ISTITUTO COMPRENSIVO G. LEOPARDI - AOO - PR. E. N. 0012471 DEL 07/08/2023 - I.1

*Ministero dell'Istruzione*

*Ufficio Scolastico Regionale per le Marche*

*Direzione Generale*

# Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza per le Istituzioni Scolastiche della regione Marche

# 2022/2024

*Ministero dell'Istruzione*

*Ufficio Scolastico Regionale per le Marche*

Direzione Generale – Ufficio II

# 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 325 del 26 maggio 2017 recante l'individuazione dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza per le istituzioni scolastiche

## Indice


1 IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE pag. 4

1.1 . I destinatari, il periodo di riferimento e le modalità di aggiornamento pag. 5

1.2 .. Obiettivi pag. 6

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 pag. 9

2.2.1 Le responsabilità del "Responsabile della prevenzione della Corruzione" pag. 11

2.3 I referenti della prevenzione della corruzione pag. 11

2.4 .. I dirigenti scolastici pag. 13

2.4.1 Le Responsabilità dei dirigenti pag. 13

2.5 . Tutti i dipendenti delle istituzioni scolastiche 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

3 L'OGGETTO E IL CONTESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO pag. 16

3.1 La Legge 190/2012 pag. 16

3.2 . Il concetto di corruzione nella disciplina della L. 190/2012 pag. 16

3.3 .. Il contesto normativo di riferimento pag. 17

4 LA GESTIONE DEL RISCHIO pag. 19

4.1 . La gestione del rischio: processo e approccio metodologico pag. 20

4.2 . L'Analisi e la definizione del contesto pag. 21

4.2.1 Il contesto interno pag. 22
4.2.1.1 Aspetti organizzativi delle Istituzioni scolastiche pag. 22
4.2.2 Il contesto esterno pag. 23
4.3 . Identificazione del rischio: le Aree di Rischio e i processi pag. 23
4.4 .. La mappatura dei processi e il Registro dei Rischi pag. 28
4.5 ... Il trattamento del rischio pag. 35
4.6 ... Il monitoraggio e reporting pag. 35
4.7 . Sintesi delle fasi e le modalità di coinvolgimento pag. 36
5 MISURE GENERALI FINALIZZATE ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE pag. 37
5.1 .. Anticorruzione e trasparenza pag. 37
5.2 Trasparenza pag. 38
5.2.1 Le iniziative di comunicazione della trasparenza pag. 39
5.2.2 Il processo di attuazione della Trasparenza: soggetti competenti pag. 39
5.2.3 Obblighi per le istituzioni scolastiche pag. 39
5.2.3.1 Individuazione dei responsabili per la trasmissione dei dati pag. 39
5.2.3.2 La rete dei referenti pag. 41
5.2.3.3 Le tipologie di dati da pubblicare pag. 41
5.2.3.4 Misure di monitoraggio e vigilanza pag. 41
5.2.3.5 Strumenti e tecniche di rilevazione dell'effettivo utilizzo dei dati da parte degli utenti pag. 42
5.2.3.6 Albo Pretorio e Amministrazione Trasparente pag. 42
5.2.3.7 Individuazione del Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante delle istituzioni scolastiche pag. 43
5.3 Accesso civico pag. 43
5.4 Trasparenza nelle gare pag. 45
5.5 ... Il titolare del potere sostitutivo pag. 45
5.6 Adozione di misure per la tutela del whistleblower (par. 3.1.11 PNA; B. 12 Allegato 1; Tavola 12) pag. 46
5.7 . Formazione in tema di anticorruzione pag. 48
5.8 . I Protocolli afferenti l'area di "Affidamento di lavori, servizi e forniture" pag. 48
5.9 Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti (par. B1.1.3 Allegato1; Tavola 14) pag. 49
6 ALTRE INIZIATIVE pag. 49
6.1 Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere pag. 50
6.1.1 Formazione di commissioni pag. 50
6.1.2 Le scuole paritarie pag. 50
7 I INDIVIDUAZIONE DEGLI ATTORI ESTERNI ALL'AMMINISTRAZIONE CHE HANNO PARTECIPATO ALLA PREDISPOSIZIONE DEL PIANO NONCHÉ DEI CANALI E DEGLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE pag. 51
8 L'ATTIVITÀ DI CONSULTAZIONE pag. 52
9 IL MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DEL PIANO pag. 54
10 IPOTESI DI CRONOPROGRAMMA PTPC 2022-24 pag. 55

# 1 IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE[1] E DELLA TRASPARENZA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

Il modello di prevenzione disegnato dalla L. 190/2012 appare improntato sulla 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 PTPCT per le istituzioni scolastiche.

Considerato il ruolo e le funzioni del dirigente scolastico, che è competente ad adottare tutti i provvedimenti e 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 RPCT, i dirigenti di ambito territoriale operano quali referenti del RPCT.

Il responsabile della trasparenza è individuato anch'esso nella persona del Direttore generale dell'Ufficio scolastico regionale per le Marche come da DM MIUR 325/2017.

Ciascun RPCT 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 dci processi, articolati in sezioni dedicate alle diverse tipologie di istituzioni scolastiche statali. I PTPCT 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 e della trasparenza

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPCT), 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 PTPCT rappresenta, quindi, lo strumento attraverso il quale l'amministrazione descrive il "processo" finalizzato a implementare una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo ovvero all'individuazione e all'attivazione di azioni, ponderate e coerenti tra loro, capaci di ridurre

[1] 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.

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 PTPCT 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 a effettiva applicazione e quanto a efficacia preventiva della corruzione.

### b) Organo competente all'adozione del PTPCT

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 e della trasparenza". In data 14 gennaio 2022 il Consiglio dell'ANAC ha differito al 30 aprile 2022 il termine ultimo di presentazione del Piano 2022-24 da parte delle pubbliche amministrazioni, termine che si applica anche per gli enti non obbligati all'adozione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), tra i quali le istituzioni scolastiche. Ogni anno il PTPCT 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 a inserire nella sezione "Amministrazione trasparente" un link con un rinvio al Piano pubblicato dall'USR.

L'adozione del piano e i suoi aggiornamenti sono comunicati tramite segnalazione via e-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 e 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 attività 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 PTPCT ha validità triennale ed è riferito al periodo 2022-2024.

### a) Termini per l'adozione del PTPCT

Come già anticipato, l'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile per la prevenzione della corruzione, deve adottare il PTPCT entro il 31 gennaio di ciascun anno.

In considerazione dello stato di emergenza sanitaria vigente alla data del 31 gennaio 2022, la data di adozione del presente piano è stata prorogata eccezionalmente al 30 aprile 2022.

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*", aveva stabilito che la prima adozione del documento dovesse avvenire entro il 30 maggio 2016, mentre il primo aggiornamento ordinario è stato effettuato entro il 31 gennaio 2018.

### b) Entrata in vigore, validità e aggiornamenti

Il PTPCT, entra in vigore successivamente all'approvazione da parte dell'organo di indirizzo politico, ha una validità triennale ed è aggiornato annualmente, 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 hanno previsto che il termine per l'attuazione delle misure contenute nei PTPCT 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.

L'aggiornamento del PTPCT deve 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'ANAC (es.: l'attribuzione di nuove competenze);
3) l'emersione di nuovi fattori di rischio che non siano stati considerati in fase di predisposizione del PTPCT;
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 RPCT provvederà, inoltre, a proporre all'organo di indirizzo politico la modifica del Piano ogniqualvolta siano accertate significative violazioni delle prescrizioni in esso contenute.

Il RPCT 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 Obiettivi

L'attuazione del PTPCT 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.

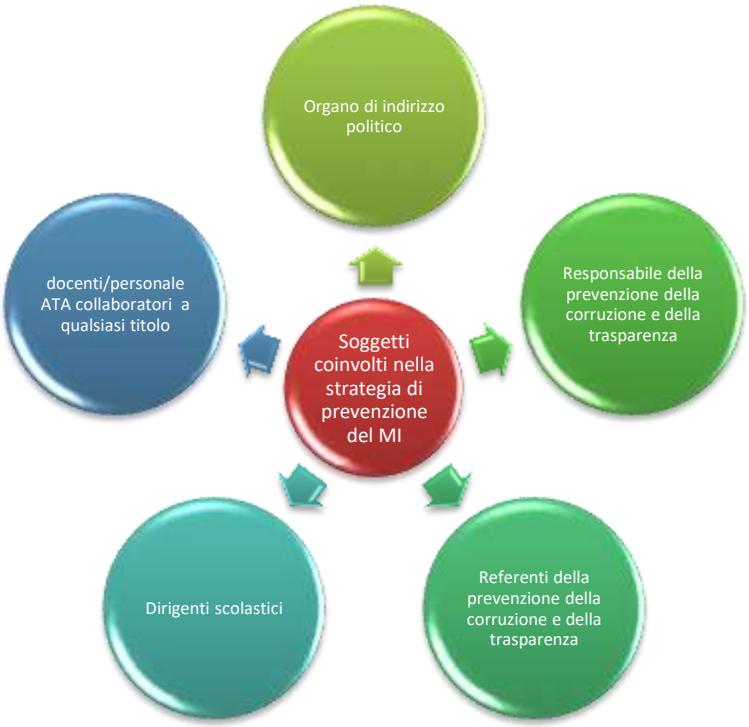
A tal fine l'individuazione e lo sviluppo di un complesso di misure aventi lo scopo di prevenire il rischio di corruzione costituisce il mezzo per favorire l'applicazione dei suddetti principi, promuovere il corretto funzionamento delle scuole e tutelare la reputazione e la credibilità della loro azione sul territorio nei confronti dei molteplici portatori di interessi.
Il rispetto delle disposizioni contenute nel PTPCT da parte dei soggetti destinatari sopra elencati intende favorire l'attuazione di comportamenti individuali ispirati all'etica della responsabilità e in linea con le diverse disposizioni di legge e i principi di corretta amministrazione.
Inoltre, il PTPCT 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 a 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 nel Ministero dell'Istruzione sono:

SOGGETTI ISTITUZIONALI COINVOLTI NELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE




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 responsabile della prevenzione della corruzione, infatti, operano i referenti 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.

Il personale del comparto scuola e i collaboratori a qualsiasi titolo sono tenuti al rispetto delle direttive e delle prescrizioni nel PTPCT.

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 e della trasparenza. Con DM 325 del 26 maggio 2017 il Ministro pro tempore ha individuato i direttori generali degli USR e i dirigenti coordinatori a capo degli Uffici regionali di Umbria, Molise e Basilicata quali responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza per le istituzioni scolastiche statali di rispettiva competenza territoriale.

- adotta, di norma, entro il 31 gennaio di ogni anno, il PTPCT e i suoi aggiornamenti (articolo 1, comma 8)[2];
- 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 e della trasparenza

Il Piano Nazionale Anticorruzione (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 e della trasparenza (PTPCT).

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, nonché alla promozione della trasparenza attraverso la tempestiva pubblicazione di tutti i contenuti previsti dal D.lgs. 33/2013 e successive modifiche ed integrazioni.

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, nella realtà ministeriale, quella cultura 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 PTPCT, 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 dei funzionari 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 e della trasparenza, 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 alla valutazione 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));

[2] 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.

- 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 trasmetterla 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 CPP) 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 RPCT 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 il 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*". 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 e della trasparenza"

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[3]) 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.

Per completezza del quadro delle responsabilità in capo al responsabile della prevenzione l'articolo 46 del d.lgs. n. 33 del 2013 (in qualità di responsabile - anche - della trasparenza) prevede una responsabilità per la violazione degli obblighi di trasparenza, in particolare l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente sono *"elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale*", nonché "*eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione"* e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

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 e della trasparenza

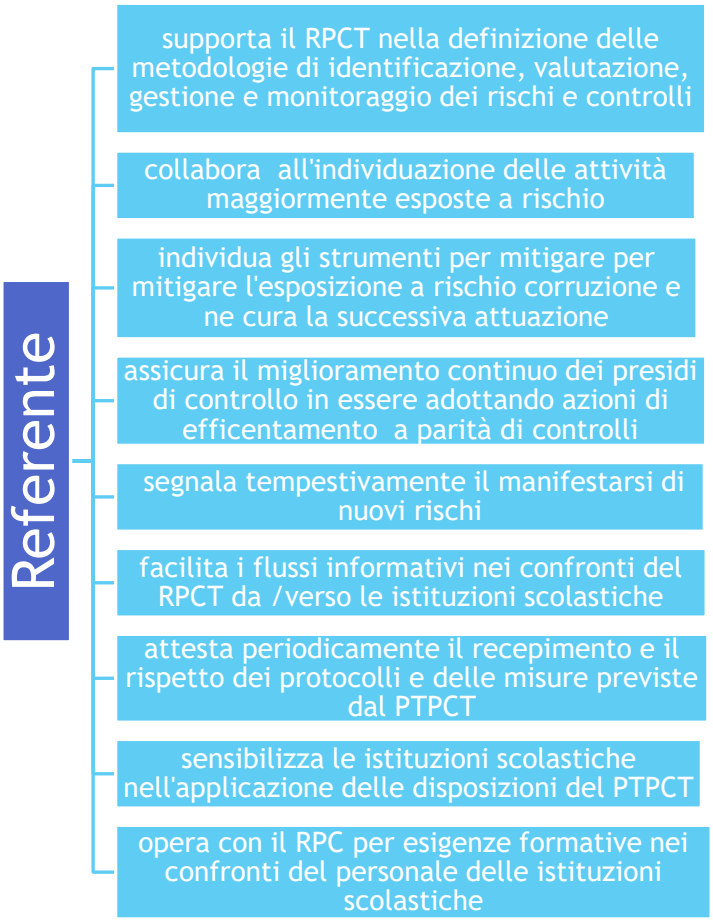
Le linee guida individuano, al fine di agevolare il RPCT, i dirigenti di ambito territoriale quali referenti del RPCT.

[3] La legge n. 190/2012 modifica altresì la legge n. 20/1994 introducendo il comma 1-sexies che prevede che "Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente".

I referenti sono chiamati a concorrere, insieme al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, all'applicazione della trasparenza nelle istituzioni scolastiche 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.

Fermo restando la piena responsabilità del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza per gli adempimenti che gli competono ai sensi della normativa vigente, i referenti per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, 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 e della trasparenza 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 e della trasparenza 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 PTPCT (articolo 1, co.14, L. 190/2012).



Di seguito i nominativi e gli indirizzi di posta elettronica dei Referenti per la prevenzione della corruzione dell'Ufficio Scolastico Regionale per le Marche:

- Luca Galeazzi (dirigente Ufficio III – AT provincia di Ancona): luca.galeazzi.mc@istruzione.it;
- Francesca Romallo (dirigente Ufficio IV – AT provincie di Ascoli Piceno e Fermo): francesca.romallo@istruzione.it;
- Roberto Vespasiani (dirigente reggente Ufficio V – AT provincia di Macerata): roberto.vespasiani@istruzione.it;
- Alessandra Belloni (dirigente Ufficio VI – AT provincia Pesaro e Urbino): alessandra.belloni2@istruzione.it;

## 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 top down per la successiva fase di verifica ed applicazione[4].

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 RPCT:

- 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 PTPCT;
- osservano le misure contenute nel PTPCT (articolo 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012);

Tutti i dirigenti scolastici devono:

- monitorare le attività e garantire il rispetto dei tempi procedimentali, 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 e della trasparenza o al Referente, ove non rientrino nella competenza dirigenziale;
- proporre al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza o al Referente per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, i dipendenti da inserire nei diversi corsi del programma di formazione "anticorruzione";
- segnalare al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza 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 PTPCT devono essere rispettate da tutti i dipendenti dell'istituzione scolastica e, dunque, sia dal personale che dalla dirigenza che ne risponde in egual misura.

[4] Cfr. Circolare n. 1 del 25.1.2013 Dipartimento della funzione pubblica, cit., pag. 14.

Con particolare riferimento alla dirigenza scolastica, inoltre, l'articolo 1, comma 33, l. n. 190 stabilisce, espressamente, che la mancata o incompleta pubblicazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni di cui al comma 31:

- costituisce violazione degli standard qualitativi ed economici ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del d.lgs. n. 198 del 2009,
- va valutata come responsabilità dirigenziale ai sensi dell'articolo 21 del d.lgs. n. 165 del 2001;
- eventuali ritardi nell'aggiornamento dei contenuti sugli strumenti informatici sono sanzionati a carico dei responsabili del servizio.

## 2.5 Tutti i dipendenti delle istituzioni scolastiche

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 referenti 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 è stata assicurata attraverso l'invito a fornire informazioni rilevanti ai fini dell'anticorruzione al responsabile attraverso le procedure aperta di consultazione di volta in volta avviate. Con le attività di consultazione tutta la comunità scolastica e gli *stakeholder* interni ed esterni sono stati invitati a presentare, osservazioni e proposte al PTPCT.

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 (DPR 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 e 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 e ai referenti per la prevenzione della corruzione segnalando le eventuali difficoltà incontrate nell'adempimento delle prescrizioni contenute nel PTPCT e attraverso il diretto riscontro di ulteriori situazioni di rischio non specificatamente disciplinate dal PTPCT;
- a segnalare al proprio superiore gerarchico 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 superiore gerarchico 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 e, altresì, al rispetto dei tempi procedimentali.

### 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 PTPCT 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.

# 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 e 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 PNA) 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 e, successivamente, ha provveduto a emanare, in allegato al PNA 2019 (adottato con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019), le "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi";
2) 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 1.911 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.
3) a livello di ciascuna amministrazione, nell'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT).

## 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 CP, 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"*;
- il decreto del presidente della Repubblica 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*";
- il d.lgs. 97 del 2016 (relativo a FOIA e trasparenza);
- la legge 30 novembre 2017, n. 179, recante "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato";
- la delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019 (Approvazione PNA).

I contenuti della normativa nazionale evidenziano una forte coerenza in termini di impianto con quelle che sono le strategie indicate dalle istituzioni internazionali.

Relativamente alle istituzioni scolastiche, indicazioni specifiche sono contenute 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*", di cui alla delibera ANAC n. 403 del 13 aprile 2016.

Il PTCT, 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 PTPCT. come più volte sottolineato dall'ANAC con riferimento al PTPCT 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 PTPCT, 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 PTPCT regionale per le istituzioni scolastiche, si fa riferimento al Piano di miglioramento di cui al DPR 80/2013 di ciascuna Istituzione Scolastica.

# 4 LA GESTIONE DEL RISCHIO

In riferimento alla progettazione e attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo, occorre evidenziare che l'ANAC ha ritenuto di sviluppare ed aggiornare nel PNA 2019, pur in continuità con i precedenti PNA, le indicazioni metodologiche, che sono confluite nell'Allegato 1) al suddetto Piano.

Tale allegato costituisce l'unico riferimento metodologico da seguire nella predisposizione del PTPCT per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo, in quanto aggiorna, integra e sostituisce le indicazioni metodologiche contenute nel PNA 2013 e nell'Aggiornamento PNA 2015.

L'obiettivo è che il sistema miri ad una effettiva riduzione del rischio di corruzione. A tal fine, il processo di gestione del rischio non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno di ciascuna amministrazione.

Tuttavia, nell'allegato suddetto si prevede che, qualora il PTPCT sia stato predisposto utilizzando l'allegato 5 al PNA 2013, il nuovo approccio valutativo (di tipo qualitativo) potrà essere applicato in modo graduale, in ogni caso non oltre l'adozione del PTPC 2021-2023, al fine di migliorare progressivamente e continuativamente l'entità e/o la profondità dell'analisi del contesto (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi) nonché la valutazione e il trattamento del rischio.

Alla luce della possibilità data dall'Autorità di adeguarsi con gradualità al metodo dell'Allegato 1 e della complessità delle fasi di gestione del rischio, il presente Piano resta conforme al metodo di cui all'Aggiornamento PNA 2015 e al successivo PNA 2016 e, in accordo in particolare con gli approfondimenti svolti specificatamente per le istituzioni scolastiche (delibera n. 430 del 2016), i quali vengono, tra l'altro, richiamati anche dallo stesso PNA 2019, con particolare riferimento alla individuazione delle principali aree di rischio ( Tabella 3– Allegato 1 ).

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 sono già intervenuti 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 dai relativi aggiornamenti, non impone uno specifico metodo di gestione del rischio lasciando le amministrazioni libere di individuare metodologie atte a garantire lo sviluppo progressivo dell'intero complesso sistema di prevenzione

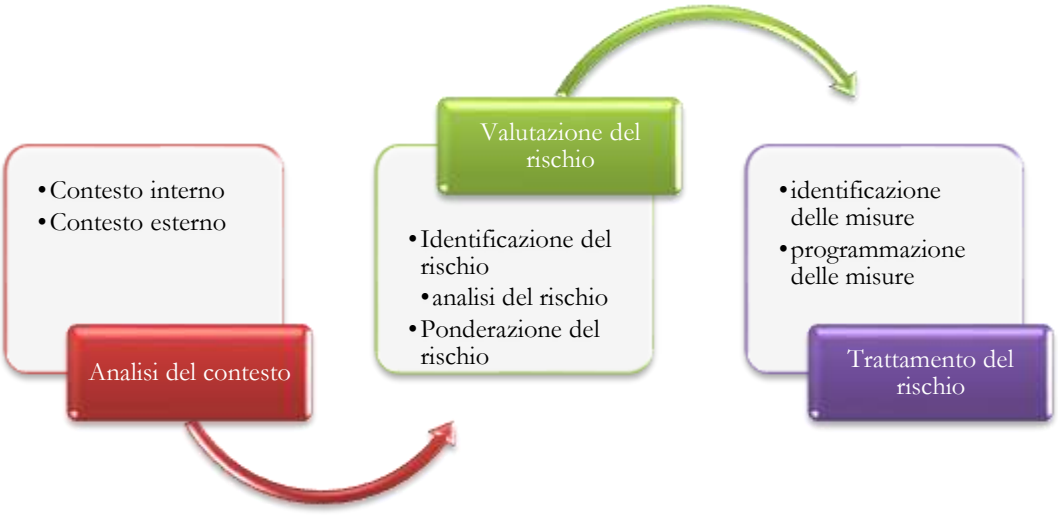
FIGURA 2 - LE FASI DEL PROCESSO DI RISK MANAGEMENT NELLE PREVISIONI DELLA LEGGE 190/2012

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

Il percorso metodologico seguito 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.

Il processo di gestione del rischio sopra teorizzato, individuato e adottato nelle istituzioni scolastiche sarà sviluppato nel prossimo triennio e articolato in tre macrofasi:

- analisi del contesto;
- la valutazione del rischio;
- il trattamento del rischio.



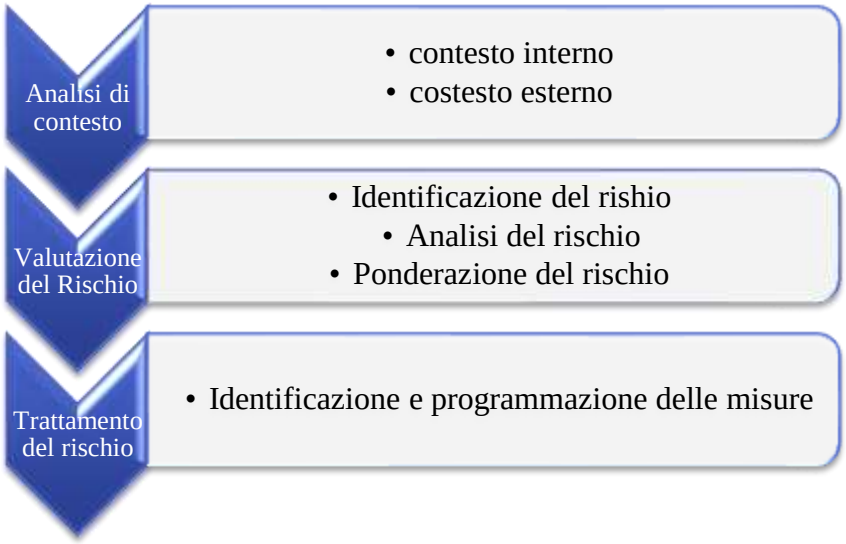

L'intero processo presuppone la partecipazione attiva della comunità scolastica attraverso la previsione di conferenze di servizio conferenze di servizio finalizzate all'analisi di contesto,

all'identificazione dei rischi, all'individuazione delle misure, alla formulazione delle proposte da inserire nel PTPCT regionale in relazione alle diverse specificità del territorio di riferimento.

Ai fini della migliore predisposizione delle misure organizzative di prevenzione della corruzione, referenti e i dirigenti scolastici tengono conto anche delle analisi svolte e dei documenti prodotti dagli organi di controllo, a partire da quelli dei revisori dei conti.

## 4.2 L'Analisi e la definizione del contesto

Si è detto che l'aggiornamento 2015 al PNA ha avuto 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 PTPCT. L'accuratezza e l'esaustività 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

### 4.2.1 Il contesto interno

Le istituzioni scolastiche esistenti nell'anno 2021/22 ammontano a 233 di cui 11 sottodimensionate e 13 normo dimensionate solo per l'anno scolastico in corso (ai sensi dell'art. 1, c. 978 della legge 178/2020). L'organico dei dirigenti scolastici è pari a 209 unità (sei delle quali collocate temporaneamente in altra posizione di stato più 3 posti accantonati per ricorsi pendenti).

Allo scopo di coprire i posti vacanti e disponibili pari a 9 nell'organico dei dirigenti scolastici nonché le istituzioni scolastiche sottodimensionate e temporaneamente normo dimensionate si provvede mediante il conferimento di reggenze a dirigenti titolari di altre istituzioni scolastiche, per un totale di 33 reggenze annuali i cui destinatari sono stati individuati mediante avvisi pubblici di candidatura pubblicati sul sito dell'Ufficio scolastico regionale per le Marche;

L'organico di fatto del personale docente ammonta nell'anno 2021/22 a 19.253 posti comuni, comprensivi dei posti dell'organico di potenziamento in numero pari a 1.455.

I posti di sostegno, comprensivi di quelli costituiti in deroga e dei posti di potenziamento (ammontanti questi ultimi a 189 unità), sono 5.493.

La consistenza dell'organico di fatto del personale ATA ammonta invece, nello stesso anno, a 5.958 unità.

In conseguenza dell'emergenza Covid-19, sono stati istituiti inoltre, limitatamente all'anno scolastico in corso, 256 posti docente e 1.347 posti ATA a tempo determinato.

Il totale degli alunni iscritti in tutte le scuole e in tutti i gradi di istruzione è pari a 202.422, di cui 7.579 portatori di handicap.

Un tratto costitutivo delle procedure che si svolgono tipicamente all'interno delle istituzioni scolastiche è il tasso di discrezionalità non particolarmente elevato o in qualche caso (es.: formazione delle graduatorie di istituto per l'assunzione di personale a tempo determinato) il loro carattere vincolato.

Viceversa, un elemento di criticità è la circostanza che il numero dei soggetti potenzialmente in grado di porre in essere comportamenti corruttivi è elevato, in considerazione della natura diffusa delle responsabilità all'interno delle istituzioni scolastiche.

Infatti, la funzione di valutazione intermedia e finale degli alunni è in capo a ogni docente e, nella materia del reclutamento del personale, dell'attribuzione di benefici e dell'attività negoziale, un significativo ruolo (quanto meno nella fase istruttoria) è rimesso a personale non apicale (nella generalità dei casi, agli assistenti amministrativi).

#### 4.2.1.1 Aspetti organizzativi delle Istituzioni scolastiche

Le Istituzioni Scolastiche che oramai hanno autonomia didattica, organizzativa e di ricerca, sperimentazione e sviluppo, ai sensi del D.P.R. n. 275/1999, predispongono il Piano triennale dell'offerta formativa (PTOF), un documento fondamentale, che deve essere coerente con gli obiettivi generali ed educativi dei diversi tipi e indirizzi di studio determinati a livello nazionale e, contemporaneamente, deve riflettere le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale. Il PTOF è elaborato dal collegio dei docenti sulla base degli indirizzi generali definiti dal consiglio di circolo/istituto e tenuto conto delle proposte e dei pareri formulati dagli organismi e dalle associazioni dei genitori e, per le scuole secondarie superiori, degli studenti. È adottato dal consiglio di circolo o di istituto e viene consegnato agli alunni e alle famiglie all'atto dell'iscrizione. Negli istituti scolastici la direzione e la gestione sono tenute da vari organi, dei cui ruoli e funzioni si espone di seguito brevemente.

Il dirigente scolastico assicura la gestione unitaria dell'istituzione, ne ha la rappresentanza legale, è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio. Il Direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA) sovrintende, con autonomia operativa, nell'ambito delle direttive di impartite dal dirigente e degli obiettivi assegnati, ai servizi amministrativi e ai servizi generali dell'istruzione scolastica, coordinando il relativo personale.

Il Consiglio di circolo (nei circoli didattici delle scuole primarie) e Consiglio di istituto (negli istituti comprensivi e nelle scuole secondarie) sono formati da rappresentanti eletti del personale insegnante e non insegnante, dei genitori e, nelle scuole secondarie di secondo grado, degli alunni.

Il dirigente scolastico è membro di diritto. Il presidente è eletto fra i rappresentanti dei genitori. Il consiglio ha potere deliberante per quanto concerne l'organizzazione dell'attività della scuola, fornisce al collegio dei docenti gli indirizzi generali per la predisposizione del PTOF e adotta formalmente il PTOF stesso.

Il collegio dei docenti è formato dagli insegnanti a tempo indeterminato e determinato di ciascun circolo didattico o istituto. È presieduto dal dirigente scolastico ed elabora il PTOF, sulla base degli indirizzi generali, gestionali e amministrativi definiti dal consiglio di circolo/istituto e tenendo conto delle proposte dei principali *stakeholder* della scuola. Il Consiglio di intersezione, di interclasse e di classe, rispettivamente per la scuola dell'infanzia, per la scuola primaria, per la scuola secondaria di primo e secondo grado, sono costituiti da docenti e rappresentanti dei genitori, nonché rappresentanti degli studenti nella scuola secondaria di secondo grado. Tali consigli, quando si riuniscono con la presenza dei genitori e, ove previsti, degli studenti, hanno il compito di agevolare i rapporti tra le varie componenti della comunità scolastica e di formulare al collegio dei docenti proposte in ordine all'azione educativa e didattica. Quando si riuniscono con la sola presenza dei docenti svolgono compiti di programmazione didattica e di valutazione periodica e finale degli alunni. Inoltre, presso ogni istituzione scolastica è istituito il Comitato per la valutazione dei docenti, ex art. 11 del d.lgs. n. 297/1994, novellato dal comma 129 dell'art. 1 della Legge 13 luglio 2015, n. 107, che ha il compito, tra l'altro, di individuare criteri per la "valorizzazione dei docenti".

### 4.2.2 Il contesto esterno

Nonostante il territorio marchigiano sia caratterizzato da una significativa presenza imprenditoriale in vari settori e da un "sistema produttivo per lo più basato su imprese di piccole e medie dimensioni, potenzialmente attrattivo per la criminalità organizzata", la regione non fa "registrare al momento forme di stabile radicamento delle «mafie tradizionali»", anche se negli ultimi anni si è comunque evidenziata la presenza e talvolta l'operatività di affiliati alla criminalità organizzata calabrese", come sottolineato nella più recente relazione della Direzione investigativa antimafia al Ministro dell'interno e al Parlamento (secondo semestre 2020, 21 settembre 2021). Lo scopo, profittare ulteriormente "delle attuali difficoltà congiunturali", con un significativo rallentamento economico, aggravato dalla pandemia da Covid-19, "ai fini di riciclaggio dei capitali illeciti, ricorrendo anche alla pratica dell'usura nei confronti sia dei singoli cittadini che dell'imprenditoria".

Va in particolare sottolineato che un altro "elemento di possibile interesse per l'infiltrazione mafiosa nel tessuto imprenditoriale marchigiano – prosegue il documento - è rappresentato dai finanziamenti pubblici per la ricostruzione «post sisma». Come già accaduto in altre Regioni le consorterie potrebbero infatti tentare di infiltrarsi nell'aggiudicazione degli appalti e dei subappalti pubblici e privati a svantaggio delle imprese «sane» per trarre profitti da impiegare ulteriormente in altri canali dell'economia legale".

Va infine constatato come i perduranti effetti della crisi economica, inasprita dalla pandemia e in prospettiva dai riflessi della crisi ucraina – con la conseguente riduzione del reddito disponibile per famiglie e imprese –, possano incentivare la propensione alla devianza e al ricorso a pratiche corruttive.

## 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. Tali procedimenti corrispondono, nel Piano Nazionale Anticorruzione, a quattro macroaree 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

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

In particolare, relativamente al comparto scuola la seguente tabella contiene un elenco esemplificativo dei principali rischi specifici e di misure ulteriori di prevenzione (allegato 2 della delibera ANAC n. 430 del 13 aprile 2016):

| Processo | Evento rischioso | Misure di prevenzione |
|---|---|---|
| **Processo progettazione del servizio scolastico**<br>a) Elaborazione del PTOF<br>b) Programma annuale | Utilizzo e comunicazione di informazioni e di dati non corretti | • Trasparenza<br>• Intensificazione delle ispezioni mediante il servizio ispettivo |

| | | |
|---|---|---|
| **Processo di organizzazione del servizio scolastico**<br>a) Iscrizione degli studenti e formazione delle classi<br>b) Acquisizione del fabbisogno dell'organico dell'autonomia: individuazione posti comuni, di sostegno e per il potenziamento<br>c) Formulazione di proposte di incarico ai docenti coerenti con il PTOF<br>d) Assegnazione di docenti alle classi<br>e) Determinazione degli orari di servizio dei docenti<br>f) Conferimento incarichi di supplenza<br>g) Costituzione organi collegiali<br>h) Attribuzione incarichi di collaborazione<br>i) Adozione dei libri di testo e scelta dei materiali didattici | Comunicazione di informazioni non corrette attraverso il sistema informativo, ai fini della definizione dell'organico di diritto o di fatto, per favorire il reclutamento di particolari docenti/personale ATA.<br><br>Favorire il posizionamento nelle graduatorie interne di particolari docenti o personale ATA di ruolo attraverso l'attribuzione illegittima di punteggi<br><br>Disparità di trattamento e adozione di criteri arbitrari da parte del dirigente scolastico nella determinazione degli orari finalizzata ad avvantaggiare qualche soggetto<br><br>Favorire case editrici o particolari autori in cambio di utilità | • Intensificazione delle ispezioni, mediante il servizio ispettivo;<br>• Pubblicazione tempestiva, sul sito *internet* della scuola, del numero degli studenti iscritti, dell'organico di diritto e di fatto<br>• Pubblicazione, sul sito *internet* della scuola, della normativa contenente i criteri per la formazione delle graduatorie e della graduatoria, nel rispetto della normativa sulla tutela dei dati personali (d.lgs. n. 196/2003)<br>• Pubblicazione, sul sito internet della scuola, dei criteri per la definizione degli orari di servizio<br>• Programmazione di incontri preventivi collettivi con il personale docente<br>• Potenziamento degli strumenti tesi a garantire l'effettiva collegialità della scelta dei libri di testo e dei materiali didattici<br>• Pubblicazione, sul sito *internet* della scuola, della normativa e dei criteri di scelta |

| | | |
|---|---|---|
| **Processo di autovalutazione dell'istituzione scolastica**<br>a) Elaborazione del RAV<br>b) Elaborazione del P.d.M. | Utilizzo e comunicazione di informazioni e di dati non corretti | • Trasparenza<br>• Intensificazione delle ispezioni mediante il servizio ispettivo |
| **Processo di sviluppo e di valorizzazione delle risorse umane**<br>a) Definizione del piano di formazione in servizio dei docenti<br>b) Attribuzione incarichi aggiuntivi ai docenti e al personale ATA<br>c) Valutazione e incentivazione dei docenti<br>d) Costituzione e funzionamento del comitato di valutazione<br>e) Conferimento di incarichi di docenza | Attuazione di discriminazioni e favoritismi al fine di avvantaggiare o svantaggiare particolari soggetti<br><br>Attuazione di discriminazioni e favoritismi nell'individuazione all'interno degli ambiti territoriali del personale cui conferire incarichi | • Definizione, anche attraverso la consultazione con gli organi collegiali, e pubblicazione sul sito *internet* della scuola, dei criteri oggettivi per l'attribuzione di incarichi<br>• Diramazione di circolari esplicative dei criteri<br>• Pubblicazione tempestiva degli incarichi conferiti e dei destinatari, con indicazione della durata e del compenso spettante (art. 18 d.lgs. 33/2013)<br>• Definizione, anche attraverso la consultazione con gli organi collegiali, e pubblicazione, sul sito *internet* della scuola, dei criteri oggettivi per l'attribuzione di incarichi<br>• Diramazione di circolari esplicative dei criteri.<br>• Pubblicazione tempestiva degli incarichi di docenza conferiti |

| | | |
|---|---|---|
| **Processo di valutazione degli studenti**<br>a) Verifiche e valutazione degli apprendimenti<br>b) Scrutini intermedi e finali<br>c) Verifiche e valutazione delle attività di recupero<br>d) Esami di stato<br>e) Iniziative di valorizzazione del merito scolastico e dei talenti degli studenti<br>f) Erogazione di premialità, borse di studio<br>g) Irrogazione sanzioni disciplinari | Irregolarità nella valutazione dell'apprendimento e del comportamento degli studenti finalizzata ad avvantaggiare o a penalizzare particolari studenti in cambio di utilità<br>Irregolarità finalizzate a ottenere la promozione di particolari studenti non meritevoli in cambio di utilità | • Esplicitazione dei criteri di valutazione e la loro applicazione<br>• Pubblicazione sul sito *internet* della scuola dei criteri di valutazione<br>• Somministrazione di questionari anonimi alle famiglie<br>• Pubblicazione, sul sito *internet* della scuola, dei criteri di valutazione<br>• Formulazione motivata, puntuale e differenziata dei giudizi in riferimento ai criteri di valutazione preventivamente determinati |
| **Gestione dei locali scolastici di proprietà degli EE.LL.** | Uso dei locali per finalità non istituzionali | • Definizione e pubblicazione dei criteri per l'utilizzo dei locali<br>• Pubblicazione degli elenchi delle autorizzazioni concesse (art. 23 del d.lgs. 33/2013) |
| **Procedure di acquisizione di beni e servizi** | Elencazione di eventi e misure, secondo quanto previsto nell'Aggiornamento 2015 al PNA, Parte speciale, sez. I- *Contratti pubblici*, di cui alla determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015 | |

L'aggiornamento 2015 al Piano Nazionale anticorruzione individuava poi ulteriori aree potenzialmente a rischio:

1. ULTERIORI AREE DI RISCHIO INDIVIDUATE DALL'AGGIORNAMENTO 2015 AL PNA

| | |
|---|---|
| **AREA D** | **Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio** |
| **AREA E** | **Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni** |
| **AREA F** | **Incarichi e nomine** |
| **AREA G** | **Affari legali e contenzioso** |

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.

In sede di prima applicazione della normativa anticorruzione, quindi, particolare attenzione è stata dedicata all'analisi delle quattro aree di rischio individuate quale contenuto minimo dal PNA, lasciando l'individuazione di aree specifiche ulteriori alla discrezionalità dei Referenti della prevenzione della corruzione. In questo modo, sono state rilevate e inserite nel PTPCT 2013/2016 due ulteriori aree, quella relativa ai "Controlli e Vigilanza" e quella dei "Procedimenti disciplinari" relativi al personale della scuola e al personale amministrativo.

2. **ULTERIORI AREE DI RISCHIO INSERITE NEL PTPCT MIUR 2013-2016**

| | |
|---|---|
| **AREA H** | **Controlli e Vigilanza** |
| **AREA I** | **Procedimenti disciplinari per il personale amministrativo e della scuola** |

## 4.4 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.

Ciò premesso, in ragione della centralità e della complessità della normativa in materia di programmazione delle misure amministrative di prevenzione della corruzione e trasparenza, si è verificato l'impatto applicativo della normativa per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza nelle istituzioni scolastiche, cercando di coinvolgere gli Ambiti territoriali di riferimento regionale.

A tal fine è stato promosso l'avvio di un processo di *risk management* mediante l'elaborazione di indicazioni utili per la definizione del contesto interno ed esterno; e la mappatura dei processi.

La strategia operativa di *risk management* si struttura sui seguenti punti:

- Identificazione di un cronoprogramma
- Rimodulazione della mappatura dei processi a rischio corruttivo

Mappatura eventi collegati → Descrizione degli eventi→ Identificazione condizioni agevolanti/frenanti→ CATALOGO EVENTI RISCHIOSI.

- Mappatura del rischio (matrice impatto/probabilità), rimodulazione dei processi
- Identificazione delle misure da attuare per ridurre il rischio e il successivo monitoraggio dell'azione di *risk managment*.

Oltre all'analisi del rischio compiuta dall'ANAC e la correlativa indicazione di un repertorio di misure atte a ridurre il rischio di corruzione, un apposito gruppo di lavoro ministeriale aveva prodotto un'accurata analisi del rischio identificando tre settori (o macroaree) particolarmente esposti al rischio di corruzione:

1. procedure di acquisizione beni e servizi (per il quale è necessario far esplodere la macroarea e identificare delle sottocategorie);
2. valutazione e incentivazione dei docenti (bonus docenti) e la costituzione e funzionamento del comitato di valutazione;
3. conferimento di incarichi di docenza (chiamata diretta).

La seconda di queste aree è stata tuttavia attualmente ricondotta tra le materie oggetto di contrattazione, mentre la terza, come originariamente concepita dalla legge 107/2015, è stata abolita dalla successiva evoluzione della normativa (art 1 co. 796 della legge di bilancio n 145 del 30 dicembre 2018).

Resta dunque solo lo specifico riferimento alla macroarea "procedure di acquisizione beni e servizi" (cfr. Allegato A"). Per definire una mappatura corretta di essa, appare necessario, come già suggerito nell'Aggiornamento al PNA del 2015, procedere alla scomposizione del sistema di affidamento prescelto nelle seguenti fasi:

1. programmazione;
2. progettazione della gara;
3. selezione del contraente;
4. verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto;
5. esecuzione e rendicontazione.

Saranno poi da considerare alcuni elementi utili per l'analisi come, ad esempio: numero di gare gestite dall'unità; importo medio dei contratti; numero di procedure negoziate con o senza bando; numero di affidamenti diretti e relative modalità; rispetto degli obblighi di approvvigionamento centralizzato e mediante strumenti elettronici di acquisto; numero di bandi annullati in via di autotutela o in sede giurisdizionale; ricorrenza nelle aggiudicazioni degli stessi operatori economici.

Si ritiene infine opportuno indicare alcune elementari misure di prevenzione della corruzione in tale settore:

- ricorso a convenzioni CONSIP ove ciò sia possibile;
- utilizzo del MePA;
- esperimento di procedure comparative tra una pluralità di offerenti anche laddove ciò non sia reso necessario dalla normativa in considerazione dell'importo esiguo del bene da acquistare (si tratta di un autovincolo all'esperimento di una procedura comparativa anche *praeter legem*);
- costituzione di elenchi di fornitori per tipologie di contratto, invitando con una nota pubblicata sul sito dell'istituzione scolastica i soggetti economici a manifestare il proprio interesse (dovrà procedersi con periodici avvisi pubblici all'integrazione dell'elenco dei fornitori);
- rotazione dei fornitori tra i quali esperire le valutazioni comparative.

Approfondendo poi l'analisi del rischio, si ritiene opportuno individuare altre sei aree in cui possono, in modo particolare, verificarsi fenomeni di malamministrazione:

1. le procedure relative alle iscrizioni alle istituzioni scolastiche;
2. le conseguenti procedure di assegnazione dell'organico per ciascun anno scolastico da parte dell'amministrazione;
3. il finanziamento delle scuole paritarie;

4. gli incarichi ai dirigenti scolastici;
5. l'individuazione degli osservatori esterni per le rilevazioni INVALSI;
6. le procedure di reclutamento del personale tramite concorsi per titoli ed esami.
7. procedure di costituzione delle graduatorie per supplenze
8. procedure di trasferimento sede di titolarità del personale di ruolo e di mobilità annuale del personale scolastico docente e ATA;

Di seguito le relative schede in cui sono individuati i potenziali rischi e le misure di prevenzione ritenute più adeguate:

**1. Iscrizioni alle istituzioni scolastiche**

**Caratteristiche:**

- notevole interesse da parte dell'utenza, rappresentando il primo approccio all'istituzione scolastica;
- competenza suddivisa tra collegio dei docenti (cui compete formulare *"proposte al direttore didattico o al preside per la formazione, la composizione delle classi e l'assegnazione ad esse dei docenti"*), consiglio di istituto (cui il collegio indica i criteri generali relativi alla formazione delle classi e all'assegnazione ad esse dei singoli docenti) e dirigente scolastico (cui spetta dare attuazione alle indicazioni espresse dagli organi collegiali specificandone i contenuti in un proprio atto gestionale).

**Fattori di rischio:**

- settore esposto a rischi di *malagestio* relativa alla non trasparente accettazione e selezione degli alunni da inserire nelle diverse classi e alla non equilibrata assegnazione ad esse del personale docente.

**Rischio:**

- trattamento preferenziale o discriminatorio per determinate famiglie e alunni.

**Misure preventive:**

- necessità di definire criteri di individuazione degli alunni che non possono trovare posto nella scuola data la complessiva capienza della struttura;
- chiarezza e semplicità dei predetti criteri (quali l'assicurazione della priorità a chi abbia un fratello o sorella frequentante il corso prescelto, un criterio di viciniorità geografica tra residenza familiare e istituzione scolastica) enunciati in stretto ordine di priorità;
- adozione di criteri semplici e chiari anche per l'assegnazione degli alunni all'uno o all'altro corso di diverso indirizzo;
- pubblicazione di tali criteri in un settore di immediata visibilità e di facile accesso all'interno del sito dell'istituzione scolastica.

**2. Assegnazione dell'organico di diritto e dell'organico di fatto per anno scolastico**

**Caratteristiche:**

- risorse predeterminate dal decisore politico;
- elevato numero di soggetti coinvolti come diretti destinatari della distribuzione di risorse (tutte le istituzioni scolastiche statali della regione);
- numerosi *stakeholders* (organizzazioni sindacali, Regione ed enti locali, alunni e famiglie, docenti di ruolo, supplenti che aspirano rispettivamente al mutamento di sede o alla conservazione dell'incarico);
- rappresentanti di interessi più settoriali (es.: assegnazioni per la tutela e l'inserimento dei soggetti portatori di handicap).

**Fattori di rischio:**

- rappresentazione non veritiera dei dati di organico da parte delle istituzioni scolastiche, attraverso previsioni non corrette dei prossimi iscritti (es.: sopravvalutazione di bocciature o di ingressi in corso d'anno).

**Rischio**

- distribuzione dell'organico in modo non ottimale

**Misure di prevenzione**

- costante verifica delle iscrizioni al primo anno e degli alunni iscritti agli anni successivi (il sistema informativo procede ad assicurare per gli anni intermedi e finali lo scorrimento automatico degli iscritti agli anni precedenti);
- esame degli scostamenti tra dati risultanti dalle iscrizioni e dai predetti automatismi, per individuare i valori maggiormente significativi;
- verifica della serie storica per considerare realistiche o meno le previsioni di incremento;
- verifica a posteriori degli scostamenti effettivamente verificatisi tra iscrizioni e allievi frequentanti e, ove risulti che la previsione operata dalla scuola abbia determinato la costituzione di un numero di classi non legittimato dai dati reali, analisi delle criticità che ha come esito la soppressione in corso d'anno delle classi eccedenti e la ricollocazione dei docenti (ove i contratti non siano già stati stipulati);
- ove risultino previsioni gravemente erronee in quanto basate su dati inattendibili avvio di misure disciplinari e denuncia alla Corte dei conti.

**3. Finanziamento delle scuole paritarie**

**Caratteristiche:**

- le scuole ricevono finanziamenti sia per ogni corso funzionante sia per ogni alunno portatore di handicap la cui certificazione è in capo alle strutture dell'USR;
- i dati sono forniti dalle scuole stesse sia in formato cartaceo sia tramite inserimento al SIDI (quest'ultima modalità non opera per gli alunni iscritti alla scuola dell'infanzia).

**Fattori di rischio:**

- comunicazioni intenzionalmente errate con indicazione di alunni iscritti in eccesso.

**Rischio:**

- mancata frequenza degli alunni formalmente iscritti, sulla cui presenza erano stati determinati i finanziamenti, con introiti non dovuti da parte delle scuole e conseguente danno erariale.

**Misure preventive:**

- incremento delle visite ispettive: in considerazione del limitato numero di ispettori disponibili nonché del numero elevato di scuole paritarie, ci si dovrà concentrare sulle istituzioni più grandi;
- gli accessi ispettivi andranno pianificati durante l'intero anno scolastico ed è preferibile che gli ispettori operino congiuntamente;
- se una prima ispezione rivelasse, nella giornata in questione, un numero elevato di assenti, confermati anche per i giorni precedenti dalla consultazione dei registri, si dovrà disporre nel medesimo anno un'altra ispezione per verificare se il dato della mancata frequenza sia sistematico.

**4. Incarichi dirigenti scolastici**

**Caratteristiche:**

- annualmente una circolare degli uffici scolastici regionali fissa termini e criteri delle istanze per il conferimento o mutamento degli incarichi dirigenziali (che possono anche essere disposti d'ufficio) e la mobilità interregionale;
- successivamente un avviso pubblico fissa termini e criteri per il conferimento delle reggenze annuali su sedi sottodimensionate o vacanti.

**Fattori di rischio:**

- la riforma sulla dirigenza scolastica ha creato manager pubblici destinatari di ampi poteri di gestione: spetta infatti ad essi la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo. Il dirigente ha autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane e può avvalersi di docenti da lui individuati, ai quali possono essere delegati specifici compiti, ed è anche titolare delle relazioni sindacali

**Rischio:**

- la permanenza prolungata in una stessa sede scolastica può astrattamente comportare l'instaurarsi e il consolidarsi di rapporti distorti con soggetti esterni (istituzionali e non) che possono a loro volta influenzare l'azione del dirigente rispetto alla corretta gestione dell'istituto in base ai criteri di efficienza, efficacia ed equità
- la protratta permanenza del dirigente nella medesima istituzione scolastica può determinare una sclerosi organizzativa che può non essere adeguata ad un contesto in mutamento

**Misure preventive:**

- rotazione degli incarichi, dapprima con l'assegnazione del dirigente a una diversa istituzione scolastica alla scadenza del terzo incarico consecutivo espletato presso la stessa sede, poi, a partire dalle operazioni di mobilità relative all'anno scolastico 2019/20, imponendo la rotazione alla scadenza del secondo incarico. Il principio trova eccezioni nel caso di prossimo pensionamento del dirigente scolastico, di ragioni di salute che ne impediscono lo spostamento ad altra sede o in caso di accertata infungibilità del ruolo di costui nell'istituzione scolastica attualmente diretta.

**5. Procedure di individuazione personale scolastico da incaricare quale osservatore esterno nelle rilevazioni INVALSI**

**Caratteristiche:**

- attività di individuazione di personale scolastico per l'attribuzione di incarico aggiuntivo, soggetto a compenso da parte dell'INVALSI, potenzialmente esposta al rischio di corruzione e, soprattutto, favoritismo;
- competenza in capo ai dirigenti tecnici e funzionari degli uffici scolastici regionali preposti all'espletamento della procedura.

**Fattori di rischio:**

- la procedura di individuazione degli osservatori esterni per le rilevazioni annuali INVALSI presentano il rischio di un elevato tasso di discrezionalità nella scelta dei soggetti e delle sedi delle classi campione da attribuire agli stessi.

**Rischio:**

- trattamento preferenziale o discriminatorio nella selezione dei soggetti cui conferire l'incarico e nell'attribuzione delle sedi di classi campione a essi più confacenti per comodità o compatibilità

ambientale e non per l'applicazione di criteri di scelta oggettivi, anche a garanzia della terzietà del ruolo.

**Misure preventive:**

- specificazione di criteri chiari e controllabili, esplicitamente definiti nel bando, per la formulazione della graduatoria da cui scegliere i soggetti da incaricare;
- pubblicazione preventiva della graduatoria sul sito istituzionale con l'indicazione dei requisiti in base ai quali la stessa è stata stilata in modo da sottoporla al controllo di tutti gli interessati;
- utilizzo di una applicazione informatica che opera automaticamente gli abbinamenti osservatore-classi campione in base a un criterio di viciniorietà (indicato espressamente dall'INVALSI) tra residenza del candidato e relativa sede scolastica (evitando al tempo stesso che l'osservatore possa essere incaricato in una scuola in cui presta o a prestato servizio negli ultimi tre anni);
- attribuzione di non più di due incarichi per osservatore, così da evitare il rischio che i primi in graduatoria possano ottenere incarichi in tutte e quattro le sessioni di rilevazione a scapito degli altri candidati collocati in posizione meno vantaggiosa.

**6. Procedure di reclutamento del personale tramite concorsi per titoli ed esami**

**Caratteristiche:**

- attività potenzialmente esposta al rischio di corruzione e favoritismo;
- competenza in capo ai presidenti e componenti delle commissioni di valutazione delle diverse prove d'esame.

**Fattori di rischio:**

- le procedure concorsuali per titoli ed esami presentano un elevato tasso di discrezionalità valutativa in capo ai componenti le commissioni.

**Rischio:**

- trattamento preferenziale o discriminatorio per determinate gli esiti delle prove e la conseguente collocazione in graduatoria.

**Misure preventive:**

- correzione anonima delle prove scritte;
- vaglio preventivo sull'assenza di vincoli di interesse tra candidati e commissario che è oggetto di una specifica dichiarazione;
- predisposizione di tracce uniche a livello nazionale;
- predeterminazione dei criteri di giudizio.

**7. Procedure di costituzione delle graduatorie per supplenze**

Diversamente dalle precedenti, le procedure di costituzione delle graduatorie per supplenze del personale docente e ATA presentano un basso tasso di discrezionalità, risolvendosi la valutazione nell'attività di attribuzione dei punteggi in presenza di univoci presupposti (servizio prestato, titoli di studio e votazioni conseguiti)
Il rischio corruttivo o di *malagestio* sta nel numero elevato dei candidati e dei titoli da valutare, che potrebbe indurre il funzionario scorretto ad attribuire punteggi non spettanti fidando di non essere scoperto a causa della mole delle posizioni da controllare
Come misura anticorruttiva non deve sottovalutarsi la pubblicità delle graduatorie che consente un controllo diffuso all'interno della comunità dei docenti supplenti, rendendo evidenti progressi in graduatoria non giustificati alla luce dei titoli posseduti
Un'ulteriore misura deterrente sta nel fatto che la stessa disciplina in materia di conferimenti di incarichi e supplenze impone, in occasione del primo rapporto di lavoro conferito in base alle graduatorie, una valutazione di tuti i titoli presentati e valutati, attraverso la verifica delle autocertificazioni rese.

Il controllo diffuso dei titoli dichiarati, affidato alle scuole, se esercitato con solerzia attraverso la richiesta di conferma alle amministrazioni che li hanno rilasciati, rende probabile la scoperta di punteggi illegittimi e opera da deterrente per la messa in opera di attività corruttive.

**8. Procedure di trasferimento sede di titolarità del personale di ruolo e di mobilità annuale del personale scolastico docente e ATA**

**Caratteristiche:**

- Ambito di applicazione della procedura e modalità definite da CCNI e ordinanza ministeriale;
- Istanze di mobilità acquisite mediante procedura telematica nazionale;
- Elevato numero di soggetti coinvolti;
- Elevata mole di dati da trattare;
- Operazioni gestite in contemporanea su più uffici

**Fattori di rischio:**

- Discrezionalità valutativa delle istanze da parte degli operatori incaricati
- Determinazione delle disponibilità utili a consentire la mobilità del personale sul territorio in maniera discrezionale
- Impropria applicazione di norme e procedure di riferimento in fase di accertamento dei requisiti/titoli al fine di avvantaggiare soggetti predeterminati

**Rischio**

- Distribuzione dell'organico in modo non ottimale al fine di determinare disponibilità utili alle procedure
- Eventuale fornitura di dati ed elementi che possano avvantaggiare soggetti destinatari della mobilità
- Impropria applicazione di norme e procedure di riferimento in fase di accertamento dei requisiti/titoli al fine di avvantaggiare soggetti predeterminati
- Impropria attribuzione di sedi con lesione di diritti riconosciuti

**Misure di prevenzione**

- Rotazione del personale assegnato alle procedure
- Evitare concomitanza nella gestione delle procedure di costituzione organico e gestione procedure di mobilità
- Predeterminazione di criteri e procedure amministrative standardizzate così da evitare margini di discrezionalità
- Impiego di sistemi informativi di valutazione istanze e costituzione graduatorie
- Impiego di sistemi informativi che consentano la gestione in simultanea delle operazioni di determinazione dei movimenti del personale e eventuali operazioni di rettifica;

La maggioranza dei rappresentanti coinvolti per l'attività di mappatura dei processi ha sentito la necessità di istituire gruppi di lavoro a livello territoriale con dirigenti scolastici e direttori dei servizi generali ammnistrativi delle istituzioni scolastiche delle regioni di riferimento, essendo queste figure i principali attori dei processi scolastici e dunque i più idonei per ampliare e costituire una nuova mappatura dei processi rischiosi.

La classificazione partecipata, oltre a facilitare la valutazione dei rischi riducendone il numero, ha consentito di conseguire una standardizzazione che ha permesso la definizione omogenea degli eventi e la condivisione delle cause di rischio attraverso un linguaggio comune.

Individuato il processo, nell'esplicitare le fasi in cui questo si articola, un ulteriore approfondimento è stato 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

nelle istituzioni scolastiche da inserire, 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.

L'obiettivo è che l'USR e, quindi, le istituzioni scolastiche realizzino la mappatura di tutti i processi entro il 2023. A tal fine l'USR attiverà nel corso dell'anno 2022 un monitoraggio partecipato con le scuole al fine di rilevare potenziali rischi corruttivi nell'ambito delle procedure amministrative, misurarne l'entità delle possibili azioni corruttive e definire eventuali azioni a contrasto delle stesse.

## 4.5 Il trattamento del rischio

È 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 PTPCT, la distinzione sarà operata sulla base di misure "obbligatorie" e 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 verifichino 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 del PNA, diventano obbligatorie attraverso il loro inserimento nel presente PTPCT.

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 RPCT;
- 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.

## 4.6 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 delle 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 (vedi punto 9).

## 4.7 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; quanto alle modalità di partecipazione che consentono ai diversi soggetti di apportare il loro contributo alla realizzazione del sistema di gestione del rischio, le *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* prevedono che *la gestione del rischio deve essere svolta in riferimento ai processi amministrati in tutte le istituzioni scolastiche rientranti nella sfera di competenza di ciascun responsabile. A tal fine, il RPCT coinvolge i referenti e assicura la partecipazione dei dirigenti scolastici del territorio. Affinché la partecipazione dei dirigenti scolastici sia effettiva, il RPCT convoca, in accordo con il referente di ambito territoriale, conferenze di servizio finalizzate all'analisi di contesto, all'identificazione dei rischi, all'individuazione delle misure, alla formulazione delle proposte da inserire nel PTPCT regionale in relazione alle diverse specificità del territorio di riferimento. Ai fini della migliore predisposizione delle misure organizzative di prevenzione della corruzione, i referenti e i dirigenti scolastici tengono conto anche delle analisi svolte e dei documenti prodotti dagli organi di controllo, a partire da quelli dei revisori dei conti.*

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

# 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 PTPCT, 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 PTPCT 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 discendendo 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 Anticorruzione e trasparenza

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".

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, queste ultime così come ridefinite dal d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101 (in adeguamento al Regolamento UE 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016), 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.

Il d.lgs. 97/2016, intervenendo sull'art.10 del d.lgs. 33/2013, ha definitivamente sancito l'unificazione e l'integrazione del Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (PTTI) nel

Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC), e, quindi, delle due figure di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e di Responsabile della Trasparenza. In particolare, la delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016 di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016 nella sezione specificatamente dedicata alle istituzioni scolastiche prevede che a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016 al d.lgs. 33/2013 e alla l. 190/2012 relativamente all'unicità della figura del RPC e del RT, le funzioni di RPC e RT sono attribuite al Direttore dell'Ufficio scolastico regionale, o per le regioni in cui è previsto, al Coordinatore regionale. […] Quanto ai dirigenti scolastici è opportuno che nei PTPC gli stessi siano responsabilizzati, in quanto dirigenti, in ordine alla elaborazione e pubblicazione dei dati sui siti web delle istituzioni scolastiche presso cui prestano servizio. Attraverso un loro attivo e responsabile coinvolgimento all'interno del modello organizzativo dei flussi informativi, viene così assicurata la prossimità della trasparenza rispetto alla comunità scolastica di riferimento, con la pubblicazione dei dati e delle informazioni previste dalla normativa vigente sui siti delle singole istituzioni scolastiche.

## 5.2 Trasparenza

A seguito dell'introduzione nel corso del 2016, di importanti novità normative rispetto al tema della trasparenza e della prevenzione della corruzione rappresentate principalmente dal D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 "*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*", dalla Delibera ANAC n.1310 del 28 dicembre 2016 "*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016"* e dalla Delibera ANAC 1309 del 28 dicembre 2016., d'intesa con il Garante della Privacy, recante "*Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013"*, la trasparenza si dimostra sempre di più uno strumento fondamentale per la prevenzione della corruzione e per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

La trasparenza costituisce per l'USR la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

Con le novità introdotte dal d.lgs. 97/16 il baricentro della normativa sulla trasparenza si è spostato e rafforzato in modo netto a favore del *"cittadino"* e del suo diritto di conoscere e di essere informato, diritto che viene assicurato, seppur nel rispetto *"dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti"*, attraverso l'istituto dell'accesso civico, semplice e generalizzato, e la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione. In particolare l'accesso generalizzato ai dati e ai documenti pubblici, introdotto in aggiunta al tradizionale accesso civico sugli obblighi di trasparenza, simile al cosiddetto Freedom of information act (FOIA) tipico dei sistemi anglosassoni, si sta dimostrando un valido strumento per implementare un modello compiuto di trasparenza inteso come massima accessibilità a tutte le informazioni concernenti l'organizzazione e le attività delle istituzioni scolastiche, allo scopo di favorire un controllo diffuso sulle attività istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche ad esse destinate, nel rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità" sanciti dalla Carta Costituzionale (art. 97 Cost.).

L'attività che l'Amministrazione si pone riguardo alla trasparenza ha come principali obiettivi sia, a tutela dei diritti dei cittadini, dare attuazione agli obblighi di pubblicazione dettati dalla nuova normativa, definendo e adottando misure organizzative volte ad assicurare regolarità e tempestività dei flussi delle informazioni da pubblicare e prevedendo uno specifico sistema delle responsabilità, sia, d'altra parte, a valorizzare la trasparenza come strumento principale di promozione della partecipazione dei cittadini, mediante lo strumento dell'accesso, all'attività amministrativa finalizzata a *"favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"*.

Assicurando il pieno rispetto degli obblighi di trasparenza, quale livello essenziale delle prestazioni erogate, il perseguimento dei suddetti obiettivi rappresenta, nell'ottica del contesto normativo definito dalla Legge n.190/2012, un valido strumento di diffusione e sviluppo della cultura della legalità, di salvaguardia dell'etica dei soggetti pubblici e costituisce parte integrante del sistema adottato per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di corruzione.

### 5.2.1 Le iniziative di comunicazione della trasparenza

L'impegno dell'Amministrazione scolastica dovrà essere rivolto principalmente a sviluppare nuove modalità di comunicazione che portino a coinvolgere i portatori di interesse non soltanto nelle fasi di sviluppo delle linee programmatiche ma anche in quelle della rendicontazione dei risultati della gestione. Ciò allo scopo di perseguire, nell'ottica del miglioramento continuo delle proprie *performance*, più elevati standard di qualità dei servizi.

In tale prospettiva, l'USR avvierà una serie di iniziative volte a favorire l'attività delle istituzioni scolastiche nello sviluppo degli attuali strumenti di ascolto per dare "voce" ai suoi portatori di interesse.

Gli strumenti che potranno essere utilizzati sono *on line* e *off line* (statistiche del sito, questionari, *feedforward* derivanti dalle attività di approfondimento e studio di gruppi di lavoro e commissioni operative presso l'USR in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza nelle istituzioni scolastiche).

L'ascolto effettuato con tali modalità ha il vantaggio di ricevere la "voce" degli *stakeholder* chiave quali studenti, famiglie, operatori scolastici, ovvero di quei portatori di interesse che legittimano di per sé la sua *mission*.

### 5.2.2 Il processo di attuazione della Trasparenza: soggetti competenti all'attuazione delle misure per la trasparenza

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza esercita i compiti attribuiti dalla legge ed è, in particolare, preposto a:

- controllare e assicurare la completezza, la chiarezza, l'aggiornamento delle informazioni rese accessibili mediante la pubblicazione;
- controllare sul corretto adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa e di quelli prescritti dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e controllare che le misure della trasparenza siano collegate con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione;
- svolgere stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente;
- segnalare all'organo di indirizzo politico e all'ANAC, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare e delle altre forme di responsabilità;

### 5.2.3 Obblighi per le istituzioni scolastiche

#### 5.2.3.1 Individuazione dei Responsabili della trasmissione dei dati

Tutti i dirigenti scolastici sono coinvolti nell'attuazione della trasparenza e contribuiscono a garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare nella sezione "Amministrazione Trasparente" dell'istituzione scolastica da ciascuno diretta (art.43 co.3, del D.lgs. n.33/13), ai fini del rispetto dei termini di legge e, quindi, provvedono all'invio alla pubblicazione dei dati, delle informazioni e del trattamento dei dati personali, nell'ambito delle materie di propria competenza.

I Dirigenti Scolastici sono pertanto nominati quali responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi dell'art. 10 c. 1 del D. Lgs. n. 33/2013. Gli stessi sono indicati nell'elenco dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti e dei responsabili unici anagrafe delle stazioni appaltanti allegato al presente piano.

La tabella degli obblighi, riportata a conclusione del presente capitolo, è articolata conformemente alle indicazioni di cui al novellato D.lgs.33/2013 e alla Delibera 1310/2016 dell'ANAC, definisce i responsabili della individuazione e/o elaborazione e pubblicazione dei dati senza indicarne lo specifico nominativo, ma consentendo ugualmente l'individuazione dei responsabili, indicati in termini di posizione ricoperta nell'organizzazione.

Unitamente al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza tutti i dirigenti scolastici hanno, inoltre, l'obbligo di controllare e assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico, semplice e generalizzato, sulla base di quanto stabilito dal D.Lgs.33/2013 come modificato dal D.Lgs.97/2016.

Essi devono:

1. conformarsi ad alcune indicazioni operative fornite dall'ANAC, nella Delibera 1310 del 28 dicembre, predisponendo dati, documenti ed informazioni da pubblicare nella sezione "Amministrazione trasparente" :
   a) esposizione in tabelle dei dati oggetto di pubblicazione: l'utilizzo, ove possibile, delle tabelle per l'esposizione sintetica dei dati, documenti ed informazioni aumenta, infatti, il livello di comprensibilità e di semplicità di consultazione dei dati, assicurando agli utenti della sezione "Amministrazione trasparente" la possibilità di reperire informazioni chiare e immediatamente fruibili;
   b) indicazione della data di aggiornamento del dato, documento ed informazione: si ribadisce la necessità, quale regola generale, di esporre, in corrispondenza di ciascun contenuto della sezione "Amministrazione Trasparente", la data di aggiornamento, distinguendo quella di "iniziale" pubblicazione da quella del successivo aggiornamento.
2. i dirigenti scolastici provvederanno ad elaborare i dati e le informazioni di competenza curandone la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione. Bisognerà dare, inoltre, indicazione della loro provenienza, garantendone la riutilizzabilità e utilizzando per la pubblicazione la tipologia di formato aperto (es: *.rtf*, per i documenti di testo e *.csv* per i fogli di calcolo) nel rispetto di quanto previsto dalle disposizioni che regolano la materia richiamate nel Documento tecnico sui criteri di qualità della pubblicazione dei dati di cui all'allegato 2 della delibera ANAC (ex CIVIT) n.50/2013;
3. dovranno adempiere agli obblighi di pubblicazione, di cui alla tabella degli obblighi sotto riportata, garantendo il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge;
4. nel caso in cui i dati e le informazioni siano archiviati in una banca dati assicurare il popolamento dell'archivio, provvedere, con le medesime modalità, all'aggiornamento periodico dei dati e delle informazioni secondo la tempistica indicata nella tabella e, in ogni caso, ogni qualvolta vi siano da apportare modifiche significative dei dati o si debba provvedere alla pubblicazione di documenti urgenti;
5. i dirigenti scolatici preposti alle istituzioni scolastiche della regione (in allegato l'elenco nominativo di essi) sono individuati come soggetti preposti all'iscrizione ed all'aggiornamento dei dati nell'anagrafe unica delle stazioni appaltanti secondo le indicazioni impartite dal presidente dell'ANAC nel proprio comunicato del 20.12.2017 e sono inoltre individuati quali responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati.

L'art. 8 del d.lgs. 33/2013 sulla decorrenza e sulla durata della pubblicazione è stato in parte modificato in relazione all'introduzione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato. La durata

ordinaria della pubblicazione rimane fissata in cinque anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione (co. 3) fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa per specifici obblighi (art. 14, co. 2 e art. 15 co. 4) e quanto già previsto in materia di tutela dei dati personali e sulla durata della pubblicazione collegata agli effetti degli atti pubblicati. Un'importante modifica è, invece, quella apportata all'art. 8, co. 3, dal d.lgs. 97/2016: trascorso il quinquennio o i diversi termini sopra richiamati, gli atti, i dati e le informazioni non devono essere conservati nella sezione archivio del sito, che quindi viene meno. Dopo i predetti termini, la trasparenza è assicurata mediante la possibilità di presentare l'istanza di accesso civico ai sensi dell'art. 5 comma 2.

#### 5.2.3.2 La rete dei Referenti

Con l'obiettivo di consentire l'effettiva attuazione delle misure di Trasparenza, nell'USR sono individuati nei Dirigenti degli Ambiti Territoriali i Referenti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

La figura del Referente è stata, quindi individuata in capo a colui che, avendo la migliore conoscenza sulle Istituzioni Scolastiche del proprio territorio, possa, oltre che supportare il Responsabile della prevenzione della corruzione e della a Trasparenza, anche migliorare i flussi comunicativi con le istituzioni scolastiche di competenza, garantire il rispetto dei tempi e/o scadenze di pubblicazione, diffondere in modo capillare la cultura della "trasparenza".

I Referenti hanno compiti di impulso, coordinamento, monitoraggio e verifica dell'andamento delle attività sulla trasparenza, in particolare con riferimento al flusso delle informazioni da pubblicare, aggiornare e monitorare in modo tempestivo e regolare, nel rispetto delle disposizioni vigenti, da parte dei dirigenti responsabili della trasmissione dei dati.

Essi operano al fine di favorire un continuo dialogo col Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, anche con la finalità di fare emergere, laddove vi siano, eventuali fattori di criticità

L'Autorità nazionale anticorruzione ha ricordato che gli obblighi di collaborazione col Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 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

#### 5.2.3.3 Le tipologie di dati da pubblicare

La sezione "Amministrazione Trasparente" delle istituzioni scolastiche deve essere articolata conformemente alle indicazioni di cui all'allegato tecnico del Decreto legislativo 33/2013 e dalla Delibera n. 1310/2016 dell'ANAC. Si aggiunge che l'impegno delle istituzioni scolastiche nel prossimo triennio deve essere rivolto al completamento della sezione "Amministrazione Trasparente", sia con riguardo all'ampliamento del ventaglio dei dati e informazioni che alla qualità dei medesimi.

La trasparenza come una delle principali misure ai fini della prevenzione della corruzione è inoltre sviluppata nel Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e detta trasparenza soprattutto con riferimento a quei dati la cui pubblicazione (anche se normativamente prevista), è considerata rilevante in quanto ricadente in un ambito considerato, dalla stessa legge anticorruzione, a rischio specifico di accadimenti corruttivi.

Ciò avviene, in particolare, con i dati e le informazioni relative ai bandi di gara e ai contratti di cui alla legge 190/2012.

I suddetti dati sono monitorati dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza ai fini dell'applicazione delle relative misure di prevenzione, costituendo la base della piattaforma informativa a supporto del medesimo Responsabile. In tal senso, è fondamentale che il Responsabile e i Referenti e i Dirigenti scolastici contribuiscano, in un'ottica di sinergica

collaborazione col Responsabile della prevenzione, vigilando sul regolare afflusso dei dati pubblicati dalle istituzioni scolastiche e sul loro regolare aggiornamento.

#### 5.2.3.4 Misure di monitoraggio e vigilanza

Nella considerazione che la materia della trasparenza viene a costituire una sezione specifica del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e rientra fra le misure di prevenzione previste da quest'ultimo, il monitoraggio e la vigilanza sull'attuazione degli obblighi di cui al Decreto legislativo 33/2013 acquista una valenza più ampia e un significato in parte innovativo.

Il monitoraggio sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione è predisposto annualmente dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza su tutte le istituzioni scolastiche del territorio (vedi punto 9).

In particolare, le azioni consistono nel monitorare il funzionamento complessivo del sistema di prevenzione della corruzione e trasparenza e nel predisporre una Relazione annuale sullo stato del medesimo, nel verificare l'assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza.

In relazione al conferimento di incarichi extraistituzionali ai Dirigenti scolastici, gli stessi sono tenuti ad attenersi allee procedure di censimento e autorizzazione degli incarichi come da indicazioni e modulistica fornita dall'USR per le Marche in coerenza con agli articoli 24 e 53 del D.L.vo 165/01, come modificati dall'art 47 della L.133/08 ed all'art 19 CCNL Area V 2005 commi 1, 2, 3 e 4 del CCNL Area V dell'11.04.2006, così come modificato dal CCNL 15.07.2010.

Pertanto, i Dirigenti scolastici, al fine di consentire all'amministrazione una tempestiva valutazione della compatibilità dell'incarico con la funzione istituzionale svolta, fanno pervenire, esclusivamente agli indirizzi istituzionali dell'ufficio, la richiesta di autorizzazione con congruo anticipo rispetto all'inizio dell'incarico, e comunque almeno 30 giorni prima dell'inizio effettivo dello stesso, compilando il modello di richiesta che l'amministrazione mette a disposizione. Entro il termine suddetto di 30 gg il direttore Generale provvede a formalizzare autorizzazione o diniego alla richiesta. In esito allo svolgimento dell'incarico svolto i dirigenti scolastici provvedono inoltre a comunicare i compensi percepiti all'ufficio scolastico regionale per i successivi adempimenti.

#### 5.2.3.5 Strumenti e tecniche di rilevazione dell'effettivo utilizzo dei dati da parte degli utenti della sezione "Amministrazione Trasparente"

Tutti i dati ed i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del Decreto legislativo n. 33/2013 e compresi nella Tabella degli obblighi, vengono pubblicati *online* sul sito istituzionale delle istituzioni scolastiche e organizzati nella sezione denominata "Amministrazione Trasparente" raggiungibile da un *link* posto nell'homepage del sito stesso.

In essa sono consultabili i dati concernenti la scuola di riferimento collocati in apposite sottosezioni di primo e di secondo livello corrispondenti a quelle delineate per tutte le pubbliche amministrazioni dall'ANAC con la Delibera n. 1310/2016.

Per quanto attiene gli aspetti più strettamente tecnici, le modalità di pubblicazione dei dati sui siti istituzionali si conformano alle indicazioni date dalle "Linee guida per i siti web della PA", per l'anno 2011, (art. 4 della Direttiva n. 8/2009 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione) in merito a:

- trasparenza e contenuti minimi dei siti pubblici;
- aggiornamento e visibilità dei contenuti;
- accessibilità e usabilità;
- classificazione e semantica;
- formati aperti;
- contenuti aperti.

Nella sezione del sito web “Amministrazione Trasparente” sono indicate le tipologie dei dati dei quali è obbligatoria la pubblicazione.
I dirigenti scolastici, quindi, presteranno particolare attenzione al mantenimento e aggiornamento delle informazioni contenute sul sito internet di ciascuna istituzione scolastica con riferimento a:

1. l’elaborazione degli strumenti di programmazione e di rendicontazione delle attività consistenti in: Piano offerta formativa triennale, programma annuale, relazione medio periodo e conto consuntivo;
2. la contrattazione integrativa, relazione tecnico finanziaria e illustrativa;
3. il rispetto degli obblighi di pubblicazione di dati relativi alla organizzazione e attività della scuola, incarichi di collaborazione e consulenza, valutazione performance e premialità (bonus premiale), dati aggregati all'attività amministrativa, atti relativi alle attività degli organi collegiali, tempi di pagamento dell'Amministrazione, dati relativi ai procedimenti amministrativi e controlli su dichiarazioni sostitutive e acquisizione d'ufficio degli atti, graduatorie di istituto.

Tutte le iniziative adottate per il raggiungimento degli obiettivi del programma e il loro stadio di attuazione saranno verificabili dai portatori di interesse e dai cittadini e costituiranno al tempo stesso un valido strumento per consentirne il miglioramento continuo.

### 5.2.3.6 Albo Pretorio e Amministrazione Trasparente

Albo pretorio e Amministrazione trasparente sono sezioni completamente autonome e distinte del sito istituzionale di ciascuna istituzione scolastica.

L’obbligo di affissione degli atti all’albo pretorio e quello di pubblicazione sui siti istituzionali all’interno della sezione “Amministrazione trasparente” svolgono funzioni diverse. La pubblicazione di atti all’Albo Pretorio on-line è finalizzata a fornire presunzione di conoscenza legale degli stessi, a qualunque effetto giuridico specifico essa assolva (pubblicità, notizia, dichiarativa, costitutiva, integrativa dell’efficacia, ecc.). La pubblicazione di dati e informazioni in “Amministrazione Trasparente”, invece, consente di realizzare il principio di accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività' delle pubbliche amministrazioni, al fine di realizzare un'amministrazione aperta e al servizio dei cittadini. In questa sezione sono riportati i riferimenti e i documenti volti a favorire la trasparenza dell'azione amministrativa.

Nell'Albo pretorio online occorre pubblicare gli atti nella loro interezza, avendo però cura di omettere (e dunque “omissare”) i dati non pertinenti ed eccedenti allo scopo (che nel caso di specie è la pubblicità legale). L'atto deve rimanere pubblicato esclusivamente per il periodo imposto dalla legge (di norma 15 gg) e poi deve essere rimosso dalla parte pubblica dell'albo pretorio.

In termini generali, in Amministrazione Trasparente vanno pubblicati solo e soltanto dati, informazioni e documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della vigente normativa per un periodo che l’art. 8, c. 3, del d.lgs. n. 33/2013 fissa in cinque anni.

Tutto ciò vuol dire che per taluni dati, informazioni, e documenti occorrerà procedere ad una doppia pubblicazione nella sezione del sito dedicata all’Albo on line e in quella dedicata ad Amministrazione Trasparente secondo la specifica disciplina.

### 5.2.3.7 Individuazione del Responsabile dell’Anagrafe per la Stazione Appaltante delle istituzioni scolastiche

Ogni istituzione scolastica, in quanto stazione appaltante, è tenuta a nominare il soggetto responsabile (RASA) dell’inserimento e dell’aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante stessa.

Il suddetto soggetto responsabile è unico per ogni stazione appaltante, intesa come amministrazione aggiudicatrice od altro soggetto aggiudicante, indipendente dall’articolazione della stessa in uno o più centri di costo.

L'individuazione del RASA è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

Al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), l'USR per le Marche ha individuato nella figura del dirigente scolastico quale RASA per l'istituzione scolastica di propria competenza.

## 5.3 Accesso civico

All'obbligo dell'Amministrazione di pubblicare i dati e le informazioni, corrisponde il diritto di chiunque di richiedere i documenti, le informazioni o i dati che le pubbliche amministrazioni hanno omesso di pubblicare.

L'art. 5 del d.lgs. 33/2013, modificato dall'art. 6 del d.lgs. 97/2016, riconosce a chiunque:

a) il diritto di richiedere alle Amministrazioni documenti, informazioni o dati per i quali è prevista la pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui gli stessi non siano stati pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web istituzionale (accesso civico "semplice");
b) il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del d.lgs. 33/2013, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis (accesso civico "generalizzato"). Per quest'ultimo tipo di accesso occorre fare riferimento alle Linee guida dell'ANAC, di cui alla Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, in cui sono date specifiche indicazioni e alla circolare n. 2/2017 del Dipartimento per la funzione pubblica.

Per quanto riguarda gli obblighi di pubblicazione normativamente previsti, il legislatore ha confermato l'istituto dell'accesso civico "semplice" volto ad ottenere la corretta pubblicazione dei dati rilevanti ex lege, da pubblicare all'interno della sezione "Amministrazione Trasparente".

L'accesso civico viene attuato tramite misure che ne assicurano l'efficacia, la tempestività e la facilità per il richiedente.

La richiesta di accesso civico "semplice" è gratuita, non deve essere motivata e va presentata, in prima istanza, al dirigente scolastico secondo le specifiche modalità individuate e comunicate sui siti istituzionali delle singole istituzioni scolastiche nella sezione "Amministrazione Trasparente" – Altri contenuti – Accesso civico. Tale scelta è resa necessaria considerata la numerosità delle istituzioni sul territorio regionale e l'esigenza di garantire la qualità delle informazioni da pubblicare, la correlazione con i bisogni informativi propri di ogni istituzione scolastica, il loro costante aggiornamento, la completezza, la tempestività dei dati. Il Dirigente scolastico ricevuta la richiesta e verificatane la fondatezza, cura la trasmissione dei dati e delle informazioni ai fini della pubblicazione richiesta nel sito web entro trenta giorni e la contestuale trasmissione al richiedente, ovvero, la comunicazione al medesimo dell'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. Qualora quanto richiesto risulti già pubblicato, il dirigente scolastico ne dà comunicazione al richiedente e indica il relativo collegamento ipertestuale.

Nel caso di ritardo o mancata risposta nei tempi previsti, il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo individuato nel Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per le istituzioni scolastiche della regione. Il titolare del potere sostitutivo, ricevuta la richiesta e verificatane la fondatezza per il tramite del Referente dispone, entro 15 giorni, la pubblicazione, a cura del dirigente scolastico, del dato o dell'informazioni oggetto di richiesta nel sito web della scuola e la contestuale trasmissione al richiedente, ovvero, la comunicazione al medesimo dell'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale.

L'accesso civico generalizzato, introdotto dall'art. 5 comma 2 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33 come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016 n.97, è il diritto di chiunque di richiedere i documenti, le informazioni o i dati ulteriori a quelli oggetto di

pubblicazione obbligatoria, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5 bis del suddetto decreto legislativo.

Anche tale richiesta di accesso civico è gratuita, non deve essere motivata ma occorre identificare in maniera chiara e puntuale i documenti o atti di interesse per i quali si fa richiesta; non sono, dunque, ammesse richieste di accesso civico generiche. L'amministrazione non è tenuta a produrre dati o informazioni che non siano già in suo possesso al momento dell'istanza.

L'istanza va presentata al Dirigente scolastico, responsabile del procedimento.

La richiesta può essere inviata tramite posta ordinaria, PEO o PEC all'istituzione scolastica che detiene i dati o i documenti oggetto di accesso. Il Dirigente scolastico provvederà ad istruire l'istanza secondo i commi 5 e 6 dell'art. 5 del d.lgs. 33/2013, individuando preliminarmente eventuali controinteressati cui trasmettere copia dell'istanza di accesso civico. Il controinteressato potrà formulare la propria motivata opposizione entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione, durante i quali il termine per la conclusione resta sospeso; decorso tale termine l'amministrazione provvede sull'istanza (quindi, il termine di conclusione può allungarsi fino a 40 giorni).

Laddove sia stata presentata opposizione e l'amministrazione decide comunque di accogliere l'istanza, vi è l'onere di dare comunicazione di tale accoglimento al controinteressato e gli atti o dati verranno materialmente trasmessi al richiedente non prima di 15 giorni da tale ultima comunicazione.

Il comma 7 dell'art. 5 prevede che nelle ipotesi di mancata risposta entro il termine di 30 giorni ( o in quello più lungo nei casi di sospensione per la comunicazione al controinteressato), ovvero nei casi di diniego totale o parziale, il richiedente può presentare richiesta di riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e della trasparenza per la istituzioni scolastiche della regione che decide con provvedimento motivato entro 20 giorni.

I Responsabili dell'accesso civico "generalizzato" di cui all'art. 5 comma 2 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33 come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016 n.97 sono i Dirigenti scolastici responsabili dei procedimenti di competenza.

La tutela dell'accesso civico è disciplinata dal Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

## 5.4 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.

Ciascuna istituzione scolastica dovrà procedere alla pubblicazione sul sito web istituzionale, nella sezione 'Amministrazione trasparente', sottosezione 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 ai referenti provinciali per la prevenzione della corruzione individuati nei dirigenti degli ambiti territoriali entro il 10 febbraio di ciascun anno all'indirizzo di posta elettronica istituzionale di ciascuno di essi.

## 5.5 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 e 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 procedimentali:

- "*attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi*".
- Vigila sul rispetto dei termini procedimentali 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.

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.

## 5.6 Adozione di misure per la tutela del whistleblower (par. 3.1.11 PNA; B. 12 Allegato 1; Tavola 12)

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.

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

La legge 30 novembre 2017, n. 179 "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico

o privato" ha ulteriormente rafforzato la posizione del dipendente che denuncia illeciti. Egli può segnalarli:

- al responsabile della prevenzione della corruzione;
- all'ANAC stessa;
- all'autorità giudiziaria ordinaria ovvero a quella contabile.

Risulta anche accresciuto la portata soggettiva dei soggetti che possono assumere il ruolo di whistleblower. Individuandoli anche nel dipendente di un ente pubblico economico ovvero nel dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, nonché nel dipendente o ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica

Si è altresì accresciuta la tutela del dipendente avverso le eventuali misure ritorsive adottate nei suoi confronti, con il riconoscimento di una procedura che gli assicuri la reintegrazione in caso di licenziamento, nonché precisando e rafforzando il diritto di costui all'anonimato, che diviene assoluto nel caso di procedimenti disciplinari, anche qualora fondati in tutto od in parte su quanto appreso.

Le misure di tutela del whistleblower devono essere implementate, "con tempestività", attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT).

- 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.

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 procedimentali, 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.

È 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.

Allo stato la raccolta di denunce e segnalazioni, eventualmente inoltrate al RPCT dell'USR e da trasmettersi successivamente all'ANAC, avviene utilizzando la casella di posta elettronica drma.responsabileprevenzionecorruzione@istruzione.it.

L'accesso a tale casella di posta, appositamente creata anche per chi volesse informare il responsabile regionale della prevenzione della corruzione al fine di permettergli la vigilanza sulla corretta esecuzione del PTPCT, è affidata al personale di segreteria del direttore generale che ha il compito di monitorare la casella di posta elettronica e riferire al direttore generale di eventuali segnalazioni pervenute nel rispetto del segreto d'ufficio e di trattamento dei dati personali secondo le disposizioni del Codice in materia di protezione dei dati personali, 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 sottordinato che consentano il rispetto delle condizioni di tutela previste dal medesimo articolo da riportare al referente della prevenzione della corruzione, per la successiva comunicazione all'ANAC. Il canale definito nel PTPCT che individua il RPCT 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.

## 5.7 Formazione in tema di anticorruzione

La centralità della formazione è affermata già nella l. 190/2012 (art. 1, co. 5, lett. b); co. 9, lett. b); co. 11). La formazione, infatti, riveste nel descritto contesto un ruolo ben definito nelle specifiche finalità da perseguire, sia di livello generale, per l'aggiornamento contenutistico e di approccio valoriale di tutti i dipendenti, sia di livello specifico, per una formazione, rivolta al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti ed ai funzionari addetti alle aree a rischio, i cui temi principali, concernenti politiche, programmi e strumenti utilizzati per la prevenzione, siano strettamente correlati al ruolo istituzionale svolto dai medesimi

La formazione del personale sulle tematiche connesse alla prevenzione della corruzione dovrà essere assunta come priorità strategica da parte dei dirigenti delle istituzioni scolastiche e avere come target di riferimento prioritario il DSGA, gli assistenti amministrativi nonché i docenti titolari di incarichi di collaborazione con il dirigente scolastico.

Una formazione mirata agli aspetti deontologici della funzione docente dovrà investire la totalità di tale personale.

## 5.8 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'espresso 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 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.

Si acclude un facsimile di patto di integrità.

## 5.9 Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti (par. B1.1.3 Allegato 1; Tavola 14)

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 si 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.

In quest'ambito, al fine di incrementate 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 >> Tipologie di procedimenti), entro 45 giorni dall'adozione del presente piano, in forma tabellare, le informazioni come sotto descritte specificando, se per il singolo procedimento amministrativo vige il termine ordinario di 30 giorni ovvero altro termine stabilito da specifiche disposizioni di legge.

| n. | Procedimento (breve descrizione e rif. normativi utili) | Termini di conclusione | Unità organizzativa responsabile dell'istruttoria | Ufficio del procedimento, recapiti telefonici e e-mail. | Ufficio del provvedimento finale, responsabile, recapiti telefonici e e-mail. (Solo se diverso dall'ufficio del procedimento) | Titolare del potere sostitutivo | Documenti da allegare all'istanza e modulistica | Modalità di acquisizione delle informazioni | Conclusione del procedimento diversa dal provvedimento | Strumenti di tutela amministrativa e giurisdizionale | 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 PTPCT ulteriori informazioni e altre iniziative.

## 6.1 Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere

### 6.1.1 Formazione di commissioni

È 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 attesti, 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 inconferibilità, 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.

### 6.1.2 Le scuole paritarie

Le scuole paritarie che compongono a pieno titolo il sistema nazionale di istruzione assicurandone la natura pluralistica devono però possedere e conservare i requisiti previsti dalla legge 10 marzo 2000 n. 62 e dal DM 10 ottobre 2008 n. 83. Allo scopo andrà disposto un sistematico piano ispettivo volto all'accertamento del mantenimento di tali requisiti, come peraltro previsto dall'art. 1, co. 152 della legge 107/2015.

# 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".

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

# 8 L'ATTIVITÀ DI CONSULTAZIONE

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) prevede che le amministrazioni, al fine di disegnare un'efficace strategia anticorruzione, realizzino forme di consultazione con il coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni portatrici di interessi collettivi in occasione dell'elaborazione/aggiornamento del proprio Piano.

Il PNA prevede che, al fine di disegnare un'efficace strategia anticorruzione, le amministrazioni debbono realizzare forme di consultazione, con il coinvolgimento di cittadini e di organizzazioni portatrici di interessi collettivi, ai fini della predisposizione del PTPCT, 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 PTPCT e in sede di valutazione della sua adeguatezza, anche quale contributo per individuare le priorità di intervento.

Allo scopo di rendere il contenuto del piano anticorruzione maggiormente aderente al contesto esterno e ai mutamenti di scenario, vanno pertanto poste in essere consultazioni con i soggetti portatori di interessi collettivi inerenti le finalità istituzionali dell'istituzione scolastica.

Gli *stakeholder* vanno individuati nelle seguenti categorie di soggetti i cui interessi sono oggetto delle attività dell'amministrazione:

- nelle associazioni rappresentative dei genitori:
- nelle rappresentanze studentesche (è opportuno che i rappresentanti siano individuati dalle consulte studentesche);
- i soggetti rappresentativi degli operatori economici che entrano in contatto con le istituzioni scolastiche (in considerazione del fatto che le scuole pongono essenzialmente in essere contratti sotto soglia, particolare considerazione andrà prestata alle associazioni di piccoli imprenditori).

In questo ambito è stata acquisita, in passato, un'unica segnalazione pervenuta da parte dell'Associazione Consumatori Utenti delle Marche con la richiesta che le istituzioni scolastiche provvedessero a organizzare giornate della trasparenza e soprattutto ad avviare iniziative finalizzate alla promozione della legalità e alla lotta alla corruzione. Fermo restando il rispetto dell'autonomia scolastica e, dunque, l'impossibilità, per l'amministrazione, di indicare tassativamente ed esaustivamente alle istituzioni scolastiche le singole iniziative da assumere, l'Ufficio Scolastico Regionale richiama l'attenzione delle stesse sulla necessità e opportunità di promuovere momenti e occasioni di confronto pubblici sul servizio offerto, sull'ottemperanza degli obblighi di trasparenza e l'attivazione di misure anticorruzione, aperti al coinvolgimento dei rappresentanti delle associazioni riconosciute a livello territoriale e nazionale e dei soggetti della società civile e a organizzare o aderire a iniziative nei seguenti campi, che sono certamente ascrivibili alla prevenzione della corruzione e alla promozione della trasparenza, allo scopo di sensibilizzare gli alunni sull'estrema importanza di queste tematiche:

- Educazione alla cittadinanza;
- Educazione alla legalità;
- Educazione finanziaria.

Attività che devono consistere o prevedere incontri con qualificati rappresentanti della società civile (magistrati, docenti universitari, imprenditori, componenti di associazioni di categoria o di tutela dei consumatori) ed essere preceduti da una parte più propriamente didattica che consenta di sensibilizzare preventivamente gli alunni.

Le scuole marchigiane sono peraltro annualmente già coinvolte in numerose iniziative di educazione alla cittadinanza e alla legalità o di educazione finanziaria predisposte dal sistema nazionale o promosse a livello regionale o territoriale da varie istituzioni, come, per esempio, progetti promossi d'intesa tra Ministero dell'Istruzione e Parlamento ("Testimoni di diritti",

"Lezioni di Costituzione", "Vorrei una legge che…", "Giornata di formazione a Montecitorio"), con la Banca d'Italia o con altre istituzioni pubbliche e organizzazioni non profit aderenti alla Carta d'intenti per "l'Educazione economica come elemento di sviluppo e crescita sociale".

Anche in occasione dell'aggiornamento del presente Piano, l'Ufficio scolastico regionale ha promosso, nel proprio sito, nel mese di aprile 2022, una consultazione pubblica per recepire osservazioni e proposte dei soggetti portatori di interessi. Nessuna segnalazione risulta pervenuta ai fini dell'aggiornamento del Piano. Ulteriori modalità di raccordo e interlocuzione con gli *stakeholder* stessi andranno individuate in incontri di dimensione provinciale.

Per raccogliere informazioni in merito, i soggetti interessati possono in ogni caso scrivere al seguente indirizzo di posta elettronica: drma.responsabileprevenzionecorruzione@istruzione.it.

# 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 PTPCT.

I dirigenti di ambito territoriale, anche in qualità di referenti della prevenzione della corruzione, interpellati i dirigenti scolastici del territorio provinciale di competenza, sono richiesti di inviare al responsabile della prevenzione della corruzione una relazione, entro il 15 novembre di ciascun anno, contenente lo stato di attuazione delle misure previste.

È necessario altresì acquisire dati quantitativi in ordine alle misure adottate per la prevenzione della corruzione, come, a titolo esemplificativo, le informazioni relative:

- all'avvenuta rotazione del personale nelle aree a rischio di corruzione;
- al numero di contratti di appalto stipulati nelle scuole con l'indicazione del numero di essi aggiudicati dopo una valutazione comparativa di più offerte;
- al numero di controlli a campione e alla loro consistenza percentuale sul totale delle posizioni da verificare.

In base a quanto sopra esposto, l'Ufficio Scolastico Regionale per le Marche ha promosso un monitoraggio per verificare il grado di osservanza degli obblighi in materia di trasparenza e delle misure di prevenzione e riduzione del rischio corruttivo attuate i cui risultati sono pubblicati nella sezione Amministrazione Trasparente - "altri contenuti" del sito istituzionale dell'ufficio.

Il monitoraggio ha dato atto di un discreto grado di osservanza delle misure in tema di trasparenza e di prevenzione della corruzione. In particolare, si era riscontrato un livello di adempimento sostanzialmente buono. La quasi totalità delle scuole che avevano risposto al questionario pubblica, infatti, i dati concernenti la struttura organizzativa della scuola, i bilanci e i dati sulla tempestività dei pagamenti. Molto elevate le percentuali di pubblicazione degli estremi di conferimento o autorizzazione degli incarichi e i relativi curricula (meno elevata la pubblicazione delle cause di inconferibilità e incompatibilità), dei tassi di assenza, dei contratti integrativi di istituto e del bonus docenti, i criteri di attribuzione e la percentuale dei beneficiari e dei bandi di gara relativi all'affidamento di contratti. Scarsa pratica della rotazione delle mansioni per carenza di personale tout court o di personale specializzato.

Si erano peraltro rilevate alcune criticità: elevata percentuale di non pubblicazione dei criteri di erogazione di contributi e vantaggi economici, dei criteri e rilievi degli organi di controllo (forse giustificata da assenza di rilievi), delle carte dei servizi e dei dati sui pagamenti effettuati, basso ricorso alle convenzioni CONSIP. Una minoranza di scuole non pubblica l'elenco delle tipologie di procedimenti di propria competenza, i dati relativi alle procedure contrattuali messe in essere né i dati relativi a consulenti e collaboratori. Si registrava pertanto, la necessità, in ogni caso, di un richiamo all'ottemperanza degli obblighi fissati.

Per i risultati completi della rilevazione è possibile consultare la sezione Amministrazione Trasparente – Altri Contenuti del sito istituzionale dell'Ufficio Scolastico Regionale per le Marche.

Dall'esame comparativo delle risultanze di tale rilevazione e di una prossima analoga iniziativa in programma per la situazione nell'anno 2022 sarà possibile verificare eventuali progressi nell'attuazione delle misure in questione e, di conseguenza adottare eventuali misure di correzione. Si ritiene in ogni caso utile introdurre moduli di formazione su queste materie nella programmazione delle reti d'ambito da destinare ai dirigenti scolastici e ai DSGA delle scuole della regione.

# 10 IPOTESI DI CRONOPROGRAMMA PTPCT 2022-24

| ATTIVITÀ | AZIONI | 2022 | | | | | | | | | 2023 | | | | | | | | | | | | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Apr. | Mag. | Giu. | Lug. | Ago. | Sett. | Ott. | Nov. | Dic. | Gen. | Feb. | Mar. | Apr. | Mag. | Giu. | Lug. | Ago. | Sett. | Ott. | Nov. | Dic. | Gen. |
| Predisposizione del PTPCT | 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 legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti (par. B1.1.3 Allegato 1; Tavola 14) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

ISTITUTO COMPRENSIVO G. LEOPARDI - AOO - PR. E. N. 0012471 DEL 07/08/2023 - I.1

| ATTIVITÀ | AZIONI | 2022 | | | | | | | | | 2023 | | | | | | | | | | | | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Apr. | Mag. | Giu. | Lug. | Ago. | Sett. | Ott. | Nov. | Dic. | Gen. | Feb. | Mar. | Apr. | Mag. | Giu. | Lug. | Ago. | Sett. | Ott. | Nov. | Dic. | Gen. |
| ALTRE INIZIATIVE | Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Le scuole paritarie | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Aggiornamento del PTPCT | Predisposizione | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Consultazione | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Adozione | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |