



Ministero dell'Istruzione

Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia

Via Polesine , 13 – 20139 Milano

**PIANO TRIENNALE
PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
E PER LA TRASPARENZA**

2020 – 2022

Revisione 31 gennaio 2020

Applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla Legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 – D.M. n. 303 del 11 maggio 2016 recante l'individuazione dei Responsabili della prevenzione della corruzione per le istituzioni scolastiche – D.M. n. 325 del 26 maggio 2017 recante l'individuazione dei Responsabili della prevenzione della corruzione e per la trasparenza per le istituzioni scolastiche

SOMMARIO

0.	INTRODUZIONE ALLA REVISIONE 2020	4
1.	IL PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA NELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE	6
1.1	Iter normativo	6
1.2	Cos'è il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza	7
1.3	Il processo di approvazione del P.T.P.C.T	8
1.4	Entrata in vigore, validità ed aggiornamenti	8
1.5	Quali responsabilità per chi non pubblica il piano	9
1.6	Gli obiettivi	9
1.7	I destinatari	10
2.	GLI ATTORI DELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE	11
2.1	L'organo di indirizzo politico	11
2.2	Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT): ruolo e poteri	12
2.2.1	Le responsabilità del RPCT	15
2.3	I referenti della prevenzione della corruzione e della trasparenza	16
2.3.1	Collegamento tra il PP e il PTPCT per le attività svolte dai dirigenti amministrativi/ Referenti del RPCT e dai dirigenti tecnici per l'attuazione del Piano	17
2.4	Il gruppo di lavoro di supporto	17
2.5	I dirigenti scolastici	18
2.5.1	Le responsabilità dei dirigenti scolastici	19
2.5.2	Il collegamento tra prevenzione della corruzione e obiettivi degli incarichi individuali dei Dirigenti scolastici	20
2.6	I dipendenti delle istituzioni scolastiche: personale docente e ATA	21
2.6.1	La responsabilità dei dipendenti	22
2.7	I collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo dell'amministrazione scolastica	22
2.7.1	La responsabilità dei collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo	23
2.8	Gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV)	23
2.9	Gli organi di controllo: revisori dei conti, servizio ispettivo	23
3.	L'OGGETTO E IL CONTESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	24
3.1	La Legge 190/2012	24
3.2	Il concetto di corruzione nella disciplina della L. 190/2012	26
3.3	Il contesto normativo di riferimento	26
4.	LA GESTIONE DEL RISCHIO	28
4.1	La gestione del rischio: processo e approccio metodologico	30
4.2	L'analisi e la definizione del contesto	32
4.2.1	Analisi del contesto esterno	33
4.2.2	Analisi del contesto interno	43
4.3	Identificazione del rischio: le aree di rischio e i processi	58
4.4	I processi "a rischio" nelle istituzioni scolastiche	58
4.5	La mappatura dei processi e il Registro dei Rischi	59
4.6	L'Analisi e la valutazione del rischio	63
4.7	Il trattamento del rischio	66
4.8	Il monitoraggio e reporting	67

5.	MISURE GENERALI FINALIZZATE ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA	68
5.1	La trasparenza	68
5.1.1	Pubblicazione dei dati e delle informazioni in “Amministrazione Trasparente”	70
5.1.2	L’accesso civico	71
5.1.3	Le iniziative di comunicazione della trasparenza	73
5.1.4	Il Responsabile dell’Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA)	78
5.1.5	Trasparenza nelle gare	79
5.2	Adozione di misure per la tutela del whistleblower	79
5.3	Strategie e iniziative di formazione in tema di anticorruzione	83
5.3.1	Formazione dei Dirigenti scolastici	84
5.3.2	Formazione del personale amministrativo (DSGA)	85
5.3.3	Formazione dei docenti	85
5.4	Protocolli afferenti l’area di “Affidamento di lavori, servizi e forniture”	86
5.4	Pubblicazione nel sito web istituzionale delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi	87
6.	ALTRE MISURE	88
6.1	Le attività di educazione alla legalità: contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata	88
6.2	Formazione di commissioni.....	95
6.3	Le scuole paritarie	95
6.3.1	La rete regionale delle scuole paritarie.....	96
6.3.2	Il piano di verifiche della parità	96
7.	INDIVIDUAZIONE DEGLI ATTORI ESTERNI ALL’AMMINISTRAZIONE CHE HANNO PARTECIPATO ALLA PREDISPOSIZIONE DEL PIANO NONCHÉ DEI CANALI E DEGLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE	97
8.	IL COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDERS INTERNI ED ESTERNI: L’ATTIVITÀ DI CONSULTAZIONE	98
8.1	La consultazione on-line	99
8.2	I risultati dell’attività di consultazione	103
8.3	Le iniziative programmate per rafforzare il coinvolgimento degli Stakeholders interni ed esterni	104
9.	IL MONITORAGGIO SULL’ATTUAZIONE DEL PIANO	105
9.1	Risultanze del monitoraggio 2018 sull’attuazione del piano	106

Allegato 1: ELENCO DIRIGENTI SCOLASTICI IN SERVIZIO NELLE SCUOLE STATALI DELLA LOMBARDIA RESPONSABILI DELLA TRASMISSIONE E DELLA PUBBLICAZIONE DEI DOCUMENTI, DELLE INFORMAZIONI E DEI DATI A.S. 2019/20

Allegato 2: MODULO PER LA RICHIESTA DI RIESAME ACCESSO CIVICO

Allegato 3: ELENCO DEI NOMINATIVI DEI SOGGETTI (RASA) PREPOSTI ALL’ISCRIZIONE E ALL’AGGIORNAMENTO DEI DATI NELL’ANAGRAFE UNICA DELLE STAZIONI APPALTANTI (AUSA)

Allegato 4: ANALISI E VALUTAZIONE DEI RISCHI WORK IN PROGRESS

Allegato 5: VADEMECUM SU OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE TRASPARENZA

Allegato 6: MODELLO DI PATTO DI INTEGRITÀ

0. INTRODUZIONE ALLA REVISIONE 2020

Con la delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac) 430/2016, recante 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", la disciplina della prevenzione della corruzione all'interno della Pubblica Amministrazione ha trovato definitiva attuazione anche nelle Istituzioni Scolastiche.

La pubblicazione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione regionale (PTPC) nel giugno 2016 e la successiva emanazione dal parte del Direttore Generale - Responsabile per la Prevenzione della Corruzione per tutto il sistema scolastico lombardo - di note esplicative relative agli obblighi connessi, in particolare, alla trasparenza ha finalmente determinato la consapevolezza, in tutti gli attori del sistema, del definitivo coinvolgimento delle scuole nei processi di prevenzione della corruzione e degli obblighi conseguenti in carico, particolarmente, ai Dirigenti scolastici.

A fronte di questo nuovo scenario l'USR Lombardia ha messo in campo una strategia complessivamente finalizzata a:

- costruire le premesse per un'adesione "convinta" da parte di tutti gli attori del sistema alla "cultura dell'anticorruzione", a partire dalla condivisione dei concetti fondamentali della strategia nazionale promossa dalla L. 190/2012. Si è ritenuto e si ritiene, infatti, necessario lavorare per promuovere un diffuso consenso, in particolare da parte dei Dirigenti scolastici, sulle premesse e le finalità di tale strategia anche al fine di evitare un approccio puramente "adempitivo";
- effettuare l'analisi del rischio partendo dalla mappatura dei processi, al fine di pianificare e mettere in opera le azioni di prevenzione, di protezione, di monitoraggio e di controllo dei possibili fenomeni corruttivi verificabili nel sistema scolastico;
- fornire indicazioni operative il più possibile univoche agli operatori – Dirigenti scolastici e Direttori amministrativi delle scuole (DSGA) - intorno agli obblighi normativi.

L'aggiornamento del PTPCT 2020 – 2022 evidenzia le implementazioni attuate nel corso del 2019 e disegna la strategia di intervento per il 2020 che, partendo dalla scelta complessiva di privilegiare le attività di formazione del personale al fine di promuovere, in tutti gli attori del mondo scolastico lombardo, una sempre più diffusa cultura di integrità professionale, prevede l'attivazione di percorsi formativi dedicati anche al personale scolastico – docente e personale ATA - in servizio e in formazione iniziale.

Anche alla luce delle attività messe in campo dall'USR Lombardia nel primo periodo di applicazione del PTPCT 2019/21, viene redatto il presente aggiornamento del Piano, realizzato sulla base delle indicazioni fornite dal PNA 2019 (delibera ANAC n. 1064 del 13/11/2019) che, previa adozione del Ministro dell'Istruzione, sarà vigente dal 31 gennaio 2020.

Tale aggiornamento si concretizza nelle seguenti azioni:

1. la revisione complessiva del testo con l'aggiornamento alla situazione presente - alla data del 31 gennaio 2020 - di dati, informazioni, indicazioni organizzative (come, ad esempio: tutti i dati del sistema scolastico regionale, le priorità strategiche dell'USR, l'elenco nominativo dei referenti provinciali, le attività di educazione alla legalità);
2. l'aggiornamento della sezione "Anticorruzione e trasparenza", necessario a seguito dell'emanazione della Delibera ANAC n. 215 del 2019 che individua, ampliando rispetto al passato, le fattispecie riconducibili a "condotte di natura corruttiva", e a quanto indicato nel Piano Nazionale Anticorruzione 2019, con l'indicazione dei Dirigenti scolastici quali Responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati (Allegato 1).
3. L'inserimento dello stato di avanzamento e degli esiti dell'attività realizzata, nell'ambito dei gruppi di lavoro, studio e ricerca dei dirigenti scolastici, relativamente al Processo di gestione del rischio e, in particolare, alla mappatura e all'individuazione/analisi/ponderazione del rischio.
4. L'indicazione, per ciascuna Istituzione scolastica della Lombardia, dei nominativi dei soggetti (RASA) preposti all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) istituita ai sensi dell'art. 33-ter del decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 dicembre 2012, n. 221 (Allegato 3).

1. IL PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE¹ E PER LA TRASPARENZA NELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

1.1 Iter normativo

Il modello di prevenzione disegnato dalla L. 190/2012 e dal D.Lgs. 33/2013, come modificati dal D.Lgs. 97/2016, appare improntato alla realtà tipica dei Ministeri ai quali risulta di immediata applicazione.

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

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

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

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

Il d.lgs. 97/2016 che, 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 disciplinato, più nel dettaglio, le funzioni dei diversi soggetti chiamati a svolgere un ruolo attivo nella prevenzione della corruzione e nella promozione della trasparenza.

Dal nuovo quadro normativo e, in particolare, dalle modifiche legislative di cui al d.lgs. n. 97/2016 e alla legge 190/2012, con specifico riferimento al ruolo del Responsabile per la prevenzione della

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.

corruzione e della trasparenza, viene in evidenza la centralità e la specifica responsabilità della sua figura rispetto alla funzione di controllo e vigilanza sull'osservanza del Piano, sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, sulla promozione e attuazione della trasparenza quale misura che caratterizza tutta l'attività dell'amministrazione, finalizzata a prevenire la corruzione e, più in generale, qualsiasi situazione che possa provocare maladministration.

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

Particolare attenzione è dedicata alle indicazioni di cui alla delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016 recante l'adozione delle "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".

A seguito di tale attribuzione, sono stati ridefiniti i compiti del RPCT che quindi, oltre a curare l'elaborazione della proposta di Piano per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza in ambito regionale, avvalendosi della collaborazione dei referenti di ambito territoriale e dei dirigenti scolastici del territorio, e a garantire il controllo sull'attuazione delle misure ivi contenute, assicura la trasparenza dell'agire delle Istituzioni scolastiche.

1.2 Cos'è il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT)

Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (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 P.T.P.C.T rappresenta, quindi, lo strumento attraverso il quale l'amministrazione descrive il "processo" finalizzato ad implementare una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo ovvero all'individuazione e all'attivazione di azioni, ponderate e coerenti tra loro capaci di ridurre significativamente il rischio di comportamenti corrotti. Esso, quindi, è frutto di un processo di analisi del fenomeno stesso e di successiva identificazione, attuazione e monitoraggio di un sistema di prevenzione della corruzione.

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

Nella sezione dedicata alla trasparenza il Piano fornisce indicazioni sull'attuazione dell'istituto dell'accesso civico, semplice e generalizzato, e del contesto organizzativo dedicato alla realizzazione

dei suddetti istituti. Descrive, altresì, il sistema di monitoraggio relativo alla corretta strutturazione e all'aggiornamento della sezione Amministrazione Trasparente dei siti web delle Istituzioni scolastiche, soffermandosi sugli obblighi di pubblicazione, anche in considerazione del nuovo Regolamento UE n. 679/2016, noto come GDPR, sulla tutela dei dati personali.

1.3 Il processo di approvazione del P.T.P.C.T.

La proposta di PTPCT è sottoposta dal responsabile individuato ai sensi del comma 7, entro il 31 gennaio di ogni anno, all'Organo di indirizzo politico per l'adozione. Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza, dunque, è adottato annualmente dall'Organo di indirizzo politico con una valenza triennale. Ogni anno, il PTPCT è comunque sottoposto ad aggiornamento, 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.

Una volta adottato, tutte le Amministrazioni sono tenute a pubblicare il testo del Piano sul proprio sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente" area "Altri contenuti > Corruzione".

Nello specifico dell'Usr per la Lombardia, il Piano è pubblicato nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'Ufficio scolastico regionale, raggiungibile all'indirizzo <http://usr.istruzione.lombardia.gov.it/>; il Piano è linkato dal sito del Ministero dell'Istruzione e da quelli di ogni istituzione scolastica.

L'adozione del piano ed i suoi aggiornamenti sono comunicati tramite pubblicazione sul sopra richiamato sito web, nella sezione "In evidenza" della Home page.

1.4 Entrata in vigore, validità ed aggiornamenti

Il PTPCT, entra in vigore successivamente all'approvazione da parte dell'Organo di indirizzo politico, ha una validità triennale ed è aggiornato entro il 31 gennaio di ciascun anno, in ottemperanza di quanto previsto dall'art. 1, comma 8, della Legge n. 190/2012.

L'aggiornamento del PTPCT tiene conto dei seguenti fattori:

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

- 4) le modifiche intervenute nelle misure predisposte dall'Autorità per prevenire il rischio di corruzione.

Come previsto dall'art. 1, comma 10, della Legge n. 190/2012, il 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.

Il presente PTPCT ha validità triennale ed è riferito al periodo 2020 – 2022.

1.5 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.

1.6 Gli 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 ed in linea con le diverse disposizioni di Legge ed 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 ad impegnarsi attivamente e costantemente nell'attuare le misure di contenimento del rischio previste nel documento;
- assicurare la correttezza dei rapporti tra le istituzioni scolastiche e i soggetti che con la stessa intrattengono relazioni di qualsiasi genere, anche verificando eventuali situazioni che potrebbero dar luogo al manifestarsi di situazioni di conflitto d'interesse.

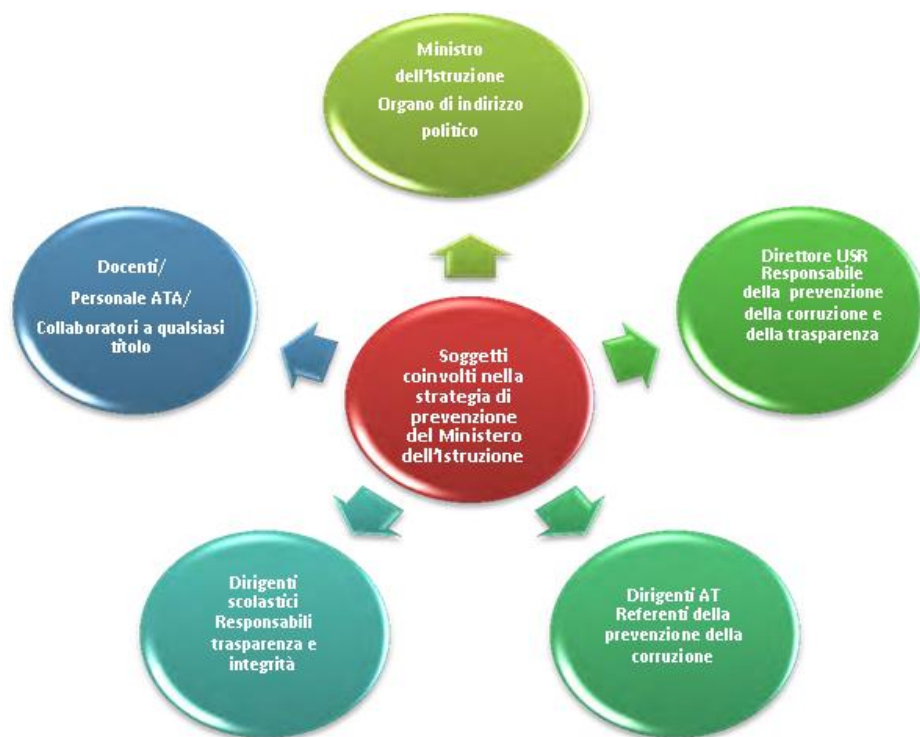
1.7 I destinatari

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

La violazione delle misure di prevenzione integra, anche a norma dell'articolo 8 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (decreto del presidente della repubblica 16 aprile 2013, n. 62 "*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*"), comportamenti contrari ai doveri d'ufficio ed è fonte di responsabilità disciplinare.

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

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



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

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

Tutto il personale del comparto scuola e i collaboratori a qualsiasi titolo, sono tenuti al rispetto delle direttive e delle prescrizioni nel PTPCT. Ciò 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 Corruzione²;
- adotta, entro il 31 gennaio di ogni anno, il PTPCT e i suoi aggiornamenti (articolo 1, comma 8);
- 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 (RPCT): ruolo e poteri

Il PNA riassume i compiti e le funzioni dei soggetti che concorrono alla prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione e, relativamente al Responsabile della prevenzione, specifica che questo svolge i compiti indicati nella L. 190/2012 e specificati nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1 del 2013.

La Legge affida al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza 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. In merito alla trasparenza, specifica gli obblighi di pubblicazione, i tempi e le responsabilità correlate al mancato aggiornamento o alla cattiva manutenzione della relativa sezione dei siti web istituzionali. Descrive, altresì, i diversi tipi di accessi civici, chiarendone le differenze.

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

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

Fine ultimo dell'attività del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza è, pertanto, l'individuazione, nell'ambito del PTPCT, di azioni e misure organizzative, tra cui quelle di trasparenza, volte a prevenire situazioni di corruzione nonché il monitoraggio dell'attuazione di tali azioni. Il Responsabile non ha una funzione di gestione né di repressione di fattispecie di corruzione,

² Con DM 303 del 11 maggio il Ministro pro tempore ha individuato i Direttori generali degli USR e i dirigenti coordinatori delle Regioni l'Umbria, il Friuli Venezia Giulia, il Molise e la Basilicata quali Responsabili della prevenzione della corruzione (RPC) per le istituzioni scolastiche statali di rispettiva competenza territoriale. Con Decreto Ministeriale n. 325 del 26/5/2017 i RPC sono stati nominati anche responsabili della trasparenza nelle istituzioni scolastiche.

se verificatesi nell'ambito di competenza, ma il suo scopo è quello di agire sui modelli comportamentali di tutto il personale scolastico al fine di prevenire il sorgere di fenomeni corruttivi attraverso la pianificazione degli interventi.

In sostanza, quindi, al Responsabile sono riconosciute le seguenti attribuzioni in riferimento all'art.1 della L.190/2012:

- elaborare la proposta di piano della prevenzione, che deve essere adottato dall'organo di indirizzo politico entro il 31 gennaio di ogni anno (co. 8);
- verificare l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità (co. 10, lett. a);
- proporre modifiche al piano in caso di accertamenti di significative violazioni o di mutamenti dell'organizzazione (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 (co. 8);
- 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 (co. 10, lett. c);
- pubblicare, entro il 15 dicembre di ogni anno, sul sito web dell'amministrazione, anche sulla base delle indicazioni provenienti dall'ANAC, una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette 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 ove riscontri, nello svolgimento della sua attività, dei fatti che possano presentare una rilevanza disciplinare, ne informa tempestivamente il dirigente dell'ufficio a cui il dipendente è addetto e l'ufficio procedimenti disciplinari, affinché possa essere avviata con tempestività l'azione disciplinare.

Nel caso in cui il Responsabile riscontri fatti che possano dar luogo a responsabilità amministrativa, presenta tempestiva denuncia alla competente procura della Corte dei conti affinché venga accertato l'eventuale danno erariale.

Infine, qualora venisse a conoscenza di fatti che costituiscano notizia di reato, deve procedere a denunciarne l'esistenza alla Procura della Repubblica o a un ufficiale di polizia giudiziaria con le mo-

dalità previste dalla Legge (articolo 331 c.p.p), dandone tempestiva notizia all'ANAC.

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

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

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

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

È infine competente in ordine al riesame delle richieste di accesso civico, semplice e generalizzato, in caso di inerzia o diniego di ostensione da parte del Dirigente scolastico detentore degli atti/documenti rispetto ai quali si è chiesto l'accesso.

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 e della trasparenza.

Il comma 12 del medesimo articolo 1 prevede inoltre una forma più generale di responsabilità dirigenziale, disciplinare e amministrativa (per danno erariale e per danno all’immagine della PA) che si realizza nel caso in cui venga commesso, all’interno dell’apparato Ministeriale, un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, a meno che il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza non provi:

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

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

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

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

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

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

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

2.3 I referenti della prevenzione della corruzione e della trasparenza

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

I referenti sono chiamati a concorrere, insieme al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio loro preposti, a fornire le informazioni richieste per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e a formulare specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo e al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti.

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

Struttura organizzativa	Referente
AT BERGAMO	Dott.ssa Patrizia GRAZIANI
AT BRESCIA	Dott. Giuseppe BONELLI
AT COMO	Dott. Roberto PROIETTO
AT CREMONA	Dott. Fabio MOLINARI (Reggente)
AT LECCO	Dott. Luca VOLONTÈ
AT LODI	Dott. Yuri COPPI
AT MANTOVA	Dott. Giuseppe BONELLI (Reggente)
AT MILANO	Dott. Marco BUSSETTI
AT MONZA e BRIANZA	Dott. Mavina PIETRAFORTE
AT PAVIA	Dott.ssa Letizia AFFATATO
AT SONDRIO	Dott. Fabio MOLINARI (Reggente)
AT VARESE	Dott. Giuseppe CARCANO

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 il territorio di rispettiva competenza:

- sono tenuti al rispetto degli obblighi previsti dalla Legge anticorruzione e successivi provvedimenti attuativi;
- supportano il RPCT nella definizione delle metodologia di identificazione, valutazione, gestione e monitoraggio dei rischi e controlli;
- collaborano all'individuazione delle attività ,maggiormente espòste al rischio corruttivo e ne curano la successiva attuazion ;
- assicurano il miglioramnto continuo dei presidi di controllo in essere adottando azioni di efficientamento a parità di controlli segnalano tempestivamente il manifestarsi di nuovi rischi;
- facilitano i flussi informativi nei confronti del RPCT da e verso le Istituzioni scolastiche,
- attestano periodicamente il recepimento e il rispetto dei protocolli e delle misure previste dal PTPCT;
- sensibilizzano le istiutuzioni scolastiche nell'applicazione delle disposizioni del PTPCT;
- operano con il RPCT per esigenze formative nei confronti del personale delle Istituzioni scolastiche.

2.3.1 Collegamento tra il PP e il PTPCT per le attività svolte dai dirigenti amministrativi/Referenti del RPCT e dai dirigenti tecnici per l'attuazione del Piano

Relativamente agli obiettivi di collegamento con gli strumenti di programmazione, gestione e controllo, è previsto il collegamento tra il Piano della Performance e il presente PTPCT, per le attività svolte dai dirigenti amministrativi e tecnici, attraverso l'attribuzione di uno specifico obiettivo inerente alle azioni volte a supportare le istituzioni scolastiche per garantire l'attuazione delle misure di anticorruzione e di trasparenza previste nel Piano.

2.4 Il gruppo di lavoro di supporto

Con decreto direttoriale AOODRLO n. 23291 del 2 dicembre 2016 è stato costituito un gruppo di lavoro con funzione di supporto al RPCT. In particolare, il gruppo ha funzioni di studio, di programmazione, di coordinamento delle azioni e iniziative e supporto alle scuole nell'attuazione degli adempimenti previsti nel Piano. La composizione del suddetto gruppo è stata rinnovata con D.D. prot. 1839 del 25 giugno 2019 e risulta, attualmente, così composto:

- Gallo Franco – Coordinatore servizio tecnico ispettivo presso l'USR Lombardia
- Patrizia Graziani – Dirigente A.T. Bergamo
- Maria Amodeo – Dirigente scolastico
- Vincenza Maria Berardi – Dirigente scolastico USR Lombardia – staff D.G.
- Maria Teresa Callipo – Dirigente scolastico
- Anna Lamberti – Dirigente scolastico

- Daniela Colombo – Dirigente scolastico in quiescenza
- Agostino Miele – Dirigente scolastico in quiescenza
- Sebastiano Fotia – DSGA
- Alessia Stefania Foti – Assistente amministrativa USR Lombardia

I componenti del gruppo di lavoro sopraindicati collaborano con il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza al fine di integrare e aggiornare il PTPCT delle scuole della Lombardia, nonché di fornire tutto il necessario supporto ai fini dell'attuazione degli adempimenti da parte delle stesse, nel rispetto delle scadenze previste dalla normativa vigente.

Il gruppo di lavoro, che potrà avvalersi della collaborazione di esperti esterni, ha una composizione che garantisce il contributo dei diversi attori del sistema scolastico, per un confronto sui temi dei rischi di corruzione, dei relativi rimedi preventivi e della trasparenza: Dirigenti amministrativi e tecnici, Dirigenti scolastici, Direttore dei servizi generali amministrativi, Personale ATA della scuola.

2.5 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 RPCT, secondo un processo bottom-up in sede di formulazione delle proposte e top-down per la successiva fase di verifica ed applicazione.³

Da questa affermazione si evince 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, con riferimento alla singola istituzione scolastica, anche attraverso la partecipazione alle conferenze di servizio appositamente convocate dal RPCT e ad altre forme di coinvolgimento più oltre descritte:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- ottemperano agli obblighi di pubblicazione nella sezione Amministrazione trasparente del sito web istituzionale, garantendo completezza e correttezza alla pubblicazione di dati, informazioni e atti, nel rispetto del D.Lgs.n. 196/2003, del Regolamento UE 2016/679 e del D.Lgs.n. 101/2018 ;
- 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;

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

- osservano le misure contenute nel PTPCT (articolo 1, comma 14, della L. n. 190 /2012);
- sono responsabili della pubblicazione e dell'esibizione dei documenti che detengono, delle informazioni e dei dati (vedi Allegato 1) e, in quanto tali, curano, tra l'altro, la corretta manutenzione della sezione "Amministrazione Trasparente" presente sul sito web della Istituzione Scolastica;
- collaborano con l'RPCT e i referenti provinciali per l'analisi del contesto e l'individuazione dei rischi su base territoriale;
- designano il Responsabile della stazione appaltante (RASA) e comunicano il nominativo al RPCT tramite piattaforma Requs;
- si pronunciano in ordine alle richieste di accesso civico e ne controllano e assicurano la regolare attuazione;
- includono, negli avvisi relativi ad ogni procedura negoziale per l'acquisto di beni e servizi e per l'affidamento di lavori pubblici, il patto di integrità e prevedono che il mancato rispetto delle clausole contenute in tale passo costituisca causa di esclusione dalla gara;

Tutti i dirigenti scolastici devono:

- monitorare le attività e garantire il rispetto dei tempi procedurali, costituente elemento sintomatico del corretto funzionamento amministrativo;
- segnalare, tempestivamente, qualsiasi altra anomalia accertata adottando, laddove possibile, le azioni necessarie per eliminarle oppure proponendole al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza o al Referente, ove non rientrino nella competenza dirigenziale;
- proporre al RPCT o al Referente i dipendenti da inserire nei diversi corsi del programma di formazione "anticorruzione";
- segnalare al RPCT o al Referente ogni evento o dati utili per l'espletamento delle proprie funzioni;
- collaborare con il Referente alla predisposizione della relazione annuale sui risultati del monitoraggio e delle azioni;
- pubblicare nel sito web della propria istituzione scolastica, entro il 31 gennaio di ogni anno, i dati relativi all'anno precedente riguardanti la struttura proponente, l'oggetto del bando, l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte, l'aggiudicatario, l'importo di aggiudicazione, i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura, l'importo delle somme liquidate (art. 1, comma 32, L. 190/2012 e art. 33 D.Lgs.n. 33/2013).

2.5.1 Le responsabilità dei Dirigenti scolastici

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 ri-

sponde in egual misura.

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

2.5.2 Il collegamento tra prevenzione della corruzione e obiettivi degli incarichi individuali dei Dirigenti scolastici

Il PTPCT, 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, 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, sono 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 e il perseguimento del miglioramento della performance complessiva del sistema di istruzione regionale sulla trasparenza e la prevenzione della corruzione, si fa riferimento al Piano di miglioramento di cui al D.P.R. 80/2013 di ciascuna Istituzione scolastica. Le connessioni tra gli obiettivi della trasparenza e della prevenzione della corruzione, direttamente afferenti le istituzioni scolastiche, sono state individuate a livello regionale, inserite in ciascun incarico dei Dirigenti scolastici e sono state oggetto di valutazione da parte dei Nuclei di valutazione nell'ambito delle procedure di valutazione previste dalla D.M. n.36 del 18/08/2016.

2.6 I dipendenti delle istituzioni scolastiche: personale docente e ATA

Nonostante la previsione normativa concentri la responsabilità per il verificarsi di fenomeni corruttivi (articolo 1, comma 12, l. n. 190) in capo al responsabile e ai 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 viene assicurata attraverso l'invito a fornire informazioni rilevanti ai fini dell'anticorruzione al responsabile attraverso le procedure aperte di consultazione di volta in volta avviate. Con le attività di consultazione tutta la comunità scolastica e gli stakeholder interni ed esterni sono invitati a presentare, osservazioni e proposte al 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 (D.P.R. n. 62/2013).

Tutti i dipendenti sono tenuti:

- alla conoscenza del piano di prevenzione della corruzione a seguito della pubblicazione sul sito istituzionale nonché alla sua osservanza ed altresì a provvedere, per quanto di competenza, alla sua esecuzione;
- alla conoscenza ed all'osservanza del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al D.P.R. 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 della trasparenza e ai suoi Referenti, 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 suddetto Piano;
- a segnalare al proprio Dirigente scolastico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti o segnalare al proprio dirigente condotte che presume illecite, di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. In ogni caso risultano valide le misure previste dal presente piano, Par. 3.8, e le forme di tutela di cui all'articolo 54-bis, D.Lgs.165/2001 e ss.mm.ii.;
- laddove i dipendenti svolgano attività ad alto rischio di corruzione, a relazionare, tempestivamente al proprio dirigente in merito ad ogni eventuale anomalia riscontrata ed, altresì, al rispetto dei tempi procedurali.

2.6.1 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'art. 54 del D.Lgs.165/2001, 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 D.P.R. 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”*.

2.7 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 Ministero dell'Istruzione sono tenuti ad osservare le misure contenute nel

presente PTPCT e a segnalare le situazioni di illecito (articolo 8 del D.P.R. n.62/2013 - Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici)⁴.

2.7.1 La responsabilità dei collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo

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

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

2.8 Gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV)

Gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) offrono, nell'ambito delle proprie competenze specifiche, un supporto metodologico al RPCT e agli altri attori, con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo; fornire, qualora disponibili, dati e informazioni utili all'analisi del contesto (inclusa la rilevazione dei processi), alla valutazione e al trattamento dei rischi; favorire l'integrazione metodologica tra il ciclo di gestione della performance e il ciclo di gestione del rischio corruttivo.

2.9 Gli organi di controllo: revisori dei conti, servizio ispettivo

Come è noto, l'attuale articolazione del sistema scolastico prevede, quali organi di controllo e di vigilanza, i revisori dei conti, che vigilano sulla legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa e contabile delle scuole (art. 49, D.I. 129/2018), Regolamento recante istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'articolo 1, comma 143, della Legge 13 luglio 2015, n. 107. Il loro ruolo, anche in rapporto a quello dell'Ufficio scolastico regionale, è regolato dal menzionato D.I., in particolare dalle seguenti disposizioni:

- l'art. 23, commi 3 e 4, del D.I. n. 129/2018 prevede il coinvolgimento dell'Ufficio scolastico regionale in caso di approvazione del conto consuntivo dell'istituzione scolastica in difformità dal parere espresso dai revisori dei conti o in caso di mancata deliberazione da parte del Consiglio di istituto in merito alla sua approvazione entro quarantacinque giorni dalla sua presentazione;

⁴ L'ANAC, che ha il compito di definire criteri e modelli uniformi (ai sensi art. 54 co.5 D.Lgs. 165/2001), ha definito le prime Linee guida generali in materia con Delibera n.75 del 24/10/2013 e sta predisponendo ulteriori approfondimenti e chiarimenti in nuove Linee guida di prossima adozione.

- Il 2° comma dell'art. 53 del D.I. n. 129/2018 prevede l'invio del verbale dei revisori dei conti alle Ragionerie territoriali dello Stato; nel caso in cui il verbale medesimo contenga rilievi di carattere amministrativo contabile, sarà inviato anche all'Ufficio scolastico regionale;
- l'articolo 52, comma 5, D.I. n. 129/2018 prevede che l'USR promuova gli opportuni interventi necessari per garantire il coordinamento e l'omogeneità della funzione dei revisori dei conti.

Il servizio ispettivo, ai sensi della Direttiva ministeriale 1046/2017, concorre a realizzare le finalità e le strategie di innovazione del “Sistema nazionale di istruzione e formazione indicate nella Legge 13 luglio 2015, n. 107. In particolare “la professionalità del dirigente tecnico è finalizzata all'individuazione e alla risoluzione di anomalie, inefficienze e disfunzioni, concorrendo efficacemente al miglioramento del servizio scolastico. L'ispettore realizza la sua attività verifica e vigilanza anche nei casi di presunta corruzione del sistema scolastico, attraverso visite ispettive disposte dal Direttore generale dell'USR, in questi casi in qualità di RPCT.

Il contributo di tale figura alla realizzazione del presente PTPCT è valorizzato anche mediante:

- il coinvolgimento di una propria rappresentanza nei tavoli di lavoro territoriali finalizzati all'analisi di contesto e all'identificazione dei rischi;
- il rafforzamento diffuso delle competenze di lettura e analisi dei processi a rischio;
- l'impegno in azioni di prevenzione e formazione del personale.

3. L'OGGETTO E IL CONTESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

3.1 La Legge 190/2012

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

Al fine di dare una risposta al Paese ed un segnale positivo nella lotta contro la corruzione, il 6 novembre 2012 il Parlamento Italiano ha approvato, dopo un lungo iter parlamentare, la Legge n. 190/2012 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 inconfondibile nelle sue reali dimensioni e, secondariamente, il rispetto degli impegni che l'Italia ha assunto a livello internazionale negli ultimi anni.

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

- 1) a livello nazionale, nell’adozione del Piano nazionale di prevenzione della corruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica (di seguito denominato P.N.A.) e approvato dall’ANAC con delibera n. 72 del 11 settembre 2013. Esso fissa i principi generali (elaborati a livello nazionale e internazionale) in materia di prevenzione della corruzione e dell’illegalità nelle pubbliche amministrazioni fornendo le linee guida per l’attuazione delle politiche di prevenzione all’interno dell’Amministrazione e, quindi, per l’individuazione di specifiche misure di contrasto da attuare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Il 13 novembre 2019 con Delibera n. 1064 del 13/11/2019, l’Autorità ha approvato il PNA 2019. L’ANAC ha provveduto ad aggiornare il PNA del 2013 per tre fondamentali ragioni. In primo luogo, l’aggiornamento è stato imposto dalle novelle normative intervenute successivamente all’approvazione del PNA; in particolare, il riferimento è al D.L. 90/2014 (convertito dalla L. 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. Secondariamente la determinazione n. 12/2015 è pure conseguente ai risultati dell’analisi del campione di 1911 piani anticorruzione 2015-2017 svolta dall’Autorità; secondo ANAC “*la qualità dei PTPC è generalmente insoddisfacente*”. Infine, l’aggiornamento del PNA si è reso necessario per consentire all’Autorità di fornire risposte unitarie alle richieste di chiarimenti inoltrate dai professionisti delle pubbliche amministrazioni, nello specifico i responsabili anticorruzione.
- 2) a livello di ciascuna amministrazione, nell’adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

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

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

Le situazioni rilevanti sono, quindi, evidentemente più ampie della fattispecie penalistica, che, come noto, è disciplinata negli artt. 318, 319, 319ter c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati dal Titolo II Capo I del codice penale, ma anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite sia che tale azione abbia avuto successo, sia che rimanga a livello di tentativo.

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

3.3 Il contesto normativo di riferimento

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

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

- la Legge n. 190/2012, *"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 2019 predisposto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019.
- 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 D.Lgs.n. 39/2013 , *"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 D.Lgs.n. 165/2001, "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*";
- D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62/2013, intitolato “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”.

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

Per ciò che riguarda, nello specifico, gli Istituti, le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative che, in quanto espressamente ricomprese tra le amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1 c.2 del D.Lgs. n. 165/2001, sono destinatarie delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza richiamate, l’ANAC è intervenuta con propria Determinazione, approvata con Delibera n. 430 del 13.4.2016, pubblicata il 22.4.2016, dettando apposite Linee guida sull’applicazione della normativa in questione alle istituzioni scolastiche statali. L’istruttoria per la predisposizione delle suddette Linee guida ha dovuto tener conto dei vari interventi normativi che si sono succeduti nel corso degli ultimi anni ed, in particolare, da ultimo, della L. n. 107/2015 “Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti”, che *“hanno attribuito alle istituzioni scolastiche specifiche forme di autonomia e organizzazione, trasformato il ruolo e le funzioni della dirigenza scolastica, introducendo altresì nuove configurazioni nel rapporto tra scuole e strutture centrali e periferiche del Ministero dell’Istruzione”*.

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).

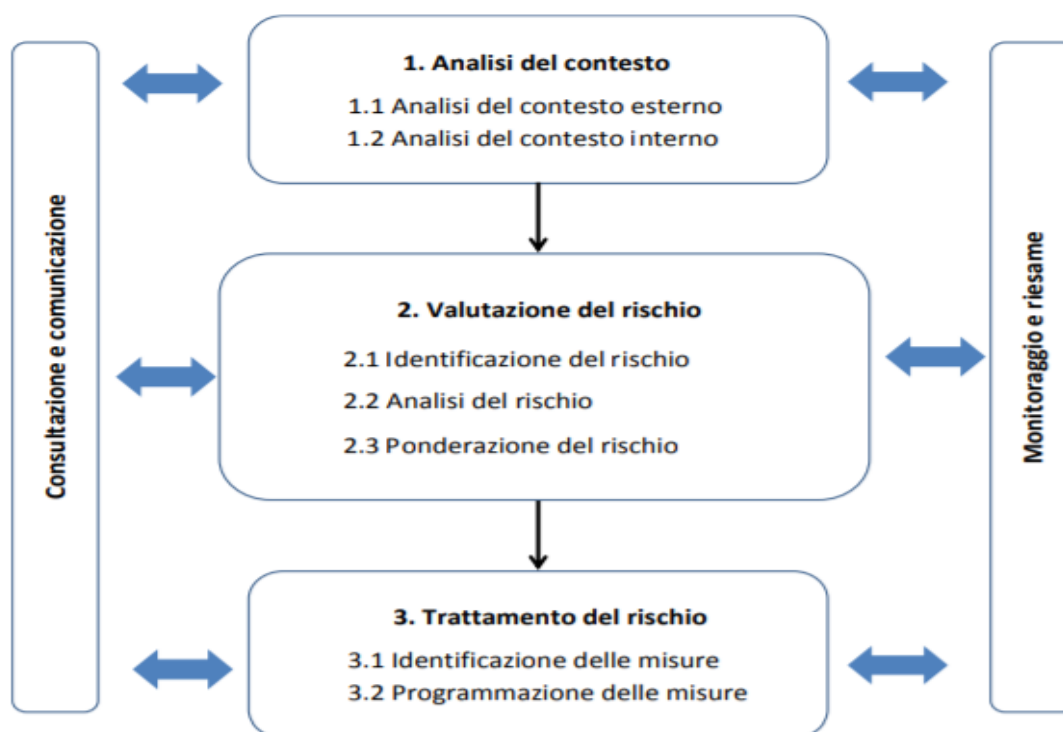
La strategia della prevenzione della corruzione si fonda sulla progettazione, realizzazione e sviluppo di un sistema di gestione del rischio di corruzione operante a livello di singola amministrazione, nel rispetto delle previsioni normative (Legge 190/2012) e degli indirizzi forniti dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA 2019). Sebbene in maniera non esplicita, infatti, la Legge 190/2012 definisce un modello di gestione del rischio partendo dalla considerazione per cui la corruzione è configurabile quale rischio al quale le Amministrazioni sono, per loro stessa natura, esposte a prescindere dall'esistenza o meno di buone prassi e comportamenti eticamente rilevanti; in più parti, il testo normativo fa riferimento all'identificazione e valutazione del rischio corruzione nonché alla ricerca e individuazione di strumenti e procedimenti idonei a contrastare fenomeni corruttivi. Su tale aspetto interviene, come accennato, il PNA che dedica particolare attenzione al configurando sistema di

gestione del rischio. Le fasi del processo di risk management nelle previsioni della L. n.190/2012 sono le seguenti:



4.1 La gestione del rischio: processo e approccio metodologico

Il percorso metodologico utilizzato nel presente PTPCT sarà quello indicato nell'allegato 1 del PNA 2019 adattato alle esigenze e alla specificità delle istituzioni scolastiche. Nel suo complesso, il processo di gestione del rischio è volto a favorire, attraverso le misure organizzative sostenibili, il buon andamento e l'imparzialità delle decisioni e dell'attività amministrativa e prevenire il verificarsi di eventi corruttivi. Il processo decisionale è implementato qualitativamente dal costante aggiornamento delle informazioni disponibili che scaturisce dalla mappatura dei processi, dall'analisi e valutazione del rischio. Allo stadio attuale, è opportuno non introdurre ulteriori misure di controlli bensì razionalizzare e mettere a sistema i controlli già esistenti nell'amministrazione evitando di implementare misure di prevenzione solo formali e migliorandone la finalizzazione rispetto agli obiettivi indicati. Il processo di gestione del rischio si sviluppa secondo una logica sequenziale e ciclica che ne favorisce il continuo miglioramento. Come indicato nel PNA 2019 "Le fasi centrali del sistema sono l'analisi del contesto, la valutazione del rischio e il trattamento del rischio, a cui si affiancano due ulteriori fasi trasversali (la fase di consultazione e comunicazione e la fase di monitoraggio e riesame del sistema). Sviluppandosi in maniera "ciclica", in ogni sua ripartenza il ciclo deve tener conto, in un'ottica migliorativa, delle risultanze del ciclo precedente, utilizzando l'esperienza accumulata e adattandosi agli eventuali cambiamenti del contesto interno ed esterno."



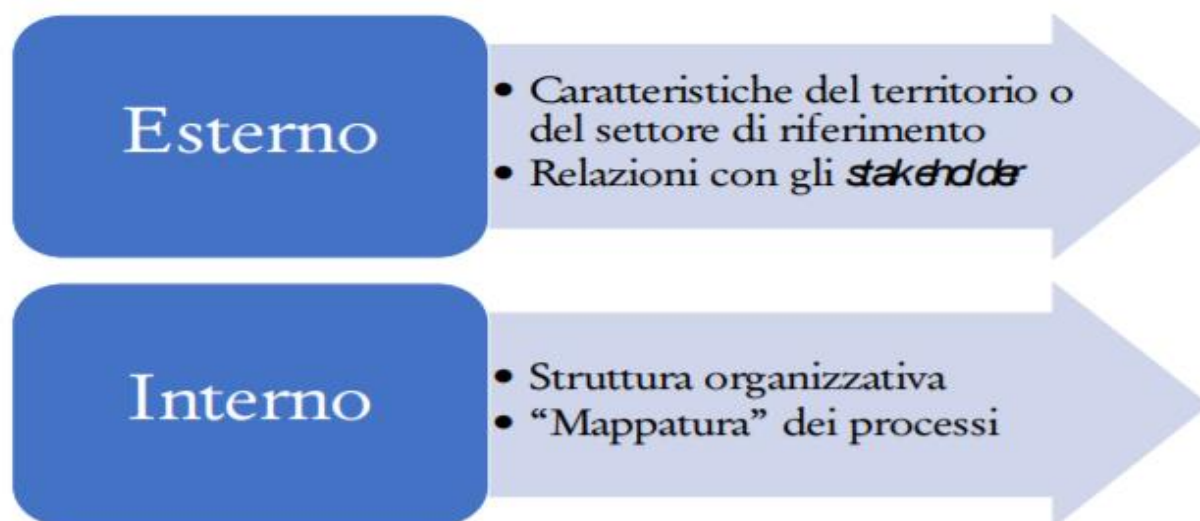
Tale procedimento va necessariamente declinato nel particolare contesto organizzativo e amministrativo nel quale si realizzano i processi propri dell'organizzazione scolastica, nell'ambito delle sue specifiche finalità, nonché collocato nella prospettiva di applicazione della normativa anticorruzione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

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

E' stato individuato, inoltre, un elenco delle principali aree di rischio delle Istituzioni scolastiche: contratti pubblici (ex affidamento di lavori, servizi e forniture), acquisizione e gestione del personale, incarichi e nomine, progettazione del servizio scolastico, organizzazione del servizio scolastico, autovalutazione dell'istituzione scolastica, sviluppo e di valorizzazione delle risorse umane, valutazione degli studenti, gestione dei locali scolastici di proprietà degli ee.ll., procedure di acquisizione di beni e servizi.

4.2 L'analisi e la definizione del contesto

Con il PNA 2019, l'ANAC riafferma che la prima fase del processo di gestione del rischio è relativa all'indagine in merito al contesto esterno ed interno. Nelle indicazioni normative l'adozione delle misure di prevenzione non può prescindere dall'analisi del contesto territoriale in cui opera l'Amministrazione e dall'osservazione della configurazione interna della stessa. A partire dalla tale riflessione, è possibile comprendere in che misura incidano sul rischio corruttivo le specificità dell'ambiente in cui si trovano le Istituzioni scolastiche della Lombardia, in termini di strutture territoriali, di dinamiche sociali, economiche e culturali e di caratteristiche organizzative interne. Le fasi dell'analisi del contesto sono:



4.2.1 Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno⁵ ha come obiettivo quello di evidenziare le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'Amministrazione scolastica opera con particolare riferimento a variabili di tipo culturale, sociali, economiche e criminologiche che incidano sul verificarsi di fenomeni corruttivi.

- POPOLAZIONE

In data 01/01/2019 la popolazione residente in Lombardia risulta pari a 10.060.574 abitanti, solo nell'ultimo anno la popolazione lombarda è cresciuta dello 0,24% (pari a 24.316 unità) e dello 0,52% nell'ultimo triennio (pari a 52.225 unità). Gli stranieri residenti in Lombardia sono 1.181.772, passando dall'8,5% del 2008 all'11,7% del 2019. Va tuttavia segnalato come, nell'ultimo triennio, si sia osservato un assestamento del fenomeno, in quanto la componente straniera è rimasta pressoché costante. La popolazione lombarda è over 65 è pari al 22,5% della popolazione, con un'età media di 44,7 anni.

- SITUAZIONE ECONOMICA

Lo scorso anno, la crescita dell'economia italiana ha segnato un rallentamento rispetto al 2017 (+0,9 per cento da +1,7 per cento) con un aumento del divario rispetto all'area dell'euro che si era invece ridotto nei due anni precedenti. Sulla performance economica italiana hanno pesato il contributo negativo della domanda estera netta (-0,1 punti percentuali, da +0,3 nel 2017) e una significativa decelerazione dei consumi che, analogamente ai principali partner europei, hanno fornito un contributo alla crescita del Pil più che dimezzato rispetto all'anno precedente (0,4 punti percentuali da 0,9 punti percentuali nel 2017). Nel primo trimestre del 2019, il Pil italiano ha registrato un aumento congiunturale pari a +0,1 per cento. Il marginale recupero è stato alimentato dal contributo positivo della domanda estera netta, mentre la componente nazionale ha fornito un apporto negativo, a causa dell'ampia contrazione delle scorte (Figura 1.4). Nel complesso, il tasso di crescita acquisito per il 2019 è nullo. Nel primo trimestre, la debolezza del Pil ha riflesso, dal lato della domanda, soprattutto la moderata crescita della spesa per consumi e delle esportazioni. Alla debolezza di queste ultime si è associata la marcata caduta delle importazioni, rendendo positiva la dinamica delle esportazioni nette. Gli investimenti sono cresciuti, sotto la spinta della componente delle costruzioni. Dal lato dell'offerta, è mancata la spinta dell'attività dei servizi (-0,2 per cento il valore aggiunto), mentre la manifattura, le costruzioni e l'agricoltura sono risultate in espansione. Un aspetto da rilevare è la crescita dell'input di lavoro, superiore a quella del Pil, segnale – insieme all'incremento degli investimenti e alla recente ripresa della fiducia – di una tendenza. Nel 2018, la spesa per

⁵ Le informazioni riportate sono tratte dal sito ISTAT (consultato nel gennaio 2020) e dall'Allegato 3 del PTPCT 2019-21 della Regione Lombardia .

consumi delle famiglie residenti è cresciuta a un ritmo significativamente inferiore rispetto al 2017 (+0,6 per cento a fronte del +1,5 per cento). Il rallentamento degli acquisti è stato relativamente più intenso per i servizi. Per i beni, la componente dei non durevoli ha registrato una contrazione, sotto la spinta della riduzione dei consumi alimentari, bevande e tabacchi. Nel 2019, in base alle stime dell'Istat, si prevede che il Pil italiano, sostenuto solo dalla domanda interna, sperimenti una decelerazione rispetto all'anno precedente, con una crescita pari allo 0,3 per cento. I consumi delle famiglie, nonostante il marginale rallentamento rispetto al 2018, costituiranno la principale componente a sostegno della crescita, favoriti dall'aumento del monte salari e, in misura contenuta, dalle misure del reddito di cittadinanza. Invece, il processo di ricostituzione dello stock di capitale rallenterebbe in misura significativa a causa del deciso peggioramento delle aspettative sui livelli produttivi dell'area euro e dell'economia italiana.

Nel secondo trimestre 2019 il numero di occupati in Lombardia, secondo le stime fornite da Istat, è pari a 4 milioni e 495 mila, 17 mila in più rispetto a un anno fa. In termini percentuali si tratta di una variazione del +0,4%, un incremento inferiore ai valori registrati nei trimestri scorsi. Se da un lato questa minore crescita potrebbe riflettere i segnali di rallentamento dell'occupazione emersi anche a livello nazionale, frutto della fase di stagnazione dell'economia, dall'altro va però sottolineato che il dato risente di un effetto statistico sfavorevole per il confronto con i livelli elevati del secondo trimestre 2018, quando si era registrato un picco nella serie storica. Il tasso di occupazione risulta sostanzialmente stabile (68,5%), sia rispetto al trimestre precedente che su base annua, rimanendo comunque ai massimi storici. Cala ancora la disoccupazione (tasso pari a 5,1%), anche se in questo trimestre la diminuzione sembra dovuta più alla minore partecipazione al mercato del lavoro (il tasso di attività scende al 72,3%) che non all'incremento dell'occupazione. Le tendenze più recenti mostrano un contributo alla crescita più elevato dell'industria rispetto ai servizi, del part-time rispetto al tempo pieno e del tempo indeterminato rispetto al lavoro a termine.

Con riferimento alla congiuntura, la situazione economica internazionale risente di un progressivo rallentamento della crescita sui mercati esteri.

La crescita economica rallenta in Europa e in particolare in Germania. Pesano sulle aspettative internazionali diversi motivi di potenziale tensione:

- il progressivo utilizzo da parte degli USA di politiche di restrizione del commercio internazionale in chiave geopolitica;
- il rallentamento della crescita di alcune aree emergenti e dei paesi in via di sviluppo.

A questi motivi di preoccupazione si sommano in Europa tensioni relative agli impatti della Brexit e delle prossime elezioni europee, nonché alle tensioni associate alle politiche di bilancio italiane.

Il quadro che emerge è quello di un peggioramento progressivo delle aspettative degli operatori economici sui mercati internazionali, che attendono di valutare se un elemento di questi fattori possa far scatenare una crisi che per ora si avverte solo come potenziale.

Il quadro internazionale ed europeo non può non avere effetti anche sull'economia lombarda. Infatti, la rilevazione congiunturale promossa da Unioncamere Lombardia congiuntamente a Regione Lombardia e Confindustria Lombardia segnala una flessione congiunturale nel terzo trimestre 2018, anche se la comparazione con il periodo equivalente del 2017 mostra ancora segni positivi.

A questi segnali di rallentamento dei settori produttivi si vanno sommando segnali di rallentamento sul mercato del lavoro. La disciplina dei contratti di lavoro e degli ammortizzatori sociali sta subendo ulteriori modifiche rendendo ancora più complesso, per gli operatori economici, operare in quadro di riferimento instabile. Ne consegue un rallentamento complessivo degli avviamenti al lavoro che coinvolge, al momento, anche le imprese della Lombardia.

- DISUGUAGLIANZE, POVERTÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE

La Lombardia è una regione caratterizzata da una bassa incidenza della vulnerabilità sociale e materiale, intesa come l'insieme di condizioni e caratteristiche che rende alcuni individui più esposti di altri a subire le conseguenze di un evento traumatico (rischio) e in maggiore difficoltà nell'affrontarlo efficacemente (capacità di risposta).

Utilizzando un indice di vulnerabilità sociale e materiale recentemente proposto da Istat, si evidenzia l'ottima performance della nostra regione nel lungo periodo. Tra il 1991 ed il 2011 la Campania risulta in prima posizione (regione caratterizzata da una maggiore vulnerabilità sociale e materiale) mentre la Lombardia nel 1991 e nel 2001 è in ventesima (ultima) posizione, scendendo in diciottesima posizione nel 2011 dietro al Veneto e il Friuli-Venezia Giulia.

Evidenziato il buon posizionamento globale di Regione Lombardia, nelle più recenti dinamiche dell'incidenza della povertà relativa emerge però un progressivo indebolimento della nostra regione, con una significativa crescita dopo il 2010 della povertà (dal 2,6% al 5,5%) pursu livelli comunque molto inferiori a quelli dell'intero paese (9,6% nel 2010, 12,3% nel 2017). La consistente crescita delle famiglie in condizioni di povertà, a seguito della congiuntura economica negativa, rappresenta pertanto un importante motivo per prestare attenzione tanto alle evoluzioni del fenomeno quanto ai possibili interventi di policy utili a fronteggiarlo.

Le dinamiche non positive dell'ultimo decennio hanno inciso anche sulla distribuzione dei redditi fra le famiglie, con livelli però di disuguaglianza inferiori in Lombardia rispetto alla media nazionale. L'indice di Gini è un indice di concentrazione dei redditi che cresce di valore all'aumentare del grado di disuguaglianza di reddito fra le famiglie; sulla base di questo indice è possibile osservare un livello

di disuguaglianza leggermente superiore in media in Italia (33,1) rispetto alla Lombardia (32,7) nel 2016 a fronte, tanto in Italia quanto in Lombardia, di un generale aumento dei livelli di disuguaglianza nel decennio.

La crescita della povertà e della disuguaglianza registrata negli ultimi anni, difficilmente verrà riassorbita nel breve periodo da una crescita economica, che si prevede modesta. Si riscontra quindi la necessità di perseguire politiche specifiche di contrasto alla povertà, che operino sulle fasce maggiormente esposte della popolazione lombarda sussidiariamente rispetto alle previste iniziative di un reddito minimo nazionale, che dovrebbe concretizzarsi nel corso del prossimo anno.

Circa 185 mila famiglie lombarde si trovano in condizione di povertà assoluta, si tratta di famiglie che hanno sostenuto, nel corso del 2016, una spesa per consumi inferiore a quella ritenuta necessaria per mantenere, ai costi della zona di residenza, un livello di vita minimamente accettabile. Rispetto al 2014 l'incidenza della povertà nelle famiglie lombarde è salita dal 3% al 4,2%. Gli individui poveri in termini assoluti in Lombardia sono circa 670 mila; l'incidenza della povertà individuale sale, rispetto alle famiglie, al 6,7% e dipende dal fatto che le famiglie povere hanno in media un numero più elevato di componenti. In Lombardia questo fenomeno risulta più marcato rispetto ad altre regioni settentrionali e nel totale del Paese: si passa da un'incidenza allo 0,7% fra chi vive in due componenti all'11,7% nelle famiglie con quattro componenti per arrivare al 20,7% fra quelle con cinque o più membri. A incidere particolarmente è la presenza di minorenni in famiglia; infatti, una famiglia su dieci con almeno un minore si trova in condizioni di povertà, e la percentuale della povertà per queste famiglie è più che doppia rispetto totale delle famiglie povere (11,6% nelle famiglie con minori e 4,2% nel totale del famiglie). Nel 2016 sono 604.159 le persone appartenenti famiglie in condizioni di grave deprivazione materiale, con un'incidenza del 6,1% sul totale della popolazione. Si tratta di un valore inferiore L'indicatore è definito come una situazione di involontaria incapacità di sostenere spese per determinati beni o servizi e corrisponde alla percentuale di persone in famiglie che registrano almeno quattro segnali di deprivazione su una lista di nove di seguito riportati: non riuscire a sostenere spese impreviste; avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); non potersi permettere una settimana di ferie lontano da casa in un anno, un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, il riscaldamento rispetto al 2015 (6,4%) e che è coerente con il trend decrescente che parte dal 2012 quando l'incidenza delle persone in famiglie in condizioni di grave deprivazione materiale era del 10,5%. Nel 2015 erano invece 1.765.882 le persone a rischio povertà o esclusione sociale, con un'incidenza del 17,6% sulla popolazione lombarda.

- ISTRUZIONE

Gli alunni iscritti nel sistema scolastico lombardo (2017/2018) sono quasi 1,2 milioni, la maggior parte di essi si trova nella scuola primaria (435.000 circa, uno su tre di tutti gli studenti) e nella scuola superiore di secondo grado (381.000 circa, pari al 31 per cento del totale). Di questi gli iscritti alle scuole paritarie (primaria, I e II grado) sono 92.777, oltre il 40 % è situato nelle primarie. Negli ultimi dieci anni, il numero di alunni nel sistema pubblico di istruzione è aumentato di 106.619 individui dal 2007/2008, una crescita circa del 10% per cento, toccando quota 1.191.757 nel 2017/2018. Gli alunni stranieri (2017/2018) sono poco più del 14,7%; gli studenti con disabilità sono 37.487, per lo più concentrati nel sistema statale. Il sistema educativo di istruzione e formazione lombardo si mantiene di buona qualità rispetto ad altri sistemi regionali. Il tasso di scolarità verso la scuola secondaria di secondo grado è del 81,6 %, con l'Istituto tecnico ad indirizzo Tecnologico e il Liceo Scientifico che rappresentano gli indirizzi con il più alto numero di iscritti. Mentre in riferimento al successo scolastico, il numero di diplomati per 100 giovani di 19 anni in Lombardia è del 70,7% (per le donne il valore sale al 76,5%), circa nove punti percentuali in meno della media nazionale. Migliora invece il dato sui giovani che abbandonano prematuramente gli studi (popolazione di 18-24 anni con al più la licenza media e che non frequenta altri corsi scolastici o svolge attività formative superiori ai 2 anni), che passa dal 18,3% nel 2006 al 12,7% del 2016 (ultimo dato disponibile), ovvero oltre il 30 % in meno. Per quanto concerne il passaggio dalla scuola superiore all'università (immatricolati per 100 diplomati di scuola secondaria di secondo grado dell'anno scolastico precedente) si registra un arretramento (dal 69% del 2006 al 54,7% del 2016), mentre il tasso di iscrizione (iscritti all'università residenti in una regione per 100 giovani di 19-25 anni residenti nella stessa regione) rimane sostanzialmente stabile (32,3% nel 2006 contro 32,5% nel 2016). Nell'anno accademico 2017/2018, gli iscritti nelle università lombarde sono oltre 265.000, mentre gli immatricolati sono quasi 52.000 (il dato è in aumento rispetto ai 44.756 immatricolati nel 2007/2008), sia tra gli iscritti che tra gli immatricolati le donne sono la maggioranza.

- OCCUPAZIONE

Il quinquennio 2013-2017 ha segnato il recupero dell'occupazione in Lombardia a livelli superiori a quelli precedenti la crisi. In Lombardia il numero di occupati (15 anni e più) secondo Istat nel 2017 è stato di poco inferiore a 4,4 milioni contro i 4,3 milioni di lavoratori del 2012, in crescita rispetto al dato del 2016 con un aumento di circa 72.000 occupati. Il tasso di occupazione (rapporto tra occupati e popolazione nella fascia di età 15-64 anni, indica la percentuale di effettiva occupazione della popolazione) è cresciuto di 2,5 punti percentuali rispetto al 2013 e ha raggiunto la quota del 67,3 per

cento in linea, in continua crescita annuale dal minimi del 2012. Il tasso di occupazione femminile è al 59%; seppure in crescita rispetto al 2011, anno in cui aveva toccato il minimo del 55,3%. Il divario fra i tassi di occupazione maschile e femminile permane al 15,9%, in diminuzione rispetto agli anni precedenti alla crisi. Il tasso di disoccupazione (rapporto fra persone che cercano attivamente il lavoro e forza lavoro, vale a dire occupati e disoccupati stessi) misura la offerta di persone disponibili al lavoro che non trovano occupazione: fino al 2008 si è attestato su livelli frizionali (al massimo era il 4%, 3,7% nel 2008), in seguito è cresciuto velocemente, arrivando all'8,2% nel 2014 per poi scendere fino al 7,4% nel 2017; l'entità dell'aumento risulta ancor più evidente se guardiamo i valori assoluti, infatti nel 2008 i disoccupati erano meno di 170.000, nel 2009 e 2014 sono circa 378.000 per poi scendere nel 2017 fino a quota 301.000; si sottolinea, all'uscita dalla crisi un mutamento nei tassi di genere: fino al 2014 il divario fra tasso di disoccupazione femminile si è progressivamente ridotto fino al 2014, quanto ha toccato lo scarto di 1 punto percentuale, fino poi risalire nel 2017 e 2,2 punti percentuali. Riguardo all'occupazione giovanile va sottolineato il progressivo riassorbimento del numero di NEET (giovani fra i 15 e 29 anni che non lavorano, non studiano e non sono coinvolti in percorsi formativi) che sono a fine del 2017 circa 226.000 (erano 256.000 nel 2014). L'incidenza dei NEET sul totale della popolazione nella loro classe di età è di circa il 15,9%, con la componente femminile al 18,2% e la componente maschile al 13,7%. Gli avviamenti in Lombardia nel 2017 – escludendo gli avviamenti di durata giornaliera e considerando gli avviamenti presso datori di lavoro con sede in regione riguardanti persone nella classe di età 15-64 anni – sono stati oltre 1,477 milioni mentre le cessazioni sono state oltre 1,366 milioni (il saldo è positivo per circa 90.000 persone avviate in più rispetto al 2016, dato questo coerente con gli andamenti rilevati da Istat). Dal punto di vista della composizione contrattuale il 31% delle persone avviate al lavoro è stata avviata con contratti stabili (a tempo indeterminato e di apprendistato) mentre il 54% dei lavoratori avviati è stato avviato con un contratto a tempo determinato. In generale lavoratori avviati con contratti temporanei sono stati circa 790.000 hanno conosciuto una media di 1,4 avviamenti nel 2017. Rispetto al 2016 gli avviamenti sono cresciuti dell'8,6% per cento e le cessazioni del 3,4%. Vanno segnalati in positivo un fortissimo aumento delle proroghe di contratti già aperti (+33% fino a superare quota 480.000) e un fortissimo aumento delle trasformazioni contrattuali che hanno superato le 109.000 unità in crescita del 14%. Le trasformazioni contrattuali sono il punto terminale del processo di stabilizzazione contrattuale dei lavoratori e la loro crescita va letta in maniera positiva. Nel corso del 2017 sono state autorizzate in Lombardia 56 milioni di ore di Cassa Integrazione Guadagni (CIG), in netta diminuzione rispetto al dato dell'anno precedente (110 milioni), e ben lontano dal dato massimo che nel 2010 aveva i 313 milioni. Va ricordato che, anche se positivo, si tratta di un dato meramente amministrativo che non tiene conto degli effetti della riforma degli ammortizzatori intervenuta nel

2015 che ha fortemente ridotto la possibilità delle imprese di fare ricorso alla casa per periodi prolungati. Tutte le forme di Cassa integrazione hanno fatto segnare comunque una forte diminuzione, ma in particolare va segnalata la forte diminuzione delle ore autorizzate di cassa integrazione straordinaria che vengono utilizzate per crisi di natura non congiunturale.

- CASA

I lombardi vivono prevalentemente in una casa di proprietà. L'affitto riguarda infatti solo il 19% circa delle famiglie, mentre il restante 81% si divide fra proprietà con mutuo (20 %) e senza mutuo (61%). Considerando le tipologie familiari generiche, si nota come l'affitto sia maggiormente diffuso fra le famiglie monoparentali (28%) e le persone sole (23%), mentre le coppie con e senza figli si attestano su una percentuale del 17% circa. La proprietà con mutuo appare invece frequente fra le coppie con figli (38%) e relativamente diffusa fra le monoparentali (24%). Specularmente, la proprietà senza mutuo caratterizza in misura rilevante le coppie senza figli (69%) e le persone sole (65%). Fra i profili più specifici emergono soprattutto due elementi:

la quota molto alta di famiglie straniere che risiede in affitto (65%) e quella delle giovani coppie con un mutuo (53%). Adeguato dell'abitazione, l'acquisto di una lavatrice, o di un televisore a colori, o di un telefono, o di un'automobile. L'indicatore è dato dalla percentuale di persone che si trovano in almeno una delle seguenti tre condizioni: 1) vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro, 2) le famiglie lombarde in sovraffollamento sono il 16% circa del totale, mentre il 5% circa si trova in condizioni di grave deprivazione abitativa. Le percentuali variano a seconda del titolo di godimento. Per il sovraffollamento si passa dal 24% delle famiglie in locazione al 20% delle famiglie con mutuo e al 13% di quelle senza mutuo. Analogo è lo scenario che si configura per la grave deprivazione abitativa: 10% per l'affitto, 5% per la proprietà con mutuo e 3% per la proprietà senza mutuo. Fra le tipologie familiari, spicca la situazione particolarmente critica delle famiglie numerose sia rispetto al sovraffollamento (66%), che alla grave deprivazione abitazione abitativa (27%). Per quanto riguarda gli sfratti, secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno (2017), nel 2016 sono stati emessi 11.000 provvedimenti di sfratto, 59.500 richieste di esecuzione e sono stati eseguiti 5.300 sfratti. La principale causa per cui viene disposto il rilascio è la presenza di una condizione di morosità. Nella provincia di Milano si concentra buona parte dei provvedimenti: il 31% dei provvedimenti di sfratto (1 ogni 441 famiglie) e il 53% delle richieste di esecuzione (1 ogni 49 famiglie). Più contenuto, invece, risulta il numero di sfratti eseguiti: solo il 5% effettuati in Lombardia. Prendendo in esame uno degli ultimi censimenti realizzati dall'Osservatorio regionale sulla condizione abitativa (2017), il numero di alloggi SAP (Servizi Abitativi Pubblici) è pari a 164.458 di cui il 60% è di proprietà delle Aler e il restante 40% dei comuni lombardi. Per quanto riguarda la distribuzione degli alloggi

pubblici a livello territoriale, nella città di Milano è concentrato il 39% dell'intero patrimonio abitativo pubblico lombardo, considerando anche i comuni che appartengono alla Città metropolitana di Milano, la percentuale sale al 56% degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

- OFFERTA DI SERVIZI E BENI CULTURALI

La Lombardia emerge nello scenario nazionale ed europeo grazie al suo patrimonio culturale che vede la presenza sul territorio di ben 9 siti riconosciuti come Patrimonio dell'Umanità dall'UNESCO e un ottimo riscontro per quanto riguarda tutti gli ambiti che interessano le attività culturali. Ad esempio, analizzando il settore museale, dei 4.976 musei nazionali, 409 sono sul territorio lombardo (26 statali e 383 di proprietà di altri enti; 340 a gestione diretta e 69 a gestione indiretta) per una quota del 8,2% del patrimonio museale nazionale. Per quanto riguarda le tipologie più diffuse di musei in Lombardia, emergono in particolare quelli dedicati all'etnografia e all'antropologia (16%), arte dalla medioevale all'800 (15%) e arte moderna e contemporanea (13%). Più della metà degli istituti museali risulta inserita all'interno di reti museali, un dato superiore a quello nazionale che si attesta invece al 45,9%. Spiccano per numero di visitatori a livello lombardo la Triennale con 809.900 visitatori annui, le Raccolte Artistiche del Castello Sforzesco con 466.618 visitatori e il Museo della Scienza e della Tecnologia Leonardo da Vinci con 478.412 visitatori. Emerge quindi una concentrazione di visitatori in istituti museali situati nel capoluogo lombardo. Milano sta vivendo una chiara fase di crescita economica e culturale grazie alla migliorata attrattività turistica cittadina. Si tratta di un'eredità della manifestazione internazionale Expo Milano 2015 di cui sono ancora visibili gli effetti positivi. Secondo la Global Destination Cities Index MasterCard 2017, Milano si mantiene stabilmente quattordicesimo posto nella classifica delle metropoli più visitate, superata in Europa da Londra, Parigi, Barcellona e Amsterdam. Per quanto riguarda il settore dello spettacolo, dopo anni di tendenza negativa, dal 2015 si registra una ripresa tale da generare il 24,54% dell'intero volume di affari nazionale per quanto riguarda il teatro e il 23,7% per i concerti. Infatti dal Rapporto SIAE 2016 la Lombardia risulta la regione con maggiore concentrazione di spettacoli (748,5 mila) seguita dal Lazio (577,2 mila) e dall'Emilia Romagna (395,7 mila), con un totale di ingressi di 51,3 milioni. Anche la spesa al botteghino risulta la più elevata sul territorio nazionale con 559 milioni di euro, con una differenza di ben 220 milioni di euro rispetto alla seconda regione, il Lazio. Il primato si registra in tutte le tipologie di spettacolo; si segnalano di particolare rilevanza l'attività cinematografica con un volume d'affari di 165 milioni di euro e l'attività teatrale con un volume d'affari di 122 milioni di euro.

- SPORT E TEMPO LIBERO

Lo sport è un fenomeno sociale ed economico d'importanza crescente che contribuisce in modo significativo agli obiettivi strategici di solidarietà e prosperità perseguiti dall'Unione Europea; è fonte di valori importanti come lo spirito di gruppo, la solidarietà, la tolleranza e la correttezza e contribuisce così allo sviluppo e alla realizzazione personale. Inoltre ha il potenziale enorme di riunire e raggiungere tutti, indipendentemente dall'età o dall'origine sociale. Non è superfluo, inoltre, ricordare come la pratica di attività sportiva produca benefici di varia natura per gli individui e per i bambini e i giovani in particolare: innanzitutto di natura fisica in quanto riduce la probabilità di sovrappeso e obesità e di disturbi cronici, ma anche di natura psicologica contribuendo alla crescita complessiva della persona, al benessere individuale e all'adozione di sani stili di vita, rafforzando il capitale umano e favorendo le relazioni sociali e più in generale l'integrazione. La promozione di attività e cultura sportiva diventa quindi un importante e produttivo investimento per la popolazione e il territorio, se pensata quale vettore di convivenza e dialogo. Da un punto di vista strettamente economico, lo sport è un settore dinamico e in rapida crescita che può contribuire agli obiettivi di sviluppo e creazione di posti di lavoro. Il settore dello sport, anche attraverso l'incoming legato ai grandi eventi sportivi, interagisce con il turismo e può stimolare il miglioramento delle infrastrutture e l'avvio di nuove collaborazioni per il finanziamento delle strutture sportive e ricreative. Secondo gli ultimi dati Istat¹⁸ la pratica sportiva continuativa a crescere nel tempo per tutti i generi e per tutte le età; tuttavia la diffusione massima si registra per i ragazzi in età compresa tra gli 11 e 14 anni. In generale la pratica dello sport risulta più diffusa all'aumentare del livello di istruzione dei praticanti. Tra gli sport più diffusi si rileva la ginnastica, l'aerobica e il fitness in particolare tra gli adulti, il calcio tra gli under 35 anni e quindi il nuoto fra i ragazzi fino ai 10 anni. Si pratica sport soprattutto per passione e piacere, ma anche per mantenersi in forma, per svago e per ridurre i livelli di stress. In Lombardia nel 2016, il 30,5% della popolazione con più di 3 anni pratica una attività sportiva in maniera continuativa, una percentuale ben più elevata rispetto alla media italiana (25,1%), la terza a livello nazionale dopo quella registrata in Trentino Alto Adige e in Emilia Romagna, mentre il 10,7% pratica sport in maniera saltuaria. A questi si aggiunge il 27,9% che pur non praticando uno sport dichiara di svolgere una qualche attività fisica nel tempo libero, come fare delle passeggiate di almeno due km, nuotare o andare in bicicletta. La rilevanza dello sport in Lombardia trova riscontro nei dati raccolti dal CONI: nel 2016 sono 851 mila gli atleti tesserati (pari a circa il 18,6% del totale nazionale), 9.597 le società sportive (15,3%) e 155.705 gli operatori sportivi (17%), i valori più elevati a livello nazionale. La Lombardia si conferma, pertanto, come la regione italiana con il più alto numero di società sportive, atleti e operatori sportivi. Sul fronte dell'offerta, a maggio 2018, in Lombardia sono stati censiti 11.427 impianti sportivi (strutture sportive permanenti pubbliche e

private di utilizzo pubblico) a fronte dei 9.272 rilevati nel 2010 (+2.155 impianti), per un totale di circa 30.000 spazi di attività a fronte dei circa 27.000 del 2010 (+ 3000 spazi).

- GIOVANI

Al primo gennaio 2017 la popolazione residente costituita da giovani in età compresa tra i 15 e 34 anni è di 1.997.856 persone pari al 15,8% del totale nazionale. Se nel periodo 2012 in particolare la composizione di tale segmento di popolazione vede crescere la quota dei 15-24enni: erano il 43,7% nel 2012 e passano al 46,3% nel 2017. Al contrario si riduce la compagine dei 30-34enni che nello stesso periodo passa dal 31% al 28,5%. Resta invariata la quota dei 25-29enni. Tale dinamica che interessa la Lombardia non differisce da quella registrata a livello nazionale. Il numero di giovani NEET è in calo negli ultimi anni. Si è passati dai 154 mila giovani in età compresa tra 15-24 anni che non studiano e lavorano del 2015 ai 131 mila del 2017. Se si considerano i giovani in età compresa tra 15 e i 29 anni i numeri sono rispettivamente pari a 262 mila e 226 mila. Il tasso di NEET sulla corrispondente fascia di età si è di conseguenza ridotta passando nella fascia 15-24 dal 17% del 2015 al 14,2% del 2017 e in quella 15-29 anni da 18,6 a 15,9%.

- CONTESTO CRIMINALITA' NEL TERRITORIO LOMBARDO

Dalle due relazioni annuali della DIA, con riferimento ai due semestri 2017, si è proceduto ad effettuare una estrapolazione delle parti che hanno più diretta attinenza con il territorio lombardo o nei casi in cui c'è un richiamo diretto alla Lombardia. Nella seconda parte si sono riportati in modo sintetico le indagini sul fenomeno delle organizzazioni criminali che fanno riferimento alle diverse provenienze e che generalmente costituiscono dei gruppi criminali autonomi e a volte si aggregano a quelli italiani o ad altri stranieri. Si tratta di una rappresentazione utile a capire le articolazioni ed anche le attività in cui si specializzano. Infine vi è una parte che attiene ad alcune specifiche attività che hanno un nesso ed un collegamento molto stretto con la Pubblica Amministrazione ed in particolare: appalti pubblici (con un focus sui subappalti), cantieri edili, antimafia e antiriciclaggio. In questi ambiti vi è un impegno anche da parte di Regione Lombardia per una attività di analisi ai fini di prevenire possibili influenze negative all'interno dell'amministrazione regionale. Per quanto riguarda il contrasto alla criminalità organizzata, è importante proseguire nell'opera di monitoraggio della presenza mafiosa, anche sperimentando tecniche di analisi innovative, e di diffusione della cultura della legalità, per diffondere gli anticorpi all'infiltrazione della cultura malavitoso all'interno della società e superare la residua diffidenza a riconoscere la diffusione del fenomeno mafioso nella regione. Regione Lombardia, numerosi enti locali e le associazioni del territorio sono molto attive su questi fronti, ma alcuni settori economici sono esposti al rischio di infiltrazione. Occorre valutare

quali misure possono prevenire il rischio di infiltrazione per le imprese, ad esempio potenziare le misure di informazione, divulgazione (Sportelli della legalità) e di supporto agli imprenditori. Un contributo alla lotta alla corruzione e al contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata potrebbe arrivare dalla digitalizzazione della Pubblica amministrazione, in particolare dalla diffusione di strumenti quali Open data, Big data e Intelligenza artificiale con i quali incrociare informazioni e prevenire possibili rischi di comportamenti corruttivi nella Pubblica amministrazione. Al tempo stesso la diffusione delle tecnologie informatiche e della rete ad alta connettività potrebbe potenziare i canali con i quali i cittadini si interfacciano con la pubblica amministrazione e di conseguenza aprire nuove opportunità per aumentare l'efficacia degli strumenti di democrazia partecipativa e rendere più trasparenti i processi decisionali. Il buon funzionamento della Pubblica amministrazione è cruciale in ciascuno di questi campi di azione. Parlare oggi di ammodernamento del settore pubblico significa riferirsi a semplificazione e digitalizzazione, che costituiscono due pilastri del PRS. Semplificare le procedure può ridurre le occasioni di malversazioni, mentre la digitalizzazione può contribuire sia al contrasto di crimini di diverso tipo, ad esempio attraverso l'incrocio di banche dati, sia ad incrementare la trasparenza e le modalità di partecipazione dei cittadini (senza ignorare il tema del digital divide tecnologico e culturale). Tuttavia, occorre che la digitalizzazione sia interpretata non come un'operazione di mera trasposizione in ambiente informatico di procedimenti analogici, ma quale un'opportunità per (ri)disegnare i servizi e le politiche pubbliche. Il rischio, altrimenti, è di non risolvere i problemi esistenti, rischiando di aggiungerne di nuovi.

4.2.2 Analisi del contesto interno

a) Articolazione e complessità del sistema scolastico regionale

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

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

- Istituzioni scolastiche sedi di dirigenza: 1139, di cui 141 in provincia di Bergamo, 144 in provincia di Brescia, 67 in provincia di Como, 43 in provincia di Cremona, 42 in provincia di Lecco, 29 in

provincia di Lodi, 50 in provincia di Mantova, 332 in provincia di Milano, 99 in provincia di Monza-Brianza, 55 in provincia di Pavia, 32 in provincia di Sondrio, 105 in provincia di Varese.

- Scuole paritarie: 2504.⁶

- Alunni: 1.183.534, di cui 43.621 disabili e 197.388 stranieri.⁷

Tutti i dati sugli alunni e le scuole lombarde sono contenuti nel Dossier pubblicato sul sito dell'Ufficio Scolastico per la Lombardia, raggiungibile all'indirizzo <http://usr.istruzione.lombardia.gov.it/wp-content/uploads/2019/09/DossierScuolaLombardia2019.pdf>

b) L'articolazione organizzativa dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia

L'USR Lombardia struttura le sue attività sulla base del seguente organigramma:

- Direzione Generale - Direttore: nomina in corso; Segreteria del Direttore Generale - Staff del Direttore Generale
- Ufficio Primo è un ufficio dirigenziale non generale con funzioni relative ad: affari generali, risorse umane e strumentali dell'USR – Servizio legale – Comunicazione - Dirigente: Luciana Volta
- Ufficio Secondo è un ufficio dirigenziale non generale con funzioni relative a: valutazione del sistema scolastico e Dirigenti scolastici - Dirigente: Morena Modenini
- Ufficio Terzo è un ufficio dirigenziale non generale che svolge i suoi compiti nella provincia di Bergamo - Dirigente: Patrizia Graziani
- Ufficio Quarto è un ufficio dirigenziale non generale che svolge i suoi compiti nella provincia di Brescia - Dirigente: Giuseppe Bonelli
- Ufficio Quinto è un ufficio dirigenziale non generale che svolge i suoi compiti nella provincia di Como. La competenza si estende anche al servizio regionale Ordinamenti scolastici e politiche per gli studenti - Dirigente: Roberto Proietto
- Ufficio sesto è un ufficio dirigenziale non generale che svolge i suoi compiti nella provincia di Cremona - Dirigente reggente: Fabio Molinari
- Ufficio settimo è un ufficio dirigenziale non generale che svolge i suoi compiti nella provincia di Lecco. La competenza si estende anche al servizio regionale Personale della scuola - Dirigente: Luca Volonté;
- Ufficio ottavo è un ufficio dirigenziale non generale che svolge i suoi compiti nella provincia di Lodi. La competenza si estende anche al servizio regionale Azioni contabili, contrattuali e convenzionali - Dirigente: Yuri Coppi;

⁶ Dato aggiornato ad aprile 2019

⁷ Dati aggiornati al settembre 2019

- Ufficio nono è un ufficio dirigenziale non generale che svolge i suoi compiti nella provincia di Mantova - Dirigente reggente: Giuseppe Bonelli;
- L'ufficio decimo è un ufficio dirigenziale non generale che svolge i suoi compiti nella provincia di Milano - Dirigente Marco Bussetti;
- L'ufficio undicesimo è un ufficio dirigenziale non generale che svolge i suoi compiti nella provincia di Monza Brianza - Dirigente reggente: Mavina Pietraforte;
- L'ufficio dodicesimo è un ufficio dirigenziale non generale che svolge i suoi compiti nella provincia di Pavia - Dirigente: Letizia Affatato
- L'ufficio tredicesimo è un ufficio dirigenziale non generale che svolge i suoi compiti nella provincia di Sondrio - Dirigente reggente: Fabio Molinari
- Ufficio quattordicesimo è un ufficio dirigenziale non generale che svolge i suoi compiti nella provincia di Varese - Dirigente: Giuseppe Carcano
- Coordinamento del corpo ispettivo presso l'USR Lombardia: Dirigente Franco Gallo
- Coordinamento regionale attività motorie e sportive Collaboratore incaricato: Prof.ssa Giuliana Cassani

c) La progettualità regionale dell'USR Lombardia: priorità strategiche e ambiti di intervento

Le istituzioni scolastiche in Lombardia si sono impegnate tradizionalmente su varie tematiche progettuali, anche attraverso l'adesione alle reti di scopo, fra cui: legalità, orientamento e dispersione scolastica, didattica per competenze, alternanza scuola lavoro, inclusione, valutazione.

Nell'ultimo triennio, l'impegno della Direzione scolastica regionale è stato quello di garantire il prosieguo di tali attività, ma anche di ampliare il numero dei partecipanti alle proposte progettuali. Il lavoro svolto ha fatto sì che la quasi totalità delle scuole lombarde (oltre 8.000) sia interessata operativamente in progetti innovativi anche grazie al progressivo coinvolgimento di tutti gli stakeholders presenti sul territorio e alla collaborazione fra le diverse istituzioni.

In tale ottica la Scuola lombarda ha ottenuto il riconoscimento di essere partner indispensabile per qualsiasi politica di crescita sociale. In particolare, sono state promosse e realizzate varie progettualità fra le quali le principali vengono successivamente descritte.

c.1 Il supporto alla Dirigenza Scolastica

La governance dell'Ufficio scolastico regionale, relativa alla gestione dei Dirigenti scolastici in servizio, ha mirato, nello scorso anno scolastico, a semplificare la comunicazione con gli stessi e a supportarli nell'attività dirigenziale.

Le azioni messe in campo hanno previsto l'utilizzo di strumenti on line per facilitare la raccolta dei dati e la formazione continua, per migliorare l'efficacia dell'azione dirigenziale, in particolare nello scenario evolutivo delineato dalla Legge 107/2015.

È stato, dunque, realizzato un applicativo on line (www.dirigentiscolasticilombardia.it) per migliorare la gestione di alcune operazioni riguardanti i Dirigenti Scolastici in servizio in Lombardia e integrare le attività che l'ufficio svolge tramite il sistema SIDI del Ministero dell'Istruzione.

L'applicativo permette di:

- semplificare alcune operazioni di raccolta dati necessarie per lo svolgimento delle diverse attività;
- istituire una comunicazione diretta e interattiva con i Dirigenti Scolastici e le relative Istituzioni Scolastiche;
- aumentare l'efficienza e l'efficacia delle attività svolte dall'Ufficio Dirigenti Scolastici dell'USR Lombardia;
- contribuire alla dematerializzazione degli atti della PA prevista dalla vigente normativa.

Nell'ambito della formazione numerosi sono stati i percorsi proposti ai DS e realizzati con l'adesione della quasi totalità dei dirigenti in servizio. Ampio spazio è stato dedicato, in particolare, al tema della valutazione della scuola e alla modalità più corretta ed efficace di formulare obiettivi funzionali al miglioramento della scuola e valutare poi le azioni e i risultati ottenuti.

Nel mese di dicembre 2019 è stato pubblicato il Piano regionale per la valutazione dei dirigenti scolastici, adottato ai sensi dell'art. 10 della Direttiva ministeriale n. 36 del 18 agosto 2016 e sulla base delle indicazioni fornite dalle Linee guida per l'attuazione della Direttiva 36/16 e dalla nota esplicativa n. 1, che definisce gli obiettivi fissati dal Direttore Generale e istituisce i nuclei di valutazione della Dirigenza scolastica.

In questo anno scolastico si dà avvio al processo di valutazione e la priorità per l'USR Lombardia è fornire supporto ai dirigenti nel processo di miglioramento, attraverso azioni di formazione e momenti di confronto che possano stimolare il benchmark tra i soggetti coinvolti.

c.2 Misure di accompagnamento messe in atto sul tema della progettazione e valutazione per competenze

A partire dall' a.s. 2017/18, con l'introduzione del Dlg.62/17 recante "Norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel I ciclo ed esami di stato", sono stati organizzati, a livello regionale, incontri rivolti ai docenti di scuola secondaria di I grado ed ai loro Dirigenti per la corretta applicazione della norma.

Tali incontri hanno coinvolto circa 1000 docenti della regione, distribuiti su tutto il territorio.

In seguito al DM 851/17 è stata selezionata una Scuola Polo Regionale al fine di realizzare iniziative di accompagnamento ed attuazione dei nuovi interventi normativi sulla valutazione degli apprendimenti delle studentesse e degli studenti, sullo svolgimento delle prove standardizzate nazionali, sulla certificazione delle prove standardizzate nazionali, sulla certificazione delle competenze, sull'esame di Stato della Scuola Secondaria di I grado.

Nel 2018/19 sono proseguite le attività e le iniziative intraprese nell'anno precedente, implementando la progettualità in corso e coinvolgendo circa 1000 docenti sul territorio regionale in attività formative, sia di carattere teorico sia di carattere laboratoriale.

L'USR Lombardia ha, inoltre, supportato la Scuola Polo Nazionale "Implementazione delle Indicazioni Nazionali primo ciclo" (art. 30- DM 851/17) per le regioni del Nord, nell'organizzazione del Seminario Nazionale "Indicazioni Nazionali e cultura digitale" svoltosi a Milano nel febbraio 2019.

Tale iniziativa ha visto la partecipazione di circa 500 docenti in presenza fornendo un servizio di diretta streaming per la fruizione a distanza.

c.3 Rapporto scuola mondo del lavoro

ASL/PCTO

L'ufficio scolastico Regionale per la Lombardia ha una lunga storia in tema di supporto alle Istituzioni scolastiche nella realizzazione dei progetti di alternanza scuola lavoro.

Negli anni 2017/2018 l'obbligatorietà dei percorsi di alternanza per un monte ore elevato su tutti gli indirizzi di studio ha focalizzato l'attenzione delle scuole sulla ricerca di aziende o enti in grado di accogliere gli studenti e sulla individuazione di progetti di alternanza e orientamento coerenti al percorso di studi e di interesse per gli studenti. USR si è attivato per supportarne la progettazione, per elaborare e sottoscrivere protocolli di intesa con diversi enti (Associazioni datoriali, grandi imprese, enti del terzo settore, istituti bancari, fondazioni ,ecc) e promuoverne la diffusione presso le istituzioni scolastiche .

Un notevole impegno è stato profuso nella individuazione delle scuole che avessero l'esigenza di una particolare attenzione a cui è stato proposto l'affiancamento dei tutor individuati da ANPAL servizi sulla base degli accordi sottoscritti tra il Ministero dell'Istruzione e il MLPS. Attualmente sono 120 le istituzioni scolastiche che si avvalgono della presenza di un tutor di supporto.

L'attività di formazione coordinata a livello regionale è stata attivata nei territori delle varie province sulla base di una mappatura dei fabbisogni formativi dei docenti. Molti gli interventi relativi alla valutazione delle competenze acquisibili attraverso l'alternanza e l'utilizzo della piattaforma

elaborata negli anni scorsi dall'USR per la progettazione, il monitoraggio e la valutazione dei progetti di ASL da parte dei consigli di classe.

Nel corso del 2019 l'alternanza ha assunto un ruolo importante anche nella nuova configurazione dell'Esame di Stato, riformato in seguito all'attuazione del d.l.vo 62/2017. La formazione relativa agli esami di stato della scuola secondaria di secondo grado, realizzata in collaborazione con la scuola polo attivata in tutte le province lombarde, ha visto interventi ad hoc dedicati all'alternanza nel Nuovo Esame di Stato.

Con la legge 145 del 30/12/2018 (finanziaria 2019) l'alternanza ha cambiato monte ore minimo obbligatorio e denominazione (diventando Percorsi per le Competenze Trasversali e l'Orientamento-PCTO). Anche in relazione a questo ulteriore cambiamento si è reso necessario un intervento formativo per le istituzioni scolastiche. In particolare è stato progettato un piano di formazione erogato a livello provinciale attivato in seguito all'emanazione delle linee guida sui PCTO che ha visto la partecipazione del 75% delle istituzioni scolastiche coinvolte.

Si è inoltre proceduto alla revisione della piattaforma informatica sulla base delle nuove competenze da sviluppare.

Tra i protocolli d'intesa elaborati nell'ultimo anno si evidenzia quello sottoscritto con UNIONCAMERE Lombardia che attraverso la rete delle CCIAA lombarde promuove presso le aziende iniziative per diffondere l'accoglienza degli studenti nelle diverse realtà produttive e si occupa di formare i tutor aziendali.

APPRENDISTATO

La riforma dell'istituto dell'apprendistato prevista dal D.Lgs. n.22/2015 ha, all'art. 43, istituito l'apprendistato formativo che consente agli studenti di conseguire il diploma o la qualifica professionale sviluppando una parte delle competenze obiettivo del percorso formativo "on the Job" ovvero lavorando.

L'USR ha seguito le sperimentazioni ENI ed ENEL attivate in regione presso tre Istituzioni scolastiche sulla base degli accordi tra le imprese e il Ministero dell'Istruzione.

Ha in seguito promosso la costituzione di una rete tra istituzioni scolastiche per diffondere le esperienze di apprendistato formativo.

c.4 Scuola digitale

L'USR per la Lombardia sostiene e promuove da sempre azioni tese a favorire la modifica dei *setting* didattici ed elevare la qualità dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche, anche attraverso l'integrazione delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione nei processi di apprendimento e la pratica di modelli di interazione didattica che la utilizzano.

Questo paradigma è diventato centrale nel Piano Nazionale Scuola Digitale, che la Legge 107/2015 ha istituzionalizzato, ampliando il significato di digitalizzazione della scuola in un'accezione che, in primis, sposta l'attenzione dai mezzi al metodo, puntando molto sulla formazione quale leva strategica per il cambiamento, e, in secundis, estende gli ambiti di azione. Non è più solo la didattica a essere interessata dall'innovazione, ma sono anche l'organizzazione e i servizi della scuola a essere coinvolti in questo processo, in un disegno organico che abbraccia l'apprendimento, le metodologie, le competenze, gli ambienti di apprendimento, le infrastrutture, l'amministrazione delle scuole, le comunicazioni, le relazioni.

L'USR per la Lombardia, che già da tempo porta avanti sperimentazioni in questo ambito, ha raccolto la sfida lanciata dalla Legge e incrementato gli interventi sistematici a supporto dell'innovazione tecnologica nella scuola promuovendo, con tutte le sue articolazioni, diverse azioni di natura formativa/informativa ma anche di partenariato con soggetti pubblici e privati, finalizzate ad offrire alle scuole nuovi e maggiori opportunità, strumenti, stimoli. I dati, raccolti a novembre 2018, fotografano lo stato dell'arte della scuola digitale lombarda, attestando una crescita della stessa nel complesso significativa.

Molto buono infatti il livello raggiunto nella dematerializzazione dei servizi e il grado di innovazione nella didattica; risultano invece da rafforzare gli ambiti dell'infrastruttura di rete e della digitalizzazione amministrativa, attualmente consolidata prevalentemente sul fronte della protocollazione informatica e della gestione contabile.

Risulta chiaro che uno sforzo maggiore serve negli ambiti della gestione documentale, in particolare della conservazione sostitutiva a norma di Legge, e dei servizi infrastrutturali.

Anche sul fronte didattico, tuttavia, restano aperti alcuni temi su cui è importante accompagnare la riflessione. L'introduzione delle tecnologie e la modifica degli ambienti di apprendimento hanno portato realmente a un nuovo modello di didattica incentrato sulla costruzione e gestione delle competenze individuali e collettive, adatte alla complessa, flessibile e dinamica società della conoscenza? L'uso delle tecnologie didattiche sta guidando i discenti verso lo sviluppo di competenze per costruire una cittadinanza digitale attiva e responsabile? E come si pone rispetto all'acquisizione delle abilità di base, indispensabili per acquisire le competenze in generale? È su questi temi che bisogna orientare l'azione ed è su questi temi che non mancherà il contributo dell'USR per il prossimo futuro.

c.5 Orientamento e dispersione

La Legge 107/2015 (art.1 comma7) ha normato la necessità di innovazione didattica, organizzativa e territoriale per la costruzione di un "sistema orientamento".

La ricerca di miglioramento delle pratiche d'orientamento è continuata, sempre in collaborazione con alcuni atenei, nelle scuole che ne hanno fatto richiesta, per tutto il 2017 .

Si sono, inoltre, realizzati in tutte le province della Lombardia incontri formativi di orientamento, per dirigenti e docenti, finalizzati alla promozione degli ITS.

Sempre nell'ambito della dispersione, è stato firmato un Accordo con Fondazione Sicomoro per l'istruzione Onlus, per realizzare progetti di "Seconda opportunità" diretti alle fasce deboli della popolazione studentesca.

Nell'ambito dell'orientamento nel 2019/20 è stato organizzato un progetto pilota di ricerca/azione "Intervento di prevenzione della dispersione scolastica" nato dal tavolo istituito nel 2019 come Osservatorio sulla dispersione scolastica. Sono stati siglati protocolli di intesa con Fondazione Bracco (settembre 2019) e Ubi Banca per progetto Futurità (settembre 2019).

La dispersione scolastica per il sistema di istruzione in Lombardia si assesta al 12.7%rispetto alla media nazionale del 13.8%.

Tra il febbraio e l'aprile 2019, l'USR ha realizzato un monitoraggio al fine di costruirte una casistica di buone pratiche sui temi orientamento e dispersione scolastica. E' stato richiesto di compilare un modulo per conoscere le azioni realizzate in passato o attualmente in corso, attuati grazie a progetti finanziati con risorse europee o di altra natura. Hanno aderito al monitoraggio 247 scuole, le quali hanno descritto 448 progetti di cui 389 finanziati dai PON e 59 con altri finanrziamenti. Per quanto riguarda i progetti finanziati con i PON, 50 scuole dichiarano di aver scelto la tematica dell' "Orientamento", in particolare le azioni maggiormente relizzate sono state quelle relative alla "didattica orientativa e all'informazione orientativa". Anche i progeti relativi alla tematica "Inclusione sociale e lotta al disagio" hanno riscosso l'interesse delle Istituzioni scolastichecon numerosi interventi relativi alle scienze motoie e ai Laboratori di arte scrittura creativa e teatro. Infine, per quanto riguarda i progetti relavi alla tematica "competenze di base" si segnale che il maggior numero di interventi sono stati destinati alla Lingua straniera, alla Lingua madre e alla Matematica. Le scuole che hanno segnalato di aver finanziato i progetti con altri finanziamenti hanno destinato il maggior numero di interventi alle seguenti tematiche: corsi di recupero per classi aperte, laboratori teatrali, laboratori mnotivazionali, sportelli di aiuto allo studio, sportelli psicologici, atelier creativi.

c.6 Inclusione alunni in condizione di svantaggio

L'USR per la Lombardia indirizza e supporta da sempre il lavoro delle scuole per la promozione di percorsi di apprendimento personalizzati e per il successo formativo degli studenti, a partire dai più fragili.

Tale impegno si è concretizzato, prima di tutto, naturalmente, nell'assegnazione di risorse di organico rispondenti ai bisogni formativi dei ragazzi e alle necessità di una didattica innovativa, volta a valorizzare i diversi stili di apprendimento degli studenti, le potenzialità e i talenti di ciascuno di loro. Con la collaborazione e il coordinamento operativo dell'Ufficio Scolastico Regionale sono stati proposti e realizzati nelle Università lombarde i Corsi di specializzazione per il sostegno per il personale scolastico in esubero, i cui esami finali si concluderanno entro la fine dell'a.s. 2019/20.

Negli ultimi cinque anni scolastici, sui territori sono stati organizzati e proposti efficacemente i corsi previsti dal Ministero dell'Istruzione (Nota 50912 del 19.11.2018) per la Formazione rivolta a tutti i docenti sulla tematica dell'Inclusione.

L'USR per la Lombardia, infine, ha realizzato nell'a.s. 2018/19 il Progetto Fami – Piano pluriennale di formazione per dirigenti, docenti, personale ATA per scuole ad alta incidenza di stranieri. A tal fine sono state create 3 Reti di scopo alle quali hanno aderito 110 scuole; sono stati avviati 2 Master (Università Milano Bicocca e Università degli Studi di Bergamo) “Organizzazione e gestione delle Istituzioni scolastiche in contesti multiculturali”.

Negli aa.ss. 2017/18 e 2018/19 sono stati pubblicati due avvisi per la presentazione di progetti relativi all'acquisto, all'adattamento, alla trasformazione e all'effettivo utilizzo di sussidi didattici ai sensi dell'art. 7 c. 3 del D.Lgs. 63/2017, con fondi assegnati dal Ministero dell'Istruzione con Decreti Dipartimentali del 05/12/2017 n. 1352 e del 21/11/2018 n. 1654. Sarà a breve pubblicato anche l'avviso per il terzo anno scolastico consecutivo.

c.7 Sistema ITS

L'USR, in collaborazione con le fondazioni lombarde, regione Lombardia e Assolombarda ha realizzato diversi interventi per la diffusione della conoscenza del sistema terziario non accademico presso gli studenti e le istituzioni scolastiche.

Nel 2018 è stato realizzato un convegno e promosse diverse iniziative di presentazione degli ITS a livello territoriale

c.8 L'istruzione Professionale

L'attuazione del D.Lgs. n. 61/2015 di riforma degli ordinamenti degli istituti professionali ha richiesto un notevole impegno dell'USR della Lombardia sotto due diversi punti di vista:

- La formazione dei dirigenti e dei docenti
- I rapporti con Regione Lombardia in relazione alla modifica degli accordi relativi a passaggi e integrazioni tra percorsi IP e IeFP (di competenza regionale, erogati dalle istituzioni scolastiche in modalità sussidiaria complementare)

La formazione curata dall'ufficio scolastico regionale in collaborazione con le scuole capofila di rete regionale o nazionale dei diversi percorsi ha coinvolto dirigenti e docenti (fino a 6 per ogni istituto) di tutti gli istituti professionali presenti in regione.

I rapporti e le trattative con la Regione Lombardia hanno portato alla stesura del protocollo che regola l'accreditamento delle istituzioni scolastiche per l'erogazione dei percorsi IEF, e le modalità di realizzazione dei passaggi tra sistemi formativi.

c.9 Centri di Promozione della Protezione Civile (CPPC)

Per avvicinare gli studenti alle istituzioni che operano nel contesto della prevenzione e del soccorso, al fine di poterne essere parte attiva, sono stati istituiti, nell'anno scolastico 2016/2017, 10 Centri di Promozione della Protezione Civile (CPPC), reti di scopo di inter-ambito di base provinciale (ogni rete prevede la presenza di enti territoriali, istituzioni e associazioni di volontariato). I CPPC fanno sperimentare agli studenti, in modo diretto, le attività pratiche che svolge la Protezione Civile, approfondendo i temi della responsabilità, dell'autocontrollo, dell'esame di realtà e della valutazione del rischio. Ogni CPPC ha anche il compito di sensibilizzare sul tema della sicurezza la cittadinanza attraverso iniziative specifiche. È stato istituito nel 2018, nell'ambito di una Convenzione tra USR Lombardia e Regione Lombardia, un tavolo interistituzionale costituito dai rappresentanti dei CPPC, di USR Lombardia e di Regione Lombardia-Protezione civile con la finalità di coordinare, condividere e promuovere in tutte le comunità scolastiche iniziative legate al mondo della Protezione civile.

c.10 Bullismo/cyberbullismo

A partire dall'autunno del 2015 è stato potenziato un modello organizzativo che ha favorito la formazione dei docenti della Lombardia, la diffusione di iniziative di sensibilizzazione rivolte alla comunità scolastica, coinvolgendo anche i genitori, e il consolidamento di competenti procedure di intervento: è stato infatti individuato un docente referente a livello regionale che si è coordinato con un docente referente per ogni UU.SS.TT oltre che con la Polizia Postale e delle Comunicazioni, con Co.re.com Lombardia, con le Università e le associazioni competenti in materia, garantendo azioni capillari su tutto il territorio della regione e l'individuazione di modelli formativi di particolare efficacia. Dal 2017 ad oggi, nel contesto delle Convenzioni tra USR Lombardia e Regione Lombardia, la DG Istruzione, Formazione e Lavoro (2017) e la DG politiche per la Famiglia, genitorialità e pari opportunità (2018), per la realizzazione, attraverso specifici finanziamenti, di interventi di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e del cyberbullismo, come previsto dalla L.R. 1/2017, sono stati organizzati molteplici corsi di formazione regionali che hanno coinvolto tutti i docenti referenti d'istituto della Lombardia e sono state costituite in Lombardia 13 scuole polo,

una in ogni provincia due per la provincia di Milano, che rappresentano centri di promozione di attività e percorsi innovativi di prevenzione e di intervento sui temi del bullismo e cyberbullismo oltre che capofila di reti tra scuole, istituzioni e associazioni. Questo ha favorito la nascita di governance provinciali che consentono la messa in campo di iniziative coordinate e capillari, coprendo tutti gli aspetti del fenomeno.

Dal 2018, grazie ad una specifica Convenzione tra USR Lombardia e Regione Lombardia, DG Sicurezza, sono organizzati ogni anno Hackathon sui temi della sicurezza in rete, il cui progetto e organizzazione sono affidati ad un istituto scolastico selezionato tramite un Bando pubblico, promosso dall'USR Lombardia, a cui sono destinati specifici finanziamenti.

Dal 2019 è inoltre attiva una piattaforma regionale del bullismo e del cyberbullismo, curata da una Commissione costituita da membri dell'USR Lombardia e degli UU.SS.TT, che raccoglie i lavori e le attività delle scuole della Lombardia.

c. 11 Educazione alla sostenibilità ambientale

L'educazione alla sostenibilità ambientale è stata promossa, favorendo nelle scuole la diffusione della conoscenza, al fine di creare collaborazioni proficue, del sistema regionale, costituito dagli enti, dalle associazioni e dalle istituzioni che si occupano, a vario titolo, di sostenibilità ambientale, attraverso una collaborazione con la DG Ambiente di Regione Lombardia, sancita dal rinnovo della Convenzione e dalla costituzione di un Tavolo regionale. È stato individuato un docente referente di educazione alla sostenibilità ambientale in USR che si raccorda con i referenti degli UU.SS.TT, con l'obiettivo di incentivare la nascita di reti di scopo territoriali e di far emergere best practices da condividere a livello regionale. Le scelte progettuali dell'USR Lombardia sono guidate dalle *"Linee d'indirizzo dell'educazione ambientale e alla sostenibilità"* che attribuiscono una funzione strategica agli aspetti professionalizzanti di tale ambito. Sono stati incentivati, pertanto, anche percorsi relativi ai green jobs, all'alternanza scuola lavoro e dal 2018 ai PCTO.

c. 12 Sistema artistico e culturale in Lombardia - La didattica della storia

L'USR Lombardia ha realizzato nel 2015, attraverso l'istituzione di un Tavolo tecnico- scientifico permanente costituito da storici, professionisti di didattica della storia e da referenti dell'USR Lombardia, un coordinamento regionale degli istituti storici presenti sul territorio che ha consentito l'introduzione nelle scuole di metodi innovativi di didattica della storia e azioni di supporto all'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione, grazie anche ad un modello di ricerca-azione regionale dal titolo "Didattica della storia – Costruire un curriculum verticale di formazione storica per l'acquisizione di competenze disciplinari e di cittadinanza", che guida la formazione di dirigenti

scolastici e docenti sul territorio e che ha prodotto materiale didattici confluiti in un e-book. Il Tavolo tecnico-scientifico si occupa anche di organizzare seminari regionali con la finalità di approfondire diversi aspetti della didattica della storia anche a supporto dei progetti riferiti ai PCTO. Nell'ambito dell'applicazione del protocollo Ministero dell'Istruzione – Mibact e del D.lgs 60/2017 “Promozione della cultura umanistica e valorizzazione del patrimonio e delle produzioni culturali” sono state potenziate le iniziative di promozione della lettura nelle scuole, in collaborazione con Bookcity Milano, la cui expertise è messa a disposizione di altre province.

Nel 2019 La Prefettura di Milano, il FAI e l'USR per la Lombardia hanno dato avvio alla prima edizione ad un progetto sperimentale di educazione alla cittadinanza, tra Arte e Legalità, che poggia sull'esperienza che i ragazzi vivono in un luogo istituzionale, la sede della Prefettura di Milano, in grado di fare sintesi tra l'educazione al Patrimonio artistico, l'educazione alla Legalità e la Storia.

Nell'ottica della valorizzazione dell'educazione all'immagine permane la collaborazione con Fondazione Cineteca Italiana che favorisce il consolidamento dell'educazione all'immagine nelle scuole, anche in termini professionalizzanti.

c.13 Educazione alle differenze nell'ottica del contrasto a ogni forma di estremismo violento

È stato promosso nel 2015 un percorso progettuale regionale dedicato all'"Educazione alle differenze nell'ottica del contrasto a ogni forma di estremismo violento", che ha come finalità la formazione di figure di sistema in grado di potenziare iniziative dedicate alla prevenzione di ogni forma di estremismo. Per coordinare il progetto è stata istituita una commissione tecnico - scientifica, composta da docenti universitari e esperti dell'ISMU, che ha curato il monitoraggio regionale per raccogliere i bisogni delle scuole. Sono stati formati dal 2017 dirigenti scolastici e docenti di tutte le province attraverso corsi che hanno previsto più livelli di approfondimento e complessità. Nell'ambito di una Convenzione sottoscritta nel 2018 con Regione Lombardia e rinnovata nel 2019, con una prospettiva triennale e uno specifico finanziamento, sono state costituite 11 scuole polo, una per provincia eccetto che per la provincia di Mantova, individuate tramite un bando pubblico, che si occupano di formazione docenti, creazione di reti con il territorio, attività con gli studenti e produzione di materiale didattico. L'obiettivo è diffondere in tutte le scuole competenze relative al campo in oggetto e promuovere modelli formativi trasferibili. È stato creato nel 2019 un nuovo Tavolo tecnico-scientifico costituito dai referenti delle 11 scuole polo e da membri dell'USR Lombardia con il quale sono state rinnovate le *Linee d'indirizzo* sul tema dell'USR Lombardia.

c.14 Didattica integrata

È stata rinnovata nel 2019 la rete di scopo regionale, costituita da 42 istituti scolastici e 1 ITS, dedicata alla elaborazione e applicazione della didattica integrata, un modello d'insegnamento che si basa sull'integrazione disciplinare, supportata dalla didattica per competenze, dai PCTO e da una progettazione integrata delle educazioni. Le 43 istituzioni di cui sopra, dopo un corso di formazione per le figure di sistema di ogni scuola, hanno elaborato un proprio progetto di ricerca-azione triennale, con l'obiettivo di sperimentare il dispositivo della didattica integrata a vari livelli, che sarà seguito, anche con azioni di tutoraggio, dal Tavolo tecnico - scientifico costituito nel 2019 e composto da dirigenti scolastici, docenti esperti di didattica integrata, dalla referente dell'USR per il progetto, dal dirigente dell'Ufficio V dell'USR Lombardia e dal coordinatore del corpo ispettivo della Lombardia. Una rete regionale che consente di porre l'attenzione sulla innovazione della didattica, che si basa su formule progettuali che promuovono la prospettiva del problem solving, l'approccio sistematico agli insegnamenti STEM e l'inserimento nelle scuole della logica, della retorica e delle pratiche deliberative, coerentemente con la nuova prospettiva degli Esami di Stato.

c.15 Prevenzione delle ludopatie e contrasto al gioco d'azzardo illecito

In attuazione della Convenzione pluriennale sottoscritta nel 2018 da Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia e Regione Lombardia, D.G. Territorio, Urbanistica, Difesa del suolo e Città Metropolitana, l'Ufficio scolastico regionale per la Lombardia ha elaborato un progetto regionale che coinvolge tutte le Scuole polo per la formazione e le Scuole capofila delle reti d'ambito impegnate su diversi piani d'intervento: formazione dei docenti, formazione degli studenti delle scuole secondarie di primo e di secondo grado e produzione di materiali di sensibilizzazione rivolti alla cittadinanza. Nel 2019 sono stati istituiti, attraverso un Avviso pubblico, 11 Osservatori permanenti dedicati alla prevenzione delle ludopatie e contrasto al gioco d'azzardo illecito, uno in ogni provincia della Lombardia, ad esclusione della provincia di Mantova, che hanno la fisionomia di reti di scopo interistituzionali, guidate da una scuola capofila, con il compito di elaborare ricerche, monitoraggi e iniziative di carattere formativo e informativo sul tema, analizzato sotto il profilo della promozione della salute e dei corretti stili di vita, e del gioco d'azzardo illecito, affrontato con particolare attenzione alle ricadute sociali ed economiche del fenomeno.

c.16 Contrasto alla violenza sulle donne e pari opportunità

Nel 2019 è stata sottoscritta una Convenzione pluriennale tra Regione Lombardia (DG Famiglia, genitorialità e pari opportunità) e Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia per la realizzazione della linea di intervento "A scuola contro la violenza sulle donne" per la promozione delle pari

opportunità e la prevenzione e contrasto al fenomeno della violenza maschile contro le donne – L.R. 11/2012, con un finanziamento dedicato, che prevede alcune linee d'intervento specifiche:

1. mappare e valorizzare lo stato dell'arte delle scuole della Lombardia in merito ai progetti dedicati ad interventi di prevenzione, contrasto a favore di donne vittime di violenza;
2. realizzare una governance regionale basata sulla individuazione, tramite Bando pubblico, di una scuola polo per ogni provincia con il ruolo di coordinare la progettazione e l'organizzazione di attività laboratoriali, di sensibilizzazione e formative e di interfacciarsi con l'USR per le attività di monitoraggio, oltre che di rilevare l'andamento del fenomeno sul territorio (anche attraverso il coinvolgimento dei ragazzi attraverso laboratori e ricerche/azioni) e la costituzione di un gruppo di lavoro interistituzionale (Regione Lombardia, Ufficio Scolastico Regionale, referenti delle scuole polo provinciali individuate) dedicato al monitoraggio delle attività.

c.17 Il supporto alle scuole paritarie

Al fine di offrire opportunità di crescita e formazione anche ai docenti in servizio nelle scuole paritarie, nell'ottica del miglioramento complessivo del sistema di istruzione e formazione lombardo, è stato progettato e realizzato nell'anno scolastico 2016/17, per la prima volta in Lombardia, un corposo e innovativo piano di formazione rivolto ai docenti in servizio nelle istituzioni scolastiche paritarie di ogni ordine e grado della Regione Lombardia.

Il piano di formazione si è articolato in 29 corsi, per rispondere il più possibile alle esigenze espresse dai docenti della scuola paritaria Lombarda e hanno avuto sede nelle città di Milano, Brescia e Bergamo.

I corsi, sono stati progettati per approfondire tematiche cruciali per la formazione professionale dei docenti dal punto di vista metodologico, didattico e organizzativo, alla luce delle recenti novità normative e hanno permesso un proficuo confronto con i formatori, attraverso un approccio interattivo per il miglior coinvolgimento dei partecipanti.

Le proposte formative hanno riguardato sei priorità tematiche:

- **PCTO** per docenti scuole secondarie di secondo grado (4 corsi e 77 partecipanti)
- **CLIL** per docenti impegnati nell'insegnamento secondo la metodologia Clil (3 corsi e 27 partecipanti)
- **Alfabetizzazione digitale, È ora del Coding e Fare matematica con la robotica educativa** per docenti di scuole di ogni ordine e grado (14 corsi e 387 partecipanti)
- **BES – DSA** per docenti del primo e secondo ciclo (8 corsi e 187 partecipanti).

d. 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 e 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”.

4.3 Identificazione del rischio: le aree di rischio e i processi

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

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

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

Sono considerati ad alto rischio di corruzione i procedimenti di:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.

4.4 I processi “a rischio” nelle istituzioni scolastiche

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

Ciononostante, la moltitudine complessa e articolata di microprocessi decisionali che caratterizza la gestione quotidiana di ciascuna delle 1.139 istituzioni scolastiche lombarde sollecita comunque , non fosse altro che per la dimensione del sistema e la quantità degli attori in gioco (1094 dirigenti scolastici, 113.757 docenti, 29733 unità di personale ATA, oltre un milione di studenti e famiglie), il

mantenimento e lo sviluppo di un sistema di prevenzione efficace e diffuso capillarmente, oltre che culturalmente operante in ciascuno degli innumerevoli attori del sistema.

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

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

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

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

4.5 La mappatura dei processi e il Registro dei Rischi

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

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

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

Per “mappatura dei processi” si intende la complessa attività con cui nell'ambito dell'Amministrazione si procede all'individuazione dei processi, delle fasi in cui questi si articolano

e del soggetto responsabile di ciascuna fase. L'esito di tale attività è un "catalogo di processi" che costituisce l'ambito entro cui deve essere sviluppata la valutazione del rischio.

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

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

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

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

Nell'ambito delle attività del Gruppo di coordinamento nazionale anticorruzione si è deciso, nel corso di incontri svolti nel 2017, di valorizzare l'individuazione dei processi organizzativi fornita dall'Allegato 1 della Delibera ANAC 430/2016 assumendola come elenco-base sul quale avviare il successivo processo di analisi e ponderazione del rischio. Tale elenco costituisce, pertanto, una prima essenziale ed efficace mappatura dei processi propri del sistema scolastico.

Tale elenco richiede oggi un aggiornamento, poiché sono state eliminate alcune attività e i correlati processi, come ad esempio la cosiddetta "chiamata diretta", mentre altri processi, quali quelli negoziali, hanno subito innovazioni in conseguenza dell'entrata in vigore del nuovo Regolamento di contabilità delle Istituzioni Scolastiche.

Quella che segue è la tabella aggiornata contenente una macro mappatura dei processi.

Elenco processi da Allegato 1 Delibera ANAC 430/2016	
1. Processo progettazione del servizio scolastico	1.1 Elaborazione del PTOF 1.2 Programma annuale
2. Processo di organizzazione del servizio scolastico	2.1 Iscrizione degli studenti e formazione delle classi 2.2 Acquisizione del fabbisogno dell'organico dell'autonomia: individuazione posti comuni, di sostegno e per il potenziamento 2.3 Formulazione di proposte di incarico ai docenti coerenti con il PTOF 2.4 Assegnazione di docenti alle classi 2.5 Determinazione degli orari di servizio dei docenti 2.6 Conferimento incarichi di supplenza 2.7 Costituzione organi collegiali 2.8 Attribuzione incarichi di collaborazione 2.9 Adozione dei libri di testo e scelta dei materiali didattici
3. Processo di autovalutazione dell'istituzione scolastica	3.1 Elaborazione del RAV 3.2 Elaborazione del P.d.M.
4. Processo di sviluppo e di valorizzazione delle risorse umane	4.1 Definizione del piano di formazione in servizio dei docenti 4.2 Attribuzione incarichi aggiuntivi ai docenti e al personale ATA 4.3 Valutazione e incentivazione dei docenti 4.4 Costituzione e funzionamento del comitato di valutazione
5. Processo di valutazione degli studenti	5.1 Verifiche e valutazione degli apprendimenti 5.2 Scrutini intermedi e finali 5.3 Verifiche e valutazione delle attività di recupero 5.4 Esami di stato 5.5 Iniziative di valorizzazione del merito scolastico e dei talenti degli studenti 5.6 Erogazione di premialità, borse di studio Irrogazione sanzioni disciplinari

	5.7 Verifiche e valutazione degli apprendimenti 5.8 Scrutini intermedi e finali 5.9 Verifiche e valutazione delle attività di recupero 5.10 Esami di stato 5.11 Iniziative di valorizzazione del merito scolastico e dei talenti degli studenti 5.12 Erogazione di premialità, borse di studio Irrogazione sanzioni disciplinari
6. Gestione dei locali scolastici di proprietà degli EE.LL.	
7. Procedure di acquisizione di beni e servizi	

4.6 L'Analisi e la valutazione del rischio

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

L'analisi si completa con la valutazione del rischio, ottenuta come risultato della valutazione della probabilità e dell'impatto dell'evento corruttivo, può essere effettuata utilizzando l'approccio metodologico suggerito dall'allegato 1 del PNA.

Nel corso del 2018 - facendo seguito agli incontri di informazione e formazione sul tema della prevenzione dell'anticorruzione realizzati in tutte le province lombarde nei mesi di marzo/aprile e nell'ambito delle iniziative di formazione dei dirigenti scolastici autopromosse dai dirigenti stessi con le nuove modalità di ricerca/azione/formazione introdotte dalla Nota M.I. n. 40586 del 22/12/2016 - il RPC regionale, tramite lo Staff regionale che ne supporta le attività, ha proposto ai coordinatori dell'area 4 di formazione dei DS, che include il tema della prevenzione della corruzione, di aderire ad una costruzione partecipata delle misure anticorruzione da applicare nelle scuole, partendo dalla fase della valutazione, analisi e ponderazione del rischio.

Si sono così attivati, spontaneamente, 6 gruppi di lavoro provinciali⁸ che, a seguito di uno specifico ulteriore incontro formativo a cura dello staff regionale, hanno scelto ciascuno un processo su cui lavorare, tra quelli presenti nell'elenco della delibera ANAC 430/2016 e sulla base di una preliminare valutazione del livello di rischio corruttivo potenziale connesso al processo.

Il processo di analisi è stato autonomamente condotto utilizzando il seguente modello comune, elaborato e fornito dallo staff regionale⁹:

⁸ Hanno contribuito all'attività di Analisi e Valutazione del rischio, producendo uno o più elaborati, i gruppi di lavoro relativi agli ambiti D4 e D5 Brescia, D11 Milano, D16 e 17 Varese, D Bergamo.

⁹ In questa fase non è stato richiesto ai gruppi di lavoro di procedere all'individuazione delle misure generali e specifiche di carattere preventivo, obiettivo del trattamento del rischio che il PTPC assegna ad una fase successiva, entro la fine del 2020

AREA DI RISCHIO:

PROCESSO	EVENTO RISCHIOSO	FASI/ AZIONI	GRADO DI RISCHIO	SCHEMA EVENTI RISCHIOSI			MISURE GENERALI	MISURA SPECIFICA
				COMPORTAMENT O ILLEGITTIMO (CHI E COME)	FATTORE ABILITANTE INTERNI ed ESTERNI	TIPO DI DANNO		
	(eventi di natura corruttiva che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi e avere conseguenze sull'amministra zione)		(NULLO MEDIO ELEVATO)	(Comportamenti, potenzialmente infiniti, che realizzano l'evento corruttivo)	(Condizioni, limitate, che consentono la realizzazione dell'evento)	(economico, di immagine ...)	(Mitigare, controllare, eliminare il rischio)	(Mitigare, controllare, eliminare il rischio)

Un dato interessante, al fine di evidenziare i processi che vengono percepiti dai dirigenti scolastici come potenzialmente esposti a maggior rischio di fenomeni corruttivi o, più correttamente, di “malammistrazione” è la concentrazione dell’attenzione dei Gruppi di lavoro dei Dirigenti su alcuni processi piuttosto che su altri, tra quelli elencati nell’allegato della delibera ANAC 430/2016. La seguente tabella riporta il numero di analisi realizzato dai gruppi di Dirigenti con riferimento ai processi organizzativi liberamente scelti, tra quelli indicati nella mappatura dei processi ANAC 430/2016, dai componenti di ciascun gruppo, sulla base della sola sollecitazione a scegliere il o i processi maggiormente “a rischio”:

PROCESSO	n. GRUPPO
7. Procedure di acquisizione di beni e servizi	5
2.1 Iscrizione degli studenti e formazione delle classi	4
4.3 Valutazione e incentivazione dei docenti	3
2.2 Acquisizione del fabbisogno dell’organico dell’autonomia: individuazione posti comuni , di sostegno e per il potenziamento	1
2.3 Formulazione di proposte di incarico ai docenti coerenti con il PTOF	1
2.4 Assegnazione di docenti alle classi	1
2.6 Conferimento incarichi di supplenza	1
2.9 Adozione dei libri di testo e scelta dei materiali didattici	1

4.2 Attribuzione incarichi aggiuntivi ai docenti e al personale ATA	1
5.1 Verifiche e valutazione degli apprendimenti	1
5.3 Verifiche e valutazione delle attività di recupero	1
5.7 Irrogazione sanzioni disciplinari	1

Si tratta, sia pure con i limiti di una valutazione realizzata da un numero ristretto di testimoni privilegiati, di una prima ponderazione di priorità tra i processi organizzativi propri del contesto scolastico in termini di urgenza e probabilità di incidenza di corruzione e malamministrazione. Come è evidente, infatti, l'area ampia e generale delle procedure amministrative connesse all' "Acquisizione di beni e servizi" risulta la più attenzionata dai DS nonché analizzata nelle sue fasi e nei livelli di ponderazione di rischio potenziale. All'interno di tale area i processi maggiormente esplorati dai DS, in questa prima fase di lavoro comune, risultano quelli relativi alla "individuazione e selezione di esperti esterni e interni". Una seconda area di processi particolarmente opzionata risulta quella relativa alle procedure di "Iscrizione degli studenti e formazione delle classi" dall'analisi della quale appare con evidenza come i processi analizzati e considerati come maggiormente a rischio riguardano quasi esclusivamente la procedura della "formazione delle classi". La terza area opzionata da più di un gruppo di lavoro riguarda i processi di "Valutazione e incentivazione dei docenti", particolarmente interessanti ed urgenti in relazione alle novità introdotte dalla L.107/15 sull'attribuzione del "bonus" premiale ai docenti.

Le attività di analisi dei processi e di elaborazione dei rischi avviate nel 2018 sono proseguite nel 2019 pur riscontrando un obiettivo rallentamento conseguente ad alcune novità intervenute nello scenario politico/amministrativo:

- il mutamento del quadro politico ha prima annunciato e poi cominciato ad introdurre una serie di modifiche al quadro normativo, con particolare riferimento ad alcune novità introdotte dalla Legge 107/15, tra le più attenzionate dai gruppi di Dirigenti scolastici impegnati nell'attività di analisi ed elaborazione dei rischi. In particolare:
- le procedure relative alla "individuazione per competenze" da parte del Dirigente scolastico – comunemente anche se impropriamente denominata "chiamata diretta" - con la connessa abolizione della titolarità di Istituto,¹⁰ sono state sospese per il corrente anno scolastico, a seguito di un accordo tra il Ministero e le OO.SS., in vista della futura emanazione di un provvedimento legislativo che le abolisca.

¹⁰ Vedi Legge 107/2015, commi 73, 79, 80.

- le procedure relative all’attribuzione del Bonus¹¹ destinato a valorizzare il merito dei docenti da parte del Dirigente scolastico, per quanto ancora attive e finanziate per il corrente a.s. 2019/20, sono state sostanzialmente modificate dalla contrattualizzazione della definizione dei criteri per la sua attribuzione, prevista dal nuovo CCNL 2016/18, in vista di un’annunciata revisione complessiva delle procedure per la valutazione dei docenti
- È entrato in vigore dall' 1/1/2019 - l’atteso “*Nuovo regolamento amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche*”¹² che introduce rilevanti novità, particolarmente in quelle “procedure di acquisizione di beni e servizi” individuate dalla Delibera ANAC 430/2016 tra i processi maggiormente a rischio e, per questa stessa ragione, oggetto di interesse da parte di diversi gruppi di lavoro di Dirigenti scolastici attivati in Lombardia. L’applicazione delle novità¹³ introdotte ha richiesto un successivo e ulteriore approfondimento, anche in relazione all’analisi dei nuovi processi amministrativi e organizzativi che verranno ad attivarsi nelle scuole e all’individuazione dei rischi connessi.

4.7 Il trattamento del rischio

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

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

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

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

- misure che, pur non discendendo da un obbligo normativo, sono state già messe in atto e che risultano efficaci nella loro azione di prevenzione del rischio corruzione. In tal caso

¹¹ Vedi Legge 107/2015, commi 127-129

¹² D. M. 129/2018

¹³ Tra le principali novità introdotte dal nuovo Regolamento si ricordano: tempistiche di programmazione della spesa più precise; innalzamento della soglia per gli affidamenti diretti; promozione degli accordi di rete fra scuole per rendere più efficace ed efficiente la spesa; recepimento delle novità normative in materia di ordinativo informatico locale, fatturazione elettronica, conservazione sostitutiva; utilizzo delle tecnologie per gli incassi e i pagamenti; incremento dell’utilizzo di strumenti informatici per lo svolgimento dei controlli.

l'identificazione di tali misure consente di mettere in atto azioni strutturate volte al loro mantenimento e/o rinforzo;

- misure che non sono state mai messe in atto, ma che vengono individuate e valutate come efficaci per ridurre il livello di rischio inerente intervenendo su una specifica modalità che consente, o agevola, la realizzazione del rischio.

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

L'esperienza di analisi/valutazione/trattamento del rischio condotta tra il 2018 e il 2019 ha evidenziato l'estrema difficoltà nell'individuare misure specifiche, oltre a quelle generali e obbligatorie, valide e impegnative per la molteplicità di istituzioni scolastiche (1.139) che, sia pure operanti nel medesimo ambito regionale, evidenziano accanto ad elementi comuni anche proprie ed autonome soluzioni organizzative. La scelta operata dalla Delibera ANAC 430/2016 di porre in capo al Direttore regionale la responsabilità di elaborare l'analisi dei processi ed individuare le "ulteriori misure" per il trattamento dei rischi, obbligatorie e vincolanti per tutte le scuole della Lombardia, richiede ulteriore tempo e necessità di approfondimento, con il coinvolgimento diretto dei Dirigenti Scolastici, per perseguire e raggiungere un adeguato equilibrio tra la necessità di individuare misure che siano efficaci e funzionali allo specifico modello di gestione organizzativa di tutte e di ciascuna scuola ma anche, e insieme, rispettose delle diversità, oltre che percepite come non invasive.

4.8 Il monitoraggio e reporting

La gestione del rischio si completa con l'azione di monitoraggio, che comporta la valutazione del livello di rischio tenendo conto e a seguito delle azioni di risposta ossia 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.

5 Misure generali finalizzate alla prevenzione della corruzione e per la trasparenza

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

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

5.1 La trasparenza

A seguito delle modifiche introdotte dalla Legge 190/2012 e dai decreti legislativi 33/2013 e 97/2017 relativamente all'unicità, in tutte le PP.AA. della figura del RPC e del RT, anche in ambito scolastico le due funzioni sono state attribuite al Direttore dell'Ufficio scolastico regionale, con D.M. n. 325 del 26 maggio 2017, pubblicato sul sito dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, all'indirizzo

<http://usr.istruzione.lombardia.gov.it/wp-content/uploads/2017/06/D.M.-325-del-26-maggio-2017.pdf>

Come noto, il principio della trasparenza, inteso come accessibilità totale alle informazioni che riguardano l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, è stato affermato con il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, con l'obiettivo di favorire il controllo diffuso da parte dei cittadini sull'operato delle istituzioni e sull'utilizzo delle risorse pubbliche

Il Piano Nazionale Anticorruzione 2019 prevede che al fine di garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni (art. 43, co. 3, d.lgs. 33/2013), fondamentale all'interno del PTPCT è l'indicazione dei nominativi dei soggetti responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, individuati nella figura dei Dirigenti per le Istituzioni scolastiche.

In particolare, la pubblicazione dei dati in possesso delle pubbliche amministrazioni intende incentivare la partecipazione dei cittadini allo scopo di:

- assicurare la conoscenza dei servizi resi, le caratteristiche quantitative e qualitative e le modalità di erogazione;
- prevenire fenomeni di corruzione e promuovere l'integrità;
- sottoporre al controllo diffuso ogni fase del ciclo di gestione della performance per consentirne il miglioramento.

Il principio della trasparenza è stato riaffermato ed esteso dal D.Lgs. n. 97/2016, che ha introdotto nell'ordinamento giuridico italiano il cosiddetto *Freedom Of Information Act* (Foia), per favorire "l'accessibilità totale" ai dati e ai documenti gestiti dalle pubbliche amministrazioni. Il D.Lgs. n. 97/2016 ha operato una serie di modifiche alla normativa sulla trasparenza, con una riprogrammazione dei dati oggetto di obbligo di pubblicazione e un ampliamento dell'istituto dell'accesso civico finalizzati a favorire ulteriormente forme diffuse di controllo sulle attività delle istituzioni e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e tutelare i diritti dei cittadini. Tramite l'accesso civico, semplice o generalizzato, chiunque può conoscere dati e informazioni detenuti dall'amministrazione, nel rispetto dei limiti previsti a tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti.

Alle già evidenziate novità normative in tema di trasparenza si sono recentemente affiancate ulteriori e rilevanti norme in tema di Privacy e Trattamento dei dati personali, che contribuiscono a definire lo scenario giuridico entro il quale le istituzioni scolastiche sono chiamate ad operare il necessario bilanciamento tra trasparenza e riservatezza dei dati. Il Decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, entrato in vigore il 19 settembre 2018, ha infatti adeguato il "Codice in materia di protezione dei dati personali" (D.Lgs. n. 196/2003) alle disposizioni del Regolamento europeo n. 679/2016 e ha introdotto alcune rilevanti novità per la PA e le istituzioni scolastiche. In particolare sono stati previsti: la designazione di un Responsabile della protezione dei dati personali, tra i cui compiti rientrano la formazione, la sensibilizzazione del personale e la sorveglianza sullo svolgimento della valutazione d'impatto sulla protezione dei dati; l'adozione di un Registro delle attività di trattamento dei dati, in cui riportare le finalità del trattamento e le misure organizzative adottate per evitare rischi; il diritto di accesso, il diritto alla rettifica ma anche il diritto all'oblio dei dati personali. Si tratta

soltanto di alcune delle novità che interessano anche le scuole e che determinano nuovi confini e limiti al diritto di accesso.

Le disposizioni sopra richiamate in tema di trasparenza si traducono operativamente come di seguito precisato.

5.1.1 Pubblicazione dei dati e delle informazioni in “Amministrazione Trasparente”

I **dirigenti scolastici** pro-tempore nelle istituzioni scolastiche della Lombardia vengono individuati – con elenco allegato (Allegato 1) parte integrante del presente PTPCT – quali **responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati** - ai sensi del D.Lgs. 33/2013, articolo 10, comma 1, come sostituito dal D.Lgs. 97/2016.

Compete ai Dirigenti Scolastici, in continuità con quanto già in essere, la corretta manutenzione della sezione “Amministrazione Trasparente” presente sul sito web della Istituzione Scolastica di riferimento, in conformità con quanto disposto dal citato d. lgs. 97/17. Gli stessi, responsabili per il mancato aggiornamento secondo i tempi definiti dalla normativa di settore, devono garantire, altresì, che detta sezione sia posizionata in maniera ben visibile sulla *home page* del sito stesso.

Per ciascuna istituzione scolastica il Dirigente scolastico è responsabile della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati dovrà adempiere agli obblighi di pubblicazione garantendo il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla Legge .

Inoltre dovrà conformarsi ad alcune indicazioni operative fornite dall’ANAC, nella Delibera 1310 del 28 dicembre 2016, predisponendo dati, documenti ed informazioni da pubblicare nella sezione “Amministrazione trasparente” :

1. 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;
2. 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."

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, in coerenza con il proprio ruolo, nell'esercizio delle attribuzioni derivanti dall'incarico di Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza nelle Istituzioni Scolastiche della Lombardia, svolgerà attività di

controllo a campione sull'adempimento da parte della dirigenza scolastica degli obblighi di pubblicazione, in modo che siano sempre assicurati completezza, chiarezza e aggiornamento delle informazioni pubblicate.

Per il mancato assolvimento degli adempimenti previsto nel PTPCT, i dirigenti rispondono a titolo di:

- responsabilità dirigenziale
- responsabilità disciplinare ex art. 1, commi 14 e 44, Legge 192/2012 ed ex art. 16 del D.P.R. 62/2013.

Il PNA 2019 pone l'attenzione sul fatto che le modifiche normative che si sono succedute nel tempo hanno mantenuto inalterato il compito affidato agli OIV dal D.Lgs. 150/2009, di promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza da parte delle amministrazioni pubbliche.¹⁴ Non soltanto la mera presenza/assenza del dato o del documento nella sezione «Amministrazione trasparente», ma ad esprimersi anche su profili qualitativi che investono la completezza del dato pubblicato. L'ANAC esamina i contenuti delle attestazioni OIV, al fine di verificare il grado di concordanza delle stesse rispetto a quanto effettivamente pubblicato nella sezione «Amministrazione trasparente» dei siti web istituzionali. Gli esiti delle verifiche confluiscono in raccomandazioni e indicazioni rivolte ai responsabili interni agli enti che devono favorire l'attuazione delle norme in materia di trasparenza.

5.1.2. L'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.

¹⁴ Ai sensi dell'art. 14, co. 4, lett. g), del D.Lgs. 150/2009, dell'art. 44 del D.Lgs. 33/2013 e, da ultimo, dell'art. 1, co. 8-bis, della L. 190/2012

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 per la Trasparenza per le istituzioni scolastiche della Regione Lombardia inviando una richiesta all'indirizzo e-mail dedicato drlo.rpct@istruzione.it. 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 delle 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.

Al fine di agevolare l'esercizio del diritto, ciascuna istituzione scolastica provvede a pubblicare nella sopraindicata sezione di Amministrazione Trasparente, l'apposito modulo allegato al presente Piano (vedi Allegato 2).

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 per la istituzioni scolastiche della regione Lombardia all'indirizzo e-mail dedicato: drlo.rpct@istruzione.it, che decide con provvedimento motivato entro 20 giorni.

Al fine di agevolare l'esercizio del diritto ciascuna istituzione scolastica provvede a pubblicare sul proprio sito istituzionale sezione Amministrazione trasparenza accesso civico l'apposito modulo allegato al presente Piano (vedi Allegato 2).

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 e detentori degli atti

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

5.1.3 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 Lombardia 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.

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*.

a. Le Giornate della trasparenza – Gli open day delle istituzioni scolastiche

L'USR Lombardia presenta annualmente in occasione delle Giornate della trasparenza previste dall'art. 10, comma 6, del decreto legislativo n. 33/2013, l'attività svolta in materia di trasparenza, prevenzione della corruzione, servizi al pubblico ponendo particolare attenzione alle ricadute di tali attività sulle istituzioni scolastiche.

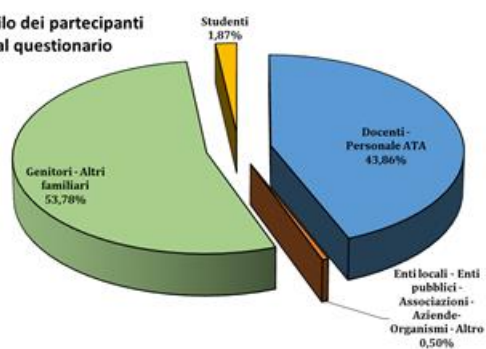
I destinatari dell'iniziativa sono tutti gli Stakeholder dell'USR e l'intera comunità scolastica senza dimenticare il coinvolgimento degli EE.LL. per le rilevanti competenze in materia di istruzione e formazione.

Con riguardo alle modalità di svolgimento della Giornata della trasparenza, essa viene organizzata dall'Ufficio Scolastico Regionale negli ultimi mesi dell'anno allo scopo di realizzare, attraverso momenti di incontro/confronto con i principali stakeholder, una partecipazione sempre più consapevole degli stessi, accrescere e migliorare la qualità dei servizi erogati all'utenza e promuovere e diffondere alcuni dei progetti più innovativi posti in essere dall'Amministrazione scolastica. In particolare, l'USR invita nel mese precedente l'evento, ciascuna Istituzione Scolastica della Regione a partecipare con una rappresentanza dell'istituto stesso, composta da docenti, ATA, alunni, genitori degli alunni, oltre che dalle figure apicali dell'Istituto stesso (DS, DSGA, vicari).

Durante l'ultima Giornata della Trasparenza, tenutasi in data 28 novembre 2019, sono stati presentati i dati raccolti con il Questionario di gradimento svoltosi nel mese di ottobre 2019 e rivolto agli stakeholders in merito alle sezioni "Amministrazioni Trasparente" delle Istituzioni scolastiche. Di seguito alcune slides riepilogative:

Giornata della Trasparenza 2019

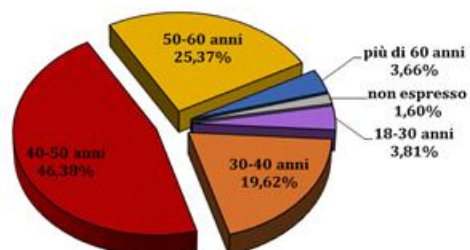
Profilo dei partecipanti al questionario



2

Giornata della Trasparenza 2019

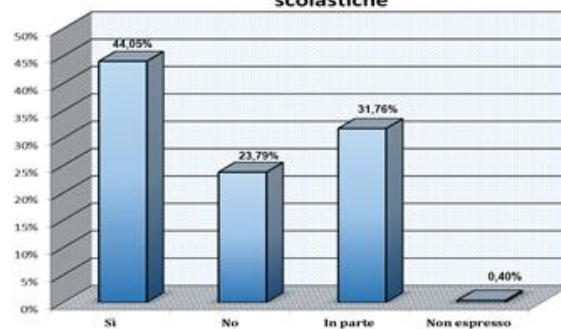
Fasce di età dei partecipanti al questionario



4

Giornata della Trasparenza 2019

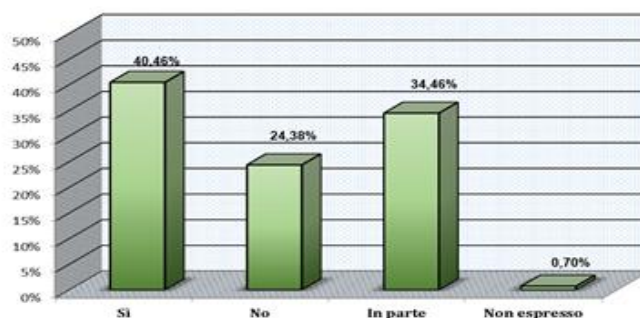
Conoscenza della sezione "Amministrazione trasparente" del sito delle Istituzioni scolastiche



5

Giornata della Trasparenza 2019

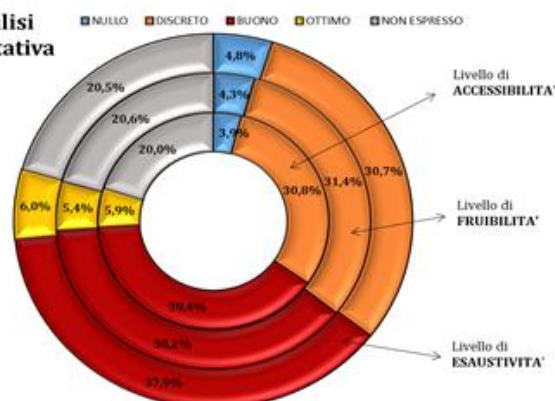
Conoscenza degli obblighi di pubblicazione e trasparenza delle PP.AA.



5

Giornata della Trasparenza 2019

Analisi qualitativa



7

La medesima iniziativa sarà opportunamente replicata a livello di istituzione scolastiche e potranno, in ragione delle specifiche forme di autonomie riconosciute alle scuole, anche coincidere con le giornate di “Open day” in cui quindi oltre a presentare il progetto di istituto particolare attenzione dovrà essere posta all’attuazione delle misure di trasparenza nella scuola con particolare riferimento all’illustrazione della sezione Amministrazione Trasparente e all’attuazione dell’istituto dell’accesso civico.

Gli specifici contenuti delle due tipologie di giornate verranno preventivamente definiti anche con il contributo di organismi, portatori di interesse qualificati e dell’intera comunità scolastica di

riferimento, per una più efficace finalizzazione delle iniziative ed affronteranno quindi le tematiche legate alla trasparenza e all'integrità con modalità che favoriscano il dialogo e il confronto.

Le giornate costituiscono inoltre un valido strumento anche per acquisire riscontri sul grado di soddisfazione alle diverse tipologie di utenza scolastica con riguardo alla comprensibilità, accessibilità e utilizzabilità dei dati pubblicati e per individuare ulteriori necessità di informazione, nell'ottica del processo di miglioramento continuo della trasparenza.

Per consentire la partecipazione degli Stakeholder, all'interno delle Giornate sono previste apposite sessioni dedicate all'ascolto dei medesimi al fine di raccogliere proposte, suggerimenti ed osservazioni anche attraverso la compilazione di questionari di gradimento.

I contributi emersi consentiranno di disporre di elementi utili per la ridefinizione dei documenti di programmazione dell'USR per le istituzioni scolastiche e per migliorare i livelli dei servizi e della trasparenza.

Il portale scuola in chiaro raccoglie numerosi dati e informazioni inerenti la vita e l'organizzazione delle scuole: didattica, servizi e attività, alunni, personale, finanza, autovalutazione, edilizia, ptof, criteri di precedenza

I dirigenti amministrativi degli Uffici Scolastici Territoriali, inoltre, collaborano con le scuole e gli enti territoriali ad organizzare le iniziative finalizzate a dare contezza alle famiglie e agli studenti degli ordinamenti scolastici e a promuovere l'offerta formativa delle scuole.

b. Il programma delle azioni nell'arco del triennio 2020-2022

Si riassumono, nella sottostante tabella, le azioni esposte nel paragrafo precedente con l'indicazione, per ciascuna di esse, dei tempi di attuazione e delle strutture preposte alla realizzazione.

Azioni	Destinatari	Tempi	Strutture competenti
Giornata della Trasparenza dell'USR Lombardia	Cittadini, utenti, portatori di interesse, enti territoriali, associazioni e organismi espressione di realtà locali del mondo della scuola.	Novembre - Dicembre 2020 2021 2022	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nelle istituzioni scolastiche, con gruppo di lavoro di supporto
Giornata della Trasparenza delle Istituzioni scolastiche	Cittadini, utenti, portatori di interesse, enti territoriali, associazioni e organismi espressione di realtà locali del mondo della scuola.	Dicembre - Febbraio 2020 2021 2022	Dirigenti scolastici – personale scolastico
Questionari di gradimento sui livelli di trasparenza	Cittadini, utenti, portatori di interesse, enti territoriali, associazioni e organismi espressione di realtà locali del mondo della scuola.	Marzo/aprile 2020 2021 2021	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza delle istituzioni scolastiche – gruppo di lavoro di supporto – Referenti - Dirigenti scolastici

5.1.4 Il Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA)

Con i Comunicati del 28 ottobre 2013 e del 20 dicembre 2017 sono state fornite dall'ANAC indicazioni operative per la comunicazione del soggetto Responsabile dell'Anagrafe per la stazione appaltante (RASA) incaricato della compilazione ed aggiornamento dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), istituita ai sensi dell'art. 33-ter del decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 dicembre 2012, n. 221.

In particolare è stato precisato che ciascuna stazione appaltante è tenuta a nominare il Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA).

Con la Delibera ANAC n. 1064 del 13/11/2019 di approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione 2019, è stato ribadito quanto già rappresentato con Delibera n. 831 del 03/08/2016 del Piano Nazionale Anticorruzione 2016 che, al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), il RPCT è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati (RASA) e a indicarne il nome all'interno del PTPCT.

L'individuazione del RASA rappresenta, dunque, una misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

Alla data della delibera n. 831 del 03/08/2016, tuttavia, i Direttori degli Uffici Scolastici Regionali non erano ancora stati nominati Responsabili per la Trasparenza e il PTPC delle Istituzioni Scolastiche era stato appena adottato, con espressa previsione di aggiornamento a far data dal 31 gennaio 2018.

Con comunicato del 20 dicembre 2017, l'ANAC ha ricordato che i RPCT sono tenuti a verificare che il RASA si sia attivato per l'abilitazione del profilo utente secondo le modalità operative indicate nel Comunicato del 28 ottobre 2013. Essendo stato emanato, nel frattempo, il D.M. n. 325 del 26 maggio 2017, con cui i Direttori Generali degli Uffici Scolastici Regionali sono stati designati quali RPCT nei territori di competenza, con nota del 24 gennaio 2017, prot. n. 1307, il RPCT della Istituzioni Scolastiche della Lombardia ha sollecitato i Dirigenti Scolastici rispetto a tali adempimenti e a comunicare il nominativo dei RASA, ai fini dell'aggiornamento del PTPCT.

Attraverso un monitoraggio informatizzato, in collaborazione con i Referenti provinciali, ogni anno viene effettuato un monitoraggio finalizzato a raccogliere i nominati dei RASA, designati presso ciascuna Istituzione Scolastica, e quindi a verificare gli aggiornamenti degli stessi rispetto all'anno precedente.

È pubblicato nell'Allegato 3 di questo Piano l'elenco dei RASA presso le Istituzioni Scolastiche della Lombardia.

5.1.5 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.

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

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

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 D.L. n. 90/2014 (convertito con modificazioni dalla Legge n.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.

5.2 Adozione di misure per la tutela del whistleblower

L'art. 1 della 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” modifica l'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti.

La Legge interviene su uno specifico profilo relativo al cd. *whistleblowing* - espressione con cui si designa la segnalazione di attività illecite nell'amministrazione pubblica o in aziende private, da parte del dipendente che ne venga a conoscenza. *To blow the whistle* significa "soffiare il fischietto", come un tempo faceva il poliziotto nel tentativo di far cessare un'azione illegale (ne dettava una disciplina già la "Lincoln Law" del 1863, varata nel pieno della guerra civile americana per far fronte alle frodi negli approvvigionamenti).

Il profilo su cui il disegno di Legge interviene è la protezione del dipendente che segnali illeciti, rispetto a misure discriminatorie o comunque penalizzanti, entro il rapporto di lavoro, pubblico o privato. Tale protezione è prevista da numerosi atti internazionali, come la Convenzione ONU contro la corruzione del 2003 (art. 33), ratificata dall'Italia con la Legge n. 116 del 2009, e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione (art. 9), ratificata con Legge n. 112 del 2012; la necessità di analoga protezione si ritrova nelle raccomandazioni del Working group on bribery, incaricato del monitoraggio sull'attuazione della convenzione Ocse del 1997 sulla lotta alla corruzione degli impiegati pubblici nelle operazioni economiche internazionali (ratificata con Legge n. 300/2000), nelle raccomandazioni del GRECO (il Groupe d'Etats contre la corruption) organo del Consiglio d'Europa deputato al controllo dell'adeguamento degli Stati alle misure anti-corruzione; nonché dal G-20 Anti-corruption working group, costituito in ambito Ocse, che ha predisposto i Guiding principles for whistleblower protection legislation.

Nell'ordinamento italiano, la Legge n. 190 del 2012 (recante Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) ha introdotto - in relazione alla sola pubblica amministrazione - una prima generale disciplina sulla protezione del dipendente che segnala illeciti di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo ruolo di dipendente pubblico. La Legge ha, infatti, introdotto nel Testo unico del pubblico impiego (D.Lgs. n. 165/ 2001) l'articolo 54-bis.

In argomento, il Piano nazionale anticorruzione (PNA) prevede che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare i necessari accorgimenti tecnici affinché trovi attuazione la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di cui all'art. 54 bis del D.Lgs.n. 165/2001. L'adozione delle iniziative necessarie deve essere prevista nell'ambito del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC), ora PTPCT, come intervento da realizzare con tempestività.

L'ANAC, all'esito di una consultazione pubblica conclusasi nel marzo 2015, ha emanato (Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 14 maggio 2015)

specifiche Linee guida per le pubbliche amministrazioni in merito ai modelli da adottare per la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti.

Su un piano più generale, obblighi di segnalazione di reati da parte del pubblico ufficiale che ne sia venuto a conoscenza nell'esercizio o a causa delle sue funzioni sono previsti dall'art. 361 del codice penale: l'omissione o il ritardo di denuncia all'autorità giudiziaria, o ad un'altra autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, comporta la pena della multa da 30 a 516 euro; la pena è invece la reclusione fino ad un anno, se il colpevole è un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria che ha avuto comunque notizia di un reato del quale doveva fare rapporto.

L'articolo 1 della Legge n. 190/2012, quindi, sostituisce l'articolo 54-bis del Testo unico del pubblico impiego prevedendo, anzitutto, che colui il quale - in buona fede e nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione - segnali al responsabile della prevenzione della corruzione dell'ente o all'Autorità nazionale anticorruzione ovvero denunci all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile le condotte illecite o di abuso di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro, non possa essere - per motivi collegati alla segnalazione - soggetto a sanzioni, licenziato o sottoposto a misure organizzative che abbiano effetto negativo di sorta sulle condizioni di lavoro.

L'ambito della segnalazione - comunque sottratta al diritto d'accesso agli atti previsto dalla Legge n.241/1990 - risulta il medesimo rispetto a quello di cui al vigente articolo 54-bis riferendosi a "*condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza*" il dipendente pubblico.

L'adozione eventuale delle misure discriminatorie va comunicata dall'interessato o dai sindacati più rappresentativi all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), la quale a sua volta ne dà comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica e agli altri organismi di garanzia, per le determinazioni di competenza.

Rispetto al previgente articolo 54-bis, la disciplina si applicherebbe alle segnalazioni fatte dal dipendente pubblico in *buona fede*, ritenendosi tali quelle circostanziate mosse "*nella ragionevole convinzione, fondata su elementi di fatto*", che la condotta illecita si sia verificata. La buona fede è comunque esclusa ove il dipendente abbia agito con colpa grave.

Viene sancito il divieto di rivelare l'identità del segnalante l'illecito, oltre che nel procedimento disciplinare, anche in quello penale e contabile. Nel procedimento penale, la segretezza dell'identità è coperta in relazione e nei limiti del segreto degli atti d'indagine di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale. Nel processo contabile, l'identità non può essere rivelata fino alla fine della fase istruttoria. Nel procedimento disciplinare, rimane confermato che l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso (sempre che la contestazione disciplinare sia basata su elementi diversi da quelli su cui si basa la segnalazione); tuttavia, se la contestazione disciplinare sia fondata (anche solo parzialmente) sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata dietro consenso del

segnalante, diversamente rimanendo inutilizzabile la segnalazione, ai fini del procedimento disciplinare. La scelta di fondo è, ad ogni modo, l'esclusione di segnalazioni in forma anonima. E' confermato che la riservatezza della segnalazione importa la sua sottrazione all'accesso amministrativo quale disciplinato dalla Legge n. 241 del 1990.

A tutela dell'istituto, vengono per la prima volta introdotti meccanismi sanzionatori:

- qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte dell'ente, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che abbia adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria, da 5.000 a 30.000 euro.
- qualora venga accertata l'assenza ovvero la adozione di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni non conformi alla garanzia di riservatezza del segnalante, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 20.000 euro.
- qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. In merito si rinvia al Regolamento del 30 ottobre 2018 «Sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001 (c.d. whistleblowing)» adottato con delibera ANAC n. 1033 del 30 ottobre 2018 e recentemente modificato con delibera n. 312 del 10 aprile 2019.

Le nuove disposizioni non si applicano alle segnalazioni che costituiscano reati di calunnia o diffamazione o comunque reati commessi con la denuncia, accertati anche solo da sentenza di condanna in primo grado.

Fin dal 2014, al fine di predisporre le attività necessarie a rendere fattiva la tutela del dipendente pubblico che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico o al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, indicazioni sul funzionamento dell'istituto e l'indirizzo di casella di posta istituzionale sono state pubblicate sulla rete intranet. (nota prot. 917 del 4 marzo 2014).

Il dipendente che intende segnalare condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio lavoro, può, oltre a segnalare l'illecito all'ANAC e alle diverse autorità giudiziarie, inoltrare la segnalazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per le istituzioni scolastiche della regione Lombardia utilizzando la casella di posta elettronica drlo.prevenzionecorruzione@istruzione.it

Per consentire l'invio delle segnalazioni è stata attivata la casella di posta sopra menzionata. Per

garantire una gestione anonima delle segnalazioni è stato approvato un protocollo che definisce il flusso operativo dall'arrivo della segnalazione all'evasione. Un apposito registro riservato tiene traccia di tutte le mail pervenute. Non vi compaiono elementi tali da permettere di risalire al denunciante.

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

5.3 Strategie e iniziative di formazione in tema di anticorruzione

Il Piano Nazionale Anticorruzione del 2019, individuando nella formazione del personale una leva strategica fondamentale per la realizzazione dei suoi obiettivi, sottolinea la necessità di definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

L'Anac indicativamente consiglia strutturare la formazione su due livelli: uno generale, rivolto a tutti i dipendenti, mirato all'aggiornamento delle competenze/comportamenti in materia di etica e della legalità; uno specifico, rivolto al RPCT, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a maggior rischio corruttivo. Dovrebbero, quindi, definirsi percorsi e iniziative formative differenziate, per contenuti e livello di approfondimento, in relazione ai diversi ruoli che i dipendenti svolgono; includere nei percorsi formativi anche il contenuto dei codici di comportamento e dei codici disciplinari, discutendo i casi concreti; monitorare il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro adeguatezza, ad esempio attraverso questionari da somministrare ai soggetti destinatari della formazione.

Le dimensioni del sistema scolastico regionale lombardo e la quantità dei soggetti professionali coinvolti (1139 dirigenti scolastici, 113.757 docenti, 29733 unità di personale ATA) rende particolarmente complessa la programmazione delle azioni formative indicate dal PNA e suggerisce di adottare strategie differenziate e realistiche, in termini di utilizzo efficace ed efficiente delle limitate risorse disponibili.

In tale prospettiva l'investimento formativo non può che essere indirizzato prioritariamente sui soggetti del sistema scolastico regionale che, oltre ai referenti territoriali, sono più direttamente coinvolti nell'attuazione delle misure del presente Piano: i Dirigenti scolastici e i Direttori dei Servizi generali e amministrativi (DSGA). Per i soli Dirigenti scolastici è, peraltro, prevista una competenza

diretta dell'amministrazione periferica in ordine alla programmazione, all'organizzazione e alla gestione delle iniziative formative per le quali l'USR dispone di specifiche risorse finanziarie.

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

5.3.1 Formazione dei Dirigenti scolastici

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

Nel corso del 2017 si sono realizzati undici incontri informativi, nei mesi di marzo e aprile 2017, in tutte le province della Lombardia, che hanno interessato tutti i Dirigenti scolastici della regione, con l'obiettivo di fornire elementi conoscitivi della materia, favorendo in particolare la riflessione sulla vera natura e le reali finalità delle politiche di prevenzione della corruzione, nonché la conoscenza di tutti gli obblighi derivanti dalla normativa sulla trasparenza, anche alla luce delle recenti novità in materia.

Come già precedentemente ricordato, inoltre (vedi par. 4.6), il tema della prevenzione della corruzione e della gestione del *risk management* è stato inserito tra le attività formative offerte ai gruppi territoriali di ricerca/azione/formazione promossi a seguito della Nota M.I. n.40586 del 22/12/2016. Si prevede la prosecuzione del lavoro avviato di mappatura, analisi, ponderazione del rischio attraverso l'organizzazione di un evento regionale sul tema, a seguito del quale possa anche emergere un gruppo tecnico di dirigenti scolastici che, a supporto dello Staff regionale, avvii e concluda l'attività di gestione del ciclo di *risk management* individuando le misure generali e specifiche per il trattamento dei rischi.

Nell'a. s. in corso 2019/20 per i Dirigenti scolastici neoimmessi in ruolo è stato effettuato nell'ambito del percorso di formazione obbligatoria un modulo denominato "Trasparenza e anticorruzione" nei mesi di ottobre e novembre. Inoltre, sarà effettuato nell'ambito del medesimo percorso di formazione obbligatoria un ulteriore modulo che si svolgerà nel mese di aprile.

5.3.2 Formazione del personale amministrativo (DSGA)

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

I DSGA di tutte le scuole della regione hanno partecipato, nei mesi di marzo-aprile 2017, agli undici incontri informativi rivolti ai Dirigenti scolastici nel corso dei quali sono state presentati e particolarmente approfonditi tutti gli aspetti connessi agli obblighi di pubblicazione, sul sito della scuola nella sezione “Amministrazione trasparente”.

5.3.3 Formazione dei docenti

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

Ma questo impegno di prevenzione primaria, di investimento sulle future generazioni e sulla costruzione del sistema di valori che guideranno i loro comportamenti futuri, non esaurisce il ruolo dei docenti nel sistema anticorruzione regionale. Come tutti i dipendenti della Pubblica amministrazione anche i docenti (vedi par. 4.2.2) hanno obblighi specifici, previsti dalla Legge, che richiedono di essere conosciuti, discussi, approfonditi e rispettati. In questa prospettiva la formazione in servizio del personale docente si pone al livello 1 del PNA 2019, quello generale che, riguarda

l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale).

Il gruppo di lavoro di supporto regionale ha sempre garantito, e continuerà a garantire, il proprio supporto progettuale e la disponibilità come formatori, a tutte le scuole interessate a realizzare iniziative formative rivolte al proprio personale, docente e ATA, sulle tematiche dell'etica professionale e delle legalità.

Annualmente vengono progettati e erogati, da parte dei componenti del gruppo di lavoro di supporto al RPCT, incontri formativi destinati al personale scolastico e ai dirigenti delle scuole.

I componenti del gruppo di lavoro, a loro volta, partecipano alle iniziative formative organizzate presso la SNA o da altri soggetti istituzionali.

Per l'anno 2020 è previsto l'intervento di esperti esterni, principalmente sui temi del *risk management*.

5.4 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.

Da parte dell'USR Lombardia è stata promossa l'adozione diffusa del Patto di Integrità (vedi Modello di Patto di Integrità) Allegato 6

5.5 Pubblicazione nel sito web istituzionale delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi

Con la Legge 190/2012, la trasparenza dell'attività amministrativa costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, e, secondo quanto previsto dal D.Lgs.33/2013, è assicurata, tra l'altro, attraverso la pubblicazione nel sito web istituzionale delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, nel rispetto delle disposizioni in materia di materia di segreto di Stato, segreto d'ufficio e protezione dei dati personali.

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

I dati del monitoraggio dei tempi procedurali non sono più soggetti a pubblicazione obbligatoria ai sensi del D.Lgs.97/2016.

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

Procedimento (breve descrizione e riferimenti normativi utili);

Termini di conclusione;

Unità organizzativa responsabile dell'Istruttoria;

Nominativo responsabile del procedimento;

Responsabile del Provvedimento finale;

Titolare potere esecutivo;

Documenti da allegare all'istanza e modulistica;

Modalità acquisizione informazioni;

Link di accesso al servizio on line (se esistente);

Modalità per l'effettuazione di pagamenti se necessari.

6 Altre misure

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

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

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

consapevole e che implicano l'impegno a elaborare idee e a promuovere azioni finalizzate al miglioramento continuo del proprio contesto di vita".

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

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

A tal proposito, nel 2014, tra USR Lombardia e Regione Lombardia è stata firmata una Convenzione, della durata di un anno, per il sostegno al piano di azione formativo in tema di educazione alla legalità, ai sensi dell'art. 3, lett.e della L.R.2/2011 *"Azioni orientate verso l'educazione alla legalità"*. Sono stati così istituiti, con decreto del direttore generale dell'USR Lombardia nel febbraio del 2015, **13 Centri di Promozione della Legalità** (uno per ogni provincia e due per Milano), che hanno carattere permanente e che costituiscono una rete che collega il mondo della scuola, la comunità civile, l'imprenditoria, le istituzioni e le associazioni.

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

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

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

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

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

I progetti esecutivi dei Centri di promozione della Legalità, hanno attuato le seguenti Linee guida:

a. *governance territoriale*

- a. ampliare la rete, coinvolgendo prioritariamente le scuole del territorio già attive sui temi dell'educazione alla Legalità, in particolare le istituzioni scolastiche, organizzate in rete, già finanziate con il progetto dell'anno 2014-2015, e con particolare attenzione alle scuole che operano in territori problematici;
- b. consolidare i collegamenti con il territorio (enti locali, associazioni di volontariato, magistratura, polizie locali, cooperative sociali, ecc ...), al fine di creare le condizioni favorevoli per alleanze formative contro l'illegalità;
- c. coinvolgere i CPIA (Centri provinciali per l'Istruzione degli Adulti) del territorio.

b. *governance scolastica*

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

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

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

d. *curricolarità*

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

e. alternanza scuola lavoro

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

f. comunicazione

- a) elaborare un progetto comunicativo che preveda un sito dedicato all'Educazione della legalità, coordinato dai docenti con la collaborazione degli studenti. Il compito dell'USR Lombardia sarà di coordinare e mettere a sistema le iniziative delle reti in merito alla comunicazione;
- b) produrre il materiale comunicativo relativo alle iniziative collettive e contribuire alla gestione del sito regionale dedicato all'educazione alla legalità;
- c) elaborare materiale didattico digitale e potenziare la comunicazione, utilizzando gli strumenti social della rete;
- d) contribuire alla realizzazione dei due eventi regionali previsti nel corso del biennio 2016-2017: l'iniziativa destinata agli studenti (ottobre 2016) e la seconda edizione degli Stati generali (novembre 2017).

Qui di seguito le indicazioni operative relative alle Linee guida di cui sopra:

- 1. studio del fenomeno della corruzione nella dimensione imprenditoriale e raccolta dati nonché produzione di una relazione sull'attività svolta e sui risultati ottenuti;
- 2. individuazione nel proprio territorio di esempi di sistemi produttivi basati sulla responsabilità sociale nonché produzione di una relazione sull'attività svolta e sui risultati ottenuti;
- 3. elaborazione di proposte di intervento per combattere lo specifico ambito di illegalità e la corretta concorrenza;
- 4. elaborazione di un percorso curricolare di ed. alla legalità;
- 5. apertura delle scuole per attività dedicate alla lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione e alla criminalità organizzata (almeno un progetto "scuole aperte");
- 6. sensibilizzazione del territorio, attraverso incontri informativi/formativi e corrispondente diffusione di materiale comunicativo;
- 7. organizzazione di azioni formative/informative con le associazioni dei genitori (almeno 2 per ogni CPL) e le consulte degli studenti;
- 8. organizzazione di corsi di formazione per docenti/dirigenti;
- 9. partecipazione degli studenti ai campi volontari nei beni confiscati alla mafia in Lombardia (almeno un'esperienza);
- 10. attivazione di un minimo di 4 laboratori dedicati agli studenti;
- 11. potenziamento delle le reti coinvolgendo nuove scuole e nuovi enti territoriali, IeFP e CPIA;

12. organizzazione di percorsi di alternanza scuola-lavoro;
13. inserimento nel Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF) di uno spazio dedicato all'educazione alla legalità.

Il progetto regionale dei CPL sui temi e nelle modalità di cui sopra sta proseguendo anche biennio 2018-2020 con una attenzione specifica ai percorsi PCTO, nei quali saranno valorizzati gli aspetti dell'anticorruzione e di tutte le componenti (responsabilità sociale, riconoscimento del valore delle norme, fondamenti valoriali ed etici...) che concorrono alla costruzione di una gestione/amministrazione legale e trasparente dell'impresa.

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

Gli accordi ormai consolidati all'interno dei quali si sviluppano le azioni formative delle istituzioni scolastiche sono i seguenti:

1. USR Lombardia - UNIONCAMERE

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

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

Nel protocollo si sottolinea inoltre che:

“Le parti firmatarie svilupperanno, in modo sinergico, iniziative specifiche volte a:

- *attivare indagini congiunte a rilevare lo stato dell'arte e la diffusione di comportamenti socio ambientali corretti, contrasto alla ludopatia, lotta alla corruzione, contraffazione e usura;*
- *evidenziare all'intero sistema scolastico le potenzialità insite nel comportamento corretto per ottenere una società e un ambiente più equi e sostenibili di supporto e sostegno alla legalità e alla responsabilità socio ambientale e allo sviluppo sostenibile;*
- *attivare corsi e percorsi di formazione per docenti e alunni del sistema scolastico regionale con idonee collaborazioni anche estese a terzi identificati di comune accordo;*
- *dare diffusione e concretezza a procedure, strumenti e metodologie di promozione presso le scuole e gli alunni dei temi in oggetto;*
- *definire bandi a progetto per contribuire allo sviluppo e al consolidamento di comportamenti responsabili nell'agire aziendale presso le imprese;*
- *diffondere il tema della legalità economica e*

quindi l'adozione di strumenti di contrasto ai fenomeni della corruzione e della criminalità economica anche grazie ai rapporti consolidati con Transparency International Italia e Libera, nonché altre organizzazioni in possesso delle necessarie competenze; • diffondere le Pari Opportunità in collaborazione con i Comitati Pari Opportunità legittimamente costituiti (...)

2. USR Lombardia - ORDINE DEGLI AVVOCATI

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

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

3. USR Lombardia - AGENZIA DELLE ENTRATE

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

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

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

Con particolare riferimento al 2018, il 13 febbraio 2018 è stata firmata la terza Convenzione con Regione Lombardia che prevede un progetto biennale 2018-2019 dal titolo “Gli strumenti della legalità dei CPL per il sistema scolastico e produttivo della Lombardia”, che ha le seguenti finalità:

1. elaborare in modo sistematico il materiale didattico prodotto dai singoli CPL nel corso del triennio 2015- 2017 ma anche del prossimo biennio 2018 – 2019, al fine di creare un prodotto unitario che sia in grado di rafforzare il processo di disseminazione anche interregionale (e-book, manuale cartaceo con una parte dedicata al materiale digitale...);
2. introdurre, in tutte le scuole appartenenti ai CPL, un modulo, nell'ambito dell'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione e/o dei percorsi di educazione alla Legalità, anche con eventuali iniziative di ricerca-azione, dedicato ai temi della lotta alla corruzione e del contrasto alla criminalità organizzata, con curvature coerenti con i diversi ordini e gradi di scuola;
3. organizzare percorsi di alternanza scuola-lavoro, nei quali siano valorizzati gli aspetti dell'anticorruzione o di tutte le componenti (responsabilità sociale, riconoscimento del valore delle norme, fondamenti valoriali ed etici...) che concorrono alla costruzione di una gestione/amministrazione legale e trasparente dell'impresa. A tal proposito devono essere stipulate Convenzioni con imprese, associazioni, enti e istituzioni che consentano il raggiungimento di finalità educative e formative coerenti con gli ambiti tematici del progetto;
4. formare un pool di docenti che posseggano una preparazione specifica sui temi della lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata e che possano essere utilizzati, all'interno delle reti dei CPL, come formatori e comunque come supporto alle attività delle scuole che ne facciano richiesta. In questi anni molti sono stati i docenti dei CPL che hanno seguito corsi di formazione organizzati dagli stessi CPL, dall'Università o da altre realtà qualificate. L'obiettivo è che ogni CPL, nelle forme ritenute più opportune e valorizzando le professionalità presenti sul territorio, realizzi una anagrafe provinciale dei docenti formatori da utilizzare anche a livello regionale;
5. stipulare Convenzioni con le associazioni di categoria territoriali e con le associazioni di impresa, con le quali i CPL come rete o le singole istituzioni scolastiche ad essi appartenenti, instaurino un rapporto di proficua e reciproca collaborazione, attraverso iniziative volte a far conoscere, ove non si fosse già creata una tale situazione, la realtà progettuale dei CPL.

Alcuni CPL lavoreranno nell'anno scolastico 2018/2019 su specifici progetti dedicati alla trasparenza, nel contesto di una collaborazione tra USR Lombardia e Regione Lombardia Direzione Generale Sicurezza e il Direttore di Funzione Specialistica Controlli, anticorruzione e trasparenza.

6.2 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 e della trasparenza.

6.3 Le scuole paritarie

Le Linee guida ANAC del 13 aprile 2016 prevedono che il Piano triennale di Prevenzione della Corruzione contenga la presente *“apposita sezione finalizzata ad incrementare e rendere più*

efficiente il sistema dei controlli sulle istituzioni scolastiche paritarie rientranti nell'ambito territoriale di competenza".

6.3.1 La rete regionale delle scuole paritarie

Al sistema scolastico statale si affianca in Lombardia, nell'ambito di un sistema pubblico integrato, un'articolata rete di scuole non statali paritarie (2.500 scuole) con una particolare e significativa presenza di scuole dell'infanzia (1.714 scuole):

Tipologia	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Tot. scuole
Scuole	1.702	241	188	373	2.504

Gli alunni iscritti nelle scuole non statali lombarde nel corrente anno scolastico sono 228.857 (di cui 134.913 nelle sole scuole dell'infanzia), così distribuiti:

Tipologia	infanzia	primaria	I grado	II grado	totale	di cui disabili	di cui stranieri
N° alunni	134.913	38.580	25.371	29.993	228.857	4.780	20.706

6.3.2 Il piano di verifiche della parità

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

Considerato il numero complessivo delle scuole secondarie di secondo grado operanti sul territorio regionale e considerata altresì la consistenza organica degli ispettori attualmente in servizio presso l'USR Lombardia, si è centrata l'attenzione su quelle scuole paritarie superiori che presentano le caratteristiche individuate dalla Legge 107/2015, ossia un numero di diplomati significativamente

alto rispetto al numero dei frequentanti le classi iniziali e terminali. Pertanto, il piano ispettivo regionale della Lombardia ha previsto più fasi:

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

Soltanto nel corso dell' a.s. 2018/19 è proseguita l'attività di verifica della permanenza dei requisiti di parità estendendo ulteriormente il numero di scuole interessate; sono state infatti ispezionate:

- 37 istituti paritari di secondo grado, individuati sulla base dei medesimi criteri di potenziale criticità utilizzati nell'a.s. precedente;
- 14 scuole paritarie del primo ciclo.

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

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

7. Individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione.

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

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

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

8. Il coinvolgimento degli stakeholders interni ed esterni: l'attività di consultazione

Il PNA prevede che, al fine di disegnare un'efficace strategia anticorruzione, le Amministrazioni debbono realizzare forme di consultazione, con il coinvolgimento di cittadini e di organizzazioni portatrici di interessi collettivi, ai fini della predisposizione/aggiornamento del 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.

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

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

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

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

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

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

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

8.1 La consultazione on-line

La bozza del presente PTPCT è stata posta in consultazione pubblica mediante una specifica rilevazione on- line, attiva dal 25 ottobre al 30 novembre 2019 con nota del RPCT n. 23035 del 22/10/2019. La modalità on-line è stata adottata al fine di consentire la partecipazione alla consultazione sia di stakeholder istituzionali o comunque associati in forme collettive (vedi elenco a pag.56) sia a singoli individui, variamente interessati al sistema scolastico lombardo.

Per la realizzazione della consultazione on-line è stato predisposto il seguente questionario:

1. NOTIZIE SUL COMPILATORE:

- Cognome/Nome: _____
- Categoria di appartenenza:
 - ☐ Dirigente scolastico
 - ☐ Docente
 - ☐ ATA

☐ Genitore

☐ Studente

☐ In qualità di rappresentante (specificare)

☐ dell'ente/istituzione: _____

☐ dell'organizzazione sindacale: _____

☐ dell'associazione professionale: _____

☐ dell'associazione genitori: _____

☐ dell'associazione studenti: _____

2. RILEVANZA DELL'ATTIVITA' DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE:

o Ritieni che il tema della corruzione interessi il sistema scolastico lombardo ... ?

☐ ... nella prospettiva di garantire più correttezza nei procedimenti amministrativi legati alla gestione del bilancio delle scuole

☐ ... al fine di contenere abusi e favoritismi da parte delle figure dirigenziali

☐ ... perché c'è bisogno di maggiore trasparenza e chiarezza nella gestione di tutte le scelte che riguardano la vita scolastica

☐ ... dal punto di vista educativo e del contributo che la scuola può dare nell'educare le nuove generazioni

☐ ... la scuola non è minimamente interessata da fenomeni corruttivi e non sarebbe pertanto necessaria una specifica attività di prevenzione

3. LE MISURE PREVISTE DAL PTCPT REGIONALE

o GLI ATTORI DELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE

▪ Ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) [par. 2.2]:

Livello (da 1=minimo a 4=massimo)	1	2	3	4
Sono chiari i compiti del Responsabile PCT?				
È chiaro il livello di responsabilità dell'RPCT?				
Appare operativamente praticabile l'azione dell'RPC come descritta nel Piano?				

▪ Ruolo dei referenti della PCT [par.2.3]:

Livello (da 1=minimo a 4=massimo)	1	2	3	4
Sono chiari i compiti dei Referenti territoriali della PCT?				
È chiaro il livello di responsabilità dei Referenti territoriali della PCT?				
Appare operativamente praticabile l'azione dei Referenti territoriali della PCT come descritta nel Piano?				

▪ Ruolo dei Dirigenti scolastici [par. 2.4]:

Livello (da 1=minimo a 4=massimo)	1	2	3	4
Sono chiari i compiti dei Dirigenti scolastici?				
È chiaro il livello di responsabilità dei Dirigenti scolastici?				
Appare operativamente praticabile l'azione dei Dirigenti scolastici come descritta nel Piano?				

▪ Ruolo del personale docente e ATA [par. 2.5]:

Livello (da 1=minimo a 4=massimo)	1	2	3	4
Sono chiari i compiti del personale docente e ATA?				
È chiaro il livello di responsabilità del personale docente e ATA?				
Appare operativamente praticabile l'azione del personale docente e ATA come descritta nel Piano?				

▪ Ruolo degli organi di controllo [par. 2.7]

Livello (da 1=minimo a 4=massimo)	1	2	3	4
Sono chiari i compiti degli organi di controllo?				
È chiaro il livello di responsabilità degli organi di controllo?				
Appare operativamente praticabile l'azione degli organi di controllo come descritta nel Piano?				

○ LA GESTIONE DEL RISCHIO

▪ Analisi del contesto esterno [par. 4.2.1]:

Livello (da 1=minimo a 4=massimo)	1	2	3	4
L'analisi del contesto esterno appare completa ed esaustiva?				
L'analisi del contesto esterno è significativa ai fini del Piano?				

▪ Analisi del contesto interno [par. 4.2.2]:

Livello (da 1=minimo a 4=massimo)	1	2	3	4
L'analisi del contesto interno appare completa ed esaustiva?				
L'analisi del contesto interno è significativa ai fini del Piano?				

▪ Analisi e individuazione dei processi "a rischio" nelle istituzioni scolastiche [par. da 4.3 a 4.8]

1. Le aree di rischio e i processi:

Livello (da 1=minimo a 4=massimo)	1	2	3	4
Il modello del processo di gestione del rischio risulta chiaro?				
Il modello del processo di gestione del rischio appare praticabile nel contesto scolastico?				

2. Proposta di attivazione di un tavolo regionale e di tavoli provinciali/interprovinciali con il coinvolgimento di Dirigenti scolastici, DSGA, revisori dei conti, per analizzare i diversi contesti, identificare i rischi, individuare le misure di prevenzione praticabili, formulare proposte per il PTPCT regionale:

Livello (da 1=minimo a 4=massimo)	1	2	3	4
La proposta di attivazione di tavoli per l'analisi condivisa del processo di gestione del rischio appare efficace?				
La proposta di attivazione di tavoli per l'analisi condivisa del processo di gestione del rischio è praticabile?				

○ LE MISURE GENERALI FINALIZZATE ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

▪ Misure rimandate al livello dell'amministrazione centrale [par. 5.1]:

Livello (da 1=minimo a 4=massimo)	1	2	3	4
Le misure anticorruzione rimandate al livello dell'amministrazione centrale risultano chiare?				
Appare opportuno il rinvio di tali misure a livello dell'amministrazione centrale?				

▪ Misure per la trasparenza [par. 5.2 e 5.3]:

Livello (da 1=minimo a 4=massimo)	1	2	3	4
Le misure per la trasparenza indicate nel Piano risultano chiare?				
Le misure per la trasparenza indicate nel Piano risultano operativamente praticabili?				
La misura attuativa indicata nel piano sui bandi di gara e contratti è utile e praticabile?				

▪ Misure per la tutela del *whistleblower* [par. 5.5] (valutazione della chiarezza della misura, della praticabilità operativa, dell'efficacia della misura attuativa indicata)

Livello (da 1=minimo a 4=massimo)	1	2	3	4
Le misure per la tutela del <i>whistleblower</i> indicate nel Piano risultano chiare?				
Le misure per la tutela del <i>whistleblower</i> indicate nel Piano risultano operativamente praticabili?				
Le misure per la tutela del <i>whistleblower</i> indicate nel Piano appaiono potenzialmente efficaci?				

▪ Misure sulla formazione del personale [par. 5.6]:

1. Dirigenti scolastici:

Livello (da 1=minimo a 4=massimo)	1	2	3	4
I Dirigenti scolastici necessitano di formazione specifica sui contenuti del Piano?				
Le iniziative formative previste dal Piano appaiono significative ed efficaci?				

2. DSGA/personale amministrativo:

Livello (da 1=minimo a 4=massimo)	1	2	3	4
I DSGA e il personale amministrativo delle scuole necessitano di formazione specifica sui contenuti del Piano?				
Le iniziative formative previste dal Piano appaiono significative ed efficaci?				

3. Docenti:

Livello (da 1=minimo a 4=massimo)	1	2	3	4
I docenti delle scuole necessitano di formazione specifica sui contenuti del Piano?				
Le iniziative formative previste dal Piano appaiono significative ed efficaci?				

▪ Misure relative all'affidamento di lavori, servizi e forniture [par. 5.7]:

Livello (da 1=minimo a 4=massimo)	1	2	3	4
La misura di promozione diffusa del Patto di integrità risulta chiara?				
La misura di promozione diffusa del Patto di integrità operativamente praticabile e potenzialmente efficace?				

▪ Misure relative al monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti [par. 5.8]:

<i>Livello (da 1=minimo a 4=massimo)</i>	1	2	3	4
Le misure per il monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti descritte nel Piano risultano chiare?				
Le misure per il monitoraggio del rispetto dei termini risultano operativamente praticabili e potenzialmente efficaci?				

○ ALTRE MISURE

▪ Attività di educazione alla legalità [par. 6.1]:

<i>Livello (da 1=minimo a 4=massimo)</i>	1	2	3	4
Le attività di educazione alla legalità realizzate e programmate appaiono coerenti con gli obiettivi di prevenzione della corruzione?				
Le attività di educazione alla legalità realizzate e programmate sono complete e efficaci?				

4. Proposte/osservazioni conclusive (solo nel caso di "In qualità di rappresentante"):

8.2 I risultati dell'attività di consultazione

I tempi ridotti della consultazione, nonché il particolare momento dell'anno scolastico, nel quale essa si è realizzata, non hanno favorito una partecipazione ampia e significativamente rappresentativa. Il questionario on-line è stato infatti compilato da 14 soggetti:

Si riportano, di seguito, gli elementi informativi più significativi ricavabili dall'elaborazione dei questionari compilati.

Per quanto il campione si possa considerare statisticamente poco significativo, è certamente interessante rilevare come l'opzione di gran lunga più selezionata (70% delle risposte) sia quella che tende a riconoscere e valorizzare il ruolo educativo, proprio della scuola, come il contributo più significativo che il sistema educativo regionale può realizzare per prevenire culturalmente i fenomeni corruttivi.

In conclusione dell'attività di consultazione pubblica sulla proposta del PTPCT emergono i seguenti orientamenti, quali contributi alla elaborazione e ai futuri aggiornamenti del Piano:

- il testo del Piano è considerato complessivamente chiaro e comprensibile, anche se la praticabilità operativa delle proposte appare ancora da verificare;
- viene evidenziata e rivendicata con forza la specificità del contributo che la scuola può fornire all'azione preventiva nei confronti della corruzione, attraverso la propria azione educativa quotidiana e continua;

- emerge una rilevante domanda di formazione, sui contenuti e gli orientamenti operativi del Piano, da parte di tutte le componenti professionali del mondo della scuola e a tutte rivolta. La prossima consultazione sarà svolta nel secondo semestre del 2020.

8.3 Le iniziative programmate per rafforzare il coinvolgimento degli Stakeholder interni ed esterni

Considerato il basso numero di partecipanti alla consultazione, il gruppo di lavoro di supporto al RPCT si è confrontato sulla strategia da attuare per favorire un maggiore coinvolgimento sul tema, sia da parte degli *Stakeholder* interni che esterni.

Relativamente ai primi occorrerà intensificare l'attività di formazione/informazione, con particolare attenzione al personale scolastico, come descritto nel paragrafo 5.5.3 del presente PTPCT.

Relativamente ai secondi, per quanto l'esperienza del primo triennio di attività di prevenzione della corruzione abbia sostanzialmente confermato la limitata rilevanza oggettiva che la percezione diffusa dello scarso coinvolgimento del sistema scolastico regionale nei fenomeni corruttivi in senso stretto ma anche la presenza, non diffusa ma percepibile, di limitate e contestuali situazioni di "malammistrazione", l'evoluzione della strategia di prevenzione non potrà non rivolgersi anche all'esterno puntando ad un maggiore e più efficace coinvolgimento degli *stakeholder* esterni.

In considerazione della molteplicità dei soggetti istituzionali, amministrativi, privati, organizzati e non organizzati, che hanno titolo a considerarsi e ad essere considerati "portatori di interesse" nei confronti dell'articolata rete di servizi educativi rappresentata dal sistema scolastico regionale, l'interlocuzione dovrà necessariamente avvenire con le forme di rappresentanza organizzata di tali interessi. In particolare, oltre che con Regione Lombardia, con cui l'USR ha già in corso importanti e stabili forme di collaborazione, verranno avviate forme di interlocuzione specifica con le amministrazioni locali, attraverso ANCI Lombardia e UPL - Unione delle Province Lombarde, e con le associazioni dei genitori facenti parte del FORAGS Lombardia, secondo il seguente cronoprogramma:

	GENNAIO	FEBBRAIO	MARZO	APRILE	MAGGIO	GIUGNO	LUGLIO	AGOSTO	SETTEMBRE	OTTOBRE	NOVEMBRE	DICEMBRE
1. Predisposizione bozza consultazione PTPCT 2021_2023												
2. Interlocuzione con i soggetti istituzionali individuati (Regione Lombardia, ANCI, UPL ...)												
3. Attività informativa rivolta ai genitori												
5. Somministrazione della consultazione												
6. Analisi esiti												

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 e della trasparenza, interpellati i dirigenti scolastici del territorio provinciale di competenza, inviano al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza una relazione, entro il 15 novembre di ogni anno, contenente lo stato di attuazione delle misure previste. Tale monitoraggio riguarda anche i rapporti tra le istituzioni scolastiche ed i soggetti che con questa stipulano contratti, o che sono destinatari di autorizzazioni, concessioni e/o vantaggi personali o ad essi correlati.

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

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può in ogni momento verificare e chiedere delucidazioni scritte e/o verbali ai referenti, ai dirigenti scolastici e al

personale docente ed ATA su comportamenti che possono integrare, anche solo potenzialmente, ipotesi di corruzione e illegalità.

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

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

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza tiene conto, infine, di segnalazioni/reclami non anonimi provenienti da interlocutori istituzionali, da singoli portatori di interessi ovvero da cittadini, che evidenzino situazioni di anomalia e configurino la possibilità di un rischio probabile di corruzione.

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

9.1 Risultanze del monitoraggio 2019 sull'attuazione del piano

Con nota prot. 21776 del 04/10/2019, il RPCT nelle Istituzioni Scolastiche della Lombardia ha richiesto ai Referenti, come previsto dalla vigente normativa, la predisposizione della relazione annuale in merito al monitoraggio sulle attività di supporto alla prevenzione della corruzione e agli adempimenti in materia di trasparenza.

Più precisamente, sono stati richiesti:

- 1) dati su accesso civico semplice e accesso generalizzato;
- 2) risultanze dell'attività di verifica dell'efficacia delle misure già poste in essere per prevenire i fenomeni corruttivi;
- 3) rapporti tra le istituzioni scolastiche ed i soggetti che con queste stipulano contratti, o che sono destinatari di autorizzazioni, concessioni e/o vantaggi personali o ad essi correlati;
- 4) proposte di eventuali misure specifiche da adottare;
- 5) indicazione di ogni criticità e/o aspetti positivi, anche in ordine all'attività di formazione ricevuta in merito, eventualmente affrontata e ogni fattispecie ritenute degna di segnalazione;
- 6) fatti o situazioni rilevanti ai fini della corruzione che hanno coinvolto le Istituzioni Scolastiche;

7) attività di monitoraggio sullo stato delle pubblicazioni, da parte delle scuole, nelle sezioni Amministrazione Trasparente dei rispettivi siti web.

L'annuale monitoraggio ha evidenziato che non si sono verificati casi di corruzione nelle scuole della regione e che la maggiore difficoltà delle stesse è nell'adempire alle norme di trasparenza, per mancanza di competenze specifiche in tale materia, per la non interoperabilità delle varie piattaforme in uso nelle segreterie, che non agevolano i processi di trasparenza, e per il sovraccarico di lavoro ordinario.

I controlli a campione effettuati sulle sezioni Amministrazioni Trasparenti dei siti web delle scuole hanno evidenziato la sostanziale correttezza nella gestione di tale sezione. In entrambi i casi, il RPCT, attraverso i Referenti delle province in cui operano le scuole interessate, è tempestivamente intervenuto affinché dette Istituzioni scolastiche venissero sollecitate ad aggiornare correttamente e puntualmente i dati e gli elementi mancanti.

È stato inoltre condotto uno specifico monitoraggio inerente alla verifica della nomina, in tutti gli istituti, dei RASA e all'aggiornamento eventuale dei rispettivi nominativi.

Sono stati, infine, adottati dal Responsabile Prevenzione della Corruzione n. 5 provvedimenti su richieste di riesame istanze accesso civico semplice e generalizzato, 2 delle quali accolte e 3 respinte.