritenere l'attuale modello operativo in linea con le prescrizioni normative e pienamente corrispondente alle caratteristiche quali-quantitative di una realtà come la FGR, con un unico dipendente (a tempo parziale), con Organi che ricoprono il proprio ruolo in maniera gratuita e con una dimensione media complessiva delle risorse economiche gestite in un anno sinora stabilmente al di sotto dei centomila euro. Non mancano però interventi integrativi che possono essere messi in previsione nelle diverse aree di rischio al fine di garantire il miglioramento continuo della propria azione.

Misure per aree di rischio

Rapporti con Enti Fondatori e Partecipanti Istituzionali



Verrà garantito in maniera continuativa il flusso di dati e informazioni sui fatti gestionali della FGR, sia per i casi previsti dallo Statuto e dai Regolamenti, sia su specifiche richieste, al fine di assicurare trasparenza e massima fiducia nei rapporti reciproci.

Verrà posta attenzione alle nomine in scadenza a maggio 2018, al fine di valutare congiuntamente eventuali cause di incompatibilità/inconferibilità. Su questo tema, pur non essendosi concretizzata la delega prevista dalla Legge Madia, è certamente auspicabile una maggiore contestualizzazione e differenziazione delle nuove prescrizioni a scapito della indeterminatezza e tortuosità che le ha fino ad ora caratterizzate.

Si presterà particolare attenzione alla collaborazione e interazione con gli altri interlocutori del territorio sulle questioni chiave della prevenzione della corruzione e della buona amministrazione. Ciò può avvenire, ad esempio, attraverso la partecipazione alla giornata della trasparenza degli Enti Fondatori e Partecipanti istituzionali, al fine di favorire lo scambio di informazioni e buone prassi sui temi coinvolti, quasi sempre di interesse comune.

Verrà data piena applicazione al Codice di Comportamento nelle numerose parti in cui si occupa del rapporto di collaborazione con gli Enti fondatori e i Partecipanti istituzionali.

Fase di gestione dei contratti attivi

Verrà data piena applicazione al Codice di Comportamento nelle parti in cui si occupa di incarichi e rapporti con soggetti terzi, con particolare riferimento alla gestione dei conflitti d'interesse.

Verrà garantito accesso, su richiesta e tenendo conto dei limiti previsti dalla legge, alle informazioni e ai dati relativi ai rapporti attivi che coinvolgono la FGR.

Fase di gestione dei contratti passivi

Verrà data piena applicazione al regolamento adottato nel 2016. A riguardo, verrà destinata una particolare attenzione alla possibilità di creare degli Albi fornitori della FGR per le funzioni e attività riguardo alle quali si ricorre più frequentemente all'esterno (formazione, coordinamento scientifico, etc.).

Verrà data piena applicazione al Codice di Comportamento nelle numerose parti in cui si occupa di incarichi e rapporti con soggetti terzi, con particolare riferimento alla gestione dei conflitti d'interesse.

Verrà mantenuta la pubblicazione degli avvisi e degli estremi degli incarichi (descrizione attività, costo lordo, data incarico, CV o profilo dell'incaricato) sul sito "Gestione trasparente".

Verrà garantita una adeguata rotazione dei commissari nelle valutazioni non effettuate direttamente dal CDA.

Verrà messo in atto un monitoraggio delle procedure, derivando indicazioni riguardo a: incarichi e contratti stipulati direttamente, altre procedure adottate, membri coinvolti nelle commissioni, numero di partecipanti alle procedure aperte.



Fase di stipula di contratti di lavoro subordinato

Verrà data piena pubblicità nel sito “Gestione trasparente” ai rapporti in essere e alle procedure adottate per la selezione.

Verrà messo in atto un monitoraggio delle procedure, derivando indicazioni riguardo a: contratti stipulati, membri coinvolti nelle commissioni, numero di partecipanti alle procedure aperte.

Gestione amministrativo – contabile

Verrà mantenuta l’attuale separazione di funzioni, nonché la prassi dei controlli trimestrali del Revisore che hanno sinora garantito la prevenzione di malfunzionamenti e criticità particolari.

Verrà mantenuta la pubblicazione dei principali documenti gestionali sul sito “Gestione trasparente”.

Misure orizzontali

Trasparenza

Per quanto, come detto nell’analisi di aggiornamento normativo, la FGR non sia più tenuta all’applicazione dei contenuti del decreto trasparenza (D.lgs. 33/2013), si ritiene comunque importante garantire una adeguata visibilità e possibilità d’accesso ai principali dati gestionali della FGR. Le informazioni che si ritiene necessario fornire direttamente sul sito, garantendo aggiornamenti periodici, sono le seguenti:

- Statuto e Regolamenti
- Bilanci (corredati di relazioni di accompagnamento e di revisione da parte del Revisore dei Conti)
- Quadro della governance
- Linee d’azione per la trasparenza e l’efficienza nella gestione e prevenzione della corruzione (con i relativi monitoraggi annuali)
- 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
- Informazioni dettagliate sull’attività formativa e scientifica svolta

Ciò non esclude l’accessibilità ad altri atti e informazioni ritenuti meritevoli di attenzione da parte di soggetti esterni che, direttamente o indirettamente, abbiano interesse nelle attività della Fondazione. Riguardo ad essi, come già evidenziato, è stato dato seguito a partire dal 2017 alle previsioni in tema di accesso civico agli atti introdotte col nuovo art. 5 del D.lgs. 33/2013, tenendo adeguatamente conto dei limiti stabiliti dal successivo art. 5 bis. Tale prospettiva di accessibilità “su richiesta”, secondo modalità



e standard prefissati, appare essere un passaggio importante per garantire un'adeguata trasparenza senza appesantire eccessivamente le prassi operative interne.

Formazione

La FGR considera l'attività formativa e di sensibilizzazione sui temi della corruzione e della trasparenza una propria priorità assoluta, pienamente in linea come la mission statutaria e con il rilievo che tali temi assumono nell'agenda politico-istituzionale dei governi locali. L'attività verrà rivolta sia al versante dell'offerta di attività formative indirizzate ai dipendenti della Pubblica amministrazione, sia a momenti di aggiornamento del personale della Fondazione, sia ad altre attività di più ampio respiro in collaborazione con gli altri soggetti rilevanti del territorio (convegni, pubblicazioni, presentazioni di libri, definizione di buone prassi, etc.).

Verrà stimolata la partecipazione all'attività predetta da parte di tutti i destinatari delle presenti Linee d'azione.

Attività di vigilanza

La Fondazione, considerata la struttura organizzativa di dimensioni contenute, non ha sinora istituito un Organismo di vigilanza in quanto ritenuto sovradimensionato. L'attività ordinaria della Fondazione e del RPCT 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*¹⁶; al controllo della Prefettura per quanto riguarda le nomine e i principali atti gestionali.

Tale insieme di elementi pare sufficiente a garantire forme di verifica incrociata rispetto ad un insieme di attività caratterizzate da dimensioni contenute e limitata complessità. Potrà essere valutata la possibilità, nel triennio considerato dalla presenti Linee, di mettere in atto collaborazioni e sinergie con altre realtà similari (ad esempio Fondazioni o altri organismi partecipati di ridotte dimensioni) per arrivare a forme di vigilanza congiunta che possano raggiungere il risultato, sfruttando le economie di scala e limitando gli aggravii economici e operativi.

Tutela del dipendente che segnala illeciti

¹⁶ Come esplicitamente previsto dalle più recenti Linee ANAC (Determinazione n. 1134 dell'8 novembre 2017), le amministrazioni controllanti e partecipanti hanno due principali tipologie di compiti: - dare adeguata pubblicità relativamente al complesso degli enti controllati e partecipati; - vigilare sull'adozione di misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza e promuovere la loro attuazione.



Tutti i destinatari delle presenti Linee, ove ne ravvedano la necessità, hanno il dovere di inoltrare segnalazioni all'Autorità giudiziaria o contabile relativamente ad atti di malversazione e irregolarità riscontrati nell'attività che coinvolge la FGR. Il Codice di comportamento disciplina a sua volta le procedure di segnalazione di irregolarità, anche in riferimento a quelle penalmente o contabilmente non rilevanti.

Chiunque segnali illeciti o irregolarità non potrà in alcun modo essere rimosso o essere sottoposto a ritorsioni e penalizzazioni, dirette o indirette.

Fermo restando la valutazione di eventuali indicazioni/ precisazioni dell'ANAC che possano meglio adattarsi alle caratteristiche della Fondazione, a garanzia della Fondazione stessa, ma anche dell'indipendenza del ruolo del RPCT, si ritiene opportuno verificare la possibilità di estendere le procedure di segnalazione degli illeciti e le conseguenti misure di tutela attuate da uno o più enti / pa controllanti¹⁷, alla Fondazione, ampliando eventualmente il concetto di lavoratore dipendente anche a quello di collaboratore.

Monitoraggio

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

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.

¹⁷ Nella logica per cui 'In 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 26.