



**RELAZIONE DEL RESPONSABILE PER LA PREVENZIONE
DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA
ANNO 2016**

Premessa

La legge 6 novembre 2012, n. 190 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*), volta a prevenire e ad arginare i fenomeni di corruzione ed illegalità all'interno della Pubblica Amministrazione, prevede (art. 7, comma 1) che le amministrazioni pubbliche designino un Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (d'ora in poi: Responsabile), i cui compiti sono regolati dalla stessa legge n. 190 del 2012, oltre che, tra l'altro, dall'art. 15 del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 (*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*).

Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (d'ora in poi: Piano), approvato dal Comitato direttivo della Scuola nella sua precedente composizione, ed in scadenza al 31 dicembre 2016, prevede che il Responsabile riferisca annualmente sull'osservanza del Piano stesso e su tutte le tematiche afferenti.

Nella sua attuale composizione il Comitato ha designato quale Responsabile, in data 19 gennaio 2016, il sottoscritto Guglielmo Leo. La presente relazione costituisce adempimento della prescrizione appena richiamata.

Il piano triennale in scadenza

Il Piano predisposto dal precedente Comitato è apparso sufficientemente calibrato sulle caratteristiche della Scuola, ed idoneo a supportare, nel suo tenore, le attività necessarie per l'aggiornamento ed il rafforzamento delle attività di prevenzione della corruzione e di sviluppo dei livelli di trasparenza: attività per le quali necessariamente – anche alla luce della completa assenza d'un passaggio di consegne – ha dovuto essere sviluppata ed approfondita la conoscenza della macchina amministrativa e della sua attività.

Nell'assetto originario del Piano, la mappatura delle specifiche situazioni di rischio ha individuato, riguardo all'attività primaria dell'Istituzione, e cioè al servizio di formazione per i magistrati: la procedura di scelta degli utenti ammessi ai corsi di aggiornamento; la selezione dei docenti, degli esperti formatori e dei *tutor* (iscrizione e tenuta dell'albo); la individuazione dei *partner* (nazionali e internazionali) per collaborazioni di carattere scientifico ed organizzativo.

Riguardo all'attività contrattuale della Scuola, svolta com'è ovvio sotto la diretta responsabilità del Segretario generale, il Piano ha individuato: le procedure di scelta dei procedimenti utili all'individuazione del contraente; i criteri di selezione del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; in genere, l'attività contabile dell'Amministrazione.

Il Piano inoltre specifica gli obblighi gravanti sui dirigenti e sul personale tutto della Scuola a fini di prevenzione e repressione di eventuali comportamenti corruttivi.

In punto di trasparenza dell'attività amministrativa, il Piano ha ovviamente privilegiato il sito istituzionale della Scuola come sede di ostensione di tutte le notizie concernenti gli organi ed i procedimenti attraverso i quali si attuano le finalità istituzionali dell'ente. Nel sito, in particolare, risulta istituita una sezione « trasparenza » al fine di pubblicare, tra l'altro: dati concernenti l'organizzazione ed il personale; dati relativi ad incarichi, consulenze e relativa regolamentazione; dati concernenti la qualità dei servizi erogati e la soddisfazione degli utenti; dati concernenti la gestione economico-finanziaria; dati sull'affidamento di forniture, lavori e servizi; dati concernenti l'attività di formazione (oggetto dei corsi, partecipanti, docenti, esperti formatori).

A proposito della pubblicazione dei dati richiesti dall'art. 14 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (informazioni sui redditi e sul patrimonio) relativi ai Componenti del direttivo, si legge nel Piano che il precedente Collegio, « pur apparendo dubbia la riferibilità al Comitato stesso della qualità di “organo di indirizzo politico” », avrebbe deliberato per la “opportunità” della pubblicazione medesima. Non risulta per altro che tale delibera abbia avuto attuazione.

Il Piano infine prevede iniziative volte all'individuazione, per le attività riconosciute a più alto rischio di corruzione, di meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio, una verifica annuale dello stato di applicazione del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62), nonché l'organizzazione di attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione dello stesso.

Attività rilevanti per il Piano lungo il corso del 2016

Come accennato, il tenore comprensivo del Provvedimento triennale in scadenza ha consentito il pieno e coerente sviluppo delle molteplici attività che, anche alla luce della conoscenza progressivamente acquisita dei meccanismi operativi e della stessa “base legale” loro pertinente,

sono apparse utili o necessarie per implementare la prevenzione dei fenomeni corruttivi e per attuare in concreto il programma di trasparenza enunciato dal precedente Collegio.

Si è visto in primo luogo che l'area primaria (nel senso di più tipica) del rischio attiene alle procedure di selezione dei partecipanti ai corsi, dei soggetti con funzione docente, dei soggetti chiamati ad una cooperazione organizzativa per la ideazione e la gestione di corsi.

La materia delle ammissioni è stata rivoluzionata, nella base normativa (esplicita e formale) oltre che nella sostanza, attraverso una serie di deliberazioni volte ad aumentare gli automatismi della procedura e, comunque, a definire i criteri discrezionali da utilizzare per i casi straordinari o non previsti. Basti qui elencare i seguenti provvedimenti, tutti assunti su proposta del sottoscritto anche per la sua qualità di Responsabile, oltre che di Coordinatore delle attività di formazione permanente per i magistrati professionali:

- Delibera sui criteri per le ammissioni straordinarie ai corsi della formazione permanente (5 aprile 2016)
- Delibera per la disciplina delle procedure e delle spese per i trasporti e per l'alloggio dei partecipanti ai corsi di Scandicci (31 maggio 2016)
- Delibera sulla procedura generale per l'organizzazione dei corsi di formazione permanente (31 maggio 2016)
- Delibera sulla istituzione di un registro informatico generale degli incarichi di docenza e delle relative valutazioni (13 giugno 2016).

Va aggiunto che, anche al fine di perseguire l'obiettivo concomitante di una parziale variazione dei criteri di formazione della platea dei discenti per i corsi della formazione permanente, il sottoscritto, sempre nella duplice qualità di Coordinatore del settore e di Responsabile, ha fortemente sollecitato l'Area informatica dell'Amministrazione a perfezionare le procedure automatiche per la formazione delle graduatorie, con molteplici riunioni ed istruzioni. Quest'azione ha prodotto risultati solo parzialmente soddisfacenti, del che si è data notizia al Comitato in varie occasioni e, da ultimo, in sede di consuntivo della procedura di ammissione per il 2017 (verbale delle sedute del Comitato direttivo del 19 e 20 dicembre 2016). In quella stessa sede sono state poste le premesse di metodo per un fecondo sviluppo dell'attività di perfezionamento dei servizi informatici di composizione delle graduatorie.

Per quanto attiene alla selezione del personale docente, che continua ad essere reclutato con criteri di fortissima rotazione nonostante l'indirizzo volto a meglio bilanciare la relativa esigenza di ricambio con il migliore sfruttamento delle competenze formative, il Comitato ha delegato ad un proprio Componente (il dott. Gianluigi Morlini) il monitoraggio dell'apposito registro, dal che è conseguita una valutazione dedicata delle molte centinaia di nuove richieste di iscrizione (con una

percentuale, pur ridotta, di rigetti), ed ha anche provveduto ad uniformare ed a formalizzare nelle massima misura i criteri di determinazione dei compensi, approvando in data 18 maggio 2016 una delibera sulla remunerazione offerta dalla Scuola per l'esercizio delle funzioni di docenza.

Quanto infine alla selezione di *partners* per l'organizzazione di iniziative formative, il Comitato in carica ha ripreso e formalizzato la scelta di procedere ad accordi, di carattere generale o particolare, solo con Istituzioni formative delle magistrature, con Autorità ed Istituzioni indipendenti, con Istituzioni accademiche o comunque destinate all'alta formazione, con Enti pubblici o di interesse pubblico. Lungo il corso dell'anno si è avuta notizia che alcune Strutture decentrate di formazione si sono collegate ad associazioni culturali che, sebbene prive di fini di lucro, intrattengono rapporti con *sponsor* commerciali. Pur prendendo atto della previsione di situazioni siffatte nel regolamento di contabilità adottato per le Strutture del decentramento dal precedente Comitato, il Collegio in carica ha avviato una riflessione sull'opportunità della regola, ed ha maturato l'opinione che l'accostamento dell'Istituzione ad operatori commerciali, pure indiretto, e pur nell'assenza di notizie circa una qualunque interferenza di fenomeni corruttivi *et similia* nella selezione di tali operatori, contrasta con l'obiettivo della massima trasparenza che deve accompagnare la Scuola dei magistrati italiani. Si è quindi deliberato, su proposta dei Responsabili della formazione decentrata e di quella permanente (il secondo anche nella sua qualità di Responsabile), di chiamare le Strutture territoriali ad adottare lo stesso rigido criterio applicato in sede centrale, formalizzando la relativa comunicazione, oltreché nel corso di incontri a carattere più o meno generale, con una circolare a firma Morlini e Leo del 6 dicembre 2016.

Riguardo all'attività contrattuale ed all'attività contabile, si è preso atto che il Segretario generale, dott. Gianluigi Pratola, non ha segnalato alcun fatto espressivo di possibili attività corruttive né sintomatico dell'esigenza di variazioni sostanziali delle procedure, che appaiono regolari nonostante le difficoltà indotte dal numero esiguo dei dipendenti amministrativi della Scuola (sul piano astratto e comunque, drammaticamente, su quello concreto), nonché dall'insufficienza delle posizioni professionali più rilevanti nella materia che qui interessa (contabilità, informatica, contratti, ecc.). Si è preso atto, ancora, che si è svolta regolarmente l'attività del Revisore dei conti, che non ha formulato, per quanto risulta, alcun rilievo di interesse per il Responsabile. Si è preso atto infine, sempre per quanto risulta, che il Segretario generale sottopone regolarmente al Comitato, per la relativa approvazione, i contratti non gestiti tramite Consip e gli impegni di spesa relativi.

Resta da dire – nel contesto di una relazione necessariamente sintetica – che un forte impegno è stato richiesto dalla constatazione, quasi immediata, degli ampi margini di miglioramento della

Amministrazione relativamente al piano della documentazione delle attività e della pubblicità relativa, soprattutto mediante il sito istituzionale.

Un cenno va fatto anzitutto, nella prima prospettiva, al tema della valutazione dei corsi, anche (ma non solo) ad opera dei partecipanti, e della relativa pubblicità.

Il Collegio in carica ha riscontrato, riguardo alla conservazione delle schede di valutazione raccolte durante i corsi ed alla registrazione dei dati relativi, una situazione di ampia informalità. La documentazione dei corsi antecedenti al 2016 non è stata reperita presso le sedi istituzionali, e la pubblicazione dei dati raccolti, così come la stessa loro rilevazione, è stata affidata al pur meritorio lavoro informale di componenti del precedente Direttivo.

La situazione è in via di radicale mutamento. Specie su sollecitazione del sottoscritto Responsabile, anche quale Coordinatore delle attività di formazione permanente, le schede raccolte in esito ai corsi vengono oggi affidate alla responsabilità del funzionario amministrativo preposto alla sede di Scandicci, il quale cura anche la rilevazione dei dati, e li trasfonde sia in documenti pertinenti al singolo corso, sia in un *Registro* degli incarichi, del quale è stata appositamente deliberata la istituzione. Il Comitato ha inoltre stabilito che i responsabili dei singoli corsi provvedano alla compilazione ed alla diffusione di un *Rapporto* che riassume l'andamento delle iniziative sia dal punto di vista scientifico-formativo (unendo le valutazioni personali a quelle dei partecipanti), sia dal punto di vista organizzativo ed amministrativo. La delibera ha registrato una applicazione sempre più ampia e puntuale, e può dirsi oggi che, pur residuando un qualche arretrato, il patrimonio documentale della Scuola si è arricchito di molte decine di rapporti.

È all'ordine del giorno la discussione sulla pubblicità da conferire ai documenti in questione, e pare maturare l'idea che gli stessi assumano una struttura tale da consentirne facilmente l'ostensione, escludendo solo i dati relativi alla valutazione delle singole prestazioni di docenza.

Ancora riguardo ai criteri di documentazione dell'attività istituzionale, va segnalata l'introduzione di procedure formali e garantite di raccolta degli elaborati sulla base dei quali, nell'ambito dei corsi istituiti *ex art. 26 del d.lgs. n. 26 del 2006*, la Scuola esprime le valutazioni di propria competenza relativamente ai magistrati che aspirano al conferimento di funzioni direttive. Attualmente, gli elaborati devono essere depositati con data certa presso la Segreteria amministrativa della Scuola medesima, e ne restano tracciabili la consegna agli esperti formatori e la tempistica, oltretutto il contenuto, come del resto avviene per le relative valutazioni.

Sebbene ancora non se ne vedano i frutti, anche l'attività concernente lo strumento principe di assicurazione della trasparenza, cioè il sito web della Scuola, è stata rilevante.

In proposito è comune il rilievo che l'attuale strutturazione sia poco amichevole per l'utente, e non faciliti il reperimento di dati e documenti. L'Area informatica dell'amministrazione, pur con le

scarne forze di cui dispone, ha dato avvio alla progettazione di un sito completamente rinnovato, ed ha realmente progredito in tal senso, dando recentemente una dimostrazione che ha raccolto generale apprezzamento presso la Direzione. Nel Collegio in realtà, muovendo da un comune apprezzamento per le qualità e lo sforzo del personale dell'Area, e dalla constatazione che l'enorme numero di incumbenti rende difficoltosa una continuativa attività di progettazione informatica (per il sito come per le varianti alle procedure di formazione delle graduatorie, di cui sopra si è detto), vi è stato un certo dibattito sull'opportunità e sulla stessa possibilità di implementare le risorse con il ricorso a consulenti esterni od alle risorse del Ministero della giustizia. Da ultimo, con il pieno e convinto appoggio del sottoscritto, si è avviata una attività di verifica preliminare circa la possibilità di ottenere supporto e risorse presso la DGSIA od altre strutture pubbliche, quale premessa per opzioni diverse nel caso che si rendano indispensabili.

A prescindere dal rinnovamento del sito, si è constatata la scarsa puntualità nell'aggiornamento delle pagine dedicate alla trasparenza o comunque pertinenti a dati rilevanti nella medesima prospettiva. In proposito si esprime e si esprimerà una forte sollecitazione verso il Responsabile della struttura amministrativa affinché ogni possibile sforzo sia compiuto nella direzione indicata.

A proposito dell'ostensione dei dati concernenti il reddito dei Componenti della Direzione, considerata "opportuna" ma evidentemente non obbligatoria dal precedente Collegio, la questione sarà portata all'ordine del giorno di una delle riunioni di gennaio 2017 della Direzione medesima, affinché sia chiarito se detta ostensione sia necessaria, e si proceda agli adempimenti eventualmente conseguenti. In questa sede vanno posti in evidenza i mutamenti intervenuti, nel corso del 2016, riguardo al pertinente quadro normativo.

Mediante l'art. 13, comma 1, lett. a), del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, in particolare, sono stati inseriti nell'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013 i commi 1-*bis* e seguenti, per effetto dei quali l'obbligo di ostensione dei dati concernenti i redditi risulta esteso ai titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito, ed ai titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione. Dovrebbe dedursene l'attuale cogenza della prescrizione per i Componenti il Direttivo della Scuola, la quale naturalmente costituisce un'amministrazione pubblica, a meno di non immaginare un significato restrittivo generale dei mutamenti portati al comma 1 del citato art. 14, che in effetti, riferito inizialmente alle amministrazioni pubbliche, è oggi dettato con riguardo alla Stato, alle Regioni ed agli enti locali, dunque ad enti pubblici territoriali. Va considerato comunque, unitamente alla *ratio* dell'intervento di riforma, il tenore comprensivo che caratterizza i riferimenti inclusi nei commi 1-*bis* e seguenti.

La proposta del Piano per il triennio 2017-2019 ed i fronti principali dell'impegno per la prevenzione e la trasparenza.

In sostanziale coincidenza con la distribuzione di questa Relazione, il sottoscritto ha redatto una proposta per l'adottando nuovo Piano triennale, i cui contenuti devono considerarsi parte integrante della presente relazione.

La proposta ovviamente tiene conto, per la prima volta in modo organico, delle constatazioni e delle sollecitazioni maturate nel primo anno di esperienza della nuova Direzione, ed individua gli adeguamenti che sembrano più opportuni.

In sintesi può ricordarsi, per quanto attiene propriamente ai doveri del Responsabile, che fronti principali dell'impegno dovranno essere: il potenziamento e perfezionamento delle procedure automatiche di gestione dei procedimenti; una più puntuale individuazione – pur nei limiti imposti dalle drammatiche carenze di personale cui sopra si è fatto cenno – dei responsabili dei singoli procedimenti anche per quanto attiene al versante amministrativo dell'attività; l'implementazione immediata delle pubblicazioni destinate al sito istituzionale (compresi eventualmente i dati concernenti i redditi dei Componenti il Direttivo); la ristrutturazione effettiva del sito, tale da rendere facilmente accessibili tutti i documenti destinati alla pubblicazione.

Inoltre, al fine di perfezionare il monitoraggio dei procedimenti, e di sviluppare le attività di formazione del personale amministrativo nella specifica prospettiva dei doveri di correttezza e diligenza su di esso gravanti, sembra necessario che il Responsabile della prevenzione promuova non appena possibile riunioni con il personale medesimo, al fine di raccogliere segnalazioni circa eventuali situazioni critiche e di individuare con l'opportuna precisione i pertinenti bisogni formativi, così da dar luogo, nel corso del 2017, alle specifiche attività di formazione prescritte dalla legge. Saranno inoltre sentiti i Responsabili dei vari servizi al fine di valutare se vi siano state violazioni dei codici etici di comportamento così come prescritto dalla legge, pur nell'assenza, al momento, di quale informazione o segnalazione in proposito.

Roma, gennaio 2017

Guglielmo Leo

Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Coordinatore del settore di Formazione permanente