



**MINISTERO dell'ISTRUZIONE,
dell'UNIVERSITA' e della RICERCA**

**Relazione sull'attività svolta dal
Responsabile della prevenzione della
Corruzione
(Anno 2013)**

(art. 1, comma 14, L. 190/2012)

INTRODUZIONE	3
1. LA PRIMA FASE DI ATTUAZIONE DELLA L. 190/2012 NEL MIUR.....	7
1.1 Il Responsabile della prevenzione della corruzione e i Referenti per l'anticorruzione	7
1.2 Le prime iniziative per la redazione del PTPC: la mappatura dei rischi	8
1.3 La Cabina di regia	10
1.4 L'applicabilità della legge 190/2012 alle istituzioni scolastiche	10
2. LA SECONDA FASE DI ATTUAZIONE DELLA L. 190/2012 NEL MIUR	14
2.1 Il Responsabile della prevenzione della corruzione e i Referenti per l'anticorruzione	15
2.2 Le prime iniziative per la redazione del PTPC: la mappatura, l'analisi e la valutazione del rischio.....	18
2.3 Forme di consultazione in sede di elaborazione e/o verifica del PTPC.....	20
2.4 L'individuazione degli stakeholder	21
2.5 La Trasparenza.....	21
2.6 I Codici di Comportamento	23
2.7 Formazione.....	24
2.8 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile	25
2.9 L'applicabilità della legge 190/2012 alle istituzioni scolastiche	26
2.10 La tempistica.....	27

Introduzione

La legge 16 novembre 2012, n.190 recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*” allineandosi alle migliori prassi internazionali, introducendo nel nostro ordinamento nuovi strumenti diretti a rafforzare le politiche di prevenzione e contrasto della corruzione nella direzione più volte sollecitata dagli organismi internazionali a cui l'Italia partecipa. Con l'approvazione della legge n. 190 del 2012, quindi, l'ordinamento italiano si è orientato, nel contrasto alla corruzione, verso un sistema di prevenzione che si articola, a livello nazionale, nell'adozione del *Piano nazionale anticorruzione* e, a livello di ciascuna amministrazione, nell'adozione di *Piani di Prevenzione Triennali*. Da un approccio, quindi, finalizzato alla sola repressione dei fenomeni corruttivi, si è passati a una maggiore attenzione alla fase della prevenzione, promuovendo l'integrità come modello di riferimento.

Quattro gli assi portanti della nuova normativa:

- a) l'adozione all'interno delle amministrazioni di piani di prevenzione della corruzione, nei quali individuare o ridurre il rischio corruzione;
- b) l'adozione di misure per l'integrità dei pubblici funzionari;
- c) l'innalzamento dei livelli di trasparenza;
- d) la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower)

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) rappresenta, quindi, lo strumento attraverso il quale l'Amministrazione descrive il “processo” finalizzato ad implementare una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo ovvero all'individuazione e all'attivazione di azioni ponderate e coerenti, tra loro capaci di ridurre significativamente il rischio di comportamenti corrotti.

La legge 6 novembre 2012, n.190, individua nel il Responsabile della prevenzione della corruzione il soggetto tenuto a proporre, per la necessaria approvazione, all'organo d'indirizzo politico, il Piano Triennale di prevenzione della corruzione, quale programma di attività con l'individuazione delle aree di rischio e dei rischi specifici, delle

misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici, dei responsabili per l'applicazione di ciascuna misura e dei tempi.

La presente relazione, redatta ai sensi dell'articolo 1, comma 14, della L. 190/12, ha come precipua finalità di illustrare le attività svolte e i risultati conseguiti, in questo primo periodo, per l'attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione nel MIUR e la conseguente redazione del PTPC.

Due sono gli archi temporali considerati al fine della suddetta illustrazione:

- una prima fase, relativa all'attuazione della legge 190/2013, che ha visto il Responsabile della prevenzione e della corruzione *pro tempore* porre in essere una serie di azioni finalizzate, nelle more dell'adozione del Piano nazionale anticorruzione, all'elaborazione di una prima versione del Piano triennale di prevenzione della corruzione con i contenuti minimi ritenuti necessari per la prevenzione dei fenomeni corruttivi;
- una seconda fase, ancora in corso, successiva all'adozione del Piano nazionale anticorruzione e coincidente con l'individuazione di un nuovo Responsabile della prevenzione della corruzione, in cui sono state poste in essere una serie di attività volte alla redazione di un definitivo PTPC aggiornato e, soprattutto, coerente con il PNA.

La relazione si compone, quindi, di due sezioni.

La prima sezione¹ illustra le azioni poste in essere nella prima fase, come sopra specificata, in cui, al fine di agevolare la predisposizione di un primo PTPC, si è ritenuto opportuno effettuare, con il coinvolgimento dei Dipartimenti, una prima mappatura e analisi del grado di esposizione a rischi di corruzione degli uffici in cui si articolano i Dipartimenti stessi e le relative direzioni generali. Tale analisi è partita dall'esame delle attività svolte da ciascun ufficio, secondo le competenze ad essi attribuite, in base al vigente Regolamento di organizzazione del MIUR, di cui al DPR 20 gennaio 2009, n. 17, come modificato dal DPR 3 giugno 2011, n. 132. Le suddette attività sono state catalogate a rischio corruzione qualora determinino l'attivazione e la

¹ (da pag. 7 a pag. 13)

gestione di procedimenti che, dal combinato disposto dell'articolo 1, comma 9 e comma 16 della legge 190/2012, possono determinare tale rischio.

La valutazione del rischio venne effettuata per ciascun ufficio attribuendo un valore "Alto", "Medio", "Basso" in considerazione del verificarsi dei seguenti elementi:

- attivazione dei procedimenti indicati all'articolo 1, comma 16, della legge 190/2012;
- rilevanza e ripetitività nel tempo dei suddetti procedimenti;
- gestione dei capitoli di spesa catalogati nei macro aggregati Interventi e/o Investimenti ovvero gestione di altri fondi, non rientranti tra i suddetti capitoli di spesa, quali quelli destinati al cofinanziamento comunitario (quote comunitarie e quote nazionali).

In particolare, si è ritenuto attribuire un "Alto" livello di esposizione al rischio corruzione qualora siano presenti tutte e tre gli elementi sopra indicati; "Medio" quando si verifichi uno solo dei suddetti elementi, in particolare legato alla gestione di fondi di finanziamento; "Basso" in tutti i casi in cui l'ufficio non gestisca fondi, eccetto casi particolari ben identificati.

La seconda sezione², invece, è dedicata alle attività poste in essere dal nuovo Responsabile della prevenzione della Corruzione a seguito dell'adozione del Piano Nazionale Anticorruzione; in particolare, l'attenzione è stata focalizzata su una nuova mappatura delle aree di rischio e la conseguente analisi utilizzando, valori numerici e probabilistici, secondo la Tabella di cui all'allegato 5 del PNA.

Attraverso l'avvio di appositi tavoli tecnici sono allo studio appropriate politiche formative finalizzate alla diffusione della cultura e della legalità destinate, in primo luogo, ai dipendenti che operano in settori particolarmente esposti alla corruzione.

Iniziative sono state, poi, intraprese per la realizzazione del Codice di comportamento degli impiegati del MIUR, la definizione di tempi certi di conclusione di procedimenti, l'individuazione di forme di consultazione degli stakeholder e, non da

² (da pag. 14 a pag. 27)

ultimo, volte all'individuazione di politiche e strategie dirette al coinvolgimento dell'utenza e all'ascolto della cittadinanza per l'emersione di fenomeni corrutivi altrimenti "sommersi".

1. La Prima fase di attuazione della L. 190/2012 nel MIUR

1.1 Il Responsabile della prevenzione della corruzione e i Referenti per l'anticorruzione

Il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, in linea con quanto deciso anche da altre Amministrazioni centrali dello Stato, ha ritenuto necessario predisporre una prima bozza del proprio piano triennale della prevenzione della corruzione, al fine di delineare, tempestivamente, le linee minime per la prevenzione di eventuali fenomeni corruttivi, prevedendo di apportare eventuali integrazioni e aggiornamenti ritenuti necessari a seguito dell'approvazione Piano nazionale anticorruzione.

A tal fine, l'Organo d'indirizzo politico ha provveduto, in data in data 29 marzo 2013, con nota prot. 6736/PF, a designare Responsabile per la prevenzione della corruzione, ai sensi dell'articolo 1 comma 7, della L. 190/12, il Dott. Mario Ali, Dirigente di prima fascia in servizio presso la Direzione generale per l'internazionalizzazione della ricerca.

Data l'evidente complessità ed articolazione del sistema MIUR, sia a livello centrale sia periferico, con nota Gab. prot. n. 7766, del 12 aprile 2013 è stata data informativa ai Capi Dipartimento ed ai Direttori Generali della struttura Centrale e Periferica dell'avvenuta designazione del Responsabile per la prevenzione della corruzione. Ciò al fine di garantire al Responsabile, per il funzionamento del meccanismo di prevenzione, la necessaria collaborazione, a tutti i livelli, dell'Amministrazione.

Si è, quindi, provveduto all'individuazione di referenti per la prevenzione della corruzione, in ognuna delle Direzioni generali coinvolte, prevalentemente, fra i dirigenti non generali.³

Il compito di tali referenti è di collaborare con il Responsabile con modalità, chiarite nella circolare del Dipartimento per la Funzione Pubblica n. 1 del 25 gennaio

³ (nota DG per l'internazionalizzazione della ricerca prot. n. 991 del 17 aprile 2013)

2013, che prevedano la creazione di meccanismi di raccordo che assicurino il massimo coordinamento tra i diversi soggetti e, soprattutto, un'efficace ed efficiente comunicazione ed informazione (top-down/bottom-up), nello spirito di rendere l'operato del Responsabile coerente con le peculiarità del Ministero stesso.

1.2 Le prime iniziative per la redazione del PTPC: la mappatura dei rischi

Come accennato, presupposto fondamentale del Piano ed elemento costitutivo del medesimo è stata l'elaborazione di una mappatura dei rischi di corruzione connessi alle aree di attività maggiormente esposte, che consenta il raggiungimento di specifici obiettivi come di seguito indicati:

- ridurre le opportunità di corruzione;
- aumentare la capacità di scoprirne i casi;
- creare un contesto sfavorevole ad essa.

Per attuare detti obiettivi le azioni proposte sono riassumibili come segue:

- 1) l'individuazione delle attività svolte da ciascun ufficio di livello dirigenziale ritenute a rischio;
- 2) l'analisi e la valutazione del grado di rischio anche sulla base di fattori di contesto o ambientali;
- 3) la rilevazione delle attività maggiormente esposte a rischio di corruzione.

Al fine di procedere alla predisposizione del PTPC si è ritenuto utile effettuare, con il coinvolgimento dei Dipartimenti, una preventiva mappatura ed analisi del grado di esposizione ai rischi di corruzione degli uffici in cui si articolano i Dipartimenti del MIUR e le relative Direzioni Generali.

Tale analisi è partita dall'esame delle attività svolte da ciascun Ufficio, secondo le competenze ad essi attribuite in base al vigente Regolamento di organizzazione del MIUR di cui al DPR 20 gennaio 2009 n. 17, come modificato dal DPR del 3 giugno 2011 n.132.

Al riguardo, occorre evidenziare che l'articolo 1, comma 9, della legge Anticorruzione considera la gestione di taluni procedimenti tra le attività a più elevato livello di corruzione. Detti procedimenti sono:

- Autorizzazione o concessione;
- Scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163;
- Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- Concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009.

Pertanto, detti procedimenti sono *ope legis* catalogati come attività a rischio. Fermo restando quanto sopra evidenziato, il metodo di valutazione del rischio adottato prevedeva l'attribuzione a ciascun ufficio attribuito un valore definito nelle tre categorie: *Alto*, *Medio*, *Basso*, in considerazione della ricorrenza dei seguenti elementi:

- Gestione di procedimenti indicati all'art.1, comma 16, della Legge 190/2012;
- Rilevanza e ripetitività nel tempo dei suddetti procedimenti;
- Gestione di capitoli di spesa catalogati, nei macro aggregati, come interventi e/o investimenti, ovvero gestione di altri fondi, non rientranti tra i suddetti capitoli di spesa, quali quelli destinati al cofinanziamento comunitario (quote comunitarie e quote nazionali).

Un ufficio è stato classificato ad *Alto* rischio di corruzione qualora sia stata verificata la contemporanea presenza di tutti e tre gli elementi sopra elencati; a *Medio* rischio quando sia stato individuato almeno uno degli elementi individuati nelle lettere a) e b); a *Basso* rischio in tutti i casi in cui non sia stato riscontrato alcuno degli elementi sopra indicati, fatti salvi casi particolari ben identificati.

In particolare, nel rinnovare l'invito ai Direttori generali ad un'ampia collaborazione (collaborazione già richiesta con nota del 17 aprile 2013, prot. n. 991), il Responsabile della prevenzione della corruzione sottopone agli stessi un'apposita scheda quesiti la cui compilazione si riteneva necessaria per la definizione di misure idonee a pervenire e contrastare i fenomeni di corruzione e fornire le informazioni per l'individuazione delle attività, nell'ambito delle quali, è più elevato il rischio corruzione⁴.

Un'analisi approfondita dei dati, necessaria ai fini della predisposizione del PTPC, non è stata, poi, conclusa stante la successiva predisposizione del Piano nazionale anticorruzione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, come si vedrà nella seconda sezione, ha meglio chiarito il processo di identificazione del rischio definendo specifici criteri per la valutazione dello stesso anche attraverso l'attribuzione di valori numerici utili nelle fasi di analisi e ponderazione.

1.3 La Cabina di regia

Sulla base delle indicazioni di cui punto 2.3 della circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la funzione pubblica, il Responsabile della prevenzione della corruzione ha ritenuto opportuno proporre, in data 2 maggio 2013, all'On. Sig. Ministro l'istituzione di una struttura, Cabina di Regia, di supporto al Responsabile stesso al fine di definire appropriate procedure per la selezione e la formazione di dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, nonché verificare l'efficace attuazione del PTPC.

Stante la complessità tecnica che la struttura avrebbe dovuto avere e le successive dimissioni del Direttore Ali, il progetto della Cabina di regia non è stato realizzato.

1.4 L'applicabilità della legge 190/2012 alle istituzioni scolastiche

La questione circa le difficoltà applicative dalla norma anticorruzione alle istituzioni scolastiche è emersa immediatamente a seguito dell'emanazione della legge

⁴ (nota DG internazionalizzazione della ricerca prot. 1192 del 9 maggio 2013)

anticorruzione. Da subito, infatti, il MIUR si è posto il problema di identificare il soggetto da designare, quale Responsabile della prevenzione e della corruzione, in ragione della particolare configurazione giuridica delle istituzioni scolastiche autonome e, conseguentemente, di identificare il responsabile dell'adozione e predisposizione del piano triennale anticorruzione.

Non sono mancati, poi, richieste di chiarimento in merito da parte delle maggiori associazioni professionali del personale della scuola.

In particolare, con nota del 26 giugno 2013 l'ANP – l'Associazione Nazionale dirigenti e alte Professionalità della scuola ha rappresentato nuovamente (in prima istanza con nota del 15 febbraio 2013) al Ministro dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca e al Ministro per la pubblica amministrazione le difficoltà applicative della L. 192/12 alla dirigenza scolastica. La nota dell'ANP evidenzia una serie di motivi strutturali, condivisi dal MIUR, quali:

- l'essere il dirigente della scuola un dirigente di seconda fascia;
- il dirigente scolastico è responsabile della gestione degli acquisti e della gestione dei procedimenti disciplinari.

Il problema dell'applicabilità delle disposizioni di cui alla L. 190/2012 è stato formalizzato con un'espressa richiesta di parere del Capo di Gabinetto al Dipartimento per la funzione pubblica⁵.

Nella nota il Capo di Gabinetto evidenzia ragioni di natura prettamente giuridico – interpretativa della norma anticorruzione accompagnate da difficoltà operative di non facile risoluzione.

In particolare, dal primo punto di vista, si evidenzia come ad una lettura della norma le istituzioni scolastiche parrebbero escluse dagli adempimenti di cui ai commi da 5 a 14 dell'articolo 1 della suddetta legge ovvero sia la predisposizione di un piano di prevenzione della corruzione e la nomina e le funzioni del responsabile della prevenzione della corruzione.

⁵ (nota AOOFGAB 4419 del 1 marzo 2013)

Osserva l'ufficio di Gabinetto: *“i commi 5 e 6, infatti, nel disciplinare le modalità di adozione del piano, fanno riferimento esclusivamente alle amministrazioni centrali e agli enti locali, e la stessa interpretazione può ragionevolmente estendersi anche a quanto previsto dal comma 7 in merito alla nomina del responsabile. Inoltre, la previsione contenuta nel comma 34 secondo cui le disposizioni dei commi da 15 e 33 si applicano alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del D.lgs. n. 165/01 (e quindi anche alle istituzioni scolastiche), lascia intendere che un ambito di applicazione così vasto non riguardi, invece, i commi precedenti, ed in particolare quelli da 5 a 14.*

Tale interpretazione non è però confermata dal successivo comma 59 (peraltro richiamato nel paragrafo 1 della circolare n. 1/2013 di codesto Dipartimento), il quale stabilisce che “le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui ai commi da 1 a 57 del presente articolo [...] sono applicate in tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”.

Questioni operative di non facile risoluzione si rintracciano nelle seguenti considerazioni.

Viene, in primo luogo osservato che nelle istituzioni scolastiche l'unica figura dirigenziale presente è il “*dirigente scolastico*” responsabile sia della gestione dell'istituto sia dell'adozione dei provvedimenti disciplinari. Ruolo, quindi, che mal si concilia con le prerogative del responsabile della prevenzione della corruzione che, d'altro canto, non può essere individuato nel Responsabile della prevenzione della corruzione individuato a livello ministeriale stante la capillarità sul territorio delle istituzioni scolastiche. Senza contare, poi, che quest'ultime godono di personalità giuridica, con ampi margini di autonomia, e operano in contesti economici assai diversificati.

In secondo luogo, viene evidenziato che le attività e i processi posti in essere dalle istituzioni scolastiche sono particolarmente esposti a rischi di corruzione, specialmente in taluni ambiti quali la gestione delle supplenze e degli altri incarichi e le acquisizioni di beni e servizi.

Appare, in ogni caso, difficile ipotizzare che ogni scuola si doti di un proprio piano di prevenzione della corruzione, non essendo, come evidenziato, possibile

individuare a livello di singola istituzione scolastica la figura competente e responsabile della predisposizione dello stesso e dei successivi adempimenti.

Come meglio si evidenzierà nella seconda sezione, ad oggi sono stati avviati tavoli tecnici di collaborazione fra il MIUR e il Dipartimento per funzione pubblica finalizzati all'emanazione di una direttiva congiunta che fornisca indicazioni circa le problematiche evidenziate.

2. La seconda fase di attuazione della L. 190/2012 nel MIUR

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, in applicazione della Legge 6 novembre 2012, n. 190, ha elaborato il Piano Nazionale Anticorruzione approvato dalla CIVIT, oggi Autorità nazionale anticorruzione, in data 11 settembre 2013.

Il Piano traccia un percorso guidato per la definizione della misurazione delle attività soggette a rischio di corruzione, nonché per l'individuazione delle azioni utili a prevenire ed eliminare, o quantomeno ridurre considerevolmente, il rischio del verificarsi di situazioni che possano indurre gli agenti della pubblica amministrazione a tenere comportamenti corruttivi.

Il Piano, affrontando una rimodulazione delle attività fondata su obiettivi strategici e target, distingue due livelli di intervento. Il primo, nazionale, ha avuto attuazione con l'adozione del Piano da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica. Il secondo livello, decentrato, affida ad ogni Amministrazione, ai sensi dell'art. 1 comma 8 della richiamata legge 190/2012, la definizione e l'adozione di un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, *“sulla base delle indicazioni presenti nel Piano Nazionale Anticorruzione, effettuando l'analisi e la valutazione dei rischi specifici di corruzione e, conseguentemente, indicando gli interventi organizzativi volti a prevenirli”*.

Il Piano, quindi, elaborato sulla base delle direttive contenute nelle Linee di indirizzo del Comitato interministeriale, contiene degli obiettivi strategici per lo sviluppo delle politiche di prevenzione a livello centrale e fornisce indirizzi e supporto alle amministrazioni pubbliche per l'attuazione della prevenzione della corruzione e per la stesura del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione che, conformemente alle disposizioni di legge, ciascuna amministrazione dovrà adottare e comunicare al Dipartimento per la Funzione pubblica entro il 31 gennaio 2014.

2.1 Il Responsabile della prevenzione della corruzione e i Referenti per l'anticorruzione

Preso atto delle dimissioni del Dott. Mario Ali, con nota prot. 21547 del 25 ottobre 2013, l'On.le Sig. Ministro ha individuato la Dott.ssa Sabrina Bono, Capo dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, quale responsabile della prevenzione della corruzione del Ministero.

In tale veste, il Capo Dipartimento, dopo il passaggio di consegne avvenuto in data 15 novembre 2013, ha da subito intrapreso azioni volte alla redazione del PTPC conforme a quanto indicato nel PNA.

In particolare, il PNA riassume i compiti e le funzioni dei soggetti che concorrono alla prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione e, relativamente al responsabile della prevenzione, specifica che questo svolge i compiti indicati nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1 del 2013 e i compiti di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi; elabora la relazione annuale sull'attività svolta e ne assicura la pubblicazione; coincide, di norma, con il responsabile della trasparenza e ne svolge, conseguentemente le funzioni.

Relativamente a tale ultimo aspetto, preme rilevare, che il MIUR ha preferito tenere distinte le due figure che, ad ogni modo, devono collaborare attivamente posto che il programma triennale per la trasparenza e l'integrità costituisce parte integrante del PTPC.

Si tratta di aspetti, questi, tracciati e affrontati nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità del MIUR redatto in conformità del disposto dell'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 per cui *“accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.”*

Sebbene la norma, prevedendo la nomina di un Responsabile della prevenzione e della corruzione, abbia inteso concentrare in un unico soggetto le iniziative e le responsabilità della complessa azione di anticorruzione, non si può escludere, anche a norma della circolare da prima richiamata, che possano essere individuati "referenti" per l'anticorruzione in ragione della complessa articolazione amministrativa.

E' stata, quindi, rimessa alla valutazione delle singole Amministrazioni l'eventuale individuazione di referenti, presso le strutture Dipartimentali o territoriali.

Le linee di indirizzo per la predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, del piano nazionale anticorruzione di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190, elaborate dal Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione istituito con D.P.C.M 16 gennaio 2013, stabiliscono che il piano triennale di prevenzione della corruzione debba prevedere il coinvolgimento, al fine dell'individuazione delle attività più esposte a rischio corruzione, *"dei dirigenti e di tutto il personale delle amministrazioni addetto alle aree a più elevato livello di rischio. In tal senso, com'è noto, l'articolo 16 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 al comma 1, lettere l-bis, l-ter e l-quater rimette in capo ai Direttori Generali, sia dell'amministrazione centrale che degli Uffici Scolastici Regionali, precise responsabilità, in merito all'adozione di misure idonee al contrasto dei fenomeni corruttivi in seno all'Amministrazione"*.

Da tali considerazioni, quindi, è derivato l'attivo coinvolgimento di tutti i dirigenti generali dell'amministrazione non solo per l'individuazione delle aree maggiormente esposte a rischio corruzione ma, soprattutto per il futuro, per la realizzazione e il monitoraggio delle attività previste dal PTPC.

In particolare, nelle more dell'adozione del DPCM di riorganizzazione del MIUR e della ridefinizione delle attribuzioni e delle competenze di ciascun ufficio di livello dirigenziale generale, al fine di poter avviare il complesso processo di definizione del Piano nazionale di prevenzione della corruzione del MIUR 2013/2016, si è ritenuto

individuare nei Capi dipartimento e nei Direttori generali delle strutture centrali e periferiche i Referenti del Responsabile della prevenzione della corruzione⁶.

I referenti sono chiamati a concorrere, insieme al Responsabile della prevenzione della corruzione, alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti, a fornire le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e a formulare specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo e al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

Ciò ha comportato la realizzazione di un meccanismo di raccordo e di coordinamento tra il Responsabile della prevenzione i referenti, per l'esercizio della relativa funzione; al momento tale meccanismo è costituito dall'individuazione presso il Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali di una struttura in grado di garantire il supporto tecnico e l'esplicazione delle attività connesse alla predisposizione del Piano.

E' chiaro che la struttura così individuata ha carattere temporaneo essendo previsto dalla stessa legge anticorruzione l'individuazione di risorse umane e finanziarie che possano assistere permanentemente il Responsabile della corruzione della prevenzione dello svolgimento dei compiti e degli adempimenti previsti. La creazione di una struttura permanente costituirà uno punti programmatici del PTPC, in fase di predisposizione, relativamente alle nuove misure organizzative che il MIUR dovrà adottare nel prossimo triennio per assicurare la prevenzione del rischio corruzione, l'individuazione delle metodologie specifiche per l'analisi del rischio corruzione e dei settori in cui il fenomeno è maggiormente elevato, per lo

⁶ (prot. n. 3033 del 25 novembre 2013)

svolgimento delle attività di monitoraggio in ordine alla corretta ed effettiva applicazione del piano triennale di prevenzione della corruzione.

L'attività di coordinamento Responsabile-Referenti è, inoltre, garantita dalle in sede di sede di Conferenza dei Direttori generali.

2.2 Le prime iniziative per la redazione del PTPC: la mappatura, l'analisi e la valutazione del rischio

La legge 190 del 2012 ha previsto una serie di attività per le quali ha operato una sorta di presunzione di esistenza del rischio corruzione in virtù degli interessi alla stessa sottesi⁷.

Le aree di rischio variano a seconda del contesto esterno ed interno e della tipologia di attività istituzionale svolta dalla specifica amministrazione. Tuttavia, l'esperienza internazionale e nazionale mostra che vi sono delle aree di rischio ricorrenti, rispetto alle quali potenzialmente tutte le pubbliche amministrazioni sono esposte.

Come accennato⁸, quindi, l'articolo 1, comma 9 della legge anticorruzione considera la gestione di taluni procedimenti, di cui al successivo comma 16, tra le attività a più elevato livello di corruzione. Tali procedimenti corrispondono, nel Piano Nazionale Anticorruzione, a quattro macro aree che, obbligatoriamente, devono essere sottoposte alla valutazione da parte delle Amministrazioni, ai fini della redazione del Piano Triennale. Ed esse sono:

- 1) acquisizione e progressione di personale;
- 2) affidamento di lavori, servizi e forniture;
- 3) provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato per il destinatario;
- 4) provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato per il destinatario.

⁷ Confr. Par. 1.2

⁸ Confr., sez. 1, par. 1.2

Per ognuna delle macro aree il PNA definisce delle sotto-aree⁹; un elenco esemplificativo dei rischi¹⁰ e un elenco di misure, ulteriori rispetto a quelle derivanti da obblighi di legge o altri obblighi normativi, da porre in essere ai fini della prevenzione dei rischi¹¹.

Partendo da tali considerazioni¹² il Responsabile della prevenzione della Corruzione ha avviato la complessa attività di mappatura e valutazione dei rischi.

Ai fini della predisposizione del PTPC 2013 - 2016, è stato richiesto ai Capi Dipartimento e ai Direttori generali, per quanto di rispettiva competenza, di procedere, per ciascuna area di rischio, all'analisi complessiva de rischio, tenendo conto delle specifiche sotto aree e degli uffici coinvolti.

L'analisi del rischio consiste nella valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce (probabilità e impatto) per giungere alla determinazione del livello di rischio a cui assegnare, in conclusione, un valore numerico.

Per ciascun rischio catalogato, quindi, i Capi Dipartimento e i Direttori generali dovranno stimare il valore della probabilità e il valore dell'impatto sulla base di appositi criteri indicati in una tabella –guida allegata alla richiamata nota.

Per ciascuna area a rischio, inoltre, i Capi Dipartimento e i Direttori generali dovranno proporre le misure, obbligatorie, ulteriori e trasversali, atte a ridurre sensibilmente l'incidenza di fattori di rischio, ovvero la probabilità di accadimenti negativi. Per ciascuna misura occorrerà, poi, individuare modalità, tempi di attuazione e uffici responsabili della stessa.

Ferma restando la necessaria valutazione del rischio per le quattro macro aree, sopra indicate, è stata riconosciuta la possibilità di individuare eventuali ulteriori aree,

⁹ (Allegato 2 del PNA)

¹⁰ (Allegato 3 del PNA)

¹¹ (Allegato 4 del PNA)

¹² (Confr. nota prot. 3033 del 25 novembre 2013)

ritenute sensibili al rischio corruzione, che, ad ogni modo, rispecchiano le specificità funzionali e di contesto.

In questa prima fase di applicazione della normativa anticorruzione, quindi, si è ritenuto opportuno dedicare particolare attenzione all'analisi delle quattro aree di rischio individuate quale contenuto minimo dal PNA lasciando l'individuazione di aree specifiche ulteriori di rischio alla libera scelta dei Capi Dipartimento e dei Direttori generali.

I risultati complessivi di mappatura non sono disponibili al momento della redazione della presente relazione, disponibili. Degli stessi si darà conto del PTPC 2013 – 2016 in fase di predisposizione.

2.3 Forme di consultazione in sede di elaborazione e/o verifica del PTPC

Il PNA prevede che, al fine di disegnare un'efficace strategia anticorruzione, le amministrazioni debbono realizzare forme di consultazione, con il coinvolgimento di cittadini e di organizzazioni portatrici di interessi collettivi, ai fini della predisposizione del PTPC, della diffusione delle strategie di prevenzione pianificate, nonché dei risultati di monitoraggio sull'implementazione delle relative misure. Le amministrazioni debbono, poi, tener conto dell'esito della consultazione in sede di elaborazione del PTPC e in sede di valutazione della sua adeguatezza, anche quale contributo per individuare le priorità di intervento.

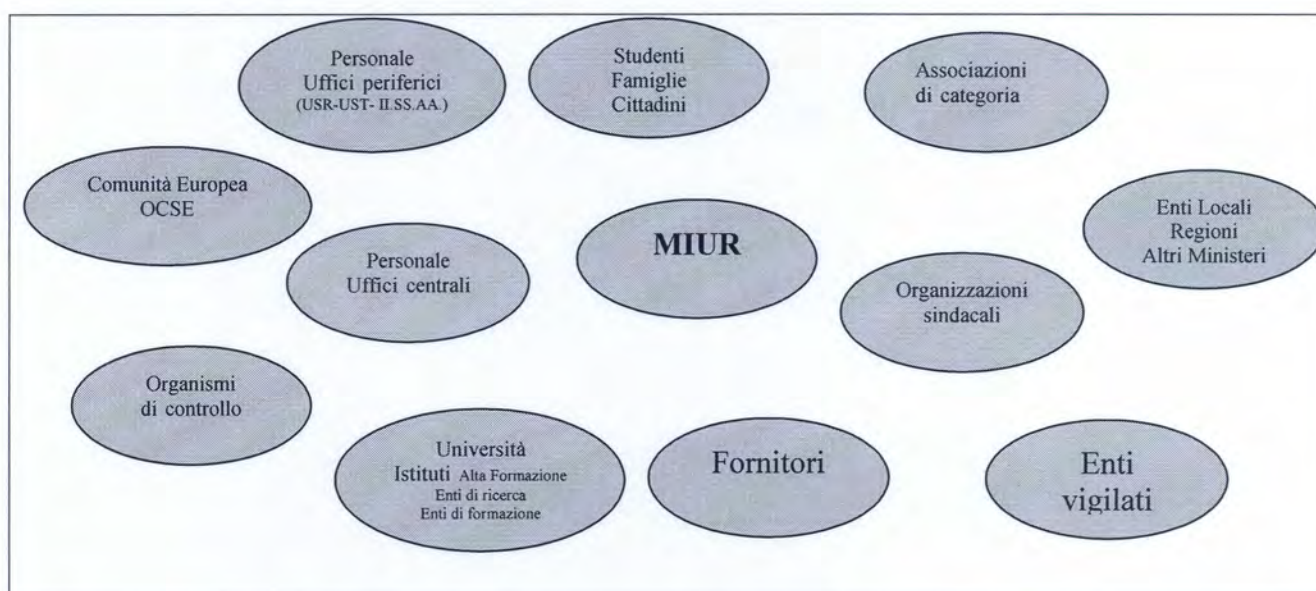
In questa prima fase di redazione del PTPC, è allo studio della struttura di supporto al Capo Dipartimento in qualità di Responsabile della prevenzione della corruzione un sistema di consultazione pubblica secondo il modello già utilizzato in passato dal MIUR per la gestione della consultazione on-line sul valore legale del titolo di studio. Attraverso un'opportuna rimodulazione è in fase di progettazione la realizzazione di un sistema flessibile che si adatti anche a future esigenze di consultazione pubblica.

La consultazione, estrinsecandosi nella compilazione di un questionario reso disponibile in modalità on-line e composto da domande a risposta chiusa, dovrebbe

rispondere all'esigenza di conoscere l'effettivo apprezzamento degli stakeholder alla proposta di PTPC nonché il loro grado di soddisfazione circa le misure previste per la riduzione del rischio corruzione.

2.4 L'individuazione degli stakeholder

Ai fini del coinvolgimento degli stakeholder nell'elaborazione del Piano si farà riferimento alla mappa contenuta nell'apposita sezione del Programma Triennale per la Trasparenza e l'integrità, in corso di aggiornamento. In particolare, occorre evidenziare che l'ampiezza e la specificità delle funzioni istituzionalmente svolte dal MIUR hanno un impatto su una molteplicità di soggetti pubblici e privati, che possono essere rappresentati nelle seguenti macro-categorie:



2.5 La Trasparenza

La trasparenza rappresenta uno strumento fondamentale per la prevenzione della corruzione e per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

La legge anticorruzione è intervenuta a rafforzare gli strumenti già previsti dall'ordinamento giuridico, pretendendo un'attuazione ancora più spinta della trasparenza, che, come è noto, già era stata largamente valorizzata a partire

dall'attuazione della L. n. 241 del 1990 e, successivamente, con l'approvazione del D.lgs. n. 150/2009.

Con la legge 190/12, la trasparenza dell'attività amministrativa costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo, 117, secondo comma, della Costituzione, e, secondo quanto previsto dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 150 del 2009, è assicurata, particolarmente, attraverso sia la pubblicazione nel sito web istituzionale delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, nel rispetto delle disposizioni in materia di materia di segreto di Stato, segreto d'ufficio e protezione dei dati personali.

In particolare, l'articolo 1, comma 15, della L. 190/2012 ha richiamato l'obbligo di pubblicazione delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, con le modalità dettagliate nel D.lgs. 33/2013 e che richiedono, per tutte le amministrazioni pubbliche, un maggiore impegno di trasparenza sulle tematiche relative ad attività, servizi e procedimenti con particolare riguardo a quelli compresi nelle cosiddette aree a rischio di eventi corruttivi.

Per quanto concerne, poi, l'area dei procedimenti è previsto, fra l'altro, l'obbligo di rendere note le tipologie, i nomi dei responsabile dei procedimenti, i termini procedimentali e provvedimentali, i tempi medi di conclusione, i titolari del potere sostitutivo in caso di inerzia. Al riguardo, per il MIUR non è stato ancora adottato il DPCM che individua i procedimenti amministrativi e i termini di conclusione dei medesimi, come richiesto dall'articolo 2 della legge 241/90 e ss.mm.ii e, pertanto, gli iter procedimentali, oggetto di pubblicità nelle forme previste, dovrebbero tenere conto del termine generale di conclusione di trenta giorni, laddove specifiche disposizioni non prevedano un termine diverso.

Anche al fine di superare le difficoltà dovute alla carenza di appositi regolamenti che disciplinino i procedimenti con durata superiore ai trenta e novanta giorni, il Responsabile della prevenzione della corruzione, con la nota prot. 2903 del 14 novembre 2013, ha richiesto all'Ufficio di Gabinetto di valutare la possibilità di adottare azioni di impulso finalizzate all'adozione del DPCM in parola.

Relativamente agli enti vigilati, agli enti di diritto privato in controllo pubblico l'articolo 22 del d.lgs. 33/2013 ha previsto, per tutte le amministrazioni pubbliche l'obbligo di pubblicazione dei dati relativi a tali enti. Il contenuto di tale obbligo è stato specificato dall'Autorità nazionale anticorruzione (ex CIVIT) con delibera 50/2013, allegato 1, dove sono dettagliatamente indicati i dati da pubblicare, la loro collocazione all'interno della pagina web – Amministrazione Trasparenza – la tempistica da seguire per la pubblicazione e l'aggiornamento.

Le informazioni oggetto dell'adempimento rivestono notevole importanza anche per gli aspetti più strettamente connessi agli interventi di prevenzione dei rischi di corruzione, di cui alla legge 190/2013.

Per tale ragione, il Responsabile della prevenzione della corruzione ha ritenuto opportuno, con nota prot. 3115 del 3 dicembre 2013, sensibilizzare i Capi Dipartimento e, per loro tramite, i direttori generali, a che le strutture aventi attribuzioni in materia, provvedano, quanto prima, alla pubblicazione on line dei dati e delle informazioni richieste dalle summenzionate previsioni normative.

2.6 I Codici di Comportamento

L'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni (A.N.AC.), ex CIVIT, con delibera 75/2013 ha fornito le *Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni*, affinché ogni amministrazione, tenuto conto del cosiddetto "Codice generale", ovvero 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", possa predisporre uno specifico codice di comportamento dei propri dipendenti.

Il Codice generale, di immediata applicazione, definisce il contenuto minimo dei codici di ciascuna amministrazione che dovranno, infatti, contenere la declinazione delle regole indicate nel codice generale stesso e la definizione di eventuali ulteriori obblighi di condotta fortemente aderenti alle funzioni peculiari delle varie amministrazioni.

L'adozione del codice di comportamento, oltre a costituire un obbligo di legge, rappresenta anche una delle principali "azioni e misure" di attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione e, in quanto tale, dovrebbe essere parte essenziale e sinergica del Piano triennale per la prevenzione della corruzione.

Secondo quanto indicato nella richiamata delibera 75/2013, al Responsabile per la prevenzione della corruzione è, infatti, attribuito un ruolo centrale di impulso ai fini della predisposizione del codice in parola e, a questi fini, il Responsabile si avvale del supporto dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari che, peraltro, ai sensi dell'art. 15 del richiamato codice generale svolge, tra le varie funzioni, in raccordo con il Responsabile stesso, anche l'attività di vigilanza e monitoraggio sull'attuazione del codice, curandone l'aggiornamento.

Ciò premesso, si è ritenuto opportuno avviare, i lavori con nota prot. 3032 del 25 novembre 2013, di un apposito gruppo lavoro finalizzato all'elaborazione e all'adozione del Codice di comportamento del MIUR, con il coinvolgimento, tra l'altro, dell'Ufficio procedimenti disciplinari.

2.7 Formazione

La formazione riveste un'importanza cruciale nell'ambito della prevenzione e della corruzione. La stessa legge 190/12, quale attività caratterizzante del PTPC, contiene la previsione di meccanismi di formazione definiti dal Responsabile della prevenzione della corruzione e destinati, in primo luogo, ai dipendenti che operano nei settori particolarmente esposti alla corruzione.

Nell'ambito del PTPC devono essere pianificate iniziative di formazione rivolte:

- a tutto il personale sui temi dell'etica e della legalità, con particolare riferimento ai contenuti del Codice di comportamento dei pubblici dipendenti;
- ai dirigenti e al personale addetti alle aree di rischio
- al responsabile della prevenzione.

A tale riguardo, anche al fine di garantire il necessario coordinamento con il piano triennale della formazione, è stato costituito un apposito gruppo di lavoro con la

Direzione generale per le risorse umane del Ministero, acquisti e affari generali - Ufficio III - Formazione del personale¹³.

In applicazione di tali previsioni sono stati avviati specifici incontri con la Scuola nazionale dell'amministrazione finalizzati a definire le politiche e le azioni di formazione da realizzare nel breve e medio termine.

A suddetti incontri tecnici ha partecipato il dirigente responsabile della formazione per il personale ministeriale.

In particolare la scuola, anche a seguito di incontri con le Amministrazioni e alle esigenze formative rilevate, ha organizzato giornate di approfondimento specifiche per i Responsabili della prevenzione e della corruzione a cui si è ritenuto opportuno aderire.

Gli incontri formativi hanno affrontato i molteplici aspetti dell'attuale contesto normativo, le azioni e i modelli organizzativi e sono stati finalizzati a fornire indicazioni operative per la redazione del PTPC.

2.8 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

L'azione di prevenzione della corruzione può efficacemente avvenire favorendo l'emersione dei fatti di cattiva amministrazione e dei fenomeni corruttivi. A tal fine, particolare importanza assume il coinvolgimento dell'utenza e l'ascolto della cittadinanza e, soprattutto, la definizione delle azioni di sensibilizzazione mirate a creare quel dialogo esterno Amministrazione – utente in grado di implementare il rapporto di fiducia e l'emersione di fenomeni corruttivi altrimenti "silenti".

Un ruolo chiave, in tale contesto, può essere svolto dagli URP che, istituzionalmente, rappresentano la prima interfaccia con la cittadinanza.

Appare, quindi, chiaro la necessità di coinvolgere, nell'individuazione delle politiche e delle strategie utili alla realizzazione delle richiamate azioni di prevenzione, la Direzione generale per lo studente, l'integrazione, la partecipazione e la comunicazione – Area Comunicazione – Ufficio VIII - Ufficio studi e strategia dei

¹³ (nota prot. 3215 del 10 dicembre 2013)

contenuti della comunicazione istituzionale del Ministero ,Urp, web, convegni, eventi e fiere, che ha specifiche competenze in materia di: gestione ufficio relazioni con il pubblico del Ministero; consulenza e indirizzo per le attività degli UU.RR.PP.; coordinamento degli UU.RR.PP regionali.

Ciò, in particolare, con la costituzione di un apposito gruppo di lavoro per lo studio e, soprattutto, la redazione di una circolare operativa di comportamento e di individuazione delle metodologie di ascolto della cittadinanza valevole per il Ministero anche a livello regionale¹⁴.

2.9 L'applicabilità della legge 190/2012 alle istituzioni scolastiche

L'approvazione del PNA, lo scorso 11 settembre, non ha fugato i dubbi interpretativi e le difficoltà applicative della L. 190/2012 alle istituzioni scolastiche¹⁵

Il PNA, infatti, non contiene previsioni specifiche relative alle istituzioni scolastiche, tuttavia, è parere del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione¹⁶, che il piano nazionale anticorruzione è da ritenersi uno strumento “a sviluppo complessivo” e, quindi, attraverso un approfondimento istruttorio da esso può derivare l'elaborazione, in tempi brevi, di una direttiva ulteriore specifica per le istituzioni scolastiche.

A tal fine, sono in corso interlocuzioni tecniche MIUR – Dipartimento della funzione pubblica per individuare le soluzioni più opportune affinché, anche nel settore scuola, siano poste in essere le misure atte ad assicurare un'efficace prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni di legge.

¹⁴ (nota prot. 3216 del 10 dicembre 2013)

¹⁵ (confr. par. 1.5).

¹⁶ (nota prot. 340 del 13 novembre 2013)

2.10 La tempistica

Adempimenti	Scadenza
Elaborazione dei risultati della mappatura delle aree a rischio	20 Dicembre 2013
Predisposizione bozza PTPC	Fine dicembre 2013
Giornata di informazione ai Capi Dipartimento e ai Direttori Generali sui contenuti del PTPC	Gennaio 2014
Realizzazione di un sistema di consultazione degli stakeholders	Gennaio 2014
Conclusione tavoli tecnici per il coordinamento della attività formative	Gennaio 2014
Incontri di coordinamento con i referenti della Performance al fine di assicurare il necessario coordinamento c tra il Piano della Performance e il PTPC	Gennaio 2014
Adozione PTPC	31 Gennaio 2014

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione

Dr.ssa Sabrina Bono
