



## **RELAZIONE ANNUALE E PROPOSTA PER IL NUOVO PIANO TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (2020 – 2022)<sup>1</sup>**

Nella qualità di Responsabile anticorruzione e per la trasparenza, e nell'imminente scadenza del proprio mandato di Componente del Comitato direttivo della Scuola superiore della Magistratura, il sottoscritto brevemente riferisce al Comitato medesimo circa la situazione in atto, gli adempimenti compiuti e le auspicabili prospettive di sviluppo delle attività prescritte dalla legge 190 del 2012 e della normativa riferibile al principio di trasparenza.

Ciò anche data la necessità che la Scuola si doti quanto prima di un nuovo **Piano triennale per la trasparenza e per la prevenzione della corruzione**, essendo in scadenza quello approvato per il triennio 2017-2019.

In coda alla presente relazione sarà proposto uno schema di Piano, da discutere eventualmente nella prossima seduta del Direttivo, a fini di eventuale approvazione o di elaborazione d'una bozza condivisa da lasciare all'apprezzamento del Direttivo entrante.

Sul terreno del **contrasto alla corruzione**, c'è un dato essenziale ed assorbente da mettere in evidenza. Nel triennio di applicazione del piano in atto, ed anche in fase antecedente, non v'è stato alcun segnale, neppure il più implicito ed informale, che potesse evocare il sospetto di comportamenti dolosi e riconducibili all'area del fenomeno corruttivo.

Il piano approvato nel 2017 dal Comitato, sulla scia del Piano antecedente, individuava rischi, anzitutto, riguardo all'amministrazione dei corsi e delle **procedure di ammissione**. A questo proposito, specie sulla spinta del sottoscritto (nella qualità concomitante di Coordinatore del settore della formazione permanente), il Comitato ha approvato delibere mirate ad uniformare, ed a rendere trasparenti, le attività di concreta formazione della platea dei discenti per i corsi di formazione

---

<sup>1</sup> La presente Relazione è stata approvata all'unanimità dal Comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura nella seduta del 10 gennaio 2010. Nella stessa seduta è stata approvata in via preliminare la bozza proposta per il Piano triennale anticorruzione del 2020-2022, da esaminare in via definitiva in una prossima seduta dello stesso Comitato direttivo, completamente rinnovato nella composizione.

continua (per quelli della formazione iniziale, e quelli della formazione per aspiranti dirigenti, le platee sono formate senza discrezionalità alcuna). Brevemente si ricordano qui la delibera del 31 maggio 2016 sulle procedure di ammissione, pertinente soprattutto allo scorrimento delle liste di attesa, e la delibera del 5 aprile dello stesso anno sulle procedure di ammissione straordinaria, che ha tipizzato i casi relativi, pur lasciando alla valutazione collegiale la possibilità di deroghe motivate ed ispirate dal migliore interesse delle attività di formazione. Entrambi questi provvedimenti hanno subito ripetute modifiche, anche recenti, ma ne consta in generale una adeguata applicazione. Per inciso, è stato dato ampio risalto alle procedure con diretta rilevanza esterna (in particolare, quella di ammissione straordinaria), con comunicazione dedicata della normativa a molti di coloro che avanzavano richieste particolari di ammissione.

Riguardo alla designazione dei **docenti**, tenuto conto della possibilità di iscrizioni d'ufficio nel relativo registro in concomitanza con la nomina, si è trattato e si tratta di attività collegiali, altamente discrezionali, per le quali – al di là del dibattito fisiologico che concerne la scelta di persone per attività di elevatissimo livello culturale – mai sono emerse circostanze significative nella prospettiva qui rilevante. Il Comitato direttivo ha statuito formalmente l'istituzione di un registro delle docenze e delle valutazioni riportate dagli interessati, nonché un registro concernente le valutazioni generali afferenti ai corsi, con un regime differenziato di pubblicità (delibera 13 giugno 2016 e successive modificazioni). L'applicazione di queste delibere non è stata puntuale ed aggiornata allo stesso modo, specie avuto riguardo alla attuale frammentazione dei dati, ma può dirsi attuata in misura accettabile, per quanto migliorabile attraverso uno sforzo degli uffici amministrativi.

Sia per quanto attiene ai discenti, sia per quanto attiene ai docenti, il Comitato ha stabilito regole chiare ed uniformi in punto di **compensi** (quanto ai secondi) e di **rimborsi o anticipazioni** per le spese di trasporto e alloggio. Per i primi si richiama la delibera del 18 maggio 2016 con le successive modificazioni. Per la logistica, oggetto costante di cure anche a fini di risparmio della spesa, si richiama la delibera del 27 aprile 2016 con le successive modificazioni. Istruzioni logistiche generali ed aggiornate sono state annualmente pubblicate sul sito istituzionale della Scuola e distribuite a tutti gli interessati, ciò che progressivamente è avvenuto anche con riguardo a corsi straordinari ed a corsi tenuti fuori Scandicci e dunque segnati da contratti dedicati per il *catering* e l'alloggio.

A proposito dei **partner per rapporti di collaborazione**, la Scuola ha adottato, attraverso una serie relativamente minuta di delibere a carattere particolare e generale, regole mirate ad escludere che il ruolo ed il prestigio della Istituzione giudiziaria, e della stessa Scuola, potessero essere sfruttati per fini di promozione e di accreditamento, soprattutto in assenza di un contributo fattivo e rilevante per lo sviluppo e l'efficacia dell'azione formativa in favore dei magistrati. A livello centrale, l'obiettivo è stato pienamente perseguito senza difficoltà. La Scuola ha stipulato convenzioni, o comunque ha intrattenuto rapporti, con Istituzioni centrali dello Stato (Corte costituzionale, Ministero della giustizia, Consiglio Superiore della Magistratura, Consiglio di presidenza della

giustizia amministrativa, Amministrazione giudiziaria militare, Dipartimento della protezione civile, Banca d'Italia, Autorità garanti, ecc.), con Stati stranieri (San Marino, Tunisia), con Università pubbliche (Roma Tre, Roma Sapienza, Genova, Firenze) o con Università private di rilevanza internazionale e di indiscusso prestigio (Bocconi a Milano, Luiss a Roma), con Istituti privati di ricerca e studio dotati di fama analoga (Istituto di Fiesole, *Siracusa Institute* di studi sulla legge penale, Osservatorio sulle agromafie, relazione quest'ultima già risalente alla gestione del primo Comitato direttivo).

Il Comitato direttivo si è anche più volte sforzato di impartire direttive alle **Strutture decentrate**, affinché fosse escluso il ricorso a “sponsorizzazioni”, e fosse trattato con grande cautela il tema delle collaborazioni con Istituzioni formative supportate da organizzazioni editoriali o commerciali in genere. Di qui le norme inserite nel Regolamento di contabilità (il progetto di aggregarle in una delibera organica sull'attività decentrata non ha avuto ancora esito), di qui le prese di posizione su casi specifici che hanno originato l'espressione di direttive generali (da ultima, ad esempio, la lettera circolare in data 3 luglio 2018, conseguente a dibattito nel Comitato e firmata dai Responsabili dei settori di Permanente e Decentrata (compreso il sottoscritto). Non sempre si ha la sensazione che le direttive vengano seguite con la doverosa attenzione, e soprattutto – a fonte di una produzione di corsi decentrati che supera mediamente le 600 unità l'anno – sembra chiara l'insufficienza dei mezzi di monitoraggio. È questa una tematica che, ad avviso del sottoscritto, dovrà essere ulteriormente studiata ed incisa dal nuovo Responsabile per la trasparenza, con l'indispensabile concorso del Responsabile del settore del decentramento e dell'intero Comitato direttivo.

Un solo cenno infine ai **Rapporti internazionali** della Scuola, tutti gestiti collegialmente con Istituzioni di primaria rilevanza (essenzialmente la Rete europea di formazione giudiziaria) o direttamente con Scuole straniere. Sembra qui sufficiente un rinvio alle puntuali relazioni del Responsabile del settore Internazionale della Scuola. Allo stesso ambito va ricondotta la descrizione dei progetti UE cui la Scuola ha preso parte, spesso con successo, negli ultimi anni.

Ovviamente, almeno in termini di “vendita della funzione” in cambio di utilità economiche, il settore da seguire con la maggiore attenzione è quello della **attività contrattuale**. Come di norma, la stessa è stata ed è gestita primariamente dal Segretario generale e da alcune unità di personale (qualificate, anche se insufficienti in termini quantitativi), ma è stata seguita anche a livello collegiale. I rapporti comportanti le spese di più elevato spessore (soggiorni alberghieri a Firenze-Scandicci, titoli di viaggio, tra i quali soprattutto quelli rilasciati da Trenitalia) sono stati gestiti attraverso l'interlocutore prescelto con procedura Consip (la società Cisalpina), e deve darsi atto che non sono mancati gli sforzi per ridurre quelle spese o per migliorare i servizi ottenuti. Per esempio, la politica delle penali praticata dalla catena Hilton per i casi inevitabili di prenotazioni non seguite dall'uso delle camere d'albergo (questione regolata in via generale da un risalente accordo che tende a garantire

marginii di flessibilità congrui rispetto alle conferme di partecipazione ai corsi) è stata spesso *de facto* derogata in senso favorevole agli interessi finanziari della Scuola. Recentemente, le politiche tariffarie di Trenitalia sono state contrattate con successo, al fine di soddisfare un bisogno segnalato in modo pressante dall'utenza (la trasferibilità delle prenotazioni da un treno all'altro), senza impegnare la Scuola in un significativo incremento di spesa.

Per quanto attiene alla contrattualistica minore, non risultano al sottoscritto casi di deroga alle disposizioni vigenti, tanto in ordine alla scelta degli interlocutori quanto in ordine alle prestazioni erogate dalla Scuola. Il controllo collegiale, sollecitato dal Segretario generale, è stato costante e positivo. Nessun rilievo risulta mai intervenuto ad opera dei Revisori contabili su questo aspetto dell'attività della Scuola.

Non risultano infine anomalie significative sulla **tempistica dei pagamenti**, in generale ed anzi (con riferimento ai valori medi) contenuta sotto la soglia di indicazione ministeriale. Sul punto può comunque rinviarsi alle relazioni del già citato Segretario generale.

Tra gli strumenti per contrastare il rischio di corruzione, e comunque la trasparenza, il piano triennale in scadenza contemplava la **rotazione interna degli incarichi**, avuto riguardo al personale amministrativo. Si dava atto comunque, già in quella sede, della estrema difficoltà di applicare il principio estesamente e con automatismi predeterminati, difficoltà che si è protratta negli anni e si protrarrà presumibilmente fino ad una qualche riforma della Scuola che ne aumenti l'efficienza e l'indipendenza.

La legge fissa infatti per il personale amministrativo un limite di quantità (50 unità) palesemente inadeguato rispetto ai compiti assegnati alla Scuola ed al livello che il relativo impegno ha assunto sul piano nazionale e interazionale. In ogni caso il numero di presenze effettive è stato **costantemente inferiore** al limite indicato, tanto che al momento risultano in servizio presso la Scuola 28 dipendenti (uno dei quali in partenza), con 18 unità con sede in Roma e 10 con sede in Scandicci. Questa situazione, per inciso, ha portato e porta ad un parziale snaturamento il ruolo del Segretario generale e dei Componenti il Comitato direttivo, spesso chiamati a compiti materiali o di preta organizzazione amministrativa, non meno nobili degli altri, ovviamente, ma di fatto capaci di incidere sul tempo e sulle energie dedicati a funzioni più tipiche. Soprattutto – ed anche questo è noto – la legge preclude la formazione di un ruolo dei funzionari e degli impiegati, affidando le funzioni amministrative (con l'eccezione del Segretario generale) a personale assegnato, mediante provvedimenti che devono essere periodicamente rinnovati con il consenso necessario di ciascun interessato. È inutile dilungarsi sulle implicazioni di questo dato circa le difficoltà di acquisire pratica nelle specifiche funzioni, anche attraverso attività di formazione interna, e sulle continue necessità di fronteggiare situazioni di emergenza, aumentate tra l'altro dalla politica di "espansione" dell'attività formativa verso Roma e verso altre sedi diverse da quella di Firenze-Scandicci, ove opera il personale stabilmente deputato alla gestione materiale dei corsi.

A ciò si aggiunga l'esiguità del numero dei soggetti muniti delle qualifiche formali e/o delle capacità di fatto necessarie per l'espletamento di mansioni determinate (Area contabile, Area contratti, Autisti, ecc.), tale da aver creato rischi di paralisi in occasione ad esempio di recenti pensionamenti.

Detto ciò – e rilevato che la gestione del personale e dei relativi incarichi è stata riservata in fatto, oltre che in diritto, al Segretario generale – va detto che gli avvicendamenti per ragioni fisiologiche non sono certo mancati, ad esempio riguardo all'Area dei contratti (per il pensionamento di una funzionaria, signora Liverani, sostituita dal dott. Cervelli), Area che naturalmente è quella di più strategica importanza ai fini della prevenzione di fenomeni corruttivi, o per le attività di supporto ai corsi della formazione permanente. Anche per l'Area contabile è prevista a breve la sostituzione del dott. Pinchera con la dott.ssa Renzulli. Nel prossimo futuro è consigliabile, comunque, che ogni eventuale miglioramento della situazione del personale trovi immediato riscontro in una valutazione aggiornata sulla miglior fattibilità della direttiva della rotazione.

L'esiguità del numero dei dipendenti, ed in specie di quelli dediti ad attività sensibili (gestione delle graduatorie di partecipazione, contratti, ecc.), rende conto anche delle caratteristiche assunte in concreto dalla **formazione** specificamente mirata alla prevenzione di comportamenti irregolari, formazione sostanzialmente attuata "*in house*" attraverso la costante interlocuzione con il Segretario generale e con i Responsabili dei settori più operativi, ed assicurata anche, in modo meno diretto, da momenti di formazione riguardo alla gestione di applicativi e strumenti per la migliore efficienza e trasparenza dell'amministrazione.

Si è già fatto cenno a forme parziali di attuazione del **principio di trasparenza dell'attività amministrativa**, consistenti tanto nella produzione di normazione secondaria su aspetti centrali dell'attività medesima, tanto nello sforzo continuo (e non ancora coronato da successo in modo soddisfacente) di rendere pubblico e facilmente accessibile il materiale in considerazione, attraverso il sito istituzionale della Scuola. Già nella propria relazione per il 2016, il Responsabile per la prevenzione aveva segnalato la necessità di un migliore e costante aggiornamento del sito, in tutte le parti destinate a concretare la piena attuazione della funzione di trasparenza, pur dando atto della complessa attività in corso per la ristrutturazione del sito medesimo, che veniva descritta dai competenti uffici quale processo ormai avanzato, nel cui ambito dare immediatamente luogo alle prescritte pubblicazioni.

Il sito ha poi effettivamente accolto con puntualità i dati concernenti la **situazione patrimoniale** ed i **redditi** conseguiti dai soggetti tenuti alla trasparenza, nonché le informazioni relative ai **compensi** ed ai **rimborsi**, recependo anche le più importanti delibere del Comitato direttivo. La Scuola ha inoltre implementato l'informazione circa i propri processi decisionali, specie nel campo della formazione continua, mediante testi e grafici sull'andamento dei flussi di domanda, sui dati quantitativi della formazione somministrata, sulle procedure di ammissione ai corsi, ecc. Esempi in tal senso sono rappresentati dai testi collegati al bando

annuale per la formazione delle graduatorie di accesso ai corsi e poi nella *brochure* a stampa pubblicata, o dalle comunicazioni individuali o collettive conseguite a richieste di chiarimenti o contestazioni da parte di utenti. In quest'ottica rilevano anche le delibere sulla **procedura di elaborazione del programma** annuale di formazione continua e sui casi di ammissione straordinaria ai corsi relativi. La prima, particolarmente analitica e complessa, è stata approvata il 18 dicembre 2018, mentre la seconda è stata adottata fin dal 5 aprile 2016 ed aggiornata, da ultimo, con decisione del 6 novembre 2018).

Nondimeno, la situazione appare perfettibile, soprattutto sul piano della accessibilità mediante il sito istituzionale, mai realmente sostituito (sebbene l'evento - a dire dei fornitori incaricati - sia ormai imminente), divenuto progressivamente più obsoleto, non ancora governato appieno da una strategia unitaria efficace.

Il sottoscritto rassegna le osservazioni che precedono al Comitato direttivo, ricordando che, **entro il 31 gennaio 2020**, dovrà essere approvato un nuovo piano triennale.

Una possibile versione del piano, ovviamente ispirata dai fatti e dai rilievi che precedono, viene rassegnata unitamente alla presente Relazione. Valuterà il Comitato direttivo, nel corso dell'ormai prossima seduta, se procedere alla sua discussione ed attuazione o se rassegnare l'incombenza al Comitato nella sua nuova e già definita composizione.

Grazie per l'attenzione.

Milano - Roma, 31 dicembre 2019

**Guglielmo Leo**

