



PIANO TRIENNALE ANTICORRUZIONE

2016 – 2019

Il diritto, prima di essere norma e prima di concernere un semplice rapporto o una serie di rapporti sociali, è organizzazione, struttura e posizione della stessa società in cui si svolge e che esso costituisce come unità, come ente per sé stante.

Santi Romano

1 - Il Contesto normativo e organizzativo.

L'art. 1 comma 5 lettera a) della l. 6 novembre 2012, n. 190 (di seguito LA) stabilisce che gli Enti della pubblica amministrazione hanno l'obbligo di trasmettere *“un piano di prevenzione della corruzione che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio.”*

Tale obbligo si riferisce alla pubblica amministrazione così come individuata dall'art. 1 comma 2 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Tuttavia il Piano Nazionale Anticorruzione (di seguito PNA) ha esteso il medesimo obbligo agli enti privati in controllo pubblico, ossia: *“[devono redigere il Piano Triennale Anticorruzione] le società e gli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni, sottoposti a controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi.”*

Con circolare n. 24 del 26 giugno 2014 il Segretario generale del Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo invita la Fondazione a redigere il Piano Triennale Anticorruzione 2014 – 2016 (di seguito PTA).

Il Consiglio di Amministrazione in seduta del 7 luglio 2014 incaricò, ai sensi dell'art. 1 comma 8 LA, il dr Renzo Remotti, Presidente del Collegio dei revisori dei conti, a redigere il PTA, senza oneri aggiuntivi per la Fondazione. La prima versione del Piano scade il 1 Settembre 2016 e perciò si ritiene necessaria una puntuale revisione.



In via preliminare si deve individuare il fondamento giuridico, da cui scaturisce l'obbligo di redigere il PTA.

La Fondazione trova la propria origine nel r.d.l. 5 Novembre 1937, n. 2021, con denominazione Centro Nazionale di Studi Alfieriani, successivamente modificato con D.lgs. 29 ottobre 1999, n. 419.

Con tale provvedimento il Centro viene trasformato in Ente con personalità di diritto privato, ma sono mantenute le funzioni pubbliche (art. 3).

In attuazione all'art. 13 del decreto legislativo citato la Fondazione si è dotata di uno statuto di 24 articoli. Scopo dell'Ente è *“[...] promuovere e coordinare gli studi e le ricerche intorno alla vita e alle opere di Vittorio Alfieri, alla sua epoca e a quelle successive comunque influenzate dal suo retaggio, ai movimenti storici, culturali e politici che a lui si riferiscono.”* (art. 2 Statuto)

Organi della Fondazione sono (art. 4 Statuto):

Il Presidente, di nomina Governativa;

il Consiglio direttivo;

il Consiglio di Amministrazione, in prevalenza nominato da Enti locali;

il Collegio dei revisori dei conti, di nomina Governativa.

Da queste brevi considerazioni la Fondazione *“Centro Studi Alfieriani”* rientra tra gli enti privati, i cui vertici e componenti di organi interni sono nominati dalla pubblica amministrazione. Peraltro essa svolge, utilizzando anche finanziamenti pubblici, funzioni e servizi di natura squisitamente pubblica, quali la conservazione e la valorizzazione di beni pubblici culturali di elevato interesse nazionale e internazionale.

Conseguentemente su un piano dogmatico la Fondazione, limitatamente alla propria attività in materia di conservazione, valorizzazione e ricerca, può essere classificata quale *Organismo di diritto pubblico*, così come definito tra l'altro dalla Cassazione con sentenza a SS.UU. del 7 ottobre 2008, n. 24722. Peraltro con analoga pronuncia la Corte di Giustizia Europea con sentenza 15 maggio 2003 in causa C-214/2000 conclude che non è tanto la veste giuridica che conta, quanto l'effettiva realtà interna dell'ente e la sua preordinazione al soddisfacimento di un certo tipo di bisogni, cui addirittura anche le imprese a



struttura societaria sono in grado di provvedere, senza che venga in rilievo al riguardo la maggiore o minore quantità di spazio ad essi dedicato, visto che per la qualificazione di un ente come organismo di diritto pubblico non è necessario che il perseguimento di finalità generali assurga a scopo esclusivo, potendo coesistere con lo svolgimento, anche prevalente, di attività industriali o commerciali.

Peraltro l'allegato VI di cui all'art. 3 d.lgs. 18 Aprile 2016, n. 50 (di seguito Codice degli Appalti pubblici) inserisce espressamente gli Enti culturali e di promozione artistica tra gli Organismi di diritto pubblico, soggetti perciò al Codice degli appalti.

Tale inquadramento dogmatico ha riflessi sia sul piano della responsabilità penale sia amministrativa, compreso il danno erariale, da parte dei soggetti operanti in seno all'Ente.

Per ciò che riguarda il primo profilo il Titolo II del libro II del codice penale introduce i delitti contro la pubblica amministrazione. I reati indicati sono prevalentemente propri, ovvero affinché possano essere configurati è necessaria la qualità di pubblico ufficiale, di incaricato di un pubblico servizio o di esercente un pubblico servizio, così come definiti dagli artt. 357 ss. c.p.

Non sorgono dubbi che gli organi nominati dalla pubblica amministrazione rivestano per ciò stesso la qualità di pubblico ufficiale. Nella Fondazione tali sono, pertanto, il Presidente, i componenti dei Revisori dei conti, i membri di nomina pubblica del Consiglio di Amministrazione.

Per ciò che concerne, invece, i dipendenti della Fondazione e i membri del Consiglio di Amministrazione privati la questione è più complessa. Attualmente in organico la Fondazione ha un unico dipendente.

L'art. 358 c.p. sancisce: *“Agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio. Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale.”* Come scritto in precedenza l'attività della Fondazione ben può essere qualificata quale servizio pubblico. Date le mansioni proprie del dipendente si può concludere che lo stesso possa essere qualificato quale incaricato di un pubblico servizio, pur non escludendo che, in considerazione della natura ibrida della Fondazione, il medesimo, agli effetti della legge penale, possa essere considerato pubblico ufficiale.

I membri privati del Consiglio di Amministrazione possono essere qualificati, invece, incaricati di un pubblico servizio.



“Centro di Studi Alfieriani”
- ASTI -

Si ritiene, invece, di poter escludere l'applicabilità dell'art. 2635 c.c. (corruzione tra privati). Sancisce il primo comma: *“Gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, i quali, a seguito della dazione o della promessa di utilità, compiono od omettono atti, in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio, cagionando nocumento alla società, sono puniti [...]”*.

Anche questo reato ha natura propria e ha quale *ratio* la tutela della libera concorrenza. In riferimento all'art. 25 Cost., all'art. 1 c.p. e all'art. 14 c.c. delle disposizioni della legge in generale è fatto divieto di dare interpretazione *per analogiam* alla legge penale.

La Fondazione non è una società né ha un'attività commerciale con scopo di lucro e perciò non può essere considerata un soggetto economico sottoposto alle norme sulla concorrenza.

Si ritiene, invece, che i reati, per i quali è necessario predisporre misure di prevenzione, siano i seguenti:

1. Peculato (art. 314 c.p.);
2. Peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.);
3. Concussione (art. 317 c.p.);
4. Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.);
5. Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.);
6. Indebita induzione a dare o promettere utilità (art. 319-quater c.p.);
7. Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 c.p.);
8. Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.);
9. Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.);
10. Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione (art. 328 c.p.);
11. Reati previsti dagli artt. 160 ss. D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 s.m.i.

Poiché la Fondazione è stata inquadrata quale organismo di diritto pubblico si ritiene, sulla base della prevalente giurisprudenza amministrativa (e plurimis C.d.S. 23 gennaio 2006, n. 182, C.G.A. per la regione Siciliana, Sezione giurisdizionale 04/10/2005 n. 668, C.d.S. 12 ottobre 2010, n. 7393), che sia tenuta al rispetto della normativa in tema di contratti, lavori e forniture pubbliche. Il comma 16 art. 1 LA sancisce l'obbligo di introdurre nel PTA misure volte a garantire il rispetto del Codice degli Appalti, con particolare riguardo alla scelta del contraente. Poiché la Fondazione è comunque ente culturale si ritengono applicabili in base al principio di specialità le norme di cui all'art. 145 ss d.lgs. n.50/2016.

In ossequio al comma 5 art. 1 LA il presente Piano individuerà:

- 1 – una valutazione dei rischi, da cui possano emergere fatti di natura corruttiva;
- 2 – assetti e strategie organizzative volte a prevenire il fenomeno della corruzione;



3 – aspetti concernenti la formazione.

2 – Destinatari del Piano.

Sono destinatari del Piano:

Il Presidente;

Il Consiglio di Amministrazione e Direttivo;

Il Collegio dei Revisori dei conti;

I Dipendenti;

I Finanziatori, anche privati;

Chiunque, anche a titolo volontario, abbia maneggio dei fondi della Fondazione;

Chiunque, anche a titolo volontario, offra lavoro e assistenza alla Fondazione.

3 - Analisi dei rischi.

Con protocollo d'intesa tra il Comune di Asti e la Fondazione "Centro di Studi Alfieriani", approvato dalla Giunta Comunale in data 10/12/2013, l'ultimazione dei lavori di Palazzo Alfieri è stata affidata in via esclusiva al Comune di Asti. Di conseguenza l'area considerata a maggior rischio corruzione è venuta meno.

Peraltro, considerata la struttura organizzativa, l'entità del finanziamento e la missione della Fondazione, si ritiene che obiettivo del Piano sia ***mantenere l'organizzazione dell'ente, tale da rendere l'ambiente, entro cui agisce e si sviluppa, privo di situazioni di fatto e di diritto, da cui possano scaturire fatti di rilevanza penale e di altra natura atta a minare l'onorabilità dell'Ente medesimo. Per situazioni di fatto e di diritto s'intendono tutte le circostanze o gli accordi, compresa la formazione degli stessi, che in qualche modo erodono la stabilità di un'organizzazione, rendendola per ciò stesso più esposta a commettere illeciti di qualsiasi natura.***

Per queste ragioni, seguendo l'autorevole dottrina di Santi Romano (*L'ordinamento giuridico*, 1919), si ritiene che la prevenzione della corruzione, prima che attraverso norme giuridiche, pur necessarie, possa essere attuata solo attraverso un'organizzazione, intesa come *il complesso di risorse umane, finanziarie, strumentali orientate al conseguimento di obiettivi e attività stabilite da un regolamento avente forza vincolante.*¹

¹ Come è noto nel pensiero giuridico italiano ha prevalso la Scuola normativistica, fondata da H. Kelsen. Secondo tale orientamento l'ordinamento giuridico è rappresentato esclusivamente da una struttura gerarchica di norme primarie e secondarie. L'organizzazione non appartiene al diritto.



Nella Fondazione tre sono i livelli di rischio.

Prima di tutto il **livello economico**. La Fondazione non ha una produzione tale da garantire l'autofinanziamento. Essa dipende esclusivamente da finanziamenti pubblici o privati. Perciò un eccessivo indebitamento indebolisce la Fondazione che, per trovare le necessarie coperture, potrebbe essere indotta a ricorrere a operazioni illecite o a soggetti privati, che intrattengono attività illecite, oppure quanto meno a strumenti finanziari a rischio. D'altra parte è di tutta evidenza che un Ente no profit riesce ad attirare maggiori risorse solo se mantiene all'esterno un'immagine di alta onorabilità ed efficienza operativa. Entrambi questi due elementi verrebbero meno, se il grado d'indebitamento è eccessivo. Infine anche la missione dell'Ente non può essere garantita, perché i proventi devono essere utilizzati per estinguere i debiti.

Anche il **livello istituzionale** è fondamentale. La Fondazione è una realtà di piccole dimensioni, in seno alla quale interessi di varia natura, soggettivi e collettivi, convivono. È perciò necessario garantire un livello di conflittualità interna estremamente ridotto, se non assente. Peraltro una conflittualità interna elevata, prolungata per un tempo eccessivo, può comportare l'emersione di illeciti, anche di rilievo penale e inerenti l'oggetto del presente PTA.

Infine il **livello di missione** è un elemento di *accountability* sociale di alto rilievo, la cui sistematica violazione può essere indizio della commissione d'illeciti, con particolare riguardo al peculato (art. 314 c.p.). I fondi pubblici trasferiti alla Fondazione devono essere destinati alla razionale realizzazione della propria *mission*, che è, come detto, conservazione, valorizzazione di beni culturali e ricerca intorno l'opera e l'epoca di Vittorio Alfieri.

Questi saranno i livelli su cui si focalizzerà l'attenzione del presente PTA.

4 – Assetti e strategie organizzative volte a prevenire il fenomeno della corruzione.

Al fine di garantire un assetto organizzativo stabile e abbassare il rischio di commissione di illeciti si devono garantire tre equilibri interni, come descritto sotto.

4.1 - Equilibrio economico.

Il primo elemento di rischio individuato concerne la debolezza della Fondazione sotto il profilo economico. Perciò quali misure al fine di evitare ciò sono:

- Individuare un nucleo di Proventi certi, tali da garantire la copertura degli oneri fissi di derivazione per lo più da obbligazioni pluriannuali (costo del lavoro, consulenze etc.).



“Centro di Studi Alfieriani”

- ASTI -

- Garantire i pagamenti ai fornitori entro tempi ragionevoli e concordati.
- Organizzare, a decorrere dall’esercizio finanziario 2016, la tenuta delle scritture contabili così come previsto dagli artt. 2214 c.c. ss. Tale documentazione sarà tenuta in formato elettronico di cui all’art. 2215 bis c.c. con software open source.
- Introdurre il principio dell’equilibrio di bilancio. Si potrà ricorrere all’indebitamento solo per spese impreviste e indifferibili su autorizzazione del Consiglio di Amministrazione. In ogni caso contestualmente all’autorizzazione di indebitamento il Consiglio dovrà approvare una relazione finanziaria, che preveda un piano di rientro approvato dal Collegio dei Revisori dei conti;
- Mantenere le procedure semplificate di redazione del bilancio, introdotte nel 2015, con particolare riguardo al Rendiconto economico, allo Stato patrimoniale e al Rendiconto finanziario.
- Introdurre controlli periodici, normalmente trimestrali, da parte del Collegio dei Revisori dei conti.
- Completare la redazione dell’inventario e della stima economica a norma dell’art. 3 comma 6 d.lgs. n. 419/1999.

In sintesi i due obiettivi di bilancio per ogni esercizio finanziario sono:

$$P - (Ov + Of) \geq 0$$

(condizione d’equilibrio)

$$P \geq Of$$

(condizione di copertura della spesa certa)

Ove:

P = Proventi;

Ov = Oneri variabili;

Of = Oneri fissi

Si ritiene opportuno dare attuazione anche al comma 5 art. 3 D.lgs. n. 419/1999, inviando a decorrere dell’esercizio finanziario 2016 specifica relazione di gestione alla Corte dei Conti, salvo diverso orientamento della Corte medesima.

Le misure appena descritte sono finalizzate soprattutto a garantire l’equilibrio di missione, come meglio verrà descritto nel paragrafo 4.3.

4.2 - Equilibrio istituzionale.

A questo fine si assicura di:



“Centro di Studi Alfieriani”
- ASTI -

- Garantire lo scambio d’informazioni tra gli Organi della Fondazione.
- Assicurare la regolarità retributiva e contributiva ai dipendenti.
- Garantire un livello ragionevole di benessere organizzativo nei rapporti interni.
- Applicare puntualmente il Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, che si allega al presente Piano e ne costituisce parte integrante..
- Dotarsi di indirizzo istituzionale per email e per posta elettronica certificata (P.E.C.). Le password saranno custodite dal Presidente e dal dipendente della Fondazione.

4.3 - Equilibrio di missione.

La Fondazione fin dal r.d.l. 5 Novembre 1937, n. 2021 è nata per svolgere attività di ricerca nel campo degli studi Alfieriani e del periodo relativo. Perciò i proventi, dopo aver coperto gli oneri fissi, dovranno essere finalizzati in via prioritaria per fini di ricerca e di divulgazione di elevato livello culturale e scientifico. Si potrà ricorrere a finanziamenti privati, pubblici e comunitari.

Nel triennio di vigenza del presente Piano si stabiliranno due progetti di alto contenuto, di cui il primo di natura scientifica, il secondo divulgativo.

5 - Trasparenza e Accountability sociale.

La Fondazione garantisce la pubblicazione sul proprio sito istituzionale <http://www.fondazionealfieri.it/> almeno dei seguenti dati e documenti:

- Composizione degli organi e relativi provvedimenti di nomina;
- Documenti di bilancio, comprese le relazioni dei Revisori dei conti e eventuali referti della Corte dei Conti;
- Retribuzione dei revisori e consulenti;
- Codice di Comportamento;
- Piano Triennale anti corruzione;
- Recapiti, anche telematici, della Fondazione.

6 - Responsabile della corruzione.

La Fondazione, come indicato, non ha nel proprio organico personale con qualifica dirigenziale. Conseguentemente è individuato quale Responsabile il Presidente, Prof.ssa Mariarosa Masoero, nominata con provvedimento del Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo del 15 Ottobre 2013. I compiti del Responsabile sono indicati al comma 10 art. 1 LA, ossia:



a) verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;

b) garantisce l'equilibrio istituzionale e economico della fondazione;

c) individua il personale da inserire nei programmi di formazione.

Rispetto alla norma la lettera b) è mutata per le ragioni che verranno esposte al paragrafo successivo.

7 - Rotazione del personale.

Il comma 4 art. 1 LA prevede la rotazione del personale Dirigenziale, dei Titolari di posizioni organizzative e dei responsabili del procedimento che operano in settori considerati ad alto rischio di corruzione. Il P.N.A., tuttavia, stabilisce che tale norma può essere derogata per motivati impedimenti relativi all'organizzazione.

Stante la struttura organizzativa della Fondazione, si ritiene che tale misura non possa essere inserita nel presente Piano per varie ragioni.

Innanzitutto la norma citata nel presente paragrafo solleva dubbi di costituzionalità, in riferimento all'art. 27 Cost. (principio di colpevolezza). Infatti la misura, stando a una stretta interpretazione, andrebbe adottata automaticamente allo scadere di un tempo prestabilito, normalmente di cinque anni. Orbene è evidente che tale automatismo viola il principio di colpevolezza, gettando una pericolosa luce di sospetto su tutti coloro che operano in settori amministrativi in sé delicati.

Non solo ma se si dovesse applicare in modo letterale la presente norma si potrebbe produrre l'effetto paradossale di rimuovere personale qualificato e rispettoso della legalità solo perché è scaduto il tempo prestabilito, correndo il rischio di sostituirlo con dipendenti meno affidabili. Più corretto è, invece, introdurre un sistema di controlli interni ed esterni, atto a rilevare indici di debolezza istituzionale ed economica oggettivi, in presenza dei quali si potrà immediatamente e legittimamente procedere alla rimozione degli amministratori pubblici o privati incaricati di svolgere funzioni pubbliche, dandone anche comunicazione all'Autorità Giudiziaria.

Per ciò che concerne la Fondazione la struttura organizzativa delineata nei paragrafi precedenti, gli obblighi di trasparenza, la *mission* prevalentemente scientifica e di valorizzazione dei beni culturali, la



manca di personale dirigenziale e la prevalenza di componenti elettivi con mandato *ex lege* a scadenza, permettono di escludere la necessità di prevedere la rotazione del personale.

Il Collegio dei Revisori dei Conti, il Responsabile dell'Anticorruzione e l'Autorità Governativa hanno comunque il compito di vigilare costantemente sulla legalità dell'azione della Fondazione.

8 – Protezione per coloro che denunciano illeciti.

Tutti i destinatari del presente Piano, ove ne ravvedano la necessità, hanno il dovere di inoltrare segnalazioni all'Autorità Giudiziaria penale o contabile. Questi non potranno in alcun modo essere rimossi per questa ragione né potranno essere sottoposti a pressioni o ritorsioni, dirette o indirette.

Chiunque si renda responsabile di tali atti verrà denunciato all'autorità giudiziaria. Per violazioni più lievi si applicherà il codice di comportamento.

9 - Formazione.

La Fondazione garantisce senza aggravio della spesa la formazione del Responsabile dell'anticorruzione e del personale dipendente, anche a titolo volontario, prevista dal comma 11 art. 1 LA. Il detto personale parteciperà al primo corso organizzato dagli Enti pubblici che partecipano al finanziamento della Fondazione o di altri sulla base di una specifica convenzione di collaborazione.

Si consiglia tale formazione a tutti i soggetti destinatari del presente Piano.

10 - Entrata in vigore.

Il presente Piano è stato redatto e revisionato dal dr Renzo Remotti (renzo.remotti@pec.it) sulla base delle linee di indirizzo interministeriale (d.p.c.m. 16 gennaio 2013).²

E' entrato in vigore il 1 Settembre 2014, rinnovato nel 2016 e scadrà il 30 Ottobre 2019.

Previa consultazione per via telematica estesa a tutti i soggetti destinatari, la nuova versione verrà approvata dal Consiglio di Amministrazione nel luglio 2016.

² Cfr. <http://www.anticorruzione.it/?cat=80>