



**Ministero dell' Istruzione, dell'Università e della Ricerca**  
**Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia**  
*Via Pola , 11 – 20124 Milano*

**PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE  
DELLA CORRUZIONE (PTPC)  
PER LE ISTITUZIONI SCOLASTICHE  
DELLA LOMBARDIA  
2016 – 2018**

**Approvato provvisoriamente ed in corso di consultazione**

*Applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 - DM 303 del 11 maggio 2016 recante l'individuazione dei Responsabili della prevenzione della corruzione per le istituzioni scolastiche*



## INDICE

---

1.	IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE	pag. 5
1.1	I destinatari, il periodo di riferimento e le modalità di aggiornamento	pag. 6
1.2	Gli Obiettivi	pag. 7
2.	GLI ATTORI DELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE	pag. 8
2.1	L'organo di indirizzo politico	pag. 8
2.2	Il Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC)	pag. 9
2.2.1	Le responsabilità del "Responsabile della prevenzione della Corruzione"	pag. 10
2.3	I referenti della prevenzione della corruzione	pag. 11
2.4	I dirigenti scolastici	pag. 12
2.4.1	Le responsabilità dei dirigenti	pag. 13
2.4.2	Il collegamento tra prevenzione della corruzione e obiettivi degli incarichi individuali dei Dirigenti scolastici	pag. 13
2.5	Tutti i dipendenti delle istituzioni scolastiche: personale docente e ATA	pag. 14
2.5.1	La responsabilità dei dipendenti	pag. 15
2.6	I collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo dell'amministrazione scolastica	pag. 15
2.6.1	La responsabilità dei collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo	pag. 15
2.7	Gli organi di controllo: revisori dei conti, servizio ispettivo	pag. 15
3.	L'OGGETTO E IL CONTESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	pag. 17
3.1	La Legge 190/2012	pag. 17
3.2	Il concetto di corruzione nella disciplina della L. 190/2012	pag. 17
3.3	Il contesto normativo di riferimento	pag. 18
4.	LA GESTIONE DEL RISCHIO	pag. 19
4.1	La gestione del rischio: processo e approccio metodologico	pag. 19
4.2	L'analisi e la definizione del contesto	pag. 21
4.2.1	Analisi del contesto esterno	pag. 22
4.2.1.1	Lo scenario demografico-economico-finanziario e sociale in Lombardia	pag. 22
4.2.1.2	L'illegalità nel territorio regionale	pag. 26
4.2.2	Analisi del contesto interno	pag. 28
4.2.2.1	Articolazione e complessità del sistema scolastico regionale	pag. 28
4.2.2.2	La progettualità regionale dell'USR Lombardia: priorità strategiche e ambiti di intervento	pag. 29
a.	Il supporto alla Dirigenza Scolastica	pag. 30
b.	La progettualità dell'USR Lombardia	pag. 30
c.	L'innovazione didattica	pag. 31
d.	Le partnership	pag. 32
e.	La valutazione delle istituzioni scolastiche	pag. 33

4.3	Identificazione del rischio: le Aree di Rischio e i processi	pag. 33
4.4	I processi “a rischio” nelle istituzioni scolastiche	pag. 34
4.5	La mappatura dei processi e il Registro dei Rischi	pag. 35
4.6	L’Analisi e la valutazione del rischio	pag. 36
4.7	Il trattamento del rischio	pag. 36
4.8	Il monitoraggio e reporting	pag. 36
4.9	Sintesi delle fasi e le modalità di coinvolgimento	pag. 37
5.	MISURE GENERALI FINALIZZATE ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	pag. 38
5.1	Misure generali da prevedere a livello di amministrazione centrale	pag. 38
5.2	Anticorruzione e trasparenza	pag. 38
5.3	Trasparenza nelle gare	pag. 40
5.4	Il titolare del potere sostitutivo	pag. 41
5.5	Adozione di misure per la tutela del <i>whistleblower</i>	pag. 41
5.6	Strategie e iniziative di formazione in tema di anticorruzione	pag. 43
	5.6.1 Formazione dei dirigenti scolastici	pag. 44
	5.6.2 Formazione del personale amministrativo (DSGA)	pag. 44
	5.6.3 Formazione dei docenti	pag. 45
5.7	Protocolli afferenti l’area di “Affidamento di lavori, servizi e forniture”	pag. 45
5.8	Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti	pag. 46
6.	ALTRE INIZIATIVE	pag. 48
6.1	Le attività di educazione alla legalità: lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata	pag. 48
6.2	Formazione di commissioni	pag. 52
6.3	Le scuole paritarie	pag. 53
	6.3.1 La rete regionale delle scuole paritarie	pag. 53
	6.3.2 Il piano di verifiche della parità	pag. 53
7.	INDIVIDUAZIONE DEGLI ATTORI ESTERNI ALL’AMMINISTRAZIONE CHE HANNO PARTECIPATO ALLA PREDISPOSIZIONE DEL PIANO NONCHÉ DEI CANALI E DEGLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE	pag. 55
8.	L’ATTIVITÀ DI CONSULTAZIONE	pag. 56
	8.1 I risultati dell’attività di consultazione	pag. 56
9.	IL MONITORAGGIO SULL’ATTUAZIONE DEL PIANO	pag. 57
10.	IPOSTESI DI CRONOPROGRAMMA PTPC 2016-2018	pag. 58

## 1 IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE<sup>1</sup> DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

---

Il modello di prevenzione disegnato dalla L. 190/2012 appare improntato alla realtà tipica dei Ministeri ai quali risulta di immediata applicazione.

Con l'adozione delle *"Linee guida sull'applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33"*, lo scorso 13 aprile 2016 (delibera n. 403) si è cercato di colmare una lacuna normativa derivante dalla mancata previsione nel testo legislativo di apposite disposizioni dedicate alle scuole.

Sono state, in particolare, fornite indicazioni volte a orientare le istituzioni scolastiche nell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, tenuto conto delle caratteristiche organizzative e dimensionali del settore dell'istruzione scolastica e delle singole istituzioni, della specificità e peculiarità delle funzioni, nonché della disciplina di settore che caratterizza queste amministrazioni.

In particolare viene affrontato il tema dell'individuazione delle figure a cui affidare gli incarichi di Responsabile della prevenzione della corruzione e di Responsabile della trasparenza e, quindi, il compito di predisporre il PTPC e il PTTI per le istituzioni scolastiche.

Considerato il ruolo e le funzioni del dirigente scolastico, che è competente ad adottare tutti i provvedimenti ed atti gestionali per la scuola di cui è responsabile, e dato il particolare rapporto esistente tra le scuole e l'Amministrazione ministeriale, il responsabile della prevenzione è individuato nel Direttore dell'Ufficio scolastico regionale, o per le regioni in cui è previsto, nel coordinatore regionale.

Considerato l'ambito territoriale particolarmente esteso, al fine di agevolare il RPC, i dirigenti di ambito territoriale operano quali referenti del RPC.

Il responsabile della trasparenza è individuato in ciascun dirigente scolastico.

Ciascun RPC cura l'elaborazione della proposta di Piano di prevenzione della corruzione di ambito regionale avvalendosi della collaborazione dei referenti di ambito territoriale e dei dirigenti scolastici del territorio.

I Piani di prevenzione della corruzione regionali saranno, a conclusione delle attività di mappatura dei processi, articolati in sezioni dedicate alle diverse tipologie di istituzioni scolastiche statali. I PTPC sono approvati dal Ministro ai sensi dell'art. 1, co. 8, della l. n.190/2012.

### a) **Cos'è il piano triennale di prevenzione della corruzione**

Il Piano Triennale di prevenzione della corruzione (PTPC), secondo il disposto dell'articolo 1 della Legge 6 novembre 2012, n. 190, costituisce la modalità principale attraverso la quale le Amministrazioni Pubbliche definiscono e comunicano all'Autorità Nazionale Anticorruzione "la valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici a rischio di corruzione e indicano gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio" (articolo 1, comma 5).

Il P.T.P.C 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. Esso, quindi, è frutto di un processo di analisi del fenomeno stesso e di successiva identificazione, attuazione e monitoraggio di un sistema di prevenzione della corruzione.

Il P.T.P.C. non è un documento di studio o di indagine, ma uno strumento per l'individuazione di misure concrete, da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione.

---

<sup>1</sup> La corruzione nel PNA ha un significato più ampio, che coincide con il concetto di *"maladministration"*, intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari.

Riguarda atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di Pubblico interesse.

## **b) Organo competente all'adozione del P.T.P.C.**

Rispetto alla fase di adozione dei Piani la norma prevede che “l’organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile individuato ai sensi del comma 7, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione”. Il Piano, dunque, è adottato annualmente dall’Organo di indirizzo politico con una valenza triennale. Ogni anno, quindi, il PTPC è aggiornato secondo una logica di programmazione scorrevole, tenendo conto degli obiettivi e delle priorità posti dagli Organi di vertice, delle modifiche normative e organizzative, delle indicazioni fornite dall’ANAC.

## **c) Pubblicazione sul sito Internet e comunicazione del Piano**

Tutte le amministrazioni sono tenute a pubblicare il testo del piano sul proprio sito istituzionale “Amministrazione trasparente” nella specifica sezione “Altri contenuti”. Nello specifico, il Piano sarà pubblicato nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale dell’Ufficio scolastico regionale e in quello del Ministero dell’Istruzione, dell’università e della ricerca. Ogni istituzione scolastica provvede ad inserire nella sezione “Amministrazione trasparente” un link con un rinvio al Piano pubblicato dall’USR.

L’adozione del piano ed i suoi aggiornamenti sono comunicati tramite segnalazione via mail a ciascun dirigente scolastico.

## **d) Quali responsabilità per chi non pubblica il piano**

La mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale.

### **1.1 I destinatari, il periodo di riferimento e le modalità di aggiornamento**

Destinatario di tale Piano è tutto il personale dipendente ed in servizio presso le istituzioni scolastiche del territorio regionale, ivi compreso quello con qualifica dirigenziale, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e determinato, a tempo pieno e a tempo parziale, nonché il personale comandato. Inoltre, le prescrizioni contenute si applicano ai collaboratori o consulenti con qualsiasi tipologia di contratto o incarico a qualsiasi titolo; ai dipendenti o collaboratori a qualsiasi titolo di imprese e ditte fornitrici di beni o servizi in favore dell’amministrazione e che svolgano la propria presso le istituzioni scolastiche stesse.

La violazione delle misure di prevenzione integra, anche a norma dell’articolo 8 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (decreto del presidente della repubblica 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”), comportamenti contrari ai doveri d’ufficio ed è fonte di responsabilità disciplinare.

Il PTPC ha validità triennale ed è riferito al periodo 2016 – 2018.

## **a) Termini per l'adozione del P.T.P.C.**

L’organo di indirizzo politico su proposta del responsabile per la prevenzione della corruzione, deve adottare il P.T.P.C. entro il 31 gennaio di ciascun anno.

In sede di prima applicazione della disciplina alle istituzioni scolastiche l’Autorità Nazionale Anticorruzione nelle “Linee guida sull’applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33”, ha stabilito che la prima adozione del documento debba avvenire entro il 30 maggio 2016 e il primo aggiornamento ordinario potrà essere effettuato entro il 31 gennaio 2018.

## **b) Entrata in vigore, validità ed aggiornamenti**

Il PTPC, entra in vigore successivamente all’approvazione da parte dell’Organo di indirizzo politico, ha una validità triennale e sarà aggiornato annualmente entro il 31 gennaio di ciascun anno, in ottemperanza di quanto previsto dall’art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012.

In sede di prima applicazione della disciplina alle istituzioni scolastiche le menzionate linee guida ANAC prevedono che il termine per l'attuazione delle misure previste nei PTPC (e nei PTTI) decorre dal 1° settembre 2016 ciò al fine di agevolare l'adeguamento in tempi brevi alla normativa in materia di prevenzione alla corruzione e coordinare detta attuazione con l'avvio del prossimo anno scolastico. ,

Al fine di consentire la piena attuazione delle misure, il primo aggiornamento ordinario del PTPC e del PTTI potrà essere effettuato entro il 31 gennaio 2018

L'aggiornamento del PTPC dovrà tenere conto dei seguenti fattori:

- 1) l'eventuale mutamento o integrazione della disciplina normativa in materia di prevenzione della corruzione, del PNA e delle previsioni penali;
- 2) i cambiamenti normativi e regolamentari che modificano le finalità istituzionali, le attribuzioni, l'attività o l'organizzazione dell'A.N.AC. (es.: l'attribuzione di nuove competenze);
- 3) l'emersione di nuovi fattori di rischio che non sono stati considerati in fase di predisposizione del P.T.P.C.;
- 4) le modifiche intervenute nelle misure predisposte dall'Autorità per prevenire il rischio di corruzione.

Come previsto dall'art. 1, comma 10, della legge n. 190/2012 , il RPC provvederà, inoltre, a proporre all'Organo di indirizzo politico la modifica del Piano ogniqualvolta siano accertate significative violazioni delle prescrizioni in esso contenute.

Il RPC potrà, inoltre, proporre delle modifiche al presente documento qualora ritenga che delle circostanze esterne o interne all'ente possano ridurre l'idoneità del Piano a prevenire il rischio di corruzione o limitarne la sua efficace attuazione.

## **1.2 Gli obiettivi**

L'attuazione del PTPC risponde all'obiettivo di rafforzare i principi di legalità, di correttezza e di trasparenza nella gestione delle attività svolte.

Il piano nel definire gli adempimenti e le relative modalità di svolgimento atte ad assicurare alle istituzioni scolastiche l'applicazione puntuale delle vigenti disposizioni normative in materia di contrasto alla corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione ha la finalità di:

- ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
- aumentare la capacità delle istituzioni scolastiche stesse di far emergere eventuali casi di corruzione;
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

A tal fine l'individuazione e lo sviluppo di un complesso di misure aventi lo scopo di prevenire il rischio di corruzione costituisce il mezzo per favorire l'applicazione dei suddetti principi, promuovere il corretto funzionamento delle scuole e tutelare la reputazione e la credibilità della loro azione sul territorio nei confronti dei molteplici portatori di interessi.

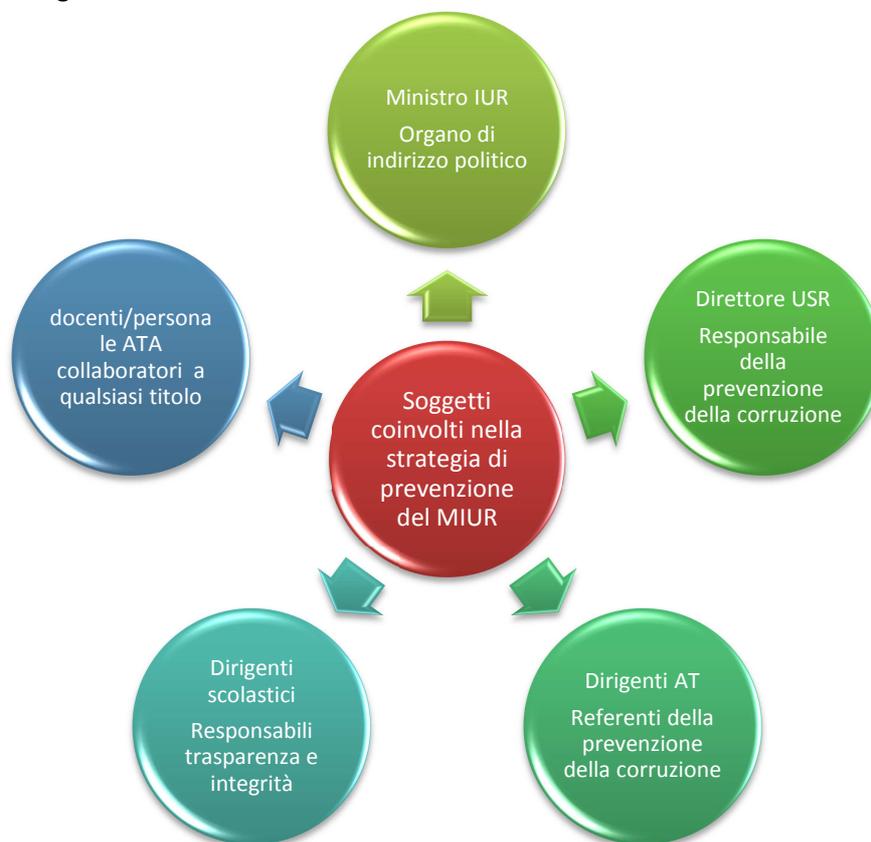
Il rispetto delle disposizioni contenute nel PTPC da parte dei soggetti destinatari sopra elencati intende favorire l'attuazione di comportamenti individuali ispirati all'etica della responsabilità ed in linea con le diverse disposizioni di legge ed i principi di corretta amministrazione.

Inoltre, il PTPC è finalizzato anche a:

- determinare una piena consapevolezza che il manifestarsi di fenomeni di corruzione espone il settore scuola a gravi rischi soprattutto sul piano dell'immagine, e può produrre delle conseguenze sul piano penale a carico del soggetto che commette la violazione;
- sensibilizzare tutti i soggetti destinatari ad impegnarsi attivamente e costantemente nell'attuare le misure di contenimento del rischio previste nel documento;
- assicurare la correttezza dei rapporti tra le istituzioni scolastiche e i soggetti che con la stessa intrattengono relazioni di qualsiasi genere, anche verificando eventuali situazioni che potrebbero dar luogo al manifestarsi di situazioni di conflitto d'interesse.

## 2 GLI ATTORI DELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

I soggetti chiamati all'attuazione della strategia di prevenzione della corruzione nelle istituzioni scolastiche a livello regionale sono:



Nel presente capitolo, si delineano e si descrivono i compiti, le funzioni e le responsabilità di tutti i soggetti coinvolti nella strategia di prevenzione nelle istituzioni scolastiche.

Accanto al DirettoreUSR - Responsabile della prevenzione della corruzione, infatti, operano i Dirigenti AT - Referenti provinciali per la prevenzione della corruzione e tutti i dirigenti scolastici, con il compito di consentire l'implementazione di un sistema che assicuri l'identificazione dei rischi di corruzione e, soprattutto, la concreta attuazione delle misure di prevenzione descritte.

Tutto il personale del comparto scuola e i collaboratori a qualsiasi titolo, sono tenuti al rispetto delle direttive e delle prescrizioni nel PTPC. Ciò, infatti, al fine di garantire l'effettività delle misure di prevenzione previste.

### 2.1 L'organo di indirizzo politico

L'organo di indirizzo politico a norma della legge 190/2012 ha compiti specifici in materia di prevenzione della corruzione:

- designa il Responsabile della prevenzione della Corruzione. Con DM 303 del 11 maggio l'On.le Sig. Ministro pro tempore ha individuato i Direttori generali degli USR e i dirigenti coordinatori delle Regioni l'Umbria, il Friuli Venezia Giulia, il Molise e la Basilicata quali Responsabili della prevenzione della corruzione (RPC) per le istituzioni scolastiche statali di rispettiva competenza territoriale;
- adotta, entro il 31 gennaio di ogni anno, il PTPC e i suoi aggiornamenti (articolo 1, comma 8)<sup>2</sup>;

<sup>2</sup> In sede di prima adozione, per l'anno 2016, l'adozione del PTPC è fissata dalle *Linee guida sull'applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33* al 30 maggio 2016.

- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione.

## **2.2 Il Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC)**

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 L. 190/2012 e specificati nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1 del 2013.

La legge affida al Responsabile della prevenzione della corruzione diversi compiti tra i quali, *in primis*, la predisposizione del piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

Con la predisposizione del Piano, il Responsabile individua tutte le misure organizzative finalizzate a prevenire il rischio corruzione e a formalizzare le buone prassi amministrative utili a favorire la diffusione della cultura dell'etica e dell'integrità.

Il Responsabile verifica l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità, proponendo all'Organo di indirizzo politico, competente per l'adozione, eventuali modifiche in caso di accertamento di significative violazioni o mutamenti di organizzazione.

Ulteriore compito affidato al Responsabile è l'individuazione del personale che potrà fruire di particolari programmi di formazione e di aggiornamento per la prevenzione della corruzione al fine di creare, quella cultura diffusa dell'integrità e dell'etica dell'azione amministrativa, attraverso la quale avviare l'effettiva attuazione degli strumenti previsti dalla L. 190/2012.

Fine ultimo dell'attività del Responsabile per la prevenzione della corruzione è, pertanto, l'individuazione, nell'ambito del PTPC, di azioni e misure organizzative volte a prevenire situazioni di corruzione nonché il monitoraggio dell'attuazione di tali azioni. Egli non ha una funzione di gestione né di repressione di fattispecie di corruzione, se verificatesi nell'ambito dell'Amministrazione di appartenenza, ma il suo scopo è quello di agire sui modelli comportamentali di tutto il personale scolastico al fine di prevenire il sorgere di fenomeni corruttivi attraverso la pianificazione degli interventi.

In sostanza, quindi, al Responsabile sono riconosciute le seguenti attribuzioni:

- elaborare la proposta di piano della prevenzione, che deve essere adottato dall'organo di indirizzo politico entro il 31 gennaio di ogni anno (articolo 1, co. 8, L. 190/2012);
- verificare l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità (articolo 1, co. 10, lett. a);
- proporre modifiche al piano in caso di accertamenti di significative violazioni o di mutamenti dell'organizzazione (articolo 1, co. 10, lett. b);
- verificare, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è elevato il rischio corruzione;
- coordinare le azioni in risposta alle valutazioni del rischio di corruzione;
- definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1, co. 8, l. 190/2012);
- individuare, con il supporto dei Referenti della prevenzione della corruzione, il personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità (articolo 1, co. 10, lett. c);
- pubblicare, entro il 15 dicembre di ogni anno, sul sito web dell'amministrazione, anche sulla base delle indicazioni provenienti dall'ANAC, una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmettere all'organo di indirizzo politico;
- riferire della propria attività all'organo di indirizzo politico ogni qual volta esso ne faccia richiesta;
- vigilare, anche attraverso i Referenti, sul rispetto dei Codici di comportamento dei dipendenti;
- verificare l'effettuazione del monitoraggio sul rispetto dei tempi dei procedimenti amministrativi da parte dei responsabili dei singoli procedimenti.

Il responsabile inoltre:

- ove, nello svolgimento della sua attività riscontri dei fatti che possono presentare una rilevanza disciplinare, ne informa tempestivamente il dirigente preposto all'ufficio a cui il dipendente è

addetto e all'ufficio procedimenti disciplinari affinché possa essere avviata con tempestività l'azione disciplinare;

- nel caso in cui riscontri fatti che possono dar luogo a responsabilità amministrativa, presenta tempestiva denuncia alla competente procura della Corte dei conti affinché venga accertato l'eventuale danno erariale;
- nel caso in cui venga a conoscenza di fatti che costituiscano notizia di reato procede a denunciarne l'esistenza alla Procura della Repubblica o a un ufficiale di polizia giudiziaria con le modalità previste dalla legge (articolo 331 c.p.p) e ne dà tempestiva notizia all'ANAC.

La legislazione delegata di attuazione delle disposizioni previste dalla L. 190/2012 introduce ulteriori compiti per il responsabile della Prevenzione della Corruzione:

- il D.lgs. 39/2013 ha attribuito al RPC compiti di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità (articolo 15). Nello svolgimento di tale attività di vigilanza il Responsabile, ove ne abbia contezza, deve contestare all'interessato l'esistenza o l'insorgere di situazioni di inconferibilità o incompatibilità e provvedere a segnalare casi di possibile violazione delle disposizioni di cui al D.lgs. 39/2013 all'ANAC, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui alla legge 20 luglio 2004, n. 215, nonché alla Corte dei conti, per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative;
- l'articolo 15 del Dpr 62 del 2013 recante Codice di comportamento dei pubblici dipendenti dispone che *"Il responsabile cura la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale sulla loro attuazione, ai sensi dell'articolo 54, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001, la pubblicazione sul sito istituzionale e della comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 6 novembre 2012, n. 190, dei risultati del monitoraggio."* Disposizione ripresa integralmente dall'articolo 18, co. 5, del Codice di comportamento dei dipendenti MIUR e che per la parte relativa alla pubblicazione dell'articolato ha trovato attuazione in sede di adozione del DM 525 del 30 giugno 2014. Quanto al monitoraggio specifiche indicazioni saranno fornite all'interno del presente Piano nel paragrafo esplicitamente dedicato alla misura.

Per l'adempimento dei compiti previsti dalla Legge 190/2012 sopra elencati, il Responsabile può in ogni momento:

- chiedere informative ai Referenti della prevenzione della Corruzione circa fatti o situazioni avvenute presso la specifica struttura organizzativa;
- verificare e chiedere delucidazioni per iscritto e verbalmente a tutti i dipendenti su comportamenti che possono integrare anche solo potenzialmente corruzione e illegalità;
- richiedere ai dipendenti che hanno istruito un procedimento di fornire motivazioni per iscritto circa le circostanze di fatto e di diritto che sottendono all'adozione del provvedimento finale.

### **2.2.1 Le responsabilità del "Responsabile della prevenzione della Corruzione"**

Il comma 8 dell'articolo 1 della Legge n. 190/2012 configura una responsabilità dirigenziale nel caso di mancata predisposizione del Piano e di mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione.

Il comma 12 del medesimo articolo 1 prevede inoltre una forma più generale di responsabilità ai sensi dell'articolo 21 del D. Lgs. n. 165/2001 (responsabilità dirigenziale), disciplinare e amministrativa (per danno erariale e per danno all'immagine della PA) che si realizza nel caso in cui venga commesso, all'interno dell'apparato Ministeriale, un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, a meno che il responsabile della prevenzione della corruzione non provi:

- a) di aver predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano e di aver adottato le procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti sulla scorta di quanto prescrivono i commi 9 e 10;
- b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

In sintesi, la tempestiva adozione del Piano e delle procedure di selezione e formazione del personale dipendente costituiscono il fondamento su cui si baserebbe l'eventuale prova contraria a cui è tenuto il soggetto nominato responsabile al fine di evitare di rispondere:

- ai sensi dell'articolo 21 del D. Lgs. n. 165/2001 (responsabilità dirigenziale);
- sul piano disciplinare;
- per danno erariale;
- per danno all'immagine della PA.

La sanzione prevista nel caso in cui venga commesso l'illecito non può essere inferiore alla sospensione del servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese a un massimo di sei mesi.

Si può ben comprendere, quindi, come le possibili conseguenze in caso di mancata attuazione degli adempimenti sub a) e b) siano alquanto consistenti per il Responsabile, sul quale parrebbe incombere una sorta di responsabilità oggettiva - nascente dalla sua posizione di garanzia e collegata con quella dei dirigenti e dei responsabili di Struttura che con lo stesso hanno l'obbligo di collaborare - per il solo fatto che all'interno dell'amministrazione sia stato commesso un reato di corruzione, che costringe lo stesso a dover provare non solo di aver ottemperato agli obblighi come sopra enunciati, ma anche di aver vigilato.

Il comma 14 afferma la responsabilità del Responsabile ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare anche nel caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano.

È esclusa la responsabilità del responsabile della prevenzione ove l'inadempimento degli obblighi summenzionati di cui al comma 1, dell'articolo 46, sia "*dipeso da causa a lui non imputabile*".

### **2.3 I referenti della prevenzione della corruzione**

Le Linee guida di cui alla delibera ANAC n. 430 del 13 aprile 2016 individuano - al fine di agevolare il RPC, considerato l'ambito territoriale particolarmente esteso nonché l'effettiva conoscenza della realtà scolastica del territorio di competenza - i dirigenti di ambito territoriale quali "referenti" del Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC).

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 loro preposti, a fornire le informazioni richieste 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.

I referenti della prevenzione della corruzione presso l'amministrazione periferica regionale lombarda sono:

<b>Struttura organizzativa</b>	<b>Referente</b>
AT BERGAMO	Dott.ssa Patrizia GRAZIANI
AT BRESCIA	Dott. Mario MAVIGLIA (Reggente)
AT COMO	Dott. Roberto PROIETTO
AT CREMONA	Dott.ssa Francesca BIANCHESI (Reggente)
AT LECCO	Dott. Luca VOLONTÈ
AT LODI	Dott. Yuri COPPI
AT MANTOVA	Dott.ssa Patrizia GRAZIANI (Reggente)
AT MILANO	Dott. Marco BUSSETTI
AT PAVIA	Dott.ssa Letizia AFFATATO
AT SONDRIO	Dott. Nicola MONTRONE

AT VARESE	Dott. Claudio MERLETTI
AT MONZA e BRIANZA	Dott. Claudio MERLETTI (Reggente)

Fermo restando la piena responsabilità del Responsabile per la prevenzione della corruzione per gli adempimenti che gli competono ai sensi della normativa vigente, i Referenti per la prevenzione della corruzione, per l'area di rispettiva competenza:

- sono tenuti al rispetto degli obblighi previsti dalla legge anticorruzione e successivi provvedimenti attuativi;
- svolgono attività informativa nei confronti del responsabile affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera attività ministeriale;
- coadiuvare il Responsabile per la prevenzione della corruzione nel monitoraggio del rispetto delle previsioni del piano da parte delle strutture e dei dirigenti di afferenza;
- segnalare al Responsabile per la prevenzione della corruzione ogni esigenza di modifica del piano, in caso di accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero di intervenuti mutamenti nell'operare delle strutture di afferenza;
- osservano le misure contenute nel PTPC (articolo 1, co.14, L. 190/2012);
- sostituiscono il DS Responsabile della trasparenza, qualora questi non si pronunci in ordine alla richiesta di accesso civico.



## 2.4 I dirigenti scolastici

Lo sviluppo e l'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione sono il risultato di un'azione sinergica e combinata dei singoli dirigenti scolastici e del responsabile della prevenzione, secondo un processo bottom-up in sede di formulazione delle proposte e topdown per la successiva fase di verifica ed applicazione<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. Circolare n. 1 del 25.1.2013 Dipartimento della funzione pubblica, cit., pag. 14.

Già da questa affermazione si comprende l'importanza del coinvolgimento dei dirigenti scolastici nell'attuazione della strategia di prevenzione per l'individuazione dei settori maggiormente esposti al rischio corruzione, ma anche per il monitoraggio e l'attuazione delle attività connesse e presupposte alla redazione del presente Piano.

Tutti i dirigenti scolastici, con riferimento alla singola istituzione scolastica, anche attraverso la partecipazione alle conferenze di servizio appositamente convocate dal RPC e ad altre forme di coinvolgimento più oltre descritte:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- verificano che siano rispettate dai propri preposti le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione;
- rispettano e fanno rispettare le prescrizioni contenute nel PTPC;
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (articolo 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012);
- sono "Responsabili della trasparenza" (RT) e in quanto tali, sentito il Consiglio di Istituto, adottano il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI);
- collaborano con l'RPC e i referenti provinciali per l'analisi del contesto e l'individuazione dei rischi su base territoriale;
- si pronunciano in ordine alle richieste di accesso civico e ne controllano e assicurano la regolare attuazione.

Tutti i dirigenti scolastici devono:

- monitorare le attività e garantire il rispetto dei tempi procedurali, costituente elemento sintomatico del corretto funzionamento amministrativo;
- segnalare, tempestivamente, qualsiasi altra anomalia accertata adottando, laddove possibile, le azioni necessarie per eliminarle oppure proponendole al Responsabile della prevenzione della corruzione o al Referente, ove non rientrino nella competenza dirigenziale;
- proporre al Responsabile della prevenzione della corruzione o al Referente per la prevenzione della corruzione, i dipendenti da inserire nei diversi corsi del programma di formazione "anticorruzione";
- segnalare al Responsabile della corruzione o al Referente ogni evento o dati utili per l'espletamento delle proprie funzioni;
- collaborare con il Referente della Prevenzione alla predisposizione della relazione annuale sui risultati del monitoraggio e delle azioni.

#### **2.4.1 Le responsabilità dei dirigenti**

Le misure di prevenzione e contrasto alla corruzione previste nel P.T.P.C. devono essere rispettate da tutti i dipendenti dell'istituzione scolastica e, dunque, sia dal personale che dalla dirigenza che ne risponde in egual misura.

A tale previsione si aggiungono le disposizioni in materia di responsabilità disciplinare previste per il mancato rispetto delle disposizioni contenute nel PTPC illustrate con riferimento alle responsabilità dei dipendenti del comparto scuola.

#### **2.4.2 Il collegamento tra prevenzione della corruzione e obiettivi degli incarichi individuali dei Dirigenti scolastici**

Il PTPC, inteso come strumento organizzativo volto a realizzare il complesso disegno normativo in materia di anticorruzione, trasparenza e integrità, ha la funzione precipua di veicolare all'interno di ogni amministrazione, attraverso l'agire di comportamenti organizzativi e professionali, i valori interdipendenti dell'etica, dell'integrità e dell'onestà. Il documento si configura, pertanto, come parte integrante della performance complessiva di ogni amministrazione. In particolare, il suo nucleo essenziale, costituito dalle misure concrete per la prevenzione della corruzione e per l'agire della trasparenza, che esso deve esplicitare, implica una lettura integrata con il Piano della Performance e con la relativa Relazione.

Per tale motivo il PTCP, come più volte sottolineato dall'ANAC con riferimento al PTCP nella pubblica amministrazione, è redatto in linea con gli altri strumenti volti a realizzare l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza dell'USR e delle sue Istituzioni scolastiche. Il PTCP, con le misure della Trasparenza che esso ricomprende, e il Piano della Performance sono strumenti complementari, che si alimentano a vicenda attraverso il collegamento delle misure specifiche contenute al loro interno. In particolare, l'anticorruzione e la trasparenza agite e monitorate attraverso misure concrete, vengono a configurarsi esse stesse come ulteriori "dimensioni", che connotano l'ampiezza e la profondità della performance di un'amministrazione.

La trasparenza e la prevenzione della corruzione, quindi, saranno poste come obiettivi strategici delle istituzioni scolastiche, il cui raggiungimento dovrà essere segnalato da indicatori volti a valorizzare l'incremento del livello complessivo di trasparenza amministrativa, di prevenzione della corruzione e dell'illegalità, di sviluppo dell'integrità e dell'etica pubblica.

Per quanto concerne il collegamento tra il PTCP regionale per le istituzioni scolastiche e il perseguimento del miglioramento della performance complessiva del sistema di istruzione regionale sulla trasparenza e la prevenzione della corruzione, si fa riferimento al Piano di miglioramento di cui al DPR 80/2013 di ciascuna Istituzione scolastica. Le connessioni tra gli obiettivi della trasparenza e della prevenzione della corruzione, direttamente afferenti le istituzioni scolastiche, saranno individuate a livello nazionale e inserite in ciascun incarico dei Dirigenti scolastici.

## **2.5 Tutti i dipendenti delle istituzioni scolastiche: personale docente e ATA**

Nonostante la previsione normativa concentri la responsabilità per il verificarsi di fenomeni corruttivi (articolo 1, comma 12, l. n. 190) in capo al responsabile e ai referente per la prevenzione, tutti i dipendenti delle istituzioni scolastiche mantengono, ciascuno, il personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti. Inoltre, al fine di realizzare la prevenzione, l'attività del responsabile deve essere strettamente collegata e coordinata con quella di tutti i soggetti presenti nell'organizzazione dell'amministrazione.

Compete, pertanto, a tutti i dipendenti delle istituzioni scolastiche, ivi compreso quello con qualifica dirigenziale, con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e determinato, a tempo pieno e a tempo parziale, nonché il personale comandato, partecipare al processo di gestione del rischio e all'implementazione della strategia di prevenzione prevista dal presente Piano.

La partecipazione al processo di gestione del rischio viene assicurata attraverso l'invito a fornire informazioni rilevanti ai fini dell'anticorruzione al responsabile attraverso le procedure aperte di consultazione di volta in volta avviate. Con le attività di consultazione tutta la comunità scolastica e gli stakeholder interni ed esterni sono invitati a presentare, osservazioni e proposte al PTCP.

Il comma 14 dell'articolo 1 della legge n. 190/2012 afferma che anche in capo a ciascun dipendente vige il dovere di rispettare le misure di prevenzione previste dal Piano; in caso di violazione si profilerebbe per quest'ultimo l'illecito disciplinare; ciò, in particolare, è strettamente legato all'obbligo di rispettare il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (d.P.R. n. 62/2013).

Tutti i dipendenti sono tenuti:

- alla conoscenza del piano di prevenzione della corruzione a seguito della pubblicazione sul sito istituzionale nonché alla sua osservanza ed altresì a provvedere, per quanto di competenza, alla sua esecuzione;
- alla conoscenza ed all'osservanza del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al DPR n. 62/2013 al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni corruttivi, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità, buona condotta e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico;
- a compilare apposita dichiarazione al fine di rendere note le possibili situazioni di conflitto d'interesse. In ogni caso, al loro sorgere, le situazioni di conflitti di interesse dovranno essere rese immediatamente note con dichiarazione scritta al Dirigente scolastico responsabile o per i dirigenti al direttore/coordinatore regionale;

- al rispetto degli obblighi di astensione di cui all'articolo 6 bis, L. 241/1990 e articolo 6, commi 2 e 7 del Codice di comportamento;
- ad assicurare la propria collaborazione al Responsabile della prevenzione della corruzione ed ai Referenti per la prevenzione della corruzione segnalando le eventuali difficoltà incontrate nell'adempimento delle prescrizioni contenute nel PTPC e attraverso il diretto riscontro di ulteriori situazioni di rischio non specificatamente disciplinate dal PTPC;
- a segnalare al proprio dirigente scolastico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti o segnalare al proprio dirigente condotte che presume illecite, di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. In ogni caso risultano valide le misure previste dal presente piano, Par. 3.8, e le forme di tutela di cui all'articolo 54-bis, D.Lgs. 165/2001 e ss.mm.ii.;
- laddove i dipendenti svolgano attività ad alto rischio di corruzione, a relazionare, tempestivamente al proprio dirigente in merito ad ogni eventuale anomalia riscontrata ed, altresì, al rispetto dei tempi procedurali.

### **2.5.1 La responsabilità dei dipendenti**

Ai sensi dell'articolo 1, commi 14 e 44, L. 190/12, l'eventuale violazione da parte dei dipendenti (ivi compreso il personale dirigenziale) delle disposizioni dei Codici di comportamento o delle misure previste dal presente piano per la prevenzione della corruzione costituisce illecito disciplinare, fermo restando le ipotesi in cui la suddetta violazione dia luogo anche a responsabilità penale, civile, amministrativa e contabile.

In particolare, il comma 44 novella il disposto dell'articolo 54 del D.lgs. 65 prevedendo al comma 3 che *“La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare”*.

Il DPR 62/2012 recante *“Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165”* prevede all'articolo 8 rubricato *“Prevenzione della corruzione”* che *“[...] il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione”*.

## **2.6 I collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo dell'amministrazione scolastica**

Tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, nonché tutti i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore del MIUR sono tenuti ad osservare le misure contenute nel presente P.T.P.C. e a segnalare le situazioni di illecito (articolo 8 Codice di comportamento generale).

### **2.6.1 La responsabilità dei collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo**

Ai fini dell'applicabilità delle disposizioni contenute nel Codice di comportamento generale e sono considerati dipendenti dell'amministrazione scolastica anche i collaboratori e i consulenti a qualsiasi titolo dell'amministrazione.

I collaboratori e i consulenti a qualsiasi titolo dell'amministrazione rispondono, conseguentemente, al pari degli altri dipendenti delle istituzioni scolastiche per la mancata osservanza delle prescrizioni previste dal Piano.

## **2.7 Gli organi di controllo: revisori dei conti, servizio ispettivo**

Come è noto, l'attuale articolazione del sistema scolastico prevede, quali organi di controllo e di vigilanza, i **revisori dei conti**, che vigilano sulla legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa delle scuole (art. 58, comma 1, D.l. n. 44/2001, Regolamento contabile delle istituzioni scolastiche). Il loro ruolo, anche in rapporto a quello dell'Ufficio scolastico regionale, è regolato dal menzionato D.l., in particolare dalle seguenti disposizioni:

- l'art. 18, commi 6 e 7, del D.I. n. 44/2001, prevede il coinvolgimento dell'Ufficio scolastico regionale in caso di approvazione del conto consuntivo dell'istituzione scolastica in difformità dal parere espresso dai revisori dei conti o in caso di mancata deliberazione da parte del Consiglio di istituto in merito alla sua approvazione entro quarantacinque giorni dalla sua presentazione;
- Il 2° comma dell'art. 60 del D.I. 44/2001 prevede l'invio del verbale dei revisori dei conti relativi ad eventuali anomalie riscontrate nel corso della gestione all'Ufficio scolastico regionale e alla Ragioneria provinciale dello Stato;
- l'articolo 58, comma 5, prevede che l'USR promuova gli opportuni interventi necessari per garantire l'omogeneità della funzione dei revisori dei conti.

Misura prevista:

Nella prospettiva di valorizzare, in una visione programmatica, il contributo che ciascun attore del sistema è in grado di fornire all'azione di prevenzione della corruzione, si studieranno le modalità per rendere significativo il contributo dei **revisori**, quantomeno nella fase di individuazione e analisi delle aree di rischio, attraverso:

- il coinvolgimento di una rappresentanza dei revisori nei tavoli di lavoro territoriali finalizzati all'analisi di contesto e all'identificazione dei rischi;
- l'elaborazione di specifiche indicazioni da fornire ai revisori, finalizzate ad approfondire l'attenzione sulle aree e i processi a rischio.

Il **servizio ispettivo**, che realizza la sua attività verifica e vigilanza attraverso visite ispettive disposte dal Direttore generale dell'USR, valorizzerà il proprio contributo alla realizzazione del presente PTPC mediante:

- il coinvolgimento di una propria rappresentanza nei tavoli di lavoro territoriali finalizzati all'analisi di contesto e all'identificazione dei rischi;
- il rafforzamento diffuso delle competenze di lettura e analisi dei processi a rischio;
- la costituzione di un piccolo pool di ispettori, particolarmente qualificato, da impegnare in azioni di prevenzione e formazione del personale.

### **3 L'OGGETTO E IL CONTESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO**

---

#### **3.1 La Legge 190/2012**

La lotta al fenomeno della corruzione è divenuta nel corso dell'ultimo decennio una delle principali priorità a livello internazionale, con particolare riguardo alla corruzione nella Pubblica Amministrazione. Ciò che rileva è che, in realtà, il fenomeno corruttivo in Italia presenta preoccupanti elementi di crescita.

Al fine di dare una risposta al Paese ed un segnale positivo nella lotta contro la corruzione, il 6 novembre 2012 il Parlamento Italiano ha approvato, dopo un lungo iter parlamentare, la legge n. 190 recante *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella Pubblica Amministrazione"*, la quale rappresenta un primo e importante intervento dedicato alla prevenzione della corruzione nell'azione amministrativa e alla cura dell'integrità nell'attività della Pubblica amministrazione.

In particolare, l'approvazione della legge 190/2012 risponde a due esigenze fondamentali: da una parte la lotta contro un fenomeno inafferrabile e inconoscibile nelle sue reali dimensioni e secondariamente il rispetto degli impegni che l'Italia ha assunto a livello internazionale negli ultimi anni.

La legge n. 190 del 6 Novembre 2012, la cosiddetta "Legge Anticorruzione", ha introdotto per la prima volta nel nostro paese un sistema organico di prevenzione della corruzione e dell'illegalità all'interno della Pubblica Amministrazione, la cui strategia d'implementazione si articola su due livelli:

- 1) a livello nazionale, nell'adozione del Piano nazionale di prevenzione della corruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica (di seguito denominato P.N.A.) e approvato dall'ANAC con delibera n. 72 del 11 settembre 2013. Esso fissa i principi generali (elaborati a livello nazionale e internazionale) in materia di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nelle pubbliche amministrazioni fornendo le linee guida per l'attuazione delle politiche di prevenzione all'interno dell'Amministrazione e, quindi, per l'individuazione di specifiche misure di contrasto da attuare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Il 28 ottobre 2015 l'Autorità ha approvato la determinazione numero 12 di aggiornamento, per il 2015, del Piano nazionale anticorruzione. L'Autorità nazionale anticorruzione ha provveduto ad aggiornare il PNA del 2013 per tre fondamentali ragioni:
  - a. in primo luogo, l'aggiornamento è stato imposto dalle novelle normative intervenute successivamente all'approvazione del PNA; in particolare, il riferimento è al DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) il cui articolo 19 comma 5 ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica;
  - b. la determinazione n. 12/2015 è pure conseguente ai risultati dell'analisi del campione di 1911 piani anticorruzione 2015-2017 svolta dall'Autorità; secondo ANAC *"la qualità dei PTPC è generalmente insoddisfacente"*;
  - c. infine, l'aggiornamento del PNA si è reso necessario per consentire all'Autorità di fornire risposte unitarie alle richieste di chiarimenti inoltrate dai professionisti delle pubbliche amministrazioni, nello specifico i responsabili anticorruzione.
- 2) a livello di ciascuna amministrazione, nell'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

#### **3.2 Il concetto di corruzione nella disciplina della L. 190/2012**

La legge 190/2012 non contiene una definizione di corruzione che viene data per presupposta; riprendendo quanto previsto dalla circolare del Dipartimento della Funzione pubblica n. 1 del 25/01/2013 il concetto deve essere inteso come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono, quindi, evidentemente più ampie della fattispecie penalistica, che, come noto, è disciplinata negli artt. 318, 319, 319ter c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti

contro la pubblica amministrazione disciplinati dal Titolo II Capo I del codice penale, ma anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite sia che tale azione abbia avuto successo, sia che rimanga a livello di tentativo.

Si tratta, in sostanza, di tutte quelle situazioni in cui, pur non verificandosi una situazione penalmente perseguibile, si realizzi una distorsione dell'azione amministrativa dovuta all'uso a fini privati delle funzioni pubbliche attribuite in violazione dei principi di trasparenza e imparzialità cui l'azione amministrativa deve ispirarsi.

### **3.3 Il contesto normativo di riferimento**

Il quadro normativo definisce il complesso delle regole che devono essere seguite nel corso della stesura del PTPC.

Di seguito si riporta un elenco non esaustivo dei principali provvedimenti normativi esaminati nel corso della predisposizione del PTPC, costituiti da:

- la legge 6 novembre 2012, n. 190, "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*", pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 265 del 13 novembre 2012;
- il Piano Nazionale Anticorruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed approvato in data 11 settembre 2013 con la delibera dell'A.N.AC. n. 72/2013 ed i relativi allegati;
- il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni";
- il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190";
- il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*";
- d.p.r. 16 aprile 2013, n. 62, intitolato "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

I contenuti della normativa nazionale evidenziano una forte coerenza in termini di impianto con quelle che sono le strategie indicate dalle istituzioni internazionali, come risulta evidenziato nell'ambito del recente rapporto elaborato dall'O.E.C.D. sulla situazione dell'Italia.

Per ciò che riguarda, nello specifico, gli Istituti, le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative che, in quanto espressamente ricomprese tra le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 c. 2 del dlgs 30.3.2001 n. 165, sono destinatarie delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza richiamate, l'ANAC è intervenuta con propria Determinazione, approvata con Delibera n. 430 del 13.4.2016, pubblicata il 22.4.2016, dettando apposite Linee guida sull'applicazione della normativa in questione alle istituzioni scolastiche statali. L'istruttoria per la predisposizione delle suddette Linee guida ha dovuto tener conto dei vari interventi normativi che si sono succeduti nel corso degli ultimi anni ed, in particolare, da ultimo, della L. 13.7.2015, n. 107 "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti", che "*hanno attribuito alle istituzioni scolastiche specifiche forme di autonomia e organizzazione, trasformato il ruolo e le funzioni della dirigenza scolastica, introducendo altresì nuove configurazioni nel rapporto tra scuole e strutture centrali e periferiche del Ministero dell'Istruzione dell'università e della ricerca*".

## 4 LA GESTIONE DEL RISCHIO

La strategia della prevenzione della corruzione si fonda sulla progettazione, realizzazione e sviluppo di un sistema di gestione del rischio di corruzione operante a livello di singola amministrazione, nel rispetto delle previsioni normative (Legge 190/2012) e degli indirizzi forniti dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e, oggi, dal suo aggiornamento. Sebbene in maniera non esplicita, infatti, la legge 190/2012 definisce un modello di gestione del rischio partendo dalla considerazione per cui la corruzione è configurabile quale rischio al quale le Amministrazioni sono, per loro stessa natura, esposte a prescindere dall'esistenza o meno di buone prassi e comportamenti eticamente rilevanti; in più parti, il testo normativo fa riferimento all'identificazione e valutazione del rischio corruzione nonché alla ricerca e individuazione di strumenti e procedimenti idonei a contrastare fenomeni corruttivi. Su tale aspetto interviene, come accennato, il PNA e il relativo aggiornamento 2015 che dedicano particolare attenzione al configurando sistema di gestione del rischio.

Il PNA, definendo la "Gestione del Rischio di corruzione" quale "insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l'amministrazione con riferimento al rischio [di corruzione]", rinvia le modalità di attuazione alle prescrizioni e ai Principi fondamentali contenuti nelle linee guida dello standard UNI ISO 31000:2010, che rappresenta la versione in lingua italiana della norma tecnica internazionale ISO 31000 (edizione novembre 2009), elaborata dal Comitato tecnico ISO/TMB "Risk Management". La gestione del rischio di corruzione, quindi, dovrebbe condurre alla riduzione delle probabilità che il rischio corruzione si verifichi, nell'ambito della singola organizzazione.

Il PNA, quindi, avvalorando l'impostazione dello standard ISO 31000:2010, guida la strategia nazionale per la lotta alla corruzione, fornendo le indicazioni a cui le singole amministrazioni si debbono attenere nella redazione del PTPC quale strumento di programmazione, di gestione del rischio di corruzione e definizione delle modalità operative di implementazione del sistema.

Il PNA, d'altro canto, come sottolineato dal relativo aggiornamento, non impone uno specifico metodo di gestione del rischio lasciando le amministrazioni libere di individuare metodologiche atte a garantire lo sviluppo progressivo dell'intero complesso sistema di prevenzione

**FIGURA 2 - LE FASI DEL PROCESSO DI RISK MANAGEMENT NELLE PREVISIONI DELLA LEGGE 190/2012**



### 4.1 La gestione del rischio: processo e approccio metodologico

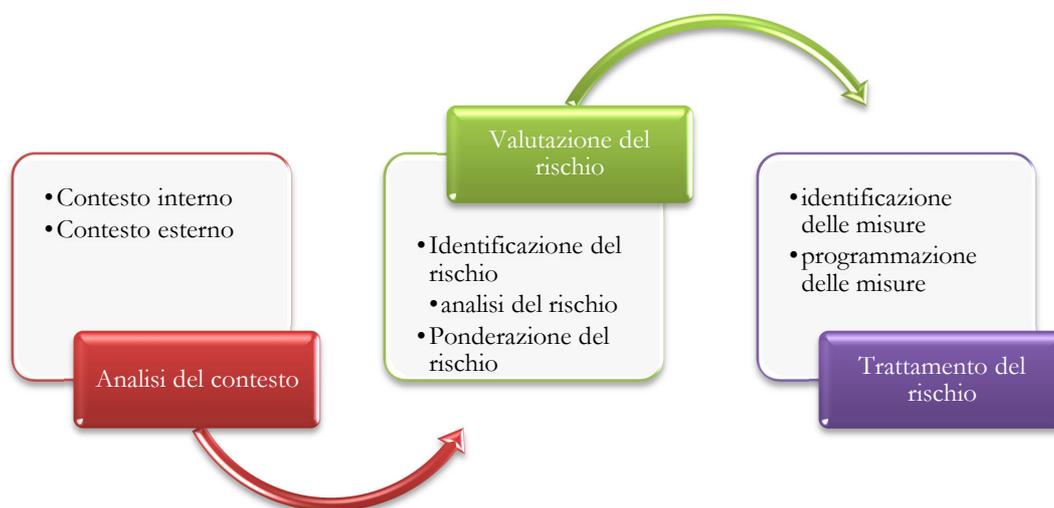
Il percorso metodologico utilizzato nel presente PTPC sarà quello indicato nel PNA adattato alle esigenze e alla specificità delle istituzioni scolastiche. Nel suo complesso, il processo di gestione del rischio è pensato, raffigurato e comunicato, in forma di "ciclo di gestione del rischio", così da evidenziare le necessarie

caratteristiche evolutive del sistema che si va realizzando e, quindi, l'orientamento al suo miglioramento continuo.

Presupposto fondamentale del Piano ed elemento costitutivo del medesimo è l'elaborazione di una mappatura dei rischi di corruzione connessi alle aree di attività maggiormente esposte. Ad essa, coerentemente con il metodo suggerito dal PNA, segue la valutazione del rischio per ciascun processo e il suo trattamento in chiave preventiva. Il processo di gestione del rischio sopra teorizzato, individuato e adottato nelle istituzioni scolastiche sarà pertanto sviluppato nel prossimo triennio e articolato in tre macro fasi:

1. l'analisi del contesto;
2. la valutazione del rischio;
3. il trattamento del rischio.

Tale procedimento va necessariamente declinato nel particolare contesto organizzativo e amministrativo nel quale si realizzano i processi propri dell'organizzazione scolastica, nell'ambito delle sue specifiche finalità, nonché collocato nella prospettiva di prima applicazione della normativa anticorruzione in forza della quale l'individuazione e la mappatura del rischio costituisce necessariamente, per il presente Piano, il punto di arrivo di un'azione programmatoria e non già l'esito di una elaborazione compiuta.



Assai opportunamente l'ANAC, in considerazione sia della dimensione della rete delle scuole che della necessaria promozione di una prospettiva operativa comune, sollecita nelle Linee guida l'attivazione di un processo partecipato nella predisposizione e redazione del PTPC regionale, con particolare riferimento al coinvolgimento dei Referenti provinciali e dei Dirigenti scolastici del territorio.

L'obiettivo dichiarato nelle Linee guida dell'ANAC è di realizzare in forme partecipate:

- l'analisi di contesto;
- l'identificazione dei rischi;
- l'individuazione delle misure di prevenzione;
- la formulazione di proposte da inserire nel PTPC regionale in relazione alle diverse specificità del territorio.

Misura attuativa:

La soluzione organizzativa e operativa indicata dall'ANAC – la conferenza di servizio – non potrà essere l'unico strumento per perseguire e realizzare efficacemente l'obiettivo di coinvolgimento dichiarato; infatti, la conferenza di servizio con i dirigenti scolastici, particolarmente per le provincie lombarde più vaste, non può costituire una forma efficace di comunicazione biunivoca e partecipata.

Verranno, pertanto, promossi e attivati:

- un tavolo regionale di coordinamento complessivo per la realizzazione delle attività previste dal presente Piano;

- più tavoli provinciali o interprovinciali, promossi dal referente territoriale e convocati dal Direttore dell'USR (RPC), con il coinvolgimento di Dirigenti scolastici e altre figure rilevanti e significative in relazione agli obiettivi (DSGA, revisori dei conti, ecc.)

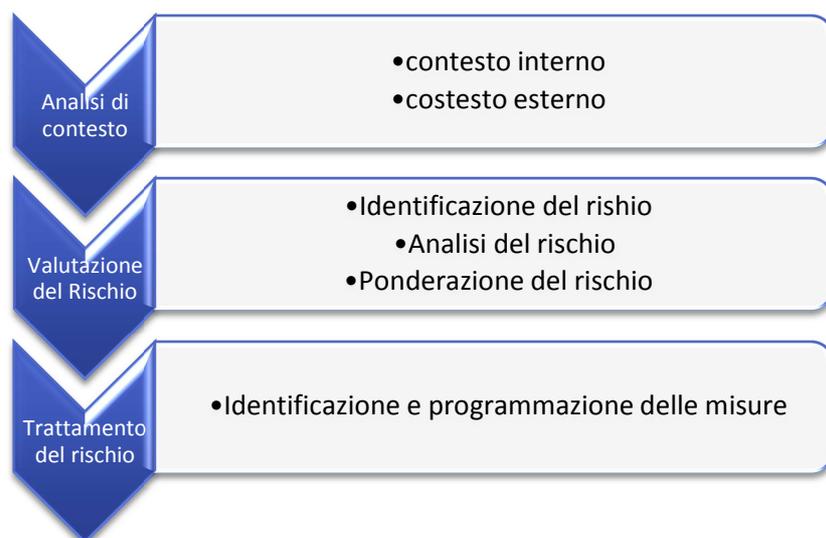
Le attività dei tavoli verranno programmate tempestivamente e comunque nei tempi utili e necessari in funzione della scadenza per il primo aggiornamento del presente Piano (gennaio 2017), come indicato nel seguente cronoprogramma, entro la fine del 2016

**1. IL CRONOPROGRAMMA DELLE FASI DI REALIZZAZIONE DEL CICLO DI GESTIONE DEL RISCHIO NEL MIUR**

	2016								2017	2018
	Mag	Giu	Lug	Ago	Set	Ott	Nov	Dic		
Analisi del contesto										
Mappatura delle attività e dei rischi di corruzione										
Analisi del rischio										
Valutazione del rischio										
Trattamento del rischio										
Monitoraggio e valutazione										
Reporting										

**4.2 L'analisi e la definizione del contesto**

Si è detto che l'aggiornamento 2015 al PNA ha quale fine prioritario migliorare la qualità dei Piani anticorruzione delle amministrazioni pubbliche fornendo indicazioni specifiche volte ad apportare correzioni per migliorare l'efficacia complessiva dell'impianto a livello sistematico. In particolare, vengono prospettate "correzioni di rotta" su alcune fasi del processo di gestione del rischio sinteticamente rappresentate dal seguente schema:



In particolare, con la determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 di aggiornamento del PNA, l'Autorità ha stabilito che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne.

L'analisi del **contesto esterno** ha come obiettivo quello di evidenziare le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione scolastica opera con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche nel territorio possano fornire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno.

L'analisi del **contesto interno** è basata sulla rilevazione ed analisi dei processi organizzativi. Essa tiene in considerazione gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura a rischio di corruzione.

L'obiettivo ultimo è che tutta l'attività venga analizzata attraverso la mappatura dei processi. La mappatura dei processi è un modo "razionale" di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente per fini diversi.

La mappatura assume carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. L'effettivo svolgimento della mappatura deve risultare nel PTPC. L'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell'analisi complessiva.

L'obiettivo è che l'USR e, quindi, le istituzioni scolastiche realizzino la mappatura di tutti i processi entro il 2017.

## 4.2.1 Analisi del contesto esterno

### 4.2.1.1 Lo scenario demografico-economico-finanziario e sociale<sup>4</sup>

La **popolazione lombarda** ha toccato a novembre 2014 per la prima volta i dieci milioni di abitanti (10.001.496, Bilancio demografico mensile, Istat), per effetto essenzialmente della crescita della popolazione straniera residente in Lombardia. Secondo le stime dell'Osservatorio regionale per l'integrazione e la multiethnicità (ORIM), gli stranieri nel luglio 2014 erano un milione e 294mila, di cui 93mila irregolari, pari a circa il 7% dei presenti. Prosegue poi il cambiamento della struttura per età della popolazione lombarda: se nel 2002 il 13,2% dei residenti era minore di 15 anni ed il 18,2% aveva 65 anni e più, nel 2015 tali percentuali, secondo le più recenti stime Istat, sono rispettivamente pari al 13,9% e al

<sup>4</sup> Le informazioni sono tratte da Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2016-2018 di Regione Lombardia pagg. 11-16

22,4%. Detto altrimenti, si sta progressivamente assottigliando la popolazione attiva tra i 15 e 64 anni, che passa da 68,6 nel 2002 al 63,7% nel 2015. Queste tendenze discendono anche dalla continua crescita della speranza di vita dei lombardi, che ha raggiunto gli 80,7 anni alla nascita nel 2014 per gli uomini e 85,5 anni per le donne (era rispettivamente 77 e 83,2 anni nel 2002). Il numero medio di figli per donna è sostanzialmente stabile ad 1,5 in Lombardia da diversi anni.

**Per quanto attiene all'ambito economico** migliorano le prospettive di crescita per l'Eurozona, la cui economia è andata gradualmente rafforzandosi nel corso dell'anno e per la quale sembra ora prospettarsi un periodo di ulteriore miglioramento, complice il verificarsi di una serie di circostanze favorevoli alla ripresa. In Lombardia, la ripresa appare più robusta rispetto a quanto evidenziato dalle dinamiche nazionali (+0,2% la crescita lombarda del 2014). In particolare, per l'anno in corso l'aumento del Pil atteso è dell'ordine dell'1,2%, contro lo +0,7% previsto per l'Italia. Tale discrepanza sembra destinata a protrarsi, in base alle previsioni, anche nel 2016, anno in cui il Pil lombardo dovrebbe aumentare dell'1,8% (+1,3% il dato nazionale).

**La domanda interna**, ancora in lieve contrazione durante il 2014 (-0,3% al netto delle scorte), dovrebbe ora riprendere ad aumentare (+1,3% le attese per il 2015). I consumi delle famiglie (+0,8% nel 2014) dovrebbero aumentare dell'1,4% nell'anno in corso, anche grazie all'aumento del reddito disponibile (+1,7% nel 2015), agli effetti dell'Expo e al miglioramento delle condizioni nel mercato del lavoro (+1,3% l'aumento atteso per il 2015 delle unità di lavoro, dopo il +0,2% dell'anno precedente). Il tasso di disoccupazione, che era all'8,2% nel 2014, dovrebbe portarsi all'8,0% nell'anno in corso per poi calare ulteriormente nel biennio successivo fino a raggiungere nel 2017 un valore prossimo al 6,6% (al 11,3% le attese per il dato italiano).

**Nel complesso, nel 2014 la produzione industriale è aumentata** in Lombardia dell'1,5% (variazione media annua) e gli indicatori congiunturali mostrano segnali molto migliori rispetto ad un anno fa. Sempre in media annua, nel 2014 gli ordini interni lombardi sono aumentati dello 0,8%, gli ordini esteri del 3,1%, il fatturato totale del 3,1%. Le ultime analisi relative al secondo trimestre 2015 mostrano un sostanziale miglioramento in tutte le variabili.

**La struttura produttiva e l'imprenditorialità:** nel 2014 si è arrestata la contrazione del tessuto imprenditoriale lombardo che aveva caratterizzato il biennio precedente: il numero di imprese attive nei registri camerali regionali al 31 dicembre risulta infatti pari a 812.668, con una variazione praticamente nulla rispetto al 2013, pari a -1.629 unità (-0,2%). Il miglioramento della dinamica è da imputare soprattutto al calo delle cessazioni (-8%), che ha più che compensato la leggera diminuzione avvenuta anche sul fronte delle iscrizioni (-2,8%). I cali più significativi, anche in relazione al peso del settore rispetto alla totalità delle imprese, sono quelli che si registrano nelle costruzioni (-1,6%), nell'industria in senso stretto (-1,3%) e nell'agricoltura (-1,9%). Nel 2014 invece aumentano il numero delle imprese attive nel commercio, trasporto e alberghi (+0,2%) e negli altri servizi (+0,9%).

**Nel 2014 il numero delle imprese attive giovanili** (79.335 unità) risulta in calo (-1,9%), tuttavia la perdita è molto più ridotta rispetto al 2013, quando il numero di imprese controllate in prevalenza da persone di età inferiore ai 35 anni era calato dell'8,3%, inoltre il dato risulta inferiore a quello evidenziato a livello nazionale (-2,6%). In valore assoluto la Lombardia, nel 2014, resta la regione che ospita il numero maggiore di startup innovative, iscritte alla sezione speciale del Registro delle imprese ai sensi del decreto legge 179/2012, che sono 696 pari al 21,9% del totale nazionale.

**La forma giuridica più diffusa tra le imprese lombarde attive, nel 2014,** rimane l'impresa individuale (51,2%), stabile rispetto al 2013, seguita dalle società di capitali (27,6%), in aumento del 1,5%, dalle società di persone (18,8%), in flessione del 2,2% e da altre forme di impresa (2,4%). Infine si osserva per la struttura produttiva lombarda, che il settore che occupa il maggior numero di addetti è quello dei servizi (33,4% nel 2012), seguito da commercio, trasporti ed alberghi (30,5%) e dall'industria in senso stretto (27,7%), mentre le costruzioni impiegano l'8,4% del totale degli addetti.

**Per quanto attiene agli ordini esteri** questi si sono confermati nell'industria e nell'artigianato più dinamici rispetto alla domanda interna a dimostrazione che i mercati esteri sono insostituibili nei percorsi di crescita del fatturato delle imprese. Del resto stando alla proiezione di Unioncamere Lombardia quasi il 40% del fatturato delle imprese lombarde dipende dalla domanda estera. Nel corso del 2014 il valore delle

esportazioni misurate a prezzi correnti ha registrato una leggera crescita rispetto all'anno precedente, portando le esportazioni complessive a superare i 109,5 miliardi di euro. E' proseguito anche il calo delle importazioni che si sono attestate nel 2014 sui 109,9 miliardi di euro, con una flessione rispetto al 2014 di quasi 500 milioni di euro. Il saldo commerciale negativo ha toccato un nuovo minimo (-400 milioni di euro).

**I principali mercati** di sbocco nel 2014 sono rimasti quelli europei (Germania e Francia in testa). La quotazione dell'euro sui mercati internazionali e il blocco di alcuni mercati di sbocco come quello russo hanno favorito una ripresa degli scambi commerciali con i Paesi dell'area euro, complice anche la stabilizzazione della situazione economica e la timida ripresa dell'economia europea. Nell'ultimo anno aumentano le esportazioni verso alcuni Paesi dell'area euro (Spagna, Belgio, Polonia), verso gli Stati Uniti (10%) e la Cina (+8%), mentre calano verso alcuni mercati extraeuropei Russia (- 11%) e Turchia (-35) in particolare. Anche le esportazioni verso la Svizzera, dopo anni di espansione, fanno segnare una brusca battuta di arresto (-8%). Il numero delle imprese esportatrici supera ormai stabilmente le 40.000 unità.

**Le attività innovative** sono rilevate nelle imprese con oltre 10 addetti attive in determinati settori: in Lombardia l'universo d'indagine comprende oltre 38 mila imprese: il 54,2% di queste ha svolto attività finalizzate all'introduzione di innovazioni tra 2010 e 2012. Il 37% delle imprese ha introdotto nel triennio innovazioni di prodotto-servizio o di processo, il 33% innovazioni organizzative e il 30% innovazioni di marketing. Tra le imprese lombarde che hanno svolto attività innovative, il 41% ha fatto ricorso alla ricerca e sviluppo. La spesa in ricerca e sviluppo in Lombardia nel 2012 è lievemente aumentata in termini nominali (+1,9% rispetto all'anno precedente).

**Per quanto riguarda il rapporto spese in ricerca e sviluppo** su Pil, l'indicatore per la Lombardia nel 2012 corrisponde a 1,37 al di sopra alla media italiana pari a 1.31% (Istat, 2015) mentre negli anni precedenti la regione si collocava stabilmente su livelli più alti. La forte caduta rispetto al dato degli anni precedenti è tuttavia da imputare alla nuova metodologia di calcolo del denominatore appena introdotta, che ha visto rivalutare in modo relativamente maggiore il PIL lombardo rispetto a quello nazionale.

L'Expo ha segnato una rottura dell'**andamento delle presenze turistiche** nel 2015. Tra questi, in particolare le presenze straniere che dovrebbero registrare una forte crescita rispetto al dato attuale. Gli arrivi nel 2014 sono stati di oltre 20 milioni, in leggera ripresa rispetto al 2013 (+1%). Le presenze di turisti stranieri, oltre 46 milioni, sono lievemente diminuite per il secondo anno di seguito (-1,4%). Questo nonostante siano incrementati i pernottamenti sia per motivi di lavoro (+7,8%) che per vacanze (+3,6%), la diminuzione è quindi il risultato di una diminuzione dei pernottamenti per altri motivi personali (diversi dalle vacanze) che sono diminuiti considerevolmente (-4,7%). La spesa totale dei turisti stranieri in Lombardia è aumentata durante il 2014 (+4,2%) in misura simile a quanto era già avvenuto tra 2012 e 2013. La spesa complessiva ha quindi raggiunto i 6 miliardi di euro.

**E' aumentata la spesa corrente consolidata destinata alla cultura** e ai servizi ricreativi delle Amministrazioni pubbliche centrali e decentrate e delle Imprese pubbliche nazionali e locali. Tra 2009 e 2012 si registra un aumento dell'11% della spesa in Lombardia e del 5% in Italia.

**Il sistema agro-alimentare lombardo** è il più importante in Italia e tra i più rilevanti nel contesto europeo. Il valore della produzione agricola, della silvicoltura e della pesca si attesta nel 2014 sui 7,6 miliardi di euro, pari al 13,9 % a livello nazionale; con i suoi quasi 2 miliardi di euro contribuisce in Italia al 7,4% del valore della produzione vegetale; più rilevante è la quota di valore della produzione zootecnica che, con quasi 4,5 miliardi di euro, pesa per oltre un quarto sul totale nazionale (26,3%). Il valore aggiunto prodotto dal settore si attesta sui 3,5 miliardi di euro ritornando a valori del 2007 dopo l'evidente flessione del 2009. Ciononostante il numero di imprese attive iscritte alle CCIAA all' agricoltura, selvicoltura e pesca dal 2009 al 2014 ha continuato a diminuire, passando in Lombardia da 52.591 a 47.720 unità. Tale diminuzione risulta comunque più contenuta rispetto al dato italiano, tanto che il peso percentuale delle imprese attive sul dato nazionale è progressivamente aumentato, passando dal 6,05% del 2009 al 6,30% del 2014. Secondo dati Istat, il 22% delle oltre 48.000 aziende agricole viene condotto da donne (contro una media nazionale del 29%), il 6,9% da giovani (in linea con il dato nazionale) e l'1,3% da stranieri (inferiore al dato nazionale, 1,8%).

**Nel 2014 gli occupati in Lombardia** sono poco più di 4,3 milioni di persone, quasi 40.000 unità in meno rispetto al 2008 (-0,9%), anno di inizio della crisi economica e picco della serie storica (2004-2014), si tratta

di un dato in lieve crescita rispetto al 2013 (+16.000, +0,4%) ma sui livelli del 2007; dei 4,3 milioni di occupati in Lombardia 3,3 milioni sono lavoratori dipendenti (78% del totale), di cui poco meno di 3 milioni sono a tempo indeterminato. Le donne sono il 43,5% del totale degli occupati, 1 su 3 in regime di tempo parziale (pari al 75% del totale degli occupati a tempo parziale); va tuttavia notato come gli uomini occupati a tempo parziale siano raddoppiati dal 2004 (da 90.000 a 180.000). Da sottolineare, infine, come la crescita dell'occupazione sia sostanzialmente dovuta agli alti titoli di studio (870.000 occupati laureati, il 20% del totale, ben oltre il 14% del 2004 quando erano 580.000) che controbilancia la perdita di lavoro nei bassi livelli di istruzione (140.000 persone con al più licenza elementare, poco più del 3% del totale dei lavoratori, mentre erano 8% nel 2004). L'andamento dei disoccupati appare più critico: si tratta di quasi 380.000 persone nel 2014 in Lombardia, in crescita rispetto ai 370.000 del 2013 (+2,7%); il 53% dei disoccupati è uomo; già dal 2011 la componente maschile è maggioritaria tra i disoccupati (nel 2004 rappresentava il 41% del totale). Il 58% dei disoccupati si trova in tale condizione perché ha perso il lavoro, fattore che risulta più accentuato per la componente maschile (63,% degli uomini contro il 51,5% delle donne).

**Il tasso di occupazione** 15-64 anni nel 2014 in Lombardia è al 64,9%, in linea con il dato 2013; per gli uomini si attesta al 72,1% (come nel 2013, tuttavia si tratta del dato più basso degli ultimi 10 anni, in continuo calo dal 76,5% del 2007/2008), per le donne è al 57,5% (il dato migliore dal 2004, superiore anche al 57,2% del 2008). Il tasso di disoccupazione, in seguito alla crisi economica, risulta in aumento toccando nel 2014 l'8,2% (era 8% nel 2013) ed è più elevato per la componente femminile (8,8% contro 7,7% degli uomini); il tasso di disoccupazione di lungo periodo (12 mesi o più) si attesta al 4,6% nel 2014 (era 4% nel 2013). La componente maggiormente penalizzata dalla crisi economica è quella giovanile: tra i 15 e i 24 anni il tasso è del 31,2% (30,8% nel 2013, 12,3% nel 2008), tra i 25 e i 34 anni è del 10% (uguale al 2013, ma oltre il doppio rispetto al 2008 quando era del 4%). Nei primi mesi del 2015 si registra un miglioramento complessivo del mercato del lavoro. Confrontando i dati relativi al II semestre 2014 con quelli relativi allo stesso periodo del 2015, si evidenzia che il tasso di occupazione 15-64 anni è aumentato dal 65 al 65,1%, mentre il tasso di disoccupazione è passato dal 7,9 al 7,7%.

**Condizione abitativa:** le abitazioni occupate da residenti al 9 ottobre 2011 in Lombardia ammontavano a 4.092.999 unità (+ 12,7% rispetto al 2001). Di queste, la quota maggiore era occupata da una (30,7%) o due (29,4%) persone, mentre solo il 4,7% era occupato da più di cinque individui. La superficie media per occupante si attesta a 41 mq. Il 74% delle famiglie lombarde risulta possedere un'abitazione di proprietà, mentre il 18,7% ricorre alla locazione e il 2,3% dichiara di vivere in una situazione di coabitazione. In Lombardia, nel 2013, gli sfratti per morosità sono stati 13.350, mille in più rispetto al 2012. La consistenza del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica regionale è di circa 170mila alloggi.

**Condizione economica:** nel 2012 il reddito familiare netto medio (esclusi i fitti imputati) dei Lombardi era pari a 34.097 euro, in calo rispetto all'anno precedente (-250 euro). Si tratta del dato regionale migliore nel contesto nazionale – dove il reddito medio familiare si attesta a 29.426 euro (in calo di 530 euro rispetto al 2011). La distribuzione del reddito si presenta meno diseguale rispetto alla media nazionale. L'indice di povertà regionale è aumentato passando dal 5,6 del 2013 al 5,8% del 2014. Comparando gli ultimi due anni anche il numero delle famiglie che vivono al di sotto della soglia di povertà (percentuale) è aumentato di poco (dal 3,8 al 4%). Si tratta di valori comunque nettamente inferiori rispetto a quelli riscontrati nel resto del Paese. Continua l'aumento dell'incidenza della povertà relativa, che nel 2013 ha riguardato il 9,3% degli individui residenti in Lombardia, rispetto all'8,1% del 2012. Torna a crescere, inoltre, anche l'indicatore di intensità della povertà relativa, che passa dal 16,2% al 18,3%, a significare un peggioramento delle condizioni della quota più economicamente debole della popolazione lombarda. Pur lontana dalla media nazionale – che registra un'incidenza della povertà relativa molto superiore (16,6%) – la popolazione lombarda mostra segnali di difficoltà ancora preoccupanti, se confrontati con i livelli pre-crisi (nel 2008 la povertà relativa riguardava infatti solo il 5,1% dei residenti).

**Sul fronte dei consumi,** le famiglie lombarde registrano nel 2014 un livello di spesa pro capite pari a 2.950,06 superiore di 461 euro alla media nazionale e in aumento del 6% rispetto al dato del 2013 – quando la diminuzione registrata rispetto all'anno precedente era stata del 3,2%. Condizioni di salute e dipendenze: in Lombardia il 70% delle persone con età superiore a 14 anni dichiara di godere di uno stato di salute buono o molto buono, un valore analogo alla media nazionale. Lo stato di salute percepito è meno buono

per gli anziani che, in Lombardia, dichiarano di godere di una buona condizione nel 39% dei casi, un valore comunque superiore alla media nazionale (33%).

**Le persone che soffrono di malattie croniche gravi** rappresentano il 15,2% della popolazione residente e il 44,7% degli anziani. La proporzione di persone obese è inferiore alla media nazionale (9,7% contro l'11,2%), ma è superiore per quanto riguarda persone sottopeso (4,3% contro il 3,2%). I fumatori in Lombardia (21%) corrispondono esattamente alla media nazionale mentre leggermente più alta è la quota di persone di 11 anni e più che consumano alcolici fuori pasto (28,6% contro il 25,8%). Il dato nazionale di persone che non fanno alcuna attività fisica è del 45,2%, mentre in Lombardia è del 37,4%, un valore che suggerisce l'importanza dell'attività sportiva nella vita dei lombardi. In particolare il 16,8% svolge attività fisico-sportiva con rilevante sforzo fisico (Italia, 13,2%).

**Disabili:** si stima che in Lombardia, considerando i soli disabili che vivono in famiglia, risiedano circa 413 mila persone disabili. Il manifestarsi della condizione di disabilità è correlata con l'età ed è più diffusa tra le donne. Le persone con disabilità in età lavorativa (15-65 anni) sono circa 77.000 in Lombardia (il 18,6% del totale regionale), mentre più dei tre quarti risulta over 65, con una percentuale di ultraottantenni pari al 52,4% del totale. Poco più del 25% delle persone in età da lavoro è occupata, mentre il 30% circa risulta inabile al lavoro e il 15% è in cerca di un'occupazione.

#### **Contesto istituzionale: comuni e forme associative e province**

Nel 2015, i Comuni della Lombardia sono 1.530, ridotti di una unità rispetto all'anno precedente per un processo di fusione di Comuni concluso nel mese di gennaio 2015. Sono in corso le procedure di fusione di ulteriori quattro comuni per la formazione di due comuni. In merito agli obblighi di gestione associata, che riguardano il 66% del totale dei Comuni lombardi, dopo aver constatato a livello nazionale le difficoltà attuative, la scadenza del completamento del riordino è stata nuovamente prorogata al 1° gennaio 2016 (d.l. 142/2014, convertito in legge n. 11/2015). Per quanto riguarda le province: la l.r. 19/2015 prevede, in particolare, che rimangano in capo alle Province le funzioni già conferite alle stesse alla data di entrata in vigore della legge (11 luglio), ad esclusione di quelle in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, vigilanza ittico-venatoria, nonché di alcune in materia ambientale ed energetica, che sono trasferite alla Regione.

**Personale della Pubblica amministrazione:** la Lombardia secondo i dati disponibili ad oggi riguardanti l'intero comparto pubblico (Regioni ed Enti locali, Sanità, Istruzione) delle regioni italiane, ha il più elevato numero di addetti in assoluto sia nel 2012 sia nel 2013. La quota riportata ai 1.000 abitanti per la Lombardia si conferma la più bassa tra tutte le regioni italiane.

#### **4.2.1.2 L'illegalità nel territorio regionale**

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione elaborato dalla Giunta regionale della Regione Lombardia<sup>5</sup>, riprendendo la *"Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata"* trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 25 febbraio 2015, così descrive il contesto dell'illegalità nel territorio regionale:

- *"La regione Lombardia rappresenta la maggiore piazza finanziaria nazionale e si colloca tra le regioni italiane di maggior benessere;*
- *l'area lombarda, anche in ragione della sua estensione e della sua collocazione geografica, è interessata da molteplici manifestazioni di criminalità ben diversificate tra loro, con caratteristiche e modus operandi che variano in funzione delle province in cui si manifestano e dei settori illeciti d'intervento; la diversificazione per territorio scaturisce dalla presenza, consolidata nel corso degli anni, di elementi riconducibili a sodalizi criminali di tipo mafioso cui si sono affiancati gruppi criminali stranieri;*
- *la Lombardia, pur non estranea all'attuale fase di crisi economica, può costituire per le matrici criminali un solido bacino d'investimenti, funzionali alla penetrazione negli impianti produttivi e al consolidamento della presenza sul territorio;*

<sup>5</sup> dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2016-2018 di Regione Lombardia pagg. 17-18

- *le organizzazioni mafiose endogene evidenziano interesse ad infiltrare il tessuto imprenditoriale locale, rimangono collegate alle famiglie criminali d'origine e dispongono di cospicui capitali illeciti, in buona parte derivanti dal narcotraffico, da reimpiegare (attraverso complesse attività di riciclaggio) in imprese commerciali (grande distribuzione, bar, ristorazione, turistico-alberghiere e di intrattenimento), immobiliari ed edili, di movimento terra, di giochi e scommesse, smaltimento dei rifiuti, bonifiche ambientali, società finanziarie, cooperative, sanità, servizi di logistica e trasporti, nel settore energetico, ecc...;*
- *vi è una certa permeabilità del tessuto economico ed imprenditoriale lombardo ad infiltrazioni criminali, con casi di corruzione, nell'ambito delle proprie attribuzioni, da parte di Amministratori pubblici e dirigenti di strutture pubbliche (a beneficio di imprenditori scorretti che mirano ad accaparrarsi appalti ed erogazioni pubbliche), anche afferenti settori sensibili per la comunità;*
- *l'azione di contrasto alle organizzazioni criminali si sta dunque spingendo nell'esplorazione della "zona grigia" , ovvero di illeciti che spesso emergono con fattispecie di natura fiscale o amministrativa, che potrebbero costituire il terreno su cui realizzare l'intreccio d'interessi tra criminali, politici, amministratori ed imprenditori (con la costituzione di " sistemi criminali" apparentemente disomogenei ma in realtà efficacemente integrati), nei quali la corruzione e, in generale, i reati contro la P.A., permettano alla criminalità organizzata di infiltrarsi ed espandersi ulteriormente, a danno dell'imprenditoria sana;*
- *l'espressione mafiosa più invasiva e strutturata risulta attualmente la "Ndrangheta" e che i clan calabresi mantengono i propri interessi anche nel settore imprenditoriale del movimento terra (per acquisirne una posizione dominante), che consente loro di insinuarsi in appalti pubblici locali;*
- *il territorio lombardo è un' area in cui la gestione di grandi quantità di rifiuti non sfugge all'attenzione di imprenditori spregiudicati e della criminalità organizzata. Inoltre la criminalità ambientale trova alimento nella corruzione per ottenere le autorizzazioni necessarie ad operare anche nel campo delle costruzioni edili;*
- *la criminalità straniera manifesta la sua operatività sul territorio lombardo attraverso attività criminali diversificate, evidenziando modalità d'azione che, pur incidendo maggiormente sul senso di sicurezza percepita dalla cittadinanza, non sono necessariamente riconducibili a contesti organizzati."*

Per quanto attiene specificamente i fenomeni corruttivi non esistono dati certi che fotografano la realtà regionale, anche in considerazione della ben nota difficoltà nel definire cosa sia corruzione e attraverso quali indici<sup>6</sup> sia possibile stimarla e misurarla. Una ricerca dell'Istituto per la Qualità del Governo dell'Università svedese di Göteborg<sup>7</sup> sulla pervasività della corruzione, evidenzia come alcune regioni italiane si attestino su livelli di corruzione onorevoli, al pari delle regioni più virtuose d'Europa, mentre altre siano in fondo alla classifica europea: in questo contesto *"la Lombardia, pur con un giudizio generale insufficiente, si colloca a metà strada tra le migliori regione italiane (Trentino Alto Adige, Val d'Aosta) e le peggiori (Calabria, Sicilia e Campania)".* Il dato più rilevante della ricerca è che l'Italia si attesta di gran lunga come il Paese europeo con il più marcato divario tra le regioni.

Non è forse ininfluente sottolineare, in questo contesto, che nella citata ricerca sulla *"Corruzione in Lombardia"* di Transparency International Italia il sistema scolastico – che pure è di gran lunga il settore della PA regionale più numeroso per addetti – non è mai citato tra gli enti maggiormente coinvolti in reati di corruzione, sia dal punto di vista dei dati quantitativi delle condanne comminate a dipendenti (prevalentemente di Aziende Ospedaliere e Comuni) sia nella rappresentazione dei testimoni privilegiati intervistati (che individuano, come settori maggiormente a rischio di corruzione: lo stoccaggio e

<sup>6</sup> Il più noto a livello internazionale, il CPI (indice di Transparency International), misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e privato e quindi, in quanto percezione, considera un fattore soggettivo

<sup>7</sup> Cit. in *"Corruzione in Lombardia"* di Transparency International Italia 2013, in <http://www.sportelliriemergeo.it/sites/default/files/files/DOSSIER%20CORRUZIONE-Sportelli%20RiEmergo.pdf>

smaltimento rifiuti, il rilascio di autorizzazioni amministrative, gli accertamenti tributari, il settore edile, gli appalti pubblici, il settore sanitario)<sup>8</sup>. Ugualmente, nella relazione del procuratore regionale per la Lombardia per l'Inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei Conti 2016, dott. Antonio Caruso, il settore dell'istruzione e la scuola lombarda non è mai citato tra i settori oggetto di indagine ma solo, al contrario, in riferimento alle attività di promozione della cultura della legalità delle nuove generazioni messe in atto in alcune scuole superiori a seguito di un protocollo stipulato con l'Ufficio Scolastico regionale<sup>9</sup> a seguito dei quali: *“il feed-back è stato assolutamente positivo e ci incoraggia nel proseguire questi sforzi anche nel corrente anno, durante il quale tale iniziativa verrà riproposta come concordato con l'Amministrazione scolastica, ivi compresa la partecipazione ad una udienza pubblica della Sezione giurisdizionale in materia di giurisdizione di responsabilità. Infatti, è del tutto evidente che solo una cittadinanza più consapevole e più attiva rappresenta uno strutturale rimedio di lungo periodo al malaffare e all'illegalità”*.

## 4.2.2 Analisi del contesto interno

### 4.2.2.1 Articolazione e complessità del sistema scolastico regionale

Il sistema scolastico regionale della Lombardia è il più grande, articolato e complesso tra tutte le regioni italiane per numero di studenti, istituzioni scolastiche e punti di erogazione del servizio, numero di personale dirigente, docente e non docente, dimensioni dell'apparato amministrativo di supporto ma anche per varietà ed estensione del territorio coperto dal servizio, sotto il profilo orogeografico, socioeconomico e demografico.

Si fornisce, di seguito, qualche dato di carattere generale per specificare e contestualizzare la complessità del sistema scolastico regionale<sup>10</sup>:

	Scuola Statale	Scuola non statale	Totale
SCUOLE	5.484	2.547	<b>8.031</b>
ALUNNI	1.185.720	244.487	<b>1.430.207</b>

In Lombardia operano 1.154 Istituzioni scolastiche statali, così articolate:

Tipologia	Istituzioni scolastiche
Direzione didattica	2
Istituto comprensivo	781
Secondaria primo grado	1
Secondaria secondo grado	347
Convitti ed educandi	4
CPIA	19
<b>TOTALI</b>	<b>1.154</b>

Il servizio scolastico è garantito attraverso una rete di 5.484 punti di erogazione del servizio, così distribuito:

Tipologia	Scuole
Infanzia	1.329
Primaria	2.217
Secondaria primo grado	1.118

<sup>8</sup> in *“Corruzione in Lombardia”* di Transparency International Italia 2013

<sup>9</sup> relazione Procuratore regionale Caruso inaugurazione anno giudiziario Corte dei Conti Procura regionale Lombardia 2016, pagg. 7-8 in [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/documenti\\_procura/lombardia/Relazione\\_sullinaugurazione\\_dellanno\\_giudiziario\\_2016.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/documenti_procura/lombardia/Relazione_sullinaugurazione_dellanno_giudiziario_2016.pdf)

<sup>10</sup> dati relativi all'avvio dell'anno scolastico 2015/16 forniti dal Sistema informativo del MIUR

Secondaria secondo grado	721
Direzione didattica	4
Convitti ed educandati	9
Centri territoriali	67
CPIA	19
<b>TOTALI</b>	<b>5.484</b>

Nel corrente anno scolastico 2016/17 frequentano scuole statali in Lombardia 1.185.720 alunni, di cui 34.527 diversamente abili, così distribuiti per ordine e grado:

Tipologia	Alunni
Infanzia	118.553
Primaria	436.426
Secondaria primo grado	260.252
Secondaria secondo grado	370.489
TOT	1.185.720

Dall'anno scolastico 2002/03 ad oggi il numero degli alunni frequentanti le scuole statali in Lombardia è cresciuto progressivamente del 17,26% (da 1.011.173 a 1.185.720). La crescita progressiva è in gran parte dovuta all'inserimento di alunni con cittadinanza non italiana: 181.972 nelle sole scuole statali nel corrente a.s.

Nelle 1.154 istituzioni scolastiche della Lombardia operano 1.066 dirigenti scolastici, con 105 incarichi di reggenza e 12 incarichi di presidenza.

Il personale docente attualmente in servizio nelle scuole statali lombarde copre un totale di 109.335 posti (dotazione organica di fatto).

L'organico del personale amministrativo (assistenti amministrativi, tecnici e collaboratori scolastici) corrisponde a 29.025 unità, tra cui 1.130 DSGA (Direttore dei Servizi generali e Amministrativi).

#### **4.2.2.2 La progettualità regionale dell'USR Lombardia: priorità strategiche e ambiti di intervento**

La riforma della scuola, approvata in via definitiva nel Luglio 2015, pone all'attenzione una serie di principi fondamentali che riguardano il rafforzamento dell'autonomia scolastica, la necessità di attivare processi di valutazione in un'ottica di miglioramento, il potenziamento dell'offerta formativa, l'apertura delle scuole al territorio, il coinvolgimento pieno della comunità scolastica nella definizione dell'offerta formativa, l'apprendimento per competenze e il rapporto stabile con il mondo del lavoro.

I temi prospettati dalla riforma, tra cui in particolare l'innovazione della didattica, il raccordo tra scuola e mondo del lavoro, l'economia, la valutazione, sono da sempre al centro delle politiche dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia. La ricchezza delle esperienze realizzate, nonché il *know how* e la professionalità acquisiti da tutti i soggetti coinvolti, rendono oggi possibile disporre di una solida base di buone pratiche su cui innescare un processo di ricerca e cambiamento.

Numerose sono, infatti, le esperienze già realizzate in Lombardia rispetto alla diffusione di pratiche didattiche innovative, progettate e realizzate con la partecipazione delle scuole, delle università, delle associazioni e delle singole imprese, per il miglioramento e lo sviluppo della qualità dell'istruzione.

Il "fare rete" tra diversi attori territoriali è uno dei principali paradigmi per la realizzazione delle politiche e delle strategie della Direzione Generale e un prezioso strumento di *governance* del sistema.

L'individuazione di strategie, strumenti, interventi e azioni realizzabili sul territorio è diventata il comune denominatore di tutte le esperienze realizzate, che hanno consentito di indirizzare gli studenti verso scelte

motivate e consapevoli e di costruire un sistema plurale di opportunità e di sviluppo professionale per dirigenti scolastici e docenti.

In questo contesto e in risposta agli snodi principali della riforma della scuola, si determinano le priorità strategiche e gli ambiti di intervento della Direzione Generale.

Di seguito si riportano le principali linee di sviluppo che maggiormente qualificano il sistema di istruzione e formazione regionale.

#### a. **Il supporto alla Dirigenza Scolastica**

La riforma della scuola fa perno su una potenziata e rafforzata dirigenza scolastica, in grado di “garantire un’immediata e celere gestione delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche e materiali”, svolgendo dunque “compiti di gestione direzionale, organizzativa e di coordinamento”. Si affida, dunque, al Dirigente scolastico un maggior potere decisionale, in maniera da rafforzare l’autonomia scolastica.

La piena attuazione dell’autonomia scolastica pone, inoltre, l’attenzione sulla necessità per il Dirigente scolastico di costruire una rete sistematica di relazioni con soggetti «esterni» che portino nella scuola stimoli culturali capaci di sostenere i processi di innovazione, migliorando la qualità del servizio scolastico.

La riforma della scuola prevede, quindi, figure dirigenziali formate e competenti, in grado di svolgere quelle funzioni necessarie per governare in modo efficace ed efficiente la scuola oggi.

In Lombardia sono stati nominati 492 nuovi dirigenti scolastici nel 2014 e circa 90 dal primo settembre 2015, equivalenti al 50% del totale dei Dirigenti scolastici.

Per i primi l’Ufficio scolastico regionale, quasi a precorrere gli obiettivi dettati dalla Legge 107/2015, ha organizzato corsi di formazione per oltre 250 ore complessive sulle principali tematiche di interesse per la figura del Dirigente scolastico, prime fra quali la *governance* e la valutazione del sistema scolastico.

Un analogo percorso di formazione sarà organizzato per i 90 neo assunti nel corso del nuovo anno.

A tutti i dirigenti, inoltre, saranno proposti corsi di formazione su altre tematiche fondamentali per la gestione della scuola, quali la sicurezza, i temi giuridico-amministrativi, la gestione del contenzioso.

Non mancheranno, inoltre, percorsi formativi specifici per stimolare e sostenere il successo scolastico e formativo di tutti gli studenti e il contrasto alla dispersione.

L’Ufficio Valutazione istituzioni scolastiche – Dirigenti per quest’anno scolastico si pone come obiettivo primario quello di supportare i dirigenti nel delicato processo di autovalutazione delle loro istituzioni.

Ha, inoltre implementato un applicativo informatico, per la gestione di tutti gli aspetti contrattuali inerenti l’area della dirigenza per facilitare i rapporti delle istituzioni scolastiche con l’Amministrazione nell’ottica della dematerializzazione, semplificazione e trasparenza.

Il sistema consentirà all’USR di avere e gestire dati in tempo reale, ai Dirigenti scolastici di accedere a tutta la documentazione personale utile.

#### b. **La progettualità dell’USR Lombardia**

Il sistema di istruzione e formazione lombardo è un sistema ampio e complesso dal punto di vista quantitativo e qualitativo, a causa di molteplici aspetti di eterogeneità sociale.

A fronte di questo quadro di complessità, le azioni dell’Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia si sono sempre caratterizzate per l’intento di promuovere e sviluppare la qualità del sistema di istruzione e formazione e il miglioramento dell’efficacia dell’insegnamento.

A tal fine l’Ufficio Scolastico da tempo ha messo a disposizione delle scuole modelli di riferimento, linee guida, metodi, strumenti e soluzioni spendibili e ha offerto loro il supporto necessario a implementare l’innovazione didattica nella pratica quotidiana.

Compito primario della Direzione Scolastica lombarda è far sì che le progettualità realizzate diventino di sistema, che siano governati gli elementi che garantiscono i risultati, la loro permanenza nel tempo e la loro replicabilità e disseminazione.

Le aree su cui l'USR per la Lombardia sviluppa prioritariamente la propria progettualità a sostegno dell'offerta formativa delle scuole sono:

- **L'orientamento formativo** come momento fondamentale per accompagnare e sostenere le scelte dei singoli lungo tutto il corso della vita e promuovere la crescita, l'inclusione sociale e l'occupabilità;
- **La cittadinanza attiva e democratica**, per far sì che i giovani sviluppino competenze e capacità necessarie per contribuire allo sviluppo della società nella quale vivono, rispettino le differenze, promuovano il dialogo tra le culture, siano consapevoli dei diritti e dei doveri di ciascuno;
- **L'educazione all'ambiente e ad una alimentazione sana**, per sviluppare pienamente l'eredità di EXPO, in continuità con il lavoro realizzato dall'Ufficio scolastico con il coinvolgimento delle scuole che hanno promosso e attuato progetti di grande pregio e impatto. Compito dell'USR resta la sistematizzazione e la diffusione delle progettualità scaturite in relazione a EXPO 2015, in maniera che le pratiche diventino patrimonio stabile di tutta la scuola lombarda;
- **L'alternanza scuola lavoro**, come metodologia formativa innovativa che permette il collegamento organico delle istituzioni scolastiche con il mondo del lavoro e con la società civile, consentendo la partecipazione attiva dei soggetti nei processi educativi e la correlazione dell'offerta formativa allo sviluppo culturale, sociale ed economico del territorio;
- **La digitalizzazione** all'uso integrato delle tecnologie nella didattica. In questo ambito il progetto GENERAZIONE WEB in Lombardia, ad esempio, oltre a una massiccia introduzione delle tecnologie, ha stimolato la rilettura delle pratiche didattiche delle scuole e la valorizzazione di un maggior protagonismo degli studenti. A partire dai risultati delle esperienze realizzate, l'USR continuerà a sensibilizzare le scuole e a proporre loro momenti di approfondimento/formazione.
- **La valorizzazione della scuola aperta al territorio** per favorire l'accesso agli alunni, ai loro genitori, e più in generale alla popolazione giovanile e agli adulti, agli ambienti e alle attrezzature disponibili nelle scuole, in una logica di contrasto al disagio e alla dispersione scolastica.
- **La promozione del successo formativo e del benessere a scuola** attraverso il supporto e la formazione sui Bisogni educativi speciali e sulle pratiche didattiche atte a favorire l'inclusione e l'educazione alla salute
- **La promozione dei percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP)** che in Lombardia rappresentano una realtà importante rispondente alle esigenze degli studenti. I percorsi formativi, realizzati attraverso metodologie didattiche operative orientate al lavoro, conducono al conseguimento della qualifica professionale triennale, al diploma in esito al quarto anno e consentono la prosecuzione degli studi nell'istruzione terziaria, realizzata a livello superiore negli Istituti Tecnici Superiori (ITS).

Le tipologie di intervento attivate e da attivare comprendono sia percorsi di formazione, di accompagnamento e di consulenza alle scuole, progettati tramite un attento lavoro di ricerca che vede il coinvolgimento di partner autorevoli, sia la diffusione di modelli e prassi significativi e validati a livello nazionale e internazionale, sia infine la messa a disposizione di strumenti avanzati di progettazione e di monitoraggio.

### c. **L'innovazione didattica**

La promozione dell'innovazione didattica della scuola è sempre stato l'obiettivo primario delle azioni dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, perseguito attraverso il sostegno alle scuole nella costruzione di curricoli in linea con le esigenze formative del nuovo millennio.

La ricerca e la realizzazione di attività progettuali hanno contribuito a introdurre metodologie didattiche centrate sull'attività laboratoriale e sulla progettazione per competenze.

Il processo di rinnovamento della didattica risulta oggi coerente con quanto prospettato dalla legge 107/2015 che ha posto all'attenzione dell'intero sistema di istruzione e formazione, sia del primo che del secondo ciclo, la necessità di introdurre pratiche didattiche centrate sullo sviluppo di competenze, quale strumento di crescita individuale e sociale del soggetto in apprendimento.

Le linee di fondo, in questo ambito, per le attività dell'anno scolastico 2015/16 sono, dunque:

- la promozione della didattica laboratoriale,
- la focalizzazione sulla progettazione per competenze,
- l'attenzione alle tecnologie come strumenti di innovazione a supporto della didattica attiva,
- l'impegno per un maggior coinvolgimento degli stakeholder nelle decisioni di *governance* interna e di sistema della scuola,
- il collegamento puntuale con il mondo del lavoro.

Si tratta in gran parte di azioni in continuità con quanto già realizzato negli anni passati dall'USR per la Lombardia e per le quali sono già state messe a punto buone pratiche da valorizzare.

Grande impulso è stato dato, per esempio, all'introduzione nei curricoli scolastici dell'istruzione secondaria di secondo grado di percorsi formativi in **alternanza scuola lavoro**. Questi rappresentano, infatti, il contesto formativo più appropriato per l'attuazione di modalità di apprendimento che riguardano lo sviluppo di competenze e sono stati scelti, quindi, come ambito privilegiato per la sperimentazione di alcune delle innovazioni più significative sia di carattere didattico, sia di carattere organizzativo.

In questo anno scolastico, come previsto dalla "Buona Scuola", il potenziamento dell'alternanza scuola lavoro è tra gli obiettivi primari dell'Ufficio Scolastico Regionale che ha cura di diffondere le numerose buone pratiche già realizzate in Lombardia, sostenere l'avvio dei percorsi negli istituti in cui non si sono ancora realizzati e migliorare, attraverso la formazione e il supporto continuo, i percorsi già in atto.

In ottica di innovazione, analogo appoggio viene dato:

- alla creazione di **Poli tecnico-professionali** come luoghi di confronto, scambio e collaborazione tra scuola, formazione professionale, università e imprese, per sostenere e promuovere lo sviluppo economico, sociale e professionale del territorio lombardo;
- alla promozione degli **istituti tecnici superiori**, come opportunità per la formazione, a livello terziario non universitario, di figure di alta professionalità in aree tecnologiche strategiche, di cui le nostre aziende hanno bisogno;
- al potenziamento dell'utilizzo delle **tecnologie nella didattica**.

Un'altra area all'attenzione dell'USR per la Lombardia è quella dell'edilizia scolastica. Di recente il Ministro, on. Stefania Giannini, ha presentato i dati emersi dall'Anagrafe dell'Edilizia Scolastica, resa disponibile per la prima volta a vent'anni dall'entrata in vigore della legge n. 23 del 1996 che l'aveva istituita. In Lombardia sono stati censiti **5.964 edifici**, di cui **5.532** sono quelli attivi, cioè quelli connessi con le istituzioni scolastiche. Il quadro d'insieme mostra che c'è ancora molto da fare per mettere in sicurezza e "abbellire" le scuole lombarde, ma Comuni e Regione si sono attivati per richiedere i finanziamenti messi a disposizione dal MIUR al fine di realizzare gli interventi, laddove sono necessari, e riqualificare e costruire scuole innovative e belle.

#### d. Le partnership

La qualità del sistema scolastico è il risultato di un'azione comune di più soggetti, istituzionali e non, che, ai vari livelli e con ruoli diversi, concorrono allo sviluppo e al miglioramento dell'intero sistema.

I processi innovativi e di cambiamento necessitano, infatti, di una continua osmosi della scuola con il proprio "ambiente" nella sua accezione più ampia, della sinergia e del dialogo costante e costruttivo tra i diversi *stakeholder* del sistema di istruzione e formazione e dello sviluppo di collaborazioni interistituzionali.

L'Ufficio Scolastico Regionale si è sempre mosso in questa logica e ha definito un sistema di *governance* collaborativo basato sulla cooperazione costante e fattiva con gli Enti locali, con gli Atenei di tutta la Lombardia e con le associazioni datoriali, con Enti e Fondazioni del mondo della ricerca scientifica e tecnologica, con i principali attori del privato sociale.

La cospicua mole di intese sottoscritte con tutti i partner istituzionali testimonia la ricchezza e la vivacità delle relazioni che negli anni l'Ufficio Scolastico Regionale è riuscito ad attivare e a mantenere vive.

Lo sviluppo di tali relazioni rientra tra le priorità strategiche della Direzione scolastica, con l'obiettivo di far sì che le modalità di collaborazione diventino stabili nel tempo e producano un valore aggiunto rispetto ai risultati che ciascun soggetto può raggiungere singolarmente.

#### e. **La valutazione delle istituzioni scolastiche**

Il filo rosso che attraversa i diversi ambiti citati è sicuramente quello della valutazione. Solo la promozione di una sistematica attività di rilevazione e misurazione dei processi e dei risultati in funzione del consolidamento delle buone prassi e dello scambio di esperienze, può, infatti, portare a risultati di eccellenza verso il miglioramento continuo.

La valutazione rappresenta, infatti, uno snodo cruciale dal quale far partire il processo di rinnovamento del sistema di istruzione e formazione.

L'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia ha dedicato da anni impegno e risorse per promuovere l'informazione e la formazione dei dirigenti scolastici e dei docenti tutti sul tema della valutazione. L'obiettivo primario alla base delle azioni di sostegno alle scuole è stato quello di avviare processi di autovalutazione e miglioramento attraverso strumenti mirati e percorsi di accompagnamento diversificati, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Nell'ambito dell'avvio del Sistema Nazionale di Valutazione, a seguito della Direttiva n. 11 del 18 settembre 2014 del MIUR, l'Ufficio scolastico regionale per la Lombardia ha istituito uno Staff per l'accompagnamento delle scuole all'autovalutazione, che fa capo all'Ufficio Valutazione sistema scolastico – Dirigenti e si avvale delle competenze di ispettori e di docenti esperti.

Alle scuole sono stati offerti percorsi di formazione differenziati a seconda del livello di esperienza nell'esercizio dell'autovalutazione, con l'obiettivo di facilitare la stesura del RAV (Rapporto di autovalutazione) e di formulare piani di miglioramento a partire dai risultati dell'analisi

È in corso un'ulteriore attività di accompagnamento e tutoraggio delle scuole, in particolare per la realizzazione dei progetti di miglioramento, ma anche per l'utilizzo consapevole dei risultati del RAV nella stesura dei Piani dell'offerta formativa.

Un'altra linea di azione mira a stimolare nelle scuole l'esercizio del *benchmark* per migliorare i processi, favorendo il trasferimento e la disseminazione di buone pratiche.

### **4.3 Identificazione del rischio: le Aree di Rischio e i processi**

La fase di identificazione del rischio ovvero delle aree a rischio (seguendo la dizione del PNA) ha il fine di individuare, anche in forma aggregata, le tipologie di eventi che possano esporre l'amministrazione a fenomeni corruttivi.

L'identificazione delle aree di rischio è un'attività complessa che presuppone l'individuazione di tutti i processi svolti dall'Amministrazione.

La legge 190 del 2012 ha previsto, infatti, una serie di attività per le quali ha operato una sorta di presunzione di esistenza del rischio corruzione. In particolare, l'articolo 1, comma 9, considera la gestione di taluni procedimenti tra le attività a più elevato livello di rischio di corruzione.

Sono considerati ad alto rischio di corruzione i procedimenti di:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) 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;
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.

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:

**TAVOLA 2 – LE AREE DI RISCHIO INDIVIDUATE DAL PNA**

<b>AREA A</b>	<b>Acquisizione e progressione personale</b>
<b>AREA B</b>	<b>Affidamento lavori, servizi e forniture</b>
<b>AREA C</b>	<b>Provvedimenti ampliativi sfera giuridica destinatari privi di effetto economico diretto e immediato per destinatario</b>
<b>AREA D</b>	<b>Provvedimenti ampliativi sfera giuridica destinatari con effetto economico diretto e immediato per destinatario</b>

L’aggiornamento 2015 al Piano Nazionale anticorruzione individua ulteriori aree potenzialmente a rischio:

**2. ULTERIORI AREE DI RISCHIO INDIVIDUATE DALL’AGGIORNAMENTO 2015 AL PNA**

<b>AREA D</b>	<b>Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio</b>
<b>AREA E</b>	<b>Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni</b>
<b>AREA F</b>	<b>Incarichi e nomine</b>
<b>AREA G</b>	<b>Affari legali e contenzioso</b>

Queste aree, insieme a quelle fin qui definite “obbligatorie” sono denominate d’ora in poi “aree generali”. Oltre alle “aree generali”, ogni amministrazione o ente ha ambiti di attività peculiari che possono far emergere aree di rischio specifiche.

**4.4 I processi “a rischio” nelle istituzioni scolastiche**

Pur in assenza di dati, ricerche ed elaborazioni specificamente dedicate al settore, il contesto istituzionale, operativo e organizzativo delle istituzioni scolastiche autonome non appare certamente – nei fatti e nell’opinione pubblica, particolarmente in Lombardia - tra i più interessati dal rischio corruttivo, vuoi in forza della limitata dimensione delle partite finanziarie mobilitate nel sistema scolastico (al netto, naturalmente, dei costi per il personale), vuoi per le forme di “controllo sociale” rappresentate tradizionalmente dagli organi partecipativi collegiali.

Ciononostante, la moltitudine complessa e articolata di microprocessi decisionali che caratterizza la gestione quotidiana di ciascuna delle 1.154 istituzioni scolastiche lombarde sollecita comunque , non fosse altro che per la dimensione del sistema e la quantità degli attori in gioco (1.066 dirigenti scolastici, oltre 110 mila docenti, 30mila ca. non docenti, oltre un milioni di studenti e famiglie), il mantenimento e lo sviluppo di un sistema di prevenzione efficace e diffuso capillarmente, oltre che culturalmente operante in ciascuno degli innumerevoli attori del sistema.

Come già ricordato, il presente Piano avvia e promuove l'elaborazione della mappatura dei rischi di corruzione connessi ai processi amministrati nelle istituzioni scolastiche, in vista dell'individuazione e della promozione delle correlate misure preventive.

A tal fine le Linee guida dell'ANAC, per *“supportare l'azione di individuazione dei rischi di corruzione per il comparto scuola”* forniscono, a titolo esemplificativo, un quadro dei processi che si svolgono nelle istituzioni scolastiche nell'ambito dei quali *“è più elevato il rischio di corruzione”* (vedi in Allegato 1, Delibera 430 del 13/04/'16).

L'analisi del quadro esemplificativo fornito dalle Linee guida di cui alla delibera ANAC n. 430 del 13 aprile 2016, evidenzia che:

- un numero assai elevato di processi amministrativi scolastici è potenzialmente “a rischio” di corruzione;
- non sono contemplati e coinvolti solo processi strettamente gestionali o amministrativi ma anche processi didattico-pedagogici, nella loro rilevanza di atti amministrativi, quali quelli connessi alla valutazione degli studenti;
- non è solo il Dirigente scolastico il soggetto protagonista di eventi potenzialmente rischiosi ma anche il personale amministrativo e gli stessi docenti;
- gran parte delle misure di prevenzione indicate sono connesse alla “trasparenza”, a confermare il principio per cui la trasparenza è il più efficace antidoto alla corruzione.

#### **4.5 La mappatura dei processi e il Registro dei Rischi**

Stando anche alla definizione fornita dal PNA, per “processo” si intende un insieme di attività fra loro correlate e finalizzate alla realizzazione di un risultato definito e misurabile (prodotto/servizio) che contribuisce al raggiungimento della missione dell'organizzazione e che trasferisce valore al fruitore del servizio (utente).

Il processo che si svolge nell'ambito di un'Amministrazione, quindi, può esso stesso portare ad un risultato finale ovvero porsi come parte o fase di un processo complesso che può vedere coinvolte anche più amministrazioni.

Così come definito il processo è un concetto diverso da quello di procedimento amministrativo andando a ricomprendere, fra l'altro, anche procedure di natura privatistica.

Per “mappatura dei processi” si intende la complessa attività con cui nell'ambito dell'Amministrazione si procede all'individuazione dei processi, delle fasi in cui questi si articolano e del soggetto responsabile di ciascuna fase. L'esito di tale attività è un “catalogo di processi” che costituisce l'ambito entro cui deve essere sviluppata la valutazione del rischio.

Secondo le indicazioni del PNA la mappatura dei processi deve essere effettuata per le singole aree di rischio definite dalla disposizione vigente e come sopra richiamate.

Saranno esclusi da tale catalogo di processi quelli per i quali le decisioni non presentano elementi di discrezionalità o non hanno impatto con l'esterno o, ad ogni modo, non presentano possibili elementi di corruzione.

Individuato il processo, nell'esplicitare le fasi in cui questo si articola, un ulteriore approfondimento sarà diretto ad individuare il momento e il possibile evento al verificarsi del quale si determina il fenomeno corruttivo, così da procedere ad una tipizzazione dei rischi corruttivi nel sistema scolastico regionale che verranno inseriti, nella successiva fase di identificazione, nel “Registro dei rischi”.

Il registro dei rischi costituisce, infatti, il risultato finale dell'attività di ricerca, individuazione e descrizione dei rischi, la cui predisposizione richiede, per ciascun processo o fase di processo, l'individuazione di possibili rischi corruzione.

#### **4.6 L'Analisi e la valutazione del rischio**

Per ciascun processo, l'evento corruttivo ipotizzato verrà "analizzato", andando a identificare e descrivere le possibili modalità di commissione, ossia le condizioni abilitanti (cause) dell'evento medesimo. Tale analisi è necessaria e funzionale alla successiva fase di individuazione delle misure di trattamento dei rischi. Le misure potranno essere individuate per agire su ogni specifica causa che consente l'evento corruttivo, approccio che permette non solo di agire in modo mirato, ma anche di valutare l'efficacia della misura adottata. L'efficacia verrà espressa in termini di "capacità di incidere sulla causa".

L'analisi si completa con la valutazione del rischio, ottenuta come risultato della valutazione della probabilità e dell'impatto dell'evento corruttivo, può essere effettuata utilizzando l'approccio metodologico suggerito dall'allegato 5 del PNA.

#### **4.7 Il trattamento del rischio**

E' la fase tesa a individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi attraverso misure adeguatamente progettate, sostenibili, verificabili.

La fase del trattamento del rischio riguarderà l'individuazione delle misure (azioni e strumenti) da attuare per ridurre il rischio inerente portandolo ad un livello di rischio residuo ritenuto accettabile. Nello specifico, come anche previsto dal PNA, e in linea con i precedenti PTPC la distinzione operata sulla base di misure "obbligatorie" e le misure "ulteriori".

Le misure obbligatorie riguardano quelle azioni che la normativa generale e quella specifica richiede che si debbano attuare al fine di creare un contesto sfavorevole alla corruzione, riducendo non solo le opportunità che si verificano eventi ma, al contempo, aumentando la capacità di individuazione degli stessi. Si tratterà in sostanza di procedere ad una ridefinizione, consolidamento delle stesse alla luce delle risultanze dell'analisi dei rischi come sopra effettuata.

Con riferimento alle misure ulteriori si tratta, in particolare, di:

- misure che, pur non discendendo da un obbligo normativo, sono state già messe in atto e che risultano efficaci nella loro azione di prevenzione del rischio corruzione. In tal caso l'identificazione di tali misure consente di mettere in atto azioni strutturate volte al loro mantenimento e/o rinforzo;
- misure che non sono state mai messe in atto, ma che vengono individuate e valutate come efficaci per ridurre il livello di rischio inerente intervenendo su una specifica modalità che consente, o agevola, la realizzazione del rischio.

Tali misure, inoltre, che come indicato nel PNA, diventano obbligatorie attraverso il loro inserimento nel presente PTPC.

Per ogni misura devono essere chiaramente descritti almeno i seguenti elementi:

- la tempistica, con l'indicazione delle fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura. L'esplicitazione delle fasi è utile al fine di scadenzare l'adozione della misura, nonché di consentire un agevole monitoraggio da parte del RPC;
- i responsabili, cioè gli uffici destinati all'attuazione della misura, in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa; diversi uffici possono essere responsabili di una o più fasi di adozione delle misure;
- gli indicatori di monitoraggio e i valori attesi.

#### **4.8 Il monitoraggio e reporting**

La gestione del rischio si completa con l'azione di monitoraggio, che comporta la valutazione del livello di rischio tenendo conto e a seguito delle azioni di risposta ossia della misure di prevenzione introdotte. Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione, oltre che all'effettiva attuazione delle misure previste. Tale fase ha il duplice obiettivo di monitorare il livello dei rischi di corruzione e di attivare eventuali azioni

correttive in caso di scostamenti rispetto agli interventi pianificati. Si tratta di un momento di verifica del grado di implementazione delle misure di prevenzione della corruzione.

#### 4.9 Sintesi delle fasi e le modalità di coinvolgimento

In questo paragrafo si riportano sinteticamente e in forma tabellare tutte le fasi realizzate per evidenziarne la sequenza, i prodotti, gli attori coinvolti:

LE FASI	ATTIVITA'	ATTORI COINVOLTI
Analisi del contesto	Esame e descrizione del contesto interno ed esterno	RPC; Referenti, dirigenti scolastici
Mappatura dei processi, analisi e valutazione del rischio	Individuazione della metodologia	RPC; Referenti, dirigenti scolastici
	Elaborazione delle schede per la valutazione del rischio	RPC; Referenti, dirigenti scolastici
	Valutazione del rischio	Referenti; dirigenti, dirigenti scolastici
	Valutazione dei risultati	RPC; Referenti
Gestione del rischio: trattamento	Individuazione delle misure	RPC; referenti, dirigenti scolastici
	Adozione delle misure	RPC; Referenti; Dirigenti scolastici; Personale delle istituzioni scolastiche
Gestione del rischio: monitoraggio e reporting	Individuazione del sistema di monitoraggio	RPC
	Monitoraggio sull'implementazione delle Misure	RPC; Referenti; dirigenti scolastici
	Reporting	RPC

## 5 MISURE GENERALI FINALIZZATE ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

---

Le misure di prevenzione possono essere definite obbligatorie quando debbono necessariamente essere poste in essere dall'Amministrazione che, ove la legge lo permetta, ha esclusivamente la possibilità di definire il termine entro il quale devono essere attuate. Tale termine, quantificato all'interno del PTPC, deve essere ritenuto perentorio.

Oltre alle misure obbligatorie, il PNA individua le misure ulteriori riconoscendo tali quelle che, pur non essendo obbligatorie per legge sono rese tali dal loro inserimento del PTPC e le misure trasversali. Queste misure potranno essere implementate, qualora già esistenti, attraverso circolari e disposizioni interne, per cui la valutazione complessiva del rischio è la risultante anche dell'implementazione di tali misure.

Quelle che seguono sono le misure che discendono da specifiche disposizioni di legge e dallo stesso PNA, che si pongono come obbligatorie per tutte le Pubbliche Amministrazioni, caratterizzate in funzione della peculiarità di ognuna di esse, e intese, per loro stessa natura, come fondamentali nella prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Si fornirà, oltre ad un'esplicazione della misura stessa, ove possibile un'esemplificazione della modalità attuazione replicando, ove possibile, i modelli già posti in essere nel contesto ministeriale.

### 5.1 Misure generali da prevedere a livello di amministrazione centrale

In questa fase di predisposizione del PTPC altre misure generali per le Istituzioni scolastiche dell'USR, misure previste dal PNA, sono state individuate in:

- Codice di comportamento;
- indicazione dei criteri di rotazione del personale;
- elaborazione della proposta di regolamento per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti (incarichi extraistituzionali);
- elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali con la definizione della cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità (inconferibilità e incompatibilità);
- definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;
- elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;
- indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale.

Considerata la peculiarità delle istituzioni scolastiche nell'alveo delle amministrazioni pubbliche e attesa la necessità di predisporre, per tali misure di prevenzione della corruzione, una descrizione – con relativi indicatori di monitoraggio e tempistica – omogenea sul territorio nazionale, l'amministrazione centrale ha previsto appositi Tavoli tecnici.

### 5.2 Anticorruzione e trasparenza<sup>11</sup>

Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella legge 190/2012 (articolo 1 commi 35 e 36), il Governo ha approvato il decreto legislativo 33/2013 di *"Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*.

---

<sup>11</sup> Il Consiglio dei Ministri, nella recente seduta del 17 maggio '16, ha approvato il *"Decreto legislativo recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione, della corruzione, pubblicità e trasparenza ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"*. Il Decreto Legislativo, non ancora efficace, prevede importanti modifiche alla normativa sulla trasparenza nelle PA, anche con riferimento al Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità. Resterebbero comunque a carico delle istituzioni scolastiche tutti gli obblighi sulla trasparenza, già in vigore da anni, comunque vigenti.

L'articolo 1 del d.lgs. 33/2013 definisce la trasparenza: *“accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*.

Nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto e di protezione dei dati personali, la trasparenza concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione.

La trasparenza *“è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino”*.

Il comma 15, dell'articolo 1 della legge 190/2012, prevede che la trasparenza dell'attività amministrativa costituisca *“livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dall'articolo 117 del Costituzione”*. Come tale la trasparenza è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione.

La trasparenza, intesa *“come accessibilità totale delle informazioni”*, è uno degli strumenti principali, se non lo strumento principale, per prevenire e contrastare la corruzione che il legislatore ha individuato con la legge 190/2012.

Conseguentemente, l'analisi delle azioni di contrasto al malaffare non può prescindere dalla verifica delle attività finalizzate alla trasparenza dell'azione amministrativa.

A norma dell'articolo 43 del decreto legislativo 33/2013, il Responsabile per la prevenzione della corruzione svolge di norma anche il ruolo di Responsabile per la trasparenza ma, come nel caso delle istituzioni scolastiche, è comunque possibile separare i due ruoli, attribuendo i compiti di responsabile anticorruzione e responsabile per la trasparenza a soggetti distinti. Le Linee guida ANAC del 14 aprile 2016, infatti, attribuiscono al Direttore dell'Ufficio scolastico regionale il ruolo di responsabile per la prevenzione della corruzione (RPC) per tutte le scuole del territorio regionale di competenza e ai Dirigenti scolastici di ciascuna istituzione scolastica il ruolo di responsabile per la trasparenza (RT).

Il responsabile per la trasparenza svolge stabilmente attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'organismo indipendente di valutazione (o struttura analoga), all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio per i procedimenti disciplinari, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Il d.lgs. 33/2013 impone la programmazione su base triennale delle azioni e delle attività volte ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa. A norma dell'art. 10 del d.lgs. 33/2013 ogni amministrazione, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, adotta un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Nel caso delle scuole, come precisato nelle Linee guida ANAC n. 430/16, il Dirigente scolastico, in qualità di Responsabile per la trasparenza, sentito il Consiglio di Istituto, adotta il PTTI dell'istituzione scolastica.

Il Programma, da aggiornare annualmente, indica le iniziative previste per garantire ed assicurare:

- a) adeguati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa;
- b) la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità definisce le misure, i modi e le iniziative finalizzati all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa, ivi comprese le misure organizzative necessarie per assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi.

Le misure del Programma triennale sono collegate, sotto l'indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione.

I PTTI delle istituzioni scolastiche statali rappresentano strumenti di programmazione distinti rispetto al PTPC, fermo restando che deve sempre essere assicurato il coordinamento fra i due strumenti.

Il responsabile della prevenzione della corruzione, nell'ambito della predisposizione del PTPC, cura anche il coordinamento per le misure di trasparenza, verificando tra l'altro attraverso i referenti di ambito territoriale, per tutte le istituzioni scolastiche rientranti nella propria sfera di competenza che:

- sia istituita la sezione "Amministrazione trasparente", posizionata in modo chiaramente visibile nella homepage e mantenuta costantemente aggiornata;
- sia adottato il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI).

Nel Programma per la trasparenza devono essere indicati, con chiarezza, le azioni, i flussi informativi attivati o da attivare per dare attuazione:

- agli obblighi generali di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013;
- alle misure di trasparenza quali misure specifiche per la prevenzione della corruzione.

Dal Programma per la trasparenza devono risultare gli obblighi di comunicazione e pubblicazione ricadenti sui singoli uffici e la correlata individuazione delle responsabilità dei dirigenti preposti.

Inoltre devono risultare i poteri riconosciuti al Responsabile della trasparenza al fine di ottenere il rispetto di tali obblighi.

L'Autorità nazionale anticorruzione ha ricordato che gli obblighi di collaborazione col Responsabile per la prevenzione della corruzione rientrano tra i doveri di comportamento compresi in via generale nel codice "deontologico" approvato con il DPR 62/2013. Pertanto, la violazione di tali doveri è passibile di specifiche sanzioni disciplinari.

### 5.3 Trasparenza nelle gare

A norma del comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, per ciascuna gara d'appalto le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti web:

- a) la struttura proponente;
- b) l'oggetto del bando;
- c) l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;
- d) l'aggiudicatario;
- e) l'importo di aggiudicazione;
- f) i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;
- g) l'importo delle somme liquidate.

Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici.

Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all'ANAC.

In precedenza la trasmissione era effettuata all'Autorità di Vigilanza dei contratti pubblici. Come già precisato, l'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

L'ANAC quindi pubblica nel proprio sito web in una sezione liberamente consultabile da tutti i cittadini, dette informazioni sulle gare catalogate in base alla tipologia di stazione appaltante e per regione.

#### Misura attuativa:

Ciascuna istituzione scolastica dovrà procedere alla pubblicazione sul sito web istituzionale, nella sezione 'Amministrazione trasparente', sotto-sezione di primo livello 'Bandi di gara e contratti', delle informazioni prescritte in formato tabellare .XLS entro il 31 gennaio di ogni anno.

Dette informazioni in formato .XLS dovranno essere, altresì, trasmesse al Responsabile della prevenzione della corruzione entro e non oltre il 10 febbraio di ciascun anno, ad un indirizzo di posta elettronica in corso di definizione, al fine di consentire il monitoraggio sull'effettivo assolvimento dell'obbligo.

#### 5.4 Il titolare del potere sostitutivo

Il costante rispetto dei termini di conclusione del procedimento amministrativo, in particolare quando avviato su *“istanza di parte”*, è indice di buona amministrazione ed una variabile da monitorare per l’attuazione delle politiche di contrasto alla corruzione.

Il sistema di monitoraggio del rispetto dei suddetti termini è prioritaria misura anticorruzione prevista dal PNA.

L’Allegato 1 del PNA riporta, tra le misure di carattere trasversale, il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali:

- *“attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi”*.
- Vigila sul rispetto dei termini procedurali il *“titolare del potere sostitutivo”*.

Come noto, *“l’organo di governo individua, nell’ambito delle figure apicali dell’amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia”* (articolo 2 comma 9-bis della legge 241/1990, comma aggiunto dal DL 5/2012 convertito dalla legge 35/2012).

Decorso infruttuosamente il termine per la conclusione del procedimento, il privato cittadino, che con domanda ha attivato il procedimento stesso, ha facoltà di rivolgersi al *titolare del potere sostitutivo* affinché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

Il *titolare del potere sostitutivo* entro il 30 gennaio di ogni anno ha l’onere di comunicare all’organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, per i quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti.

Nelle istituzioni scolastiche il titolare del potere sostitutivo, con particolare riferimento all’istituto dell’accesso civico, è individuato nel dirigente dell’ambito territoriale.

Misura attuativa:

Ciascuna istituzione scolastica provvederà a disciplinare il funzionamento dell’istituto del diritto di accesso civico evidenziando, altresì, che, in caso di inerzia, l’interessato potrà inviare la richiesta di pubblicazione al dirigente di ambito territoriale esplicitando per ciascuno l’indirizzo e-mail di riferimento.

#### 5.5 Adozione di misure per la tutela del *whistleblower*

L’Autorità nazionale anticorruzione il 28 aprile 2015 ha approvato, dopo un periodo di *“consultazione pubblica”*, le *“Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”* (determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata il 6 maggio 2015).

La tutela del *whistleblower* è un dovere di tutte le amministrazioni pubbliche le quali, a tal fine, devono assumere *“concrete misure di tutela del dipendente”* da specificare nel Piano triennale di prevenzione della corruzione.

La legge 190/2012 ha aggiunto al d.lgs. 165/2001 l’articolo 54-bis. La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all’autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all’ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa *“essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia”*. L’articolo 54-bis delinea una *“protezione generale ed astratta”* che deve essere completata con concrete misure di

tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

Il Piano nazionale anticorruzione prevede, tra azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite. Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, l'assunzione dei *"necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni"*. Le misure di tutela del *whistleblower* devono essere implementate, *"con tempestività"*, attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

L'articolo 54-bis del d.lgs. 165/2001, inoltre, è stato integrato dal DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014):

- l'art. 31 del DL 90/2014 ha individuato anche l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni;
- l'art. 19 co. 5 del DL 90/2014 ha stabilito che l'ANAC riceva *"notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001"*.

L'ANAC, pertanto, è chiamata a gestire sia le eventuali segnalazioni dei propri dipendenti per fatti avvenuti all'interno della propria organizzazione, sia le segnalazioni che i dipendenti di altre amministrazioni intendono indirizzarle.

Conseguentemente, l'ANAC, con la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, ha disciplinato le procedure attraverso le quali riceve e gestisce le segnalazioni.

Il paragrafo 4 della determinazione rappresenta un indiscutibile riferimento per le PA che intendano applicare con estremo rigore le misure di tutela del *whistleblower* secondo gli indirizzi espressi dall'Autorità. I soggetti tutelati sono, specificamente, i *"dipendenti pubblici"* che, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite. L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 impone la tutela del dipendente che segnali *"condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro"*.

Le segnalazioni meritevoli di tutela riguardano condotte illecite riferibili a:

- tutti i delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del Codice penale;
- le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo* e ciò a prescindere dalla rilevanza penale.

A titolo meramente esemplificativo: casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

Le condotte illecite devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza *"in ragione del rapporto di lavoro"*. In pratica, tutto quanto si è appreso in virtù dell'ufficio rivestito, nonché quelle notizie che siano state acquisite in occasione o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale.

Considerato lo spirito della norma, che consiste nell'incentivare la collaborazione di chi lavora nelle amministrazioni per l'emersione dei fenomeni illeciti, ad avviso dell'ANAC non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi. E' sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga *"altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito"* nel senso sopra indicato.

Il dipendente *whistleblower* è tutelato da *"misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia"* e tenuto esente da conseguenze disciplinari.

La norma intende proteggere il dipendente che, per via della propria segnalazione, rischi di vedere compromesse le proprie condizioni di lavoro.

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 fissa un limite alla predetta tutela nei "casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile". La tutela del whistleblower trova applicazione quando il comportamento del dipendente segnalante non perfezioni le ipotesi di reato di calunnia o diffamazione. Il dipendente deve essere "in buona fede". Conseguentemente la tutela viene meno quando la segnalazione riguardi informazioni false, rese colposamente o dolosamente. L'art. 54-bis riporta un generico riferimento alle responsabilità penali per calunnia o diffamazione o a quella civile extracontrattuale, il che presuppone che tali responsabilità vengano accertate in sede giudiziale.

L'ANAC, consapevole dell'evidente lacuna normativa in ordine alla durata della tutela, ritiene che "solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante cessino le condizioni di tutela" riservate allo stesso.

Misura in corso di attivazione:

Il dipendente che intende segnalare condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio lavoro, può, oltre a segnalare l'illecito al proprio superiore gerarchico e alle diverse autorità giudiziarie, inoltrare la segnalazione al Responsabile della prevenzione della corruzione utilizzando la casella di posta elettronica [drlo.prevenzionecorruzione@istruzione.it](mailto:drlo.prevenzionecorruzione@istruzione.it)

L'accesso a tale casella di posta, appositamente creata anche per chi volesse informare il Responsabile della prevenzione della corruzione al fine di permettergli la vigilanza sulla corretta esecuzione del PTPC, è affidata allo Staff del Responsabile della prevenzione della corruzione, dipendenti individuati come "incaricati del trattamento dei dati personali" secondo le disposizioni del Codice in materia di protezione dei dati personali, ciò in linea con la riservatezza che connota la gestione di tale canale differenziato di comunicazione con il Responsabile.

Ciascun dirigente scolastico garantisce il rispetto delle disposizioni dell'articolo 54 bis del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 individuando gli strumenti per la formulazione di segnalazioni da parte del dipendente che consentano il rispetto delle condizioni di tutela previste dal medesimo articolo. Il canale definito nel PTPC che individua il RPC quale destinatario delle segnalazioni e indica le modalità con cui tali segnalazioni possono essere presentate dai dipendenti nel rispetto delle forme di tutela previste dal menzionato articolo 54 bis si deve intendere alternativo/aggiuntivo ai canali individuati dal testo normativo medesimo.

## 5.6 Strategie e iniziative di formazione in tema di anticorruzione

Il Piano Nazionale Anticorruzione del 2013, individuando nella formazione del personale una leva strategica fondamentale per la realizzazione dei suoi obiettivi, sottolinea che tutte "le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 debbono programmare adeguati percorsi di formazione", indicando due distinti livelli di target:

1. livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
2. livello specifico, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

Le dimensioni del sistema scolastico regionale lombardo e la quantità dei soggetti professionali coinvolti (1.066 dirigenti scolastici, oltre 110.000 docenti, quasi 30.000 unità di personale amministrativo e collaboratore) rende particolarmente complessa la programmazione delle azioni formative indicate dal PNA e suggerisce di adottare strategie differenziate e realistiche, in termini di utilizzo efficace ed efficiente delle limitate risorse disponibili. L'ANAC stessa, nel formulare un bilancio critico delle azioni formative realizzate nel corso del primo biennio (cfr. Aggiornamento PNA 2015 pag. 13), suggerisce una "una formazione più mirata, in primo luogo, relativamente alla individuazione delle categorie di destinatari, che peraltro, non può prescindere da una responsabilizzazione delle amministrazioni e degli enti sulla scelta dei soggetti da formare e su cui investire prioritariamente; in secondo luogo, in relazione ai contenuti".

In tale prospettiva l'investimento formativo non può che essere indirizzato prioritariamente sui soggetti del sistema scolastico regionale che, oltre ai referenti territoriali, sono più direttamente coinvolti nell'attuazione delle misure del presente Piano: i Dirigenti scolastici e i Direttori dei Servizi generali e amministrativi (DSGA). Per i soli Dirigenti scolastici è, peraltro, prevista una competenza diretta dell'amministrazione periferica in ordine alla programmazione, all'organizzazione e alla gestione delle iniziative formative per le quali l'USR dispone di specifiche risorse finanziarie.

Necessariamente diversa si configura la strategia formativa da adottare nei confronti del personale docente, sia in ragione del numero degli interessati, sia della titolarità della competenza dei singoli collegi dei docenti nella definizione delle priorità e dei contenuti del piano di formazione di ciascuna istituzione scolastica, inserito nel PTOF e formulato sulla base delle priorità nazionali indicate nel Piano nazionale di formazione (L. 107/15, art.1, comma 124 ) di cui attende l'emanazione da parte del MIUR.

### **5.5.1 Formazione dei Dirigenti scolastici**

Annualmente viene sottoscritto, con le OO.SS. rappresentative dei dirigenti scolastici ai sensi dell'art.21 del CCNL, un Contratto Integrativo Regionale per la formazione del personale dirigenziale dell'Area V che definisce la ripartizione e l'utilizzo dei fondi a livello regionale. Una Commissione bilaterale regionale elabora le linee di indirizzo della formazione e articola proposte formative sulla base dei temi più rilevanti, emersi dalle realtà locali.

Nell'ambito della Commissione bilaterale già nel 2015, alla luce delle novità introdotte nella PA dal PNA 2013 e in vista della loro estensione anche al contesto scolastico, l'USR Lombardia aveva programmato una serie di iniziative formative, obbligatorie per tutti i dirigenti, specificamente indirizzate a fornire le necessarie conoscenze nonché ad implementare competenze diffuse sui temi della prevenzione della corruzione e della trasparenza. In tale ambito sono stati realizzati, tra la fine del 2015 e la primavera del 2016, due moduli formativi in 12 edizioni successive.

Misura attuativa:

Appare ora necessario investire sul target di livello specifico, sulla formazione mirata del personale più direttamente coinvolto nella fase di avvio e predisposizione efficace del sistema regionale di prevenzione della corruzione. In particolare, a partire dall'autunno 2016 verrà predisposto e realizzato un percorso formativo di secondo livello, indirizzato ai Dirigenti scolastici coinvolti nei tavoli provinciali o interprovinciali. In considerazione dell'elevato livello di specializzazione e di approfondimento atteso, l'azione formativa potrebbe svolgersi contestualmente alle azioni previste dalle Linee guida ANAC del 13 aprile - analisi di contesto, identificazione dei rischi, individuazione delle misure, formulazione di proposte – mediante la valorizzazione di una metodologia di ricerca/azione/formazione.

### **5.6.2 Formazione del personale amministrativo (DSGA)**

Una figura professionale tipicamente scolastica, particolarmente esposta a molti dei processi a maggior rischio corruttivo nelle istituzioni scolastiche indicati, a titolo esemplare, nell'Allegato 1 delle Linee guida dell'ANAC, è quella del Direttore dei Servizi Generali e Amministrativi (DSGA). Il D.S.G.A. è chiamato a coadiuvare all'esercizio delle funzioni organizzative e amministrative riconosciute al dirigente scolastico; come previsto dal CCNL il DSGA "sovrintende, con autonomia operativa, ai servizi generali amministrativo-contabili e ne cura l'organizzazione svolgendo funzioni di coordinamento, promozione delle attività e verifica dei risultati conseguiti, rispetto agli obiettivi assegnati ed agli indirizzi impartiti, al personale ATA, posto alle sue dirette dipendenze". Negli anni più recenti il DSGA ha visto crescere il suo rilievo e la sua centralità funzionale, anche a fronte dell'aumento rilevante della dimensione e della complessità media delle istituzioni scolastiche. Non è nemmeno immaginabile una prospettiva virtuosa ed efficace di un piano per la prevenzione della corruzione che non tenga conto della centralità di tale figura professionale nell'attuale contesto scolastico e, per converso, della necessità di investire efficacemente sulla sua formazione, iniziale e in servizio.

Misura attuativa:

Verranno promossi percorsi di formazione specificamente finalizzati a sviluppare le competenze necessarie a garantire un ruolo protagonista dei Direttori nel sistema anticorruzione regionale.

Come già i dirigenti scolastici, anche i DSGA coinvolti nei tavoli provinciali o interprovinciali di cui al par. 4.1 parteciperanno alla specifica formazione.

### 5.6.3 Formazione dei docenti

Nella complessa partita che vede coinvolto il sistema formativo regionale nell'azione di prevenzione della corruzione, la parte più significativa e rilevante che ciascun docente può svolgere è indubbiamente legata alla sua funzione educativa e didattica: insegnare e, contemporaneamente, testimoniare quotidianamente l'adesione non formale ma sostanziale ai principi di correttezza, trasparenza, equità propri di quell'etica dell'integrità e della cittadinanza alla quale si ispira, o dovrebbe ispirarsi, costantemente l'agire professionale di ciascun insegnante.

Ma questo impegno di prevenzione primaria, di investimento sulle future generazioni e sulla costruzione del sistema di valori che guideranno i loro comportamenti futuri, non esaurisce il ruolo dei docenti nel sistema anticorruzione regionale. Come tutti i dipendenti della Pubblica amministrazione anche i docenti (vedi par. 4.2.2) hanno obblighi specifici, previsti dalla legge, che richiedono di essere conosciuti, discussi, approfonditi e rispettati. In questa prospettiva la formazione in servizio del personale docente si pone al livello 1 del Piano nazionale Anticorruzione, quello "generale" che, come detto, "riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale)".

Misure attuative:

Ogni istituzione scolastica, singolarmente o associata in rete, individuerà le forme e i modi per inserire le tematiche dell'etica e della legalità nel proprio piano di formazione, prospettiva che risulterà tanto più impegnativa se e quanto sarà individuata tra le priorità nazionali indicate nell'emanando nel Piano nazionale di formazione.

Un significativo spazio di specifico approfondimento, forse anche suscettibile di una particolare declinazione nell'ambito di una progettualità regionale, è costituito dalla formazione dei docenti neoimmessi in ruolo per i quali si potrà prevedere, a partire dall'a.s. 2016/17, un intervento formativo specifico (nella riunione plenaria di avvio delle attività formative o nell'ambito di uno dei laboratori formativi) sul tema della deontologia professionale, del codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

Un ulteriore ambito di intervento formativo, infine, riguarderà l'ambito accademico in cui si realizza il percorso di formazione iniziale dei futuri docenti. Attraverso forme di accordo con i presidenti dei corsi di laurea in Scienze della formazione primaria e i Coordinatori dei TFA, si verificherà la possibilità di inserire all'interno dei curricula formativi interventi e contenuti coerenti con le finalità del presente Piano.

## 5.7 Protocolli afferenti l'area di "Affidamento di lavori, servizi e forniture"

Poiché l'acquisizione di beni e servizi deve rispondere alle esigenze obiettive, la determinazione dell'oggetto dell'affidamento deve avvenire in modo da evitare che vengano poste in essere attività finalizzate ad avvantaggiare alcuni dei partecipanti alla procedura di affidamento. Nella determinazione dell'oggetto del contratto da affidare, le competenti funzioni sono obbligate ad adottare criteri il più possibile oggettivi, standardizzati, predeterminati e, comunque legati alle effettive esigenze delle Istituzioni scolastiche.

Ciò premesso, una specifica misura in materia di "Affidamento di lavori, servizi e forniture" è la previsione di appositi patti d'integrità per l'affidamento di commesse. Negli avvisi, bandi di gara e/o lettere di invito dovrà essere esplicitata una apposita clausola di salvaguardia in base alla quale il mancato rispetto del patto di integrità dia luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.

Tali patti d'integrità prevedono per i partecipanti alla gara di conformare i propri comportamenti ai principi di lealtà, trasparenza e correttezza, nonché l'esplicito impegno al rispetto delle regole di prevenzione della corruzione, ovvero di non offrire, accettare o richiedere somme di denaro o qualsiasi altra ricompensa, vantaggio o beneficio, sia direttamente che indirettamente, al fine dell'assegnazione del contratto e/o al fine di distorcerne la relativa corretta esecuzione della gara stessa.

I patti di integrità sono uno strumento utile per contrastare la collusione e la corruzione nei contratti pubblici in cui la parte pubblica si impegna alla trasparenza e correttezza per il contrasto alla corruzione e il privato al rispetto di obblighi di comportamento lecito ed integro improntato a lealtà e correttezza, sia nei confronti della parte pubblica che nei confronti degli altri operatori privati coinvolti nella selezione. I patti, infatti, non si limitano ad esplicitare e chiarire i principi e le disposizioni del Codice degli appalti ma specificano obblighi ulteriori di correttezza. L'obiettivo di questo strumento, infatti, è il coinvolgimento degli operatori economici per garantire l'integrità in ogni fase della gestione del contratto pubblico.

Il patto d'integrità è pubblicato sul sito istituzionale nella sezione "amministrazione trasparente" sotto sezione "altri contenuti – corruzione", e utilizzato per ogni procedura di gara per l'acquisto di beni e servizi (ivi comprese le procedure di cottimo fiduciario, gli affidamenti diretti, le procedure negoziate ex articolo 57 del D. Lgs. 163/2006, le procedure sotto – soglia attivate tramite mercato elettronico oltre che per l'adesione alle convenzioni Consip) e per gli affidamenti di lavori pubblici.

Tutte le imprese offerenti o invitate dovranno sottoscrivere i documenti di cui sopra, pena esclusione dalla partecipazione alla procedura di gara relativa.

Analogamente il patto d'integrità dovrà far parte dei documenti allegati ai contratti e ai buoni d'ordine.

Negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito sarà inserita la clausola di salvaguardia in base alla quale il mancato rispetto del patto di integrità che si dovrà aver cura di richiamare o allegare dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.

Misura attuativa:

Promozione dell'adozione diffusa del Patto di Integrità (vedi Esempio di Patto di Integrità, in [http://www.istruzione.it/allegati/2014/pdf-a/AllegatoA.9-Schema\\_Patto\\_integrita.pdf](http://www.istruzione.it/allegati/2014/pdf-a/AllegatoA.9-Schema_Patto_integrita.pdf))

## **5.8 Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti**

Con la legge 190/2012, 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 dal D.lgs. 33/2013, è assicurata, tra l'altro, attraverso 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.

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 che richiede, per tutte le amministrazioni pubbliche, un maggiore impegno di trasparenza sulle tematiche relative ad attività, servizi e procedimenti con riguardo a quelli compresi nelle cosiddette aree a rischio di eventi corruttivi.

Misura attuativa:

In quest'ambito, al fine di incrementare la piattaforma informativa a disposizione del Responsabile della prevenzione della corruzione, ciascun dirigente scolastico, qualora non avesse già provveduto, avrà cura di pubblicare (sezione Amministrazione trasparente > Attività e procedimenti > Monitoraggio tempi procedurali) entro 45 giorni dall'adozione del presente piano le informazioni, come sopra descritte specificando, se per il singolo procedimento amministrativo vige il termine ordinario di 30 giorni ovvero altro termine stabilito da specifiche disposizioni di legge.

Procedimento (breve descrizione e rif. normativi utili)	Termini di conclusione	Unità organizzativa responsabile dell'istruttoria	Nominativo responsabile del procedimento (recapiti)	Responsabile del provvedimento finale (recapiti)	Titolare potere sostitutivo	Documenti da allegare all'istanza e modulistica	Modalità acquisizione informazioni	Link di accesso al servizio online (se esistente)	Modalità per l'effettuazione di pagamenti (se necessari)

## 6 ALTRE INIZIATIVE

---

Infine, sempre secondo il PNA, le amministrazioni possono evidenziare nel PTPC ulteriori informazioni ed altre iniziative.

### 6.1 Le attività di educazione alla legalità: lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata

Il principale contributo che il sistema scolastico può e deve fornire all'azione di contrasto alla corruzione è di carattere fondamentalmente preventivo, culturale ed educativo prima che amministrativo e giudiziario. La *mission* specifica del sistema di istruzione pubblico è, infatti, quella di operare per la formazione del cittadino di domani, attivo e responsabile, eticamente proteso al bene comune, come previsto anche dalle Indicazioni nazionali per il primo ciclo del 2012: *“Obiettivi irrinunciabili dell'educazione alla cittadinanza sono la costruzione del senso di legalità e lo sviluppo di un'etica della responsabilità, che si realizzano nel dovere di scegliere e agire in modo consapevole e che implicano l'impegno a elaborare idee e a promuovere azioni finalizzate al miglioramento continuo del proprio contesto di vita”*

All'USR per la Lombardia l'educazione alla Legalità passa attraverso la costituzione di reti tra scuole e territorio che rappresentano modelli organizzativi strategici per rafforzare le azioni progettuali e per radicare le stesse in un sistema autonomo, che è tale perché basato su esperienze e professionalità consolidate.

L'illegalità, e nello specifico la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, si combattono a partire dal rafforzamento di una macchina scolastica tangibile, collaborativa che guida ed è guidata da tutte quelle risorse che sul territorio si occupano di legalità. Una rete che sia visibile, nel senso che occupi anche i luoghi strategici della comunicazione, è uno degli strumenti più importanti che possiamo dare in mano alla comunità scolastica nella lotta all'illegalità.

A tal proposito, nel 2014, tra USR Lombardia e Regione Lombardia è stata firmata una Convenzione, della durata di un anno, per il sostegno del piano di azione formativo in tema di educazione alla legalità, ai sensi dell'art. 3, lett.e della L.R.2/2011 *“Azioni orientate verso l'educazione alla legalità”*.

Sono stati così istituiti, con decreto del direttore generale dell'USR Lombardia nel febbraio del 2015, **13 Centri di Promozione della Legalità** (uno per ogni provincia e due per Milano), che hanno carattere permanente e che costituiscono una rete che collega il mondo della scuola, la comunità civile, l'imprenditoria, le istituzioni e le associazioni.

L'art.3 , relativo ai compiti dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, della suddetta Convenzione con Regione Lombardia così recita: *1. L ' Ufficio Scolastico si impegna a dare attuazione al Progetto “Gli strumenti della legalità nei modi e nei tempi dallo stesso previsti, sviluppando, nella specifico, le seguenti tematiche: Corruzione nella Pubblica Amministrazione; Criminalità organizzata; e prevedendone l'inserimento nella progettazione curricolare delle scuole secondarie di primarie di secondo grado, attraverso due linee di intervento: a) una selezione dei migliori progetti tramite concorso per tutte le reti generaliste di scuole; b) la creazione nelle scuole di Centri di promozione della legalità e relative azioni”*

I progetti realizzati dai Centri di Promozione della Legalità (CPL) nel 2015 si sono focalizzati quindi su due temi specifici:

1. corruzione, in particolare nella Pubblica Amministrazione;
2. criminalità organizzata.

Il 10 marzo 2016 è stata firmata una nuova Convenzione con Regione Lombardia che prevede un progetto biennale 2016-2017 *“Gli strumenti della Legalità dei Centri di Promozione della Legalità (CPL)”*, volto a rafforzare ulteriormente le azioni dei Centri permanenti di promozione della Legalità

Per gli anni 2016-2017 i CPL svilupperanno il rapporto con le associazioni del mondo economico e produttivo, al fine di intraprendere azioni di informazione e formazione rivolte ai lavoratori e agli imprenditori allo scopo di promuovere una visione dello sviluppo economico fondata sulla responsabilità sociale, la leale concorrenza tra le imprese e il rispetto dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori in piena coerenza con lo spirito della l. r. 24 giugno 2015, n. 17, e per elevare il livello di conoscenza e di consapevolezza della presenza del fenomeno mafioso nel sistema economico e dei rischi connessi.

Il Progetto deve individuare idonei strumenti per diffondere la cultura della legalità e della convivenza civile e, in particolare, propone di sviluppare azioni progettuali sui temi della Corruzione nella Pubblica Amministrazione e sulla Criminalità organizzata, nell'ottica di promuovere una visione dello sviluppo economico fondata sulla responsabilità sociale e la leale concorrenza tra le imprese.

I progetti esecutivi dei Centri di promozione della Legalità, dovranno essere coerenti con le seguenti Linee guida:

**a. *governance territoriale***

- a. ampliare la rete, coinvolgendo prioritariamente le scuole del territorio già attive sui temi dell'educazione alla Legalità, in particolare le istituzioni scolastiche, organizzate in rete, già finanziate con il progetto dell'anno 2014-2015, e con particolare attenzione alle scuole che operano in territori problematici;
- b. consolidamento dei collegamenti con il territorio (enti locali, associazioni di volontariato, magistratura, polizie locali, cooperative sociali, ecc ...), al fine di creare le condizioni favorevoli per alleanze formative contro l'illegalità;
- c. coinvolgimento dei CPIA (Centri provinciali per l'Istruzione degli Adulti) del territorio, Decreto direttoriale prot. MIUR AOODRLO n.1004/2014, D.P.R. 29/10/2012 n° 263.

**b. *governance scolastica***

- a. individuare docenti referenti del progetto nelle scuole coinvolte nella rete, coordinati da un referente della scuola polo (CPL);
- b. individuare un referente del piano di comunicazione in ogni CPL che si confronti con USR Lombardia;
- c. coinvolgere le Associazioni dei genitori;
- d. coinvolgere le Consulte degli studenti;
- e. coinvolgere gli IeFP (Istruzione e formazione professionale).

**c. *legami con il mondo dell'impresa e della produzione***

- a. organizzare sul territorio corsi di formazione destinati al mondo dell'imprenditoria, progettati con gli studenti e i docenti, in grado di fornire gli strumenti per monitorare la corruzione nel sistema produttivo e diffondere la necessità di uno sviluppo economico basato sulla responsabilità sociale.

**d. *curricolarità***

- a. dedicare moduli ai temi della corruzione e della criminalità organizzata nell'orario curricolare;
- b. elaborare percorsi curricolari che si sviluppino nella verticalità, dalle scuole del primo ciclo alle scuole del secondo ciclo.

**e. *alternanza scuola lavoro***

- a. le scuole secondarie di secondo grado dovranno stipulare convenzioni di alternanza scuola lavoro nelle quali si preveda una formazione legata alla lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata. Nelle scuole deve essere progettato un percorso di alternanza con le caratteristiche di cui sopra.

**f. *comunicazione***

- a) i CPL dovranno elaborare un progetto comunicativo che preveda un sito dedicato all'Educazione della legalità, coordinato dai docenti con la collaborazione degli studenti. Il compito dell'USR Lombardia sarà di coordinare e mettere a sistema le iniziative delle reti in merito alla comunicazione;
- b) un CPL avrà il compito di produrre il materiale comunicativo relativo alle iniziative collettive e di gestire il sito regionale dedicato all'Educazione alla legalità;

- c) ogni CPL avrà cura di elaborare materiale didattico digitale oltre che di potenziare la comunicazione, utilizzando gli strumenti social della rete;
- d) i CPL avranno il compito di contribuire alla realizzazione dei due eventi regionali previsti nel corso del biennio 2016-2017: l'iniziativa destinata agli studenti (ottobre 2016) e la seconda edizione degli Stati generali (ottobre 2017).

Qui di seguito le indicazioni operative delle Linee guida descritte nella pagina precedente:

1. studio del fenomeno della corruzione nella dimensione imprenditoriale e raccolta dati nonché produzione di una relazione sull'attività svolta e sui risultati ottenuti;
2. individuazione nel proprio territorio di esempi di sistemi produttivi basati sulla responsabilità sociale nonché produzione di una relazione sull'attività svolta e sui risultati ottenuti;
3. elaborazione di proposte di intervento (almeno una) per combattere lo specifico ambito di illegalità e la corretta concorrenza;
4. ogni scuola dei CPL deve dedicare almeno un percorso curricolare all'ed. alla legalità;
5. aprire le scuole ad attività dedicate alla lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione e alla criminalità organizzata (almeno un progetto "scuole aperte");
6. azioni di sensibilizzazione del territorio, attraverso incontri informativi/formativi (almeno due) e corrispondente diffusione di materiale comunicativo;
7. azioni formative/informative organizzate con le associazioni dei genitori (almeno 2 per ogni CPL) e le consulte degli studenti (almeno 2 per ogni CPL);
8. organizzazione di corsi di formazione per docenti/dirigenti (almeno quattro);
9. partecipazione degli studenti ai campi volontari nei beni confiscati alla mafia in Lombardia (almeno una esperienza);
10. attivazione di un minimo di 4 laboratori dedicati agli studenti;
11. potenziare le reti coinvolgendo nuove scuole e nuovi enti territoriali, leFP e CPIA;
12. organizzazione di percorsi di alternanza scuola-lavoro (almeno 4);
13. le scuole appartenenti ai CPL dovranno inserire nel Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF) uno spazio dedicato all'educazione alla legalità.

L'ufficio V dell'USRLo sta lavorando per rafforzare la rete di enti, associazioni e istituzioni che possono supportare tutte le scuole della Lombardia nell'inserimento del PTOF delle tematiche della lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, attraverso la firma di Protocolli d'intesa.

Nell'anno scolastico 2015-2016 sono stati firmati tre Protocolli d'intesa:

#### **1. USR Lombardia - UNIONCAMERE**

*"Le parti firmatarie svilupperanno, in modo sinergico, azioni finalizzate a:*

- *promuovere e diffondere la legalità, la cittadinanza economica, l'impegno socio-ambientale e le pari Opportunità e il contrasto alle azioni illegali con particolare riferimento a quelle in campo economico: corruzione, contraffazione e usura come elemento strategico per lo sviluppo delle coscienze e delle nuove generazioni e del sistema socio-economico nel suo complesso;*
- *operare in linea con le iniziative promosse dalla Comunità europea, dai Ministeri italiani e dalle politiche regionali per rafforzare l'impatto sul territorio lombardo"*

Nel protocollo si sottolinea inoltre che:

*"Le parti firmatarie svilupperanno, in modo sinergico, iniziative specifiche volte a:* • *attivare indagini congiunte a rilevare lo stato dell'arte e la diffusione di comportamenti socio ambientali corretti, contrasto alla ludopatia, lotta alla corruzione, contraffazione e usura;* • *evidenziare all'intero sistema scolastico le potenzialità insite nel comportamento corretto per ottenere una società e un ambiente più equi e sostenibili di supporto e sostegno alla legalità e alla responsabilità socio ambientale e allo sviluppo sostenibile;* • *attivare corsi e percorsi di formazione per docenti e alunni del sistema scolastico*

*regionale con idonee collaborazioni anche estese a terzi identificati di comune accordo; • dare diffusione e concretezza a procedure, strumenti e metodologie di promozione presso le scuole e gli alunni dei temi in oggetto; • definire bandi a progetto per contribuire allo sviluppo e al consolidamento di comportamenti responsabili nell'agire aziendale presso le imprese; • diffondere il tema della legalità economica e quindi l'adozione di strumenti di contrasto ai fenomeni della corruzione e della criminalità economica anche grazie ai rapporti consolidati con Transparency International Italia e Libera, nonché altre organizzazioni in possesso delle necessarie competenze; • diffondere le Pari Opportunità in collaborazione con i Comitati Pari Opportunità legittimamente costituiti (...)*

## **2. USR Lombardia - ORDINE DEGLI AVVOCATI**

La finalità del protocollo è quella di: *“organizzare percorsi di formazione (costituiti da due incontri di due ore ciascuno), destinati agli studenti delle scuole secondarie di secondo grado della Lombardia, sul tema dell'educazione alla legalità; programmare seminari informativi finalizzati a fornire agli studenti, ai docenti, ai dirigenti scolastici ed eventualmente alle famiglie gli strumenti necessari a diffondere una cultura della legalità”.*

Si sottolinea inoltre che: *“L'organizzazione dei percorsi di formazione presso gli istituti scolastici lombardi sarà gestita dall'Ordine di Milano, nell'ambito di una programmazione concordata con l'Ufficio Scolastico, che garantirà uniformità di interventi nelle scuole. Si provvederà, altresì, ad individuare tematiche specifiche che possano rivelarsi di particolare interesse in funzione degli indirizzi (liceali, tecnici e professionali) delle istituzioni scolastiche di secondo grado coinvolte nell'iniziativa”*

## **3. USR Lombardia - AGENZIA DELLE ENTRATE**

La Convenzione con l'Agenzia delle Entrate prevede diverse azioni:

- favorire la formazione della coscienza civica dei cittadini stimolando in essi la consapevolezza dell'importanza della contribuzione alle spese pubbliche;
- impegnarsi in un'attività a carattere regionale di comunicazione e di informazione delle proprie attività istituzionali volta a migliorare il rapporto con i cittadini e a diffondere la cultura della legalità in ambito fiscale;
- realizzare iniziative che promuovano il coinvolgimento di alunni, docenti e genitori sul tema della legalità fiscale in collaborazione con i Centri di Promozione della Legalità provinciali.

Le progettualità dell'Ufficio V sono condotte in collaborazione anche con la Commissione speciale antimafia di Regione Lombardia, con il comitato tecnico- scientifico regionale in materia di educazione alla legalità e con il tavolo tecnico scientifico per la promozione della cultura della Legalità e della corresponsabilità costituito presso l'USRLo nel gennaio 2016 e così composto: dirigente ufficio V, USRLo, referente regionale ed. alla Legalità, dirigente tecnico area ed. alla legalità, referente consulte USRLo, rappresentante regionale per le Consulte provinciali degli Studenti, referenti ANM (Associazione Nazionale Magistrati), referenti ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione), referenti DNA (Direzione Nazionale Antimafia), referenti CSM (Consiglio Superiore della Magistratura).

Tra i contributi che il nostro Tavolo di ed. alla Legalità ha dato alla bozza del Documento d'indirizzo per lo sviluppo della cultura della legalità e della corresponsabilità, che stanno definendo al MIUR, segnalo il seguente passaggio:

*“Ogni discorso sulla legalità è particolarmente significativo se prende le mosse da una situazione concreta, cioè dal modo in cui è praticata in un determinato contesto.*

*Una legalità come prassi richiede necessariamente la virtù della legalità, nel senso antico di habitus, ovvero di predisposizione permanente ad agire secondo la recta ratio del sistema giuridico.*

*Sarebbe importante sottolineare nel Documento la necessità di partire, nell'impostazione dell'educazione alla Legalità, dalle azioni illegali che attraversano l'agire degli studenti nella dimensione ordinaria e che non sono riconosciute come tali, per giungere gradualmente alla comprensione dei macro fenomeni di corruzione e di criminalità organizzata.*

*Nel Documento manca infatti la menzione, ad esempio, di alcune condotte illegali (talora, penalmente rilevanti) che potrebbero coinvolgere direttamente (come autori o come vittime) i minori della scuola*

*dell'obbligo: reati e illeciti amministrativi connessi alle sostanze stupefacenti e all'alcool, illeciti in materia sessuale, microcriminalità economica, infrazioni al codice della strada, violazione della privacy, rubando una password per accedere al profilo facebook di un compagno...*

*Partire da qui renderebbe l'educazione alla legalità meno astratta e meno lontana dall'orizzonte di interessi e dalla vita quotidiana di alunni. Fa parte della quotidianità degli alunni la vita scolastica e il sistema di regole sulle quale si regge la convivenza all'interno dell'istituto scolastico.*

*Nell'ottica della valorizzazione della testimonianza presente nel Documento, si potrebbe esplicitare l'importanza di una corretta amministrazione della scuola (es. gestione, assunzioni, supplenze, appalti, attribuzione di risorse ecc...) per la costruzione di un contesto esemplare sotto il profilo della legalità e della corresponsabilità.*

*Questo significa che la lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione dovrebbe partire da una delle istituzioni più conosciute e vissute dagli allievi, con la collaborazione dei dirigenti, della componente amministrativa e degli stessi docenti, che avranno il compito di spiegare il funzionamento della macchina amministrativa" (febbraio 2016).*

Il Tavolo di Ed. alla Legalità dell'USRLo, entro giugno 2016, dovrà elaborare un Piano delle attività dell'Ed. alla Legalità per il prossimo anno scolastico, che si concentrerà sull'ulteriore valorizzazione di quanto esposto sopra.

## **6.2 Formazione di commissioni**

Misura attuativa:

E' garantito il principio di rotazione, quale ulteriore misura di prevenzione della corruzione, nella formazione delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere. I dirigenti scolastici verificano e garantiscono il rispetto di tale principio nella costituzione delle suddette commissioni segnalando eventuali difformità rispetto a tale previsione.

I dirigenti scolastici vigilano sulla sottoscrizione, da parte del dipendente assegnatario di uno degli incarichi innanzi menzionati, della dichiarazione sostitutiva di certificazione ex articolo 46 del D.P.R. n. 445/2000 in cui attestati, contestualmente all'accettazione, l'assenza di condanne penali per reati previsti nel capo I del Titolo II del libro secondo del codice penale.

Il comma 46 dell'articolo 1 della Legge n. 190/2012 ha modificato anche l'articolo 35-bis del d. Lgs. 165/2001 (dedicato, appunto, alla Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici), precludendo a tutti coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:

di fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

I dirigenti scolastici di riferimento sono tenuti ad acquisire la dichiarazione di autocertificazione ai sensi dell'articolo 20 del D.lgs. n. 39 del 2013 dei componenti delle commissioni di gara per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

In caso di violazione delle previsioni di inconfiribilità, secondo l'articolo 17 del d. lgs. n. 39, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'articolo 18 del medesimo decreto.

Del rispetto del principio di rotazione, sull'acquisizione e controllo sulle dichiarazioni rese, viene dato atto nella relazione annuale al Responsabile della prevenzione della corruzione.

### 6.3 Le scuole paritarie

Le Linee guida ANAC del 13 aprile '16 prevedono che il Piano triennale di Prevenzione della Corruzione contenga la presente *“apposita sezione finalizzata ad incrementare e rendere più efficiente il sistema dei controlli sulle istituzioni scolastiche paritarie rientranti nell’ambito territoriale di competenza”*.

#### 6.3.1 La rete regionale delle scuole paritarie

Al sistema scolastico statale si affianca in Lombardia, nell’ambito di un sistema pubblico integrato, un’articolata rete di scuole non statali paritarie (2.547 scuole) con una particolare e significativa presenza di scuole dell’infanzia (1.762 scuole, corrispondenti al 69,2% del totale delle scuole paritarie):

Tipologia	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Tot. scuole
Scuole	1.762	240	190	355	2.547

Gli alunni iscritti nelle scuole non statali lombarde nel corrente anno scolastico sono 244.487 (di cui 150.461 nelle sole scuole dell’infanzia), così distribuiti:

Tipologia	infanzia	primaria	I grado	II grado	totale	di cui disabili	di cui stranieri
N° alunni	150.461	39.779	23.736	30.511	244.487	3.403	20.054

Nell’ambito del territorio regionale operano complessivamente le seguenti scuole secondarie paritarie di secondo grado:

SCUOLE SECONDARIE 2° GRADO	
BERGAMO	35
BRESCIA	33
COMO	25
CREMONA	6
LECCO	15
LODI	2
MANTOVA	4
MILANO	89
MONZA/BRIANZA	29
PAVIA	13
SONDRIO	2
VARESE	40
<b>TOTALE</b>	<b>293</b>

#### 6.3.2 Il piano di verifiche della parità

Anche in relazione a quanto previsto dall’art. 1, co. 152, della legge 15/07/2015, n. 107, nel corso dell’anno scolastico 2015/16 l’USR Lombardia ha organizzato e implementato un piano ispettivo straordinario finalizzato alla verifica della permanenza dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica di cui all’art. 1, co. 4, della legge 10/03/2000, n. 62. La verifica riguarda in particolare le scuole secondarie di secondo grado caratterizzate da un numero di diplomati che si discosta significativamente dal numero degli alunni frequentanti le classi iniziali e intermedie.

Considerato il numero complessivo delle scuole secondarie di secondo grado operanti sul territorio regionale e considerata altresì la consistenza organica degli ispettori attualmente in servizio presso l’USR Lombardia, si è centrata l’attenzione su quelle scuole paritarie superiori che presentano le caratteristiche individuate dalla legge 107/2015, ossia un numero di diplomati significativamente alto rispetto al numero dei frequentanti le classi iniziali e terminali. Pertanto, il piano ispettivo regionale della Lombardia ha previsto due fasi:

- nella prima fase, già conclusa entro il 31 dicembre 2015, ha visto sottoposti a controllo ispettivo n. 31 istituti superiori che presentano i più significativi scostamenti tra numero di diplomati e numero di frequentanti le classi iniziali;
- nella seconda fase, che si è avviata nel mese di gennaio 2016 e si concluderà a giugno 2016, vengono sottoposti a verifica ispettiva altri 24 istituti paritari di secondo grado che presentano scostamenti meno significativi tra numero di diplomati e numero di frequentanti le classi iniziali rispetto agli istituti della prima fase o che hanno presentato nel corso di questi ultimi anni criticità nel funzionamento, anche su segnalazione dei dirigenti degli Ambiti territoriali provinciali;
- nel piano straordinario di verifiche ispettive sono incluse anche 33 scuole paritarie del primo ciclo di istruzione, selezionate tra quelle che avevano ottenuto il riconoscimento di parità subito dopo l'approvazione della L.62/2000.

Le verifiche ispettive hanno preso e prenderanno in considerazione non solo gli aspetti elencati sopra, ma anche la coerenza del piano triennale dell'offerta formativa con quanto previsto dalla legislazione vigente, il rispetto della regolarità contabile, del principio della pubblicità dei bilanci e della legislazione in materia di contratti di lavoro.

Il coordinamento ispettivo dell'USR Lombardia assicura l'armonizzazione degli interventi dei diversi ispettori coinvolti nel piano ispettivo straordinario, anche attraverso l'utilizzo condiviso della scheda di rilevazione già in uso nell'ambito delle verifiche per l'accertamento dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica. Nello svolgimento delle visite ispettive ci si avvale anche della collaborazione di dirigenti scolastici, specificamente formati.

## **7 INDIVIDUAZIONE DEGLI ATTORI ESTERNI ALL'AMMINISTRAZIONE CHE HANNO PARTECIPATO ALLA PREDISPOSIZIONE DEL PIANO NONCHÉ DEI CANALI E DEGLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE.**

---

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".

Misura attuativa:

Nel prossimo triennio verranno individuate, tenendo conto della complessità e ramificazione del sistema scolastico e dell'ampiezza della platea degli utenti direttamente o indirettamente coinvolti nelle sue attività, meccanismi appropriati di consultazione ed informazione relativamente alla prevenzione del rischio corruzione in stretta connessione con le attività legate alla trasparenza da accompagnare alle ormai consolidate "giornate della trasparenza".

Queste rivolte agli *Stakeholders* saranno sede per l'acquisizione di suggerimenti e pareri. Ciò sia per conseguire un più capillare coinvolgimento degli *Stakeholders* sia per consentire il recepimento di istanze e delle proposte per migliorare la qualità dei servizi e, con riferimento agli aspetti della prevenzione della corruzione

## 8 L'ATTIVITÀ DI CONSULTAZIONE

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/aggiornamento 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.

Misura attuativa:

Secondo la previsione del citato art. 1, comma 8, della L. n. 190/2012, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (R.P.C.) predispone la proposta del P.T.P.C. regionale delle istituzioni scolastiche che sarà sottoposto all'esame del Ministro dell'istruzione dell'università e della ricerca ai fini della sua approvazione.

Al riguardo va fatto presente che il Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.), ha previsto che le Pubbliche Amministrazioni, al fine di disegnare un'efficace strategia anticorruzione, devono realizzare delle forme di consultazione con il coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni portatrici di interessi collettivi in occasione dell'elaborazione/aggiornamento del proprio piano ed in sede di valutazione della sua adeguatezza.

In adempimento di tale previsione normativa, nell'intento di favorire il più ampio coinvolgimento degli stakeholders, i cittadini e tutte le associazioni o altre forme di organizzazioni portatrici di interessi collettivi, le RSU e le OO.SS. delle istituzioni scolastiche sono invitate a presentare eventuali proposte e/o osservazioni di cui il RPC terrà conto in sede di elaborazione definitiva del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

A tal fine viene reso disponibile il testo provvisorio del proprio P.T.P.C. - anni 2016-2018 nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale dell'USR.

Tutti i soggetti interessati potranno trasmettere il proprio contributo propositivo con le modalità successivamente comunicate.

In vista della realizzazione dell'attività di consultazione vengono individuati i seguenti *stakeholders* del sistema scolastico regionale lombardo, da interpellare per la formulazione definitiva del PTPC:

- a. Livello istituzionale:
  - Regione Lombardia
  - ANCI
  - Prefetture
- b. Sindacati:
  - OO.SS. comparto scuola (livello regionale)
  - OO.SS. area V (livello regionale)
- c. Associazioni:
  - Associazionismo professionale
  - Genitori
  - Studenti (Consulte)
- d. Mondo produttivo e imprenditoriale regionale
- e. Dirigenti scolastici, Docenti, Ata

### 8.1 I risultati dell'attività di consultazione

## 9 IL MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DEL PIANO

---

La normativa di riferimento prevede specifiche attività di monitoraggio volte a verificare lo stato di attuazione delle misure stabilite dal PTPC.

### Misura attuativa:

I dirigenti di ambito territoriale, anche in qualità di referenti della Prevenzione della corruzione, interpellati i dirigenti scolastici del territorio provinciale di competenza invieranno al Responsabile della prevenzione della corruzione una relazione, entro il 15 novembre di ciascun anno, contenente lo stato di attuazione delle misure previste. Tale monitoraggio dovrà anche riguardare i rapporti tra le istituzioni scolastiche ed i soggetti che con questa stipulano contratti, o che sono destinatari di autorizzazioni, concessioni e/o vantaggi personali o ad essi correlati.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione può, in qualsiasi momento, richiedere ai Referenti informazioni e dati relativi a determinati settori di attività.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione può in ogni momento verificare e chiedere delucidazioni scritte e/o verbali ai referenti, ai dirigenti scolastici e al personale docente ed ATA su comportamenti che possono integrare, anche solo potenzialmente, ipotesi di corruzione e illegalità.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione può monitorare, anche a campione, i rapporti tra le istituzioni scolastiche ed i soggetti che con la stessa stipulano contratti, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti ed i dirigenti ed i dipendenti della specifica scuola.

Può, inoltre, effettuare controlli a campione di natura documentale e, in casi di particolare rilevanza, anche mediante sopralluoghi e verifiche presso le istituzioni scolastiche.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione tiene conto, infine, di segnalazioni/reclami non anonimi provenienti da interlocutori istituzionali, da singoli portatori di interessi ovvero da cittadini, anche inoltrate tramite una specifica casella di posta elettronica istituzionale, in corso di attivazione, che evidenzino situazioni di anomalia e configurino la possibilità di un rischio probabile di corruzione.

Entro il 15 dicembre di ogni anno il responsabile della prevenzione provvede alla stesura della relazione, di cui all'articolo 1, comma 14, della L. 190/2012 che riporti i risultati dell'attività svolta nel corso dell'anno, da inviare all'organo di indirizzo politico e da pubblicare sul sito istituzionale dell'USR nella sezione trasparenza.

## 10 IPOTESI DI CRONOPROGRAMMA PTPC 2016-2018

ATTIVITA'	AZIONI	2016								2017											2018		
		Mag.	Giu	Lug	Ago	Sett	Ott.	Nov	Dic	Gen.	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Sett	Ott	Nov	Dic	Gen	
Predisposizione del PTPC	Predisposizione																						
	Consultazione																						
	Adozione																						
Gestione del Rischio	Analisi e definizione del contesto																						
	Mappatura dei processi - Identificazione e analisi dei rischi																						
	Valutazione del rischio																						
	Trattamento del rischio																						
	Verifica dell'efficacia del piano ed eventuale modifica																						
Adempimenti attuativi del PTPC e L. 190/2012	Relazione annuale RPC art. 1, co. 14 L. 190/2012																						
	Adempimento art. 1 comma 32 L. 190/2012 – Comunicazione dati bandi di gara e contratti																						
Misure Previste dalla L. 190/2012 e PNA	Adozione di misure per la tutela del whistleblower																						
	Formazione																						
	Protocolli afferenti l'area di "Affidamento di lavori, servizi e forniture"																						
	Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla																						

