



Linee d'azione per la trasparenza, l'efficienza nella gestione e la prevenzione della corruzione Misure 2017-2019

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi (FGR)

Proposte da Franco Osculati¹, e approvate dal CdA della FGR del 20 febbraio 2017

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 Anac² 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'Autorità³, si è da subito inteso cogliere appieno lo spirito delle Linee ANAC quale ulteriore elemento per rafforzare e precisare quanto precedentemente attuato.

In questa direzione, le iniziative adottate dalla Fondazione sono state concepite con il duplice obiettivo: - di aumentare l'efficienza della gestione interna, rappresentando l'occasione per avviare una riflessione di tipo organizzativo gestionale; - di garantire una maggiore trasparenza e accesso ai fatti gestionali rilevanti. Nel contempo ci si è mossi nella consapevolezza/convinzione 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 si basa infatti su una organizzazione estremamente leggera, che rende necessaria e auspicabile un'applicazione della disciplina, peraltro in continuo divenire e di notevole complessità,⁴

¹ Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza della FGR. In seguito alle dimissioni del precedente RPC, d.ssa Bellavia, a decorrere dal 21 maggio 2016, il CdA della Fondazione, in data 20 giugno 2016, ha nominato come Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza il Prof. Franco Osculati, vicepresidente, senza deleghe operative, della FGR.

² 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.

³ Sia per quanto riguarda le funzioni svolte che i poteri di nomina dei vertici, che verranno riprese in seguito.

⁴ 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"



secondo principi di adeguatezza e proporzionalità.⁵ 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 presenti *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 2017 – 2019. 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. Il contesto

Le novità normative

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 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 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).

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)

⁵ 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).



Più di recente, 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. In particolare, l’art. 7 - “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza” contiene una delega al Governo per l’adozione di disposizioni integrative e correttive, operanti sui decreti legislativi nn. 33 e 39 del 2013, relativi rispettivamente, questi ultimi, agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni e alla disciplina su inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi presso le amministrazioni pubbliche e gli enti privati in controllo pubblico.

La summenzionata delega ha trovato attuazione nel Decreto legislativo n. 97 del 2016 che ha inciso in maniera rilevante sull’ambito soggettivo di applicazione della norma, stabilendo (nuovo art. 2-bis del D.lgs. 33/2013) che nel caso di associazioni e fondazioni (o altri enti di diritto privato comunque denominati) le diverse disposizioni previste si applichino solo 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 ha di fatto escluso la FGR dall’ambito di applicazione del D.lgs. 33/2013, in particolar modo se si considera il requisito relativo alla dimensione del bilancio annuale, che ha registrato un valore complessivo medio nell’ultimo triennio (2013-2015) pari a circa sessantacinquemila euro.⁶ Anche gli obblighi in termini di prevenzione della corruzione risultano essere sfumati (sempre in conseguenza per il summenzionato limite in termini di dimensione di bilancio), lasciando quindi gran parte delle successive declinazioni operative all’iniziativa propria e spontanea della Fondazione.⁷

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”.⁸ 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 contesto di riferimento dell’operato della FGR ha due caratteri distintivi prevalenti.

⁶ Per una verifica puntuale è possibile fare riferimento ai bilanci annuali caricati nella sezione “Gestione trasparente” del sito istituzionale della Fondazione.

⁷ Il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (Determinazione ANAC 831 del 3 agosto 2016), nella sezione sui Soggetti tenuti all’adozione di misure di prevenzione della corruzione (§ 3), prevede che solo le Fondazioni con bilancio > a cinquecentomila euro siano tenute ad adottare misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n.231. Lo stesso PNA 2016 prevede di adottare a breve delle apposite Linee Guida che, modificando la determinazione n.8/2015, vadano a mettere ordine in un quadro di disposizioni assai complesso e in continuo divenire.

⁸ Art. 1.comma 1 del D.lgs. 33 del 2013.



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 gestito, 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 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 controindicazioni.

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 alcuni 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 funzionali.

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,⁹ della terza tipologia di reato in Provincia per numerosità (in termini di denunce), peraltro in crescita nel periodo considerato dall’analisi (2010-2013), e, di conseguenza, di un fattore di riferimento a cui porre particolare attenzione nelle valutazioni che seguono.

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.

⁹ Cfr. Su questo punto: Università di Pavia, *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2016-2018 e Programma Triennale per la Trasparenza e l’Integrità 2016-2018*, Pavia.



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 2017 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 pubblici, di diversa tipologia territoriale e/o funzionale.

In termini di *mission*, sulla base di quanto previsto dallo Statuto,¹⁰ la Fondazione Romagnosi 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. 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,¹¹ 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,¹² 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 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.

¹⁰ Più specifiche informazioni di dettaglio possono essere derivate dal sito www.fondazioneromagnosi.it.

¹¹ La FGR risulta a tal fine regolarmente iscritta al Registro imprese (REA) della Camera di Commercio di Pavia.

¹² Tra cui sono ricompresi gli acquisti di beni e servizi per importi inferiori a € 10.000.



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 2017, l'attività è supportata da una unità di lavoro subordinato part-time, a tempo determinato.

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, il ciclo delle attività della FGR si sostanzia di quattro principali macro-componenti:

- 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 uscite legate al personale dipendente
- Le uscite 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.).¹³

Rispetto a tali fasi, e tenendo conto delle più comuni prassi utilizzate per la valutazione e identificazione del rischio,¹⁴ 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

¹³ Va osservato che, rispetto ad altre tipologie di spesa 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. Queste componenti non sono quindi state considerate in questa fase di valutazione.

¹⁴ 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.



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,¹⁵ 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 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.

3. 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 eccessivo rispetto alla propria struttura organizzativa. Le stesse Linee guida Anac¹⁶ 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*

¹⁵ Di fatto la FGR ha avuto, dalla sua nascita nel 2003, tre soli rapporti di lavoro dipendente, sempre di tempo parziale.

¹⁶ Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015.



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 coerentemente 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. 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, ISTAT). La FGR ha sempre risposto con esautività e tempestività a tali richieste, che sono divenute 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 (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 Dlgs. 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 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 (fine 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.

Attività formativa: è stata svolta in maniera continuativa attività formativa, convegnistica e anche pubblicitaria 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. *Aree di rischio coinvolte*: tutte.

4. Le misure 2017 - 2019

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, 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.

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" dei rapporti in essere e delle 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. Riguarda ad essi verrà 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

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



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

Attività di vigilanza

La Fondazione, considerata la struttura organizzativa leggera, non ha sinora istituito un Organismo di vigilanza in quanto ritenuto sovradimensionato. L'attività ordinaria della Fondazione e del RPC in questo campo sono comunque soggette ad almeno quattro forme di etero controllo/verifica: al vaglio del Cda e dell'Assemblea per tutti gli atti che prevedono un passaggio ufficiale presso gli Organi; al controllo del Revisore dei Conti Unico che ha lo scopo di vigilare sulla correttezza e legalità della gestione della Fondazione e di accertare la regolare tenuta delle scritture contabili e la coerenza dell'organizzazione amministrativa; al controllo e alla verifica degli Enti fondatori e Partecipanti istituzionali, che si esplica sia attraverso la partecipazione agli Organi, sia attraverso la richiesta periodica di documentazione, sia attraverso la promozione *dell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza*¹⁷; 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

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 RPC, , 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

¹⁷ Come esplicitamente previsto dalle Linee Anac, pagina 5.



controllanti¹⁸, 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 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. Ciò anche nel quadro degli adempimenti, in corso di definizione, relativi alla sottoscrizione dei protocolli di legalità.

¹⁸In mancanza di una specifica previsione normativa relativa alla tutela dei dipendenti che segnalano illeciti nelle società...le amministrazioni controllanti promuovono l'adozione da parte delle società di misure idonee ad incoraggiare il dipendente a denunciare gli illeciti di cui viene a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro, avendo cura di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante dalla ricezione e in ogni contatto successivo alla segnalazione...' Linee Guida Anac, pag 16.