

RELAZIONE DELL'ORGANISMO DI GARANZIA

DELLA FONDAZIONE ONAOSI

ANNO 2017

Approvata nella seduta del 21 dicembre 2017

Nel corso del corrente anno, l'Organismo di Garanzia della Fondazione Onaosi si è riunito in data 10/03/2017, 30/06/2017 e 06/10/2017 e il 21/12/2017, e tutti i verbali una volta approvati dall'Organismo sono stati inseriti anche ai fini degli obblighi informativi di cui alle disposizioni attuative dell'art. 5, comma 2 del Codice Etico, nel sito ufficiale della Fondazione al link amministrazione trasparente.

Nel corso delle suddette riunioni sono stati svolti plurimi approfondimenti anche in ordine alla rimodulazione della struttura organizzativa adottata in forza delle Delibere del Consiglio di Amministrazione n. 181 e 182 del 2016.

Sono stati assolti gli obblighi di monitoraggio in tema di trasparenza e rispetto del Codice Etico fornendo, ove richiesto, anche il necessario supporto sia agli organi di vertice che del Responsabile per la trasparenza e integrità.

Nel dettaglio, tali iniziative hanno condotto a rilevare alcune carenze connesse alla pubblicazione di dati curriculari di due componenti degli organi di indirizzo e di un consulente, che a seguito della segnalazione anche del RPTI sono stati forniti dagli interessati.

Di conseguenza, attualmente, a tutti i nominativi pubblicati corrisponde il relativo *curriculum*.

Nel corso delle riunioni si è avviato un percorso volto a dar vita nel corso del 2017 ad un seminario di approfondimento sul tema della applicazione della più recente normativa in materia di trasparenza, integrità e prevenzione della



corruzione alle fondazioni private impegnate nel campo della previdenza e assistenza a cui la Fondazione ONAOSI va ascritta.

Tale percorso ha condotto l'OdG a prendere contatti sia con l'ANAC che con il mondo accademico al fine di un coinvolgimento in questa iniziativa di approfondimento e formazione del personale interessato della Fondazione

Tale programmazione è stata condivisa anche con il Direttore Generale Dr. Carena che con la Presidenza della Fondazione.

All'esito della riunione del 06 ottobre 2017 è stata quindi definitivamente fissata la data ed il programma del seminario che ha avuto luogo in data 22 novembre 2017 alla presenza del Presidente, Dr. Zucchelli, del Direttore Carena e di gran parte del personale, coinvolto anche in diretta *streaming*, collegata presso tutte le sedi nazionali della Fondazione.

Qui di seguito si riporta la relazione di sintesi del Prof. Calvieri, presidente dell'OdG, che ha moderato i lavori e che risulta già pubblicata nel sito.

“L’Impatto della normativa sulla trasparenza Integrità e Prevenzione della corruzione sulle Amministrazioni Pubbliche e sugli Enti Privati esercenti funzioni pubbliche

Perugia 22 novembre 2017

La Costituzione Repubblicana disciplina in forma essenziale i principi costituzionali in materia di attività ed organizzazione della Pubblica Amministrazione.

Tuttavia i mutamenti profondi che l'insieme dei principi e dei valori costituzionali, hanno avuto sul modo di intendere l'assolvimento di pubbliche funzioni ci porta a cogliere le trasformazioni dello stesso concetto di Pubblica Amministrazione.

Questo nel quadro di uno Stato democratico pluralista diviene qualcosa di ben diverso dalla idea di un'Amministrazione volta all'esclusivo esercizio di poteri autoritativi, ma



si piega all'idea di un'Amministrazione di prestazione intesa come funzione, chiamata a svolgere attività volte alla realizzazione di finalità di interesse generale e funzionali al benessere della collettività.

In questo contesto, già delineato nel secolo scorso da Hauriou e Duguit, le moderne forme di Stato subordinano alla legge, non solo i cittadini ma anche le Amministrazioni pubbliche. E una svolta decisiva in questa direzione è offerta dalla stessa forma di Stato sociale che impegna direttamente i poteri pubblici alla soddisfazione di interessi generali in vista del raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale tra tutti i membri della collettività nazionale.

Da qui lo sviluppo di quei principi costituzionali in materia di amministrazione pubblica, Statale, Regionale e locale che, come vedremo, si estendono anche soggetti privati impegnati nell'esercizio di funzioni pubbliche.

Certo poche ed essenziali sono le disposizioni costituzionali al riguardo, ma sufficienti a tracciare quelle regole generali e orientative della legislazione in materia.

La II° sezione del libro III della nostra Costituzione offre quindi un quadro da cui certamente si possono trarre sia il principio di responsabilità, quello di imparzialità e di buon andamento, riferiti al piano organizzativo ed a quello funzionale connesso all'attività amministrativa.

E se fosse passata la più recente proposta di revisione costituzionale bocciata dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, avremo oggi chiaramente inserita tra questi principi anche la trasparenza.

E' infatti attraverso questo enunciato che si offre un'ulteriore attuazione all'imparzialità ed al buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost., assicurando cioè la massima circolazione possibile delle informazioni all'interno del sistema amministrativo, ma anche fra quest'ultimo ed il mondo esterno.

*Se oggi la Trasparenza non trova espresso riconoscimento in Costituzione, tuttavia risulta da tempo inserita nella stessa legge sul procedimento amministrativo, la legge 241/1990 (come modificata dalla L. n. 15/2005), che all'art. 1 ci dice che: « l'attività amministrativa, persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità (cioè volto all'efficienza, intesa come ponderazione dei risultati conseguiti con le risorse utilizzate) di efficacia (cioè ponderazione dei risultati conseguiti con gli obiettivi che si erano prefissati), (ma anche) di pubblicità e **trasparenza**, secondo le modalità previste dalla legge, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario¹ ».*

L'impatto di tali nuovi principi è senz'altro dirompente rispetto ad arcaici sistemi fondati sull'autoreferenzialità e sull'inaccessibilità degli apparati amministrativi.

La trasparenza influisce infatti, sia sul piano procedimentale, allargando il raggio della accessibilità agli atti delle Pubbliche Amministrazioni, ma anche sul piano organizzativo.

Infatti, è attraverso la trasparenza che si assicura la massima circolazione possibile delle informazioni e da qui la pubblicazione dei dati riferiti agli organi dirigenziali e di vertice, dei dati relativi agli incarichi in vigore per le Amministrazioni pubbliche sin dalla operazione trasparenza del 2008.

Con la legislazione successiva (L. 69 del giugno 2009, D.lgs. 150/2009 e quindi con lo stesso D.lgs. 33/2013, in attuazione della delega di cui alla L. 190/2012, come più di recente modificato dal D.lgs. 97/2016 – c.d. FOIA), si allargano sia la portata del principio di accessibilità che gli obblighi complessivi di diffusione delle informazioni in capo ad una pluralità di soggetti che non necessariamente coincidono con la stessa nozione di Pubblica Amministrazione.

¹ Non dimentichiamoci che proprio dall'ordinamento sovranazionale si ricavano i principi di base che in materia di servizi pubblici concorrono a determinare la selezione dei contraenti sulla base di modalità ispirate alla trasparenza, pubblicità e non discriminazione.

Ed i punti principali di tale complesso percorso normativo possono riassumersi in estrema sintesi nei seguenti doveri:

- *pubblicità e trasparenza dei dati utili a consentire forme diffuse di controllo democratico sulle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse;*
- *pubblicazione dei dati e informazioni sui siti istituzionali;*
- *qualità e chiarezza delle informazioni;*
- *obblighi di durata delle pubblicazioni (5 anni), salvi i casi in cui la legge stabilisca diversamente;*
- *creazione di un'apposita sezione "Amministrazione trasparente" sui siti istituzionali;*
- *piano triennale per la trasparenza e l'integrità;*
- *pubblicazione dei curricula, stipendi e incarichi del personale dirigenziale e relativi aggiornamenti;*
- *accesso civico funzionale a consentire al cittadino la possibilità di pretendere la pubblicazione di atti e documenti in possesso delle P.A. ed accesso generalizzato funzionale a consentire la conoscenza di atti e documenti in possesso dell'Amministrazione.*

Ora, fatta questa premessa si evidenzia come ultima notazione ciò che la Fondazione ONAOSI ha concretamente posto in essere per dare attuazione, in un relativamente breve lasso di tempo, a tale nuovo assetto normativo.

Con Delibera del C.d.A. del 09 dicembre 2015 si è avviato un articolato percorso utile a dar vita all'interno della struttura organizzativa e con riferimento alle attività di natura pubblica, un impianto normativo ed organizzativo volto a valorizzare l'etica della trasparenza e dell'integrità da estendere a tutto il proprio personale connotato:

- *Pubblicazione di un Codice Etico al cui presidio è stato posto l'Organismo di Garanzia, presieduto dal sottoscritto Prof. Calvieri e composto dal Dottor Berardi e dalla dottoressa Termini, soggetti esterni selezionati al fine di monitorare e garantire l'attuazione del suddetto codice in base al regolamento specifico attuativo dell'art. 5 del Codice e dotato di un indirizzo di posta elettronica certificata dedicato, utile anche al fine dell'istituto del Wistleblowing;*
- *Ha fatto seguito il regolamento in materia di trasparenza e integrità con la nomina di un organo interno con funzioni di Responsabile IT;*
- *E' stato aperto l'apposito link "Amministrazione trasparente" sul sito istituzionale, dal quale è possibile attingere a tutti i principali atti e provvedimenti connessi con gli obblighi di pubblicità e trasparenza, compresi i curricula degli organi di amministrazione di vertice e dei relativi costi, compreso il calcolo del costo aggregato dell'intero personale, dei compiti dell'OdG e del relativo compenso e di tutti i verbali che l'Organismo ha assunto dalla sua costituzione.*

Insomma, una attuazione che si è mossa in sintonia sia con le determinazioni dell'ANAC, relative a soggetti qualificati dalle Linee guida n. 8 del giugno del 2015 tra i c.d. "altri enti privati partecipati" ed in coerenza con le stesse direttive dell'AdEPP, e che, ad avviso dell'OdG sta offrendo un interessante quadro di insieme, utile alla crescita della cultura della trasparenza e dell'integrità anche in seno a soggetti privati che svolgono funzioni di interesse pubblico collettivo e che potrà ulteriormente valorizzarsi una volta realizzato anche il processo di adozione ed attuazione dei modelli organizzativi ai sensi della legislazione posta dal D.lgs. 231 del 2001 e s.m.i. al fine di



rafforzare le buone prassi in materia di prevenzione dalla corruzione e di tutela della Fondazione da comportamenti non solo in danno, ma anche a vantaggio della stessa.

Da qui le ragioni del presente incontro a cui partecipano autorevoli colleghi dell'Università di Perugia particolarmente esperti in materia come il Prof. Enrico Carloni di cui si ricordano gli scritti sull'Amministrazione aperta e sulla trasparenza (totale) delle Amministrazioni, il Prof. Benedetto Ponti anche lui autore di numerosi scritti anche in cotutela con il Prof. Carloni in tema di trasparenza, intesa anche in un recente suo scritto, come fattore abilitante della stessa cittadinanza ed il Prof. Carlo Fiorio del Dipartimento di Giurisprudenza di cui mi piace ricordare il primo commento sistematico alla legge 231 del 2001”.

In particolare il Prof. Carloni nella sua relazione ha fatto il punto sulle principali novità che negli ultimi due anni hanno caratterizzato la normativa in materia.

Alla Legge n. 190 del 2012 e al D.lgs. n. 33 del 2013, ha fatto seguito il D.lgs. n. 97 del 25 maggio 2016, entrato in vigore il 23 giugno 2016, in attuazione della delega contenuta all'art. 7 della Legge n. 124 del 2015.

Con tale significativa riforma lo stesso concetto di trasparenza ne esce modificato, assumendo anche il significato di accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni allo scopo di offrire migliore tutela ai diritti dei cittadini e promuovere la partecipazione alle attività amministrative.

All'“accesso civico”, funzionale alla richiesta di ostensione e pubblicazione di informazioni o dati non presenti nell'apposito link della P.A., si è affiancato il FOIA (*Freedom of Information Act*) cioè una nuova forma di accesso generalizzato.



Con tale più incisiva modalità si consente ai cittadini di richiedere anche dati e documenti che le Amministrazioni non avrebbero l'obbligo di pubblicare.

Oltre a soffermarsi sui plurimi aspetti procedurali e di sostanza il Prof. Carloni sottolinea l'importanza di valutare non tanto il formalismo della norma, quanto la sostanza dei comportamenti da ispirare ai doveri di legalità ed al senso etico cui ogni soggetto impegnato in funzioni pubbliche deve orientare le proprie azioni.

Il Prof. Ponti ha invece fatto il punto sullo stato dell'arte dell'applicazione della normativa alle Fondazioni private (come ONAOSI) che assolvono a funzioni pubbliche di natura previdenziale e/o assistenziale.

Dalla articolata relazione, anche supportata per comodità di esposizione da alcune slide, si può cogliere la problematicità dell'applicazione dell'intero complesso della normativa a soggetti la cui configurazione soggettiva non rientra tra quelli appartenenti alle tradizionali amministrazioni pubbliche.

Anche dopo le linee guida ANAC di cui alla Determinazione n. 8/2015 non sono mancate alcune incertezze applicative alle fondazioni private.

Da qui la faticosa emersione dei doveri di trasparenza, integrità e prevenzione della corruzione anche nei confronti di soggetti formalmente privati, ma le cui funzioni sono destinate ad assolvere attività e interessi pubblicamente rilevanti.

In conclusione del suo articolato intervento, il Prof. Ponti ha illustrato le importanti novità derivanti dalla recentissima Deliberazione ANAC 1134/2017.

In forza di quanto delineato in tale presa di posizione dell'Autorità, ai sensi dell'art. 2 *bis* co. 3 del D.lgs. 33/2013 (come modificato dal D.lgs. 97/2016) rientrano tra i soggetti cui si applica la normativa sulla trasparenza le associazioni, le Fondazioni e altri Enti interamente privati non partecipati da Pubbliche Amministrazioni che da una parte abbiano un bilancio superiore a €.

500.000 e dall'altra siano affidatari di funzioni amministrative e/o di erogazione di servizi pubblici e di attività di produzione di beni e servizi a favore di Pubbliche Amministrazioni.

Per tali soggetti non è prevista l'adozione del PTPC e di altre misure di prevenzione della corruzione.

La disposizione di cui al punto 2.4 definisce poi le attività di pubblico interesse, fra cui certamente devono farsi rientrare quelle prestazioni di carattere previdenziale/assistenziale oggetto delle attività di ONAOSI.

Anche il Prof. Ponti evidenzia l'importanza delle prassi concrete in materia di trasparenza e integrità sottolineando come tali metodi di comportamento e buone prassi debbono essere intese come modalità concrete e operative e non di mera facciata.

Il Prof. Fiorio ha invece messo in stretta relazione la normativa sulla trasparenza e prevenzione della corruzione con le disposizioni di cui alla legislazione in tema di responsabilità penali delle società ed Enti *ex* D.lgs. 231/2001.

Tale articolata, puntuale ed interessante ricostruzione ha consentito di cogliere la differenza dei diversi ambiti in cui operano i due corpi normativi.

La disciplina sulla trasparenza, integrità e prevenzione della corruzione, riguarda infatti quei comportamenti che oltre ad "aprire" all'accesso della collettività dati e informazioni in possesso delle Amministrazioni pubbliche, risultano funzionali a prevenire fatti e/o comportamenti anche penalmente rilevanti "in danno" dell'amministrazione dell'Ente.

Invece, il corpo normativo ricavabile dai modelli organizzativi adottati in forza del D.lgs. n. 231/2001, sono volti a prevenire la configurabilità di quelle

fattispecie poste in essere “a vantaggio o nell’interesse” delle società o Enti coinvolti nella fattispecie penalmente rilevante.

Da qui l’importanza, più volte sottolineata anche da ANAC, di cogliere le possibili rilevanti interrelazioni tra i due corpi normativi.

I MOG della 231/01 (e s.m.i.) infatti, una volta adottati, consentono di fugare il coinvolgimento dell’Ente nel fatto reato posto in essere dagli organi dello stesso, ed al contempo costituisce il presidio sufficiente a non rendere nemmeno necessaria la redazione dei Piani di Prevenzione della Corruzione, per quanto riguarda i soggetti privati che pure assolvono funzioni pubbliche.

In questa prospettiva sottolinea l’opportunità che tali modelli rappresentano per Enti come ONAOSI, e ciò anche al fine di evitare le altrimenti possibili pesanti sanzioni economiche previste dalla normativa in caso di reato.

All’esito delle conclusioni del Prof. Calvieri si è quindi aperto un interessante dibattito a dimostrazione di come tali delicate problematiche siano state già ampiamente recepite sia dagli organi di vertice che dall’apparato organizzativo del personale di ONAOSI.

Ciò dimostra, a parere dell’OdG, la validità del pur semplificato quadro dispositivo posto in essere dalla Fondazione e delle misure sin qui adottate sulla base del Codice Etico e del relativo disciplinare attuativo.

Ulteriori valutazioni dovranno poi essere fatte nel corso del prossimo anno, al momento della piena attuazione della Delibera ANAC 1134 del 2017, che con riferimento alle Fondazioni previdenziali estende l’applicazione del regime del Enti di diritto privato di cui al co. 3, secondo periodo dell’art. 2 bis del D.lgs. 33/2013, con effetto dal 31 luglio 2018.



Entro tale data pertanto, oltre a quanto già puntualmente posto in essere da ONAOSI nel corso del 2016 e del corrente anno, dovrebbe essere adottato il documento unitario con cui sono individuate le misure del “modello 231”, che dovrà essere coordinato con il documento unitario complessivo della sezione dedicata alla trasparenza.

L'organismo precisa che nel corso del 2017 sino alla data odierna non sono pervenute segnalazioni all'indirizzo di posta elettronica all'uopo riservato.

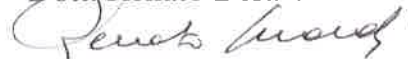
L'organismo di garanzia condivide ed approva all'unanimità la presente relazione.

Perugia, 21 dicembre 2017.

Prof. Avv. Carlo Calvieri



Dott. Renato Berardi



Dott.ssa Carmela Termini

