



**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
2021 – 2023**

Revisione 31 marzo 2021

Applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla Legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 – Delibera Anac 430 del 13 aprile 2016

SOMMARIO

0. INTRODUZIONE ALLA REVISIONE 2021.....	4
1. L'OGGETTO E IL CONTESTO NORMATIVO DIRIFERIMENTO.....	6
1.1 La Legge 190/2012	6
1.2 Il concetto di corruzione nella disciplina della L. 190/2012	7
1.3 Il contesto normativo di riferimento.....	7
2. IL PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA NELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE.....	9
2.1 Iter normativo.....	9
2.2 Il processo di approvazione del PTPCT	10
2.3 Entrata in vigore, validità ed aggiornamenti	11
2.4 Quali responsabilità per chi non pubblica il piano	12
2.5 Gli obiettivi	12
2.6 I destinatari.....	12
3. GLI ATTORI DELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE	14
3.1 L'organo di indirizzo politico.....	14
3.2 Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT): ruolo e poteri	15
3.2.1 Le responsabilità del “Responsabile della prevenzione della Corruzione e della Trasparenza”	17
3.3 I referenti della prevenzione della corruzione e della trasparenza	18
3.3.1 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	20
3.4 Il gruppo di lavoro di supporto.....	20
3.5 I Dirigenti scolastici	21
3.5.1 Le responsabilità dei Dirigenti scolastici	22
3.5.2 Collegamento tra prevenzione corruzione e obiettivi degli incarichi individuali dei Dirigenti scolastici	22
3.6 I dipendenti delle istituzioni scolastiche: personale docente e ATA	23
3.6.1 La responsabilità dei dipendenti	24
3.7 I collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo dell'amministrazione scolastica	25
3.7.1 La responsabilità dei collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo	25
3.8 Gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV).....	25
3.9 Gli organi di controllo: revisori dei conti, servizio ispettivo.....	25
4. LA GESTIONE DEL RISCHIO.....	27
4.1 La gestione del rischio: processo e approccio metodologico	29
4.2 L'analisi e la definizione del contesto	30
4.2.1 Analisi del contesto esterno	31
4.2.2. Analisi del contesto interno	46
a. <i>Articolazione e complessità del sistema scolastico regionale</i>	46
b. <i>L'articolazione organizzativa dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia</i>	46
c. <i>La progettualità regionale dell'USR Lombardia: priorità strategiche e ambiti di intervento</i>	47
d. <i>Aspetti organizzativi delle istituzioni scolastiche</i>	63

4.3.	Identificazione del rischio: le aree di rischio e i processi	64
4.4.	I processi “a rischio” nelle istituzioni scolastiche.....	65
4.5.	La mappatura dei processi e il Registro dei Rischi.....	66
4.6.	L’Analisi e la valutazione del rischio	68
4.7	Il trattamento del rischio	72
4.8	Il monitoraggio e reporting	73
5	MISURE GENERALI PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA	74
5.1	La trasparenza	74
5.1.1	Pubblicazione dei dati e delle informazioni in “Amministrazione Trasparente”.....	76
5.1.2.	L’accesso civico.....	77
5.1.3	Le iniziative di comunicazione della trasparenza.....	80
5.1.4	Il Responsabile dell’Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA)	83
5.1.5	Trasparenza nelle gare	84
5.2	Adozione di misure per la tutela del whistleblower	85
5.3	Strategie e iniziative di formazione in tema di anticorruzione	88
5.3.1	Formazione dei Dirigenti scolastici	89
5.3.2	Formazione del personale amministrativo (DSGA).....	89
5.3.3	Formazione dei docenti.....	90
5.3.4	Formazione dei referenti.....	91
5.3.5	Formazione dei componenti del gruppo di supporto	91
5.3.6	Cronoprogramma formazione	918
5.4	Protocolli afferenti all’area di “Affidamento di lavori, servizi e forniture”.....	91
5.5	Pubblicazione nel sito web istituzionale delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi	92
6.	ALTRE MISURE	94
6.1	Le attività di educazione alla legalità: contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata.....	94
6.2	Formazione di commissioni.....	97
6.3	Le scuole paritarie	98
6.3.1	La rete regionale delle scuole paritarie	98
6.3.2	Il piano di verifiche della parità	99
7.	INDIVIDUAZIONE DEGLI ATTORI ESTERNI ALL’AMMINISTRAZIONE CHE HANNO PARTECIPATO ALLA PREDISPOSIZIONE DEL PIANO NONCHÉ DEI CANALI E DEGLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE.....	101
7.1	Il coinvolgimento degli stakeholder interni ed esterni: l’attività di consultazione	101
8.	LA CONSULTAZIONE ON-LINE.....	103
8.1	I risultati dell’attività di consultazione	106
9.	LA RELAZIONE ANNUALE E IL MONITORAGGIO SULL’ATTUAZIONE DEL PIANO	109
9.1	Risultanze del monitoraggio sull’attuazione del Piano, riferito all’anno 2020 Errore. Il segnalibro non è definito.	

0. INTRODUZIONE ALLA REVISIONE 2021

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 hanno 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.

A partire dal 2017 il ruolo di Responsabile per la prevenzione della corruzione e quello di Responsabile per la Trasparenza vengono unificati in un unico soggetto, come previsto dall'art. 43 del decreto legislativo 33/2013, anche con riferimento all'ambito scolastico; pertanto il RPC è diventato il RPCT e il PTPC è diventato il PTPCT. La strategia di intervento si è così estesa anche a supportare le Istituzioni Scolastiche nella corretta attuazione degli obblighi di trasparenza.

L'aggiornamento del PTPCT 2021 – 2023 disegna la rotta per il triennio citato 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 e iniziative di aggiornamento rivolte ai referenti territoriali.

Tale aggiornamento si concretizza nelle seguenti azioni:

1. la revisione complessiva del testo con l'aggiornamento alla situazione presente - alla data del 31 marzo 2021 - 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'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);
3. la previsione di iniziative di formazione rivolte, tra gli altri, anche ai Referenti del RPCT e ai nuovi DSGA;
4. prosieguo del processo di gestione del rischio;
5. supporto alle scuole nella sempre maggiore esattezza degli adempimenti di trasparenza.

Il presente Piano, previa adozione del Ministro dell'Istruzione, sarà vigente dal 31 marzo 2021.

1. L'OGGETTO E IL CONTESTO NORMATIVO DIRIFERIMENTO

1.1 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 inconoscibile nelle sue reali dimensioni e, secondariamente, il rispetto degli impegni che l'Italia ha assunto a livello internazionale negli ultimi anni.

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

- 1) a livello nazionale, nell'adozione del Piano nazionale di prevenzione della corruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica (di seguito denominato P.N.A.) e approvato dall'ANAC con delibera n. 72 del 11 settembre 2013. Esso fissa i principi generali (elaborati a livello nazionale e internazionale) in materia di prevenzione della corruzione e dell’illegalità nelle pubbliche amministrazioni fornendo le linee guida per l'attuazione delle politiche di prevenzione all'interno dell'Amministrazione e, quindi, per l'individuazione di specifiche misure di contrasto da attuare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. L'ANAC annualmente ha provveduto ad aggiornare il PNA del 2013 per tre fondamentali ragioni. In primo luogo, l'aggiornamento è stato imposto dalle nuove 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), che successivamente ha assorbito anche il Piano Triennale per la Trasparenza e l’Integrità (PTTI).

1.2 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 25/01/2013¹, 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 perseguitabile, 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.

1.3 Il contesto normativo di riferimento

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

Di seguito si riporta un elenco non esaustivo dei principali provvedimenti normativi esaminati nel corso della predisposizione del PTPCT, 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

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.

novembre 2012;

- il Piano Nazionale Anticorruzione 2020 predisposto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione;
- 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, recante *“Disposizioni in materia di inconfondibilità 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”*.

2. IL PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA NELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

2.1 Iter normativo

Il modello di prevenzione disegnato dalla L. 190/2012 e dal D.Lgs. 33/2013, come modificato 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. 430) 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, 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 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.

2.2 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 PTPCT 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 PTPCT non è un documento di studio o di indagine, ma uno strumento per l'individuazione di misure concrete, da realizzare con certezza e da vigilare quanto 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.

2.2 Il processo di approvazione del PTPCT

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.

2.3 Entrata in vigore, validità ed aggiornamenti

Il PTPCT, che 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 PTPCT;
- 4) le modifiche intervenute nelle misure predisposte dall'Autorità per prevenire il rischio di corruzione.

Come previsto dall'art. 1, comma 10, della Legge n. 190/2012 , il RPCT provvederà, inoltre, a proporre all'Organo di indirizzo politico la modifica del Piano ogni qualvolta 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 2021 – 2023.

2.4 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.

2.5 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.

2.6 I destinatari

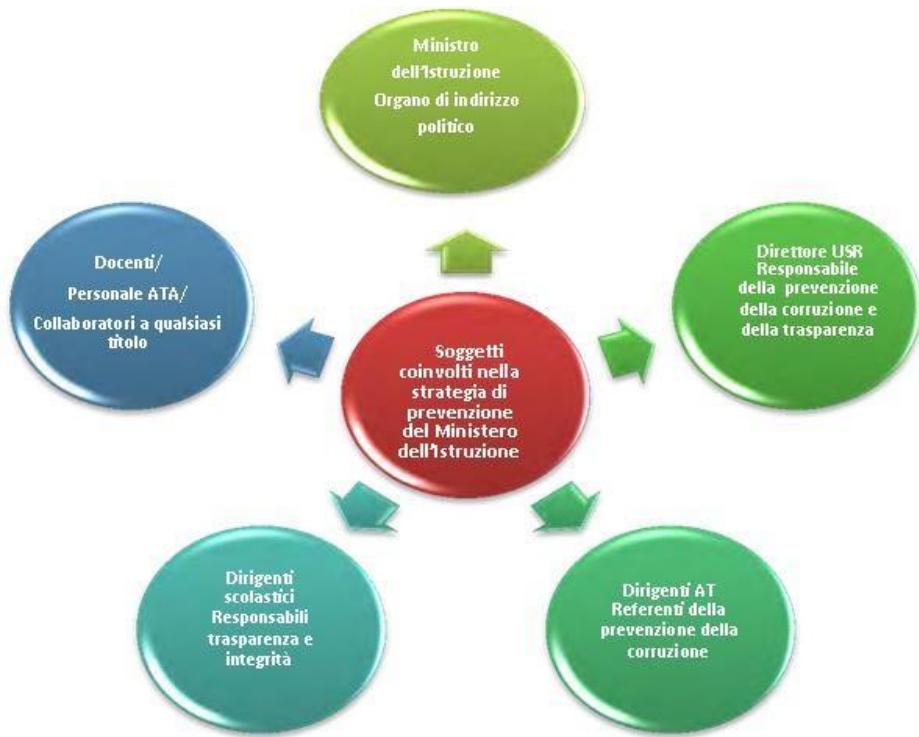
Destinatario di tale Piano è tutto il personale dipendente ed in servizio presso le istituzioni scolastiche

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 fornitrice di beni o servizi in favore dell'amministrazione e che svolgano la propria opera 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.

3 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.

3.1 L'organo di indirizzo politico

L'organo di indirizzo politico a norma della Legge 190/2012 ha compiti specifici in materia di

prevenzione della corruzione:

- designa il Responsabile della prevenzione della Corruzione;
- adotta, entro il 31 gennaio di ogni anno, i PTPCT con i relativi aggiornamenti (articolo 1, comma 8);
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione.

3.2 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, 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 alle 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;
- 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 della scuola in cui il dipendente è in servizio 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 modalità 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.”* 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.

3.2.1 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 delle scuole di pertinenza, un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, a meno che il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza non provi:

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;
di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

In sintesi, la tempestiva adozione del Piano e delle procedure di 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 delle amministrazioni scolastiche 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*".

3.3 I referenti della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Al fine di coadiuvare il RPCT, considerato l'ambito territoriale particolarmente esteso nonché l'effettiva conoscenza della realtà scolastica del territorio di competenza, le Linee guida di cui alla delibera ANAC n. 430 del 13 aprile 2016 individuano 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	vacante
AT CREMONA	Dott. Fabio MOLINARI (Reggente)
AT LECCO	Dott. Luca VOLONTÈ
AT LODI	Dott. Yuri COPPI
AT MANTOVA	Dott. Daniele Zani
AT MILANO	Dott. Marco BUSSETTI
AT MONZA e BRIANZA	vacante
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 metodologie di identificazione, valutazione, gestione e monitoraggio dei rischi e controlli;
- collaborano all'individuazione delle attività maggiormente esposte al rischio corruttivo e ne curano la successiva attuazione ;
- assicurano il miglioramento continuo dei presidi di controllo in essere, adottando azioni di efficientamento e 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 istituzioni scolastiche nell'applicazione delle disposizioni del PTPCT;
- operano con il RPCT per esigenze formative nei confronti del personale delle Istituzioni scolastiche.

3.3.1 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 dell'Usr per la Lombardia, 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.

3.4 Il gruppo di lavoro di supporto

Con decreto direttoriale AOODRLO n. 105 del 21 gennaio 2021 è stata rinnovata la costituzione del 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 e risulta, attualmente, così composto:

- Novella Caterina – Dirigente tecnico presso l'Usr per la Lombardia con funzioni di coordinamento;
- Gallo Franco – Coordinatore servizio tecnico ispettivo presso l'USR Lombardia
- Patrizia Graziani – Dirigente A.T. Bergamo
- Anna Lamberti – Dirigente scolastico
- Sebastiano Fotia – DSGA
- Alessia Stefania Foti – Assistente amministrativa USR Lombardia, con funzioni di segreteria.

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.

3.5 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 applicazione².

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;
- 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 la piattaforma sviluppata dall'Usr per la Lombardia e denominata 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

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

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).

3.5.1 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 risponde in egual misura.

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

3.5.2 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'agire amministrativo. 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 anche 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.

Il collegamento tra il PTPCT regionale per le istituzioni scolastiche e il perseguitamento del miglioramento della performance complessiva del sistema di istruzione regionale sulla trasparenza e la prevenzione della corruzione è assicurato attraverso i Piani di miglioramento di cui al D.P.R. 80/2013 di ciascuna Istituzione scolastica.

Il riferimento agli obiettivi della trasparenza e della prevenzione della corruzione, direttamente afferenti alle istituzioni scolastiche, è stato inserito in ciascun incarico dei Dirigenti scolastici, ai fini della valutazione, processo che è stato oggetto di sperimentazione negli anni 2016-2018 e che attualmente è sospeso e in attesa di ridefinizione.

3.6 I dipendenti delle istituzioni scolastiche: personale docente e ATA

Nonostante la previsione normativa concentrati 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 un personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti.

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 aperta 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 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 RPCT 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 e le forme di tutela di cui all'articolo 54-bis, D.Lgs.165/2001 e ss.mm.ii.;
- laddove i dipendenti svolgano attività ad alto rischio di corruzione, a relazionare, tempestivamente al proprio dirigente in merito ad ogni eventuale anomalia riscontrata e, altresì, al rispetto dei tempi procedurali.

3.6.1 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”*.

3.7 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 delle Istituzioni Scolastiche 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).

3.7.1 La responsabilità dei collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo

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

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

3.8 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; forniscono, qualora disponibili, dati e informazioni utili all'analisi del contesto (inclusa la rilevazione dei processi), alla valutazione e al trattamento dei rischi; favoriscono l'integrazione metodologica tra il ciclo di gestione della performance e il ciclo di gestione del rischio corruttivo.

3.9 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;
- il secondo comma dell’art. 53 del D.I. n. 129/2018 prevede l’invio dei verbali 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.

L’approvato regolamento delle visite ispettive presso l’USR (di cui all’indirizzo <https://usr.istruzione.lombardia.gov.it/20210121decr104/>) individua le modalità di esercizio dei controlli sulle attività procedurali e amministrative relativamente alle quali, per segnalazioni ricevute o informazioni assunte in proprio, l’USR ritenga di dover intervenire, avvalendosi anche, se del caso, del supporto di personale specificamente competente nel quadro dell’analisi contabile e del controllo della contrattualistica.

4. LA GESTIONE DEL RISCHIO

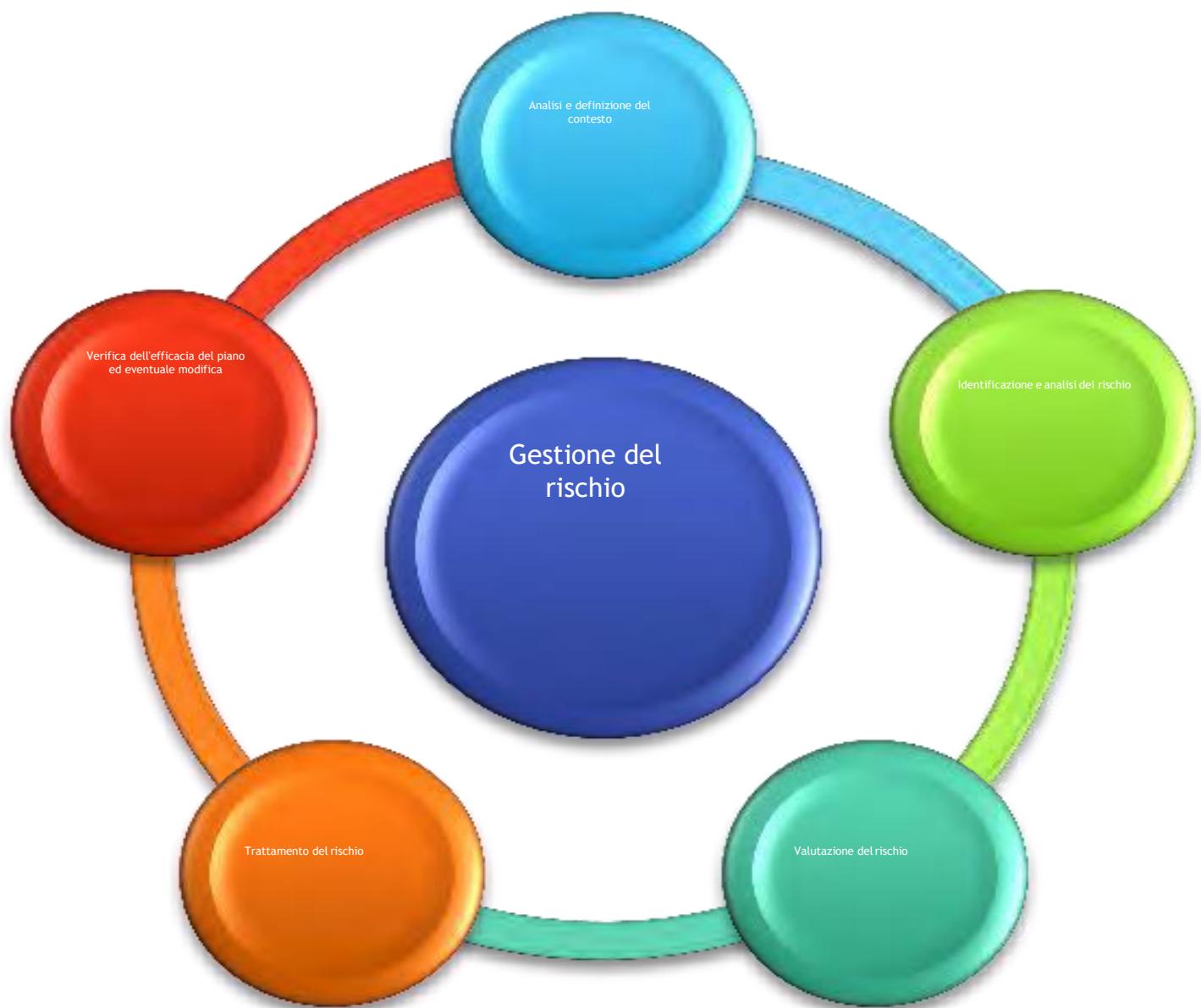
In riferimento alla progettazione e attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo, occorre evidenziare che l'ANAC ha ritenuto di sviluppare ed aggiornare nei PNA 2019 e 2020, pur in continuità con i precedenti PNA, le indicazioni metodologiche, che sono confluite nell'Allegato 1) al Piano 2019.

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 negli aggiornamenti successivi fino al 2019 appunto. 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, con un'attenzione maggiore ai processi, le fasi e le attività che costituiscono ciascuna fase di rischio e una motivazione per ciascuna misurazione qualitativa dei livelli di rischio.

La strategia della prevenzione della corruzione si fonda sulla progettazione, realizzazione e sviluppo di un sistema di gestione del rischio di corruzione operante a livello di singola amministrazione, nel rispetto delle previsioni normative (Legge 190/2012) e degli indirizzi forniti dal PNA, in particolare quello del 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: analisi e definizione del contesto esterno e del contesto interno, identificazione e analisi del rischio, valutazione del rischio, trattamento del rischio, verifica dell'efficacia del Piano ed eventuale modifica.

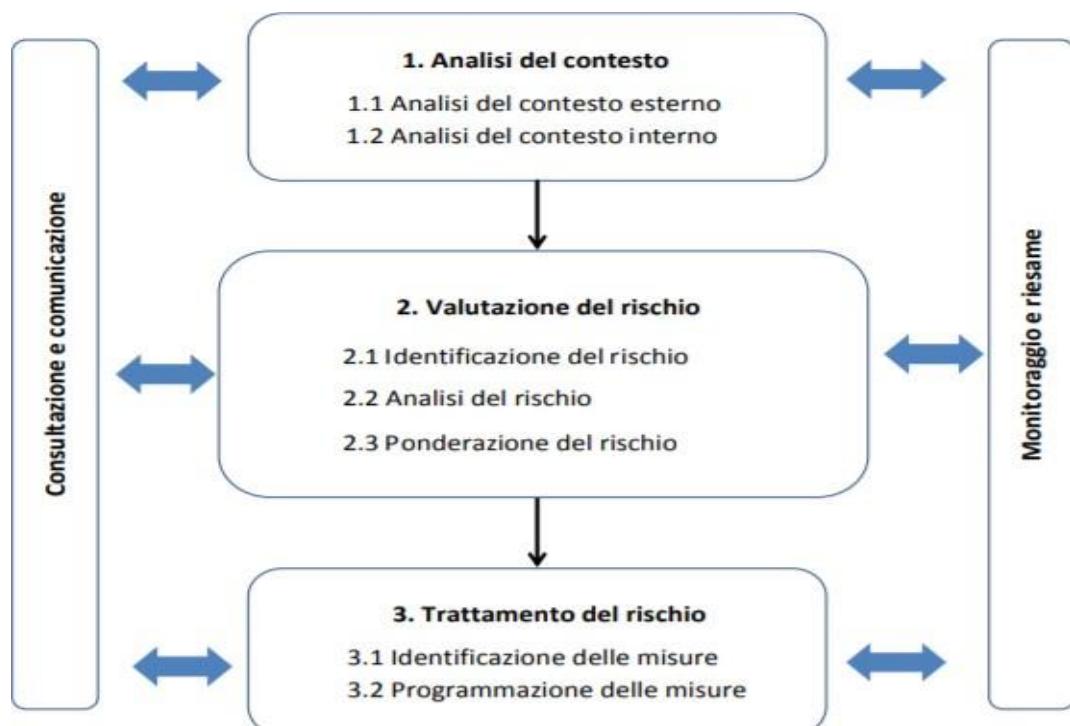
Il modello che segue sintetizza il processo descritto.



4.1 La gestione del rischio: processo e approccio metodologico

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. 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.



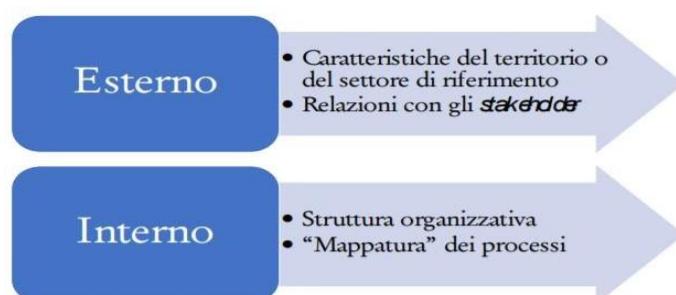
Tale procedimento va necessariamente declinato nel particolare contesto organizzativo e amministrativo nel quale si realizzano i processi propri dell'organizzazione scolastica, nell'ambito delle sue specifiche finalità, nonché collocato nella prospettiva di applicazione della normativa anticorruzione in forza della quale l'individuazione e la mappatura del rischio costituiscono 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.

È 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, in particolare, l'ANAC ha riaffermato 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 esterno³ ha come duplice obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi e, al tempo stesso, condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

Tale analisi consente a ciascuna amministrazione di definire la propria strategia di prevenzione del rischio corruttivo anche, e non solo, tenendo conto delle caratteristiche del territorio e dell'ambiente in cui opera.

In particolare, l'analisi del contesto esterno consiste nell'individuazione e descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio o del settore specifico di intervento nonché delle relazioni esistenti con gli stakeholder e di come queste ultime possano influire sull'attività dell'amministrazione, favorendo eventualmente il verificarsi di fenomeni corruttivi al suo interno. Nell'analisi del contesto di un intervento/progetto è utile partire dalla raccolta di dati "macro" relativi al contesto generale esterno, quali ad esempio la popolazione, il clima, le caratteristiche geografiche del territorio, le caratteristiche economiche, il reddito medio pro-capite.

In particolare, tra i fornitori esterni è possibile ricorrere alle cosiddette fonti statistiche, ovvero gli enti, le istituzioni e gli organismi che svolgono indagini e rilevazioni su territorio, quali ad esempio l'ISTAT, le amministrazioni regionali, provinciali e comunali, le associazioni di categoria, le Camere di Commercio e altre tipologie di amministrazioni pubbliche.

- 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 over 65 è pari al 22,5% della popolazione, con un'età media di 44,7 anni.

- Situazione economica generale**

La Lombardia nell'ultimo biennio (2017-2018) ha confermato di avere imboccato con decisione il sentiero che la porta fuori dalla crisi e di nuovo nella direzione della crescita.

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

Diverse fonti ufficiali (Bankitalia, Unioncamere) confermano il trend, anche se la velocità e l'intensità di questo percorso variano nel tempo, con un rallentamento nella fase più recente, in sintonia con lo scenario nazionale. È chiaro che anche le tensioni internazionali (legate a diversi fattori concomitanti, tra i quali qui citiamo la “guerra commerciale” tra Stati Uniti e Cina e il prolungarsi della cosiddetta “Brexit”), non favoriscono il consolidarsi della crescita. Il PIL della Lombardia è aumentato ancora nel corso del 2018 (+1,4%, Assolombarda 2019), ma in modo meno marcato rispetto al 2017, dove la crescita era stata pari a +2,7%. Un valore quello del 2018 che colloca la Lombardia ad un livello di crescita superiore a quello pre crisi (misurato nel 2008).

Un confronto a livello europeo, utilizzando come misura il PIL per abitante, evidenzia come la Lombardia si collochi ben al di sopra della media dei 28 Paesi UE oltre che di due su tre delle altre regioni dei 4 Motori d'Europa.

Il settore manifatturiero e il settore terziario mostrano entrambi lo stesso tipo di comportamento, ovvero la conferma di un trend di crescita, ma con una flessione tra il 2017 ed il 2018 (Bankitalia) che, in assenza di adeguate misure, rischia di prolungarsi anche negli anni successivi. I dati congiunturali (Unioncamere Lombardia) per il manifatturiero, mostrano che la produzione industriale mantiene un tono positivo nel primo trimestre 2019, mentre registrano una flessione gli ordini interni. Per il terziario, è interessante notare come, pur con un percorso di crescita abbastanza faticoso, il comparto in Lombardia abbia fatto registrare un tasso di crescita del +2,6% tra il quarto trimestre del 2018 e quello del 2017. Il fatturato si attesta su livelli superiori a quelli del 2010 dopo aver percorso una lunga strada in salita che lo ha portato (numero indice destagionalizzato) dai minimi del 2013 sino al valore di 102,2 attuale. Le imprese in Lombardia nel 2018 sono calate (in termini di iscrizioni nei registri camerali) ma di un valore minimo (-0,3%), con un saldo annuale positivo. Complessivamente il saldo è positivo per un valore di 695 imprese per un totale di 961.301 iscritte; un numero che si riduce a 816.088 se si prendono in considerazione solamente le imprese effettivamente attive.

• Lavoro ed occupazione

Il mercato del lavoro lombardo ha mostrato nel 2018 una certa tonicità. Il tasso di occupazione nel 2018 (tra i 15 e i 64 anni) ha mostrato un ulteriore accenno alla risalita, attestandosi al 67,7% rispetto al 67,3% dell'anno precedente. Il tasso di disoccupazione è risultato in calo, passando dal 6,4% del 2017 al 6% del 2018. Il numero degli occupati complessivi tocca inoltre un nuovo massimo storico, con 4.427.000 occupati. Il tasso di disoccupazione giovanile (fascia 15-24 anni) risulta ancora attestato sopra al 20%, nonostante il calo dell'ultimo anno e comunque ampiamente al di sopra dei valori pre crisi.

Questi dati possono essere confrontati con i valori delle altre regioni che compongono il

gruppo Quattro motori per l'Europa. La Lombardia ha il tasso di occupazione più basso tra le quattro regioni, anche se l'unica regione con un dato sensibilmente più alto è il Baden-Württemberg. Quest'ultima primeggia anche negli altri dati considerati: sia il tasso di disoccupazione che quello di disoccupazione giovanile sono nettamente inferiori rispetto alle altre regioni. Se il risultato lombardo è buono per quel che riguarda la disoccupazione nel suo complesso, nel caso della disoccupazione giovanile, come già rilevato, il valore, secondo solo a quello della Catalogna, risulta da migliorare.

Regione Lombardia ha costituito da tempo una rete di operatori per i servizi al lavoro con l'intento di favorire l'inserimento nel mercato del lavoro dei giovani e dei disoccupati di lunga durata. Alla fine del 2018 risultano accreditati ad erogare servizi al lavoro 236 operatori con 1.002 unità organizzative dislocate sul territorio.

Alla fine del 2018 gli operatori accreditati per l'erogazione dei servizi di interesse generale di istruzione e formazione professionale sono complessivamente 707, con 986 unità organizzative distribuite capillarmente sul territorio lombardo.

Il comparto agro-alimentare lombardo si caratterizza per una forte dinamicità a livello nazionale, che consente alla Lombardia di mantenere una posizione di leadership a livello nazionale. In proposito, i dati Istat confermano che il valore della produzione nel settore primario (a prezzi correnti) ha subito una forte crescita negli ultimi 10 anni, pari a circa il 14.6%, mentre il valore aggiunto prodotto dalle industrie alimentare ha registrato un +12.5%. Con riguardo alla sostenibilità ambientale dell'attività di produzione agricola, si può osservare che le emissioni di ammoniaca stimate a carico dell'agricoltura lombarda coprono circa un quarto di quelle a livello nazionale e tendono a ridursi nel tempo.

Infine, si sottolinea che nel 2018 le esportazioni lombarde hanno raggiunto un valore di 127 MLD € con un aumento di circa 7 miliardi rispetto al 2017, e con una crescita che è spinta soprattutto dai mercati extraeuropei, in primis gli Stati Uniti. In rapporto al PIL, il dato del 31,5% si traduce nel valore più alto dal 1995, superiore di oltre 5 punti percentuali alla media italiana. Particolarmente significativo che questo dato contenga buoni segnali anche per quel che riguarda la quota di export nei settori manifatturieri altamente tecnologici; quota superiore alla media italiana e pari a quella europea.

In questo ambito, è importante considerare i risultati del piano di sviluppo nazionale “Industria 4.0”, tenendo conto peraltro che in Lombardia il numero di imprese che operano in settori potenzialmente colpiti dalle misure del piano è nettamente più alto della media nazionale e del fatto che oltre l'80% dei contributi Industria 4.0 sono stati destinati al settore manifatturiero, detentore in Lombardia di una quota sul PIL superiore alla media nazionale.

In effetti, nel 2017 la Lombardia è stata protagonista assoluta per utilizzo dell'iperammortamento previsto dal piano nazionale: il dato del 34,8% sul totale dei

contributi erogati in Italia è oltre il doppio a quello della seconda regione italiana in questa classifica, il Veneto. A partire dal 2015, l'utilizzo delle misure previste dal piano, accanto agli strumenti messi a disposizione da Regione Lombardia, è stato in costante crescita, rivelandosi così un importante strumento per lo sviluppo economico complessivo⁴.

• **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).

La crescita della povertà e della diseguaglianza 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.

Nel nuovo millennio la povertà relativa in Lombardia è rimasta sostanzialmente stabile a livelli molto contenuti sino al 2010 per poi crescere significativamente, più che raddoppiando la sua incidenza (dal 2,6% al 5,5%).

Nel 2017, 216 mila famiglie lombarde si trovavano in condizione di povertà assoluta¹¹. Si tratta di famiglie che hanno sostenuto, nel corso del 2017, una spesa per consumi inferiore a quella ritenuta necessaria per mantenere, ai costi della zona di residenza, un livello di vita minimamente accettabile. Dal 2014 al 2017 l'incidenza della povertà assoluta nelle famiglie Lombarde è cresciuta dal 3,0% al 4,9% (+1,9%); nello stesso periodo l'incidenza della povertà assoluta in Italia è passata dal 5,7% al 6,9% (+1,2%).

L'esposizione alla povertà varia in base ad alcune caratteristiche sociodemografiche. Al crescere del numero di componenti della famiglia aumenta la probabilità di trovarsi in condizione di povertà assoluta. L'incidenza della povertà fra le famiglie con almeno un anziano (over 65enne).

Un'altra caratteristica familiare che caratterizza fortemente la diffusione della povertà è la cittadinanza: in Lombardia, nelle famiglie composte solo da stranieri, l'incidenza della povertà è al 22,9%, mentre in quelle di soli italiani scende al 2,9.

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

⁴ Le informazioni riportate sono tratte dal sito ISTAT (consultato nel febbraio 2021) e dall'Allegato 1 del PTPCT 2020-22 della Regione Lombardia.

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).

• Istruzione

Gli alunni iscritti nel sistema scolastico lombardo (2020/2021) sono quasi 1,2 milioni, la maggior parte di essi si trova nella scuola primaria (412.089 circa, uno su tre di tutti gli studenti) e nella scuola superiore di secondo grado (386.844 circa, pari al 31 per cento del totale). Di questi gli scritti alle scuole paritarie (primaria, I e II grado) sono 288.975, oltre il 40 % è situato nell'infanzia e primaria. L'incremento annuale degli alunni in Lombardia (monitorato dall'a.s. 2002/2003 all'anno 2020/2021 segna un decremento attuale di quasi un punto percentuale in linea con i dati statistici nazionali. Gli alunni stranieri (2019/2020) sono 191.474 di cui 5.564 i nuovi ingressi. Gli studenti con disabilità sono 45.337, 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.

Per quanto riguarda le scelte compiute dagli alunni al termine della scuola secondaria di primo grado (2019/2020), il 48,9% ha optato per i Licei con una notevole preponderanza per il liceo classico e scientifico; il 36,6% per gli Istituti tecnici mentre il 14,5% per gli Istituti professionali. Mentre, in riferimento al successo scolastico, il numero di diplomati per 100 giovani di 19 anni in Lombardia è del 98,77%, il dato sull'abbandono scolastico (2019/2020) presenta in Lombardia un caso particolare dove il tasso di abbandono scolastico (12%) risulta inferiore al dato nazionale mentre l'indicatore della dispersione scolastica (25,8%) risulta sopra la media (24,7%).

• 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 Altro 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 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

In prevalenza, i giovani lombardi hanno un'occupazione (il 64%), mentre fra chi non lavora la metà sono studenti (17%) e l'altra metà (19%) è nella cosiddetta condizione di “neet”: not-engaged-in education, employment or training. Non sono però tutti definibili come “inattivi scoraggiati”, perché buona parte di chi non sta studiando e non ha un lavoro (tre ogni quattro) sta cercando un'occupazione o sta avviando una attività in proprio o assieme ad altri. La maggior parte dei giovani lavoratori è occupata nei servizi (73,1%), il 25,3% nel settore industriale e solo l'1,6% nell'agricoltura. A conferma dei dati sul tipo di istruzione, la preferenza maschile per la formazione scientifica-tecnica si riflette anche in una maggiore presenza nell'industria (il 37%) rispetto alle donne (solo l'8%). Il giovane lavoratore

lombardo è in prevalenza dipendente (80,6%): la maggior parte (il 67%) ha un contratto a tempo indeterminato con una percentuale più elevate tra le donne (70,9%) che tra gli uomini (64,3%). Le differenze di genere interessano anche il guadagno: il reddito netto medio del 69% dei maschi è tra i 1.000 e i 1.600 euro, mentre il 62% delle donne ha raggiunto un guadagno tra i 500 e 1.300 euro.

- **Contesto criminalità nel territorio lombardo**

La sicurezza è una priorità del Governo nazionale che ha recentemente approvato un decreto legge 53/2019 convertito in L. 77/2019 “Disposizioni urgenti in materie di ordine e sicurezza” dopo quello approvato nel 2018 con la Legge 132 “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica”, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Eppure a livello nazionale continua il trend di diminuzione degli omicidi che fa dell'Italia un Paese relativamente “tranquillo”, con 357 omicidi registrati e un tasso di omicidi pari a 0,6 ogni 100.000 abitanti.

La riduzione del numero di eventi delittuosi violenti non ha interessato invece il territorio regionale che, nell'ultimo anno in cui sono disponibili i dati, ha registrato un aumento considerevole del fenomeno rispetto al 2016: gli omicidi registrati sono stati infatti 56 a fronte dei 37 del 2016.

Nonostante l'impennata del 2017, in Lombardia il tasso di omicidi rispetto alla popolazione rimane comunque inferiore alla media italiana dove spiccano per intensità del fenomeno le regioni a tradizionale presenza di criminalità organizzata (Campania, Puglia, Calabria).

In Lombardia si nota nel tempo un incremento della percezione di insicurezza, soprattutto per quanto riguarda la zona in cui si vive. L'indagine ISTAT “Sicurezza dei cittadini” mostra una riduzione di quasi 7 punti percentuali tra i dati del biennio 2008-2009 (ISTAT, 2010) e 2015-2016 (ISTAT, 2018) per coloro che si considerano “molto sicuri” e nel contempo crescono di oltre 6 punti percentuali i “poco sicuri”.

Entrambi i trend sono confermati anche a livello nazionale, seppur con variazioni meno marcate. Questa percezione di vulnerabilità ha risvolti sullo sviluppo dei territori e sulle abitudini di vita: il timore di cadere vittima di crimini può incentivare la scelta di adottare comportamenti difensivi e influisce sul benessere individuale e collettivo.

Quali sono le ragioni di questa crescita della percezione di insicurezza? In parte tale spiegazione può essere attribuita alla diffusione dei crimini cosiddetti “minori”, ovvero quelle tipologie di reati in grado di colpire l'ambito personale e familiare. Tuttavia, in Lombardia negli ultimi anni la tendenza espansiva di questa categoria di crimini appare limitata ad

alcune specifiche tipologie, come truffe, frodi informatiche e delitti informatici. Come confermato anche dai trend nazionali, i furti risultano invece in diminuzione, in particolare quelli di autovetture e in abitazione, così come le rapine.

L'impressione è che i delitti denunciati alle autorità di pubblica sicurezza rappresentino solo una parte di quella criminalità predatoria che colpisce da vicino i cittadini lombardi come sembrerebbe suggerire anche l'indice composito elaborato dall'Istat per il Rapporto sul Benessere Equo e Sostenibile (Istat, 2019) e per il DEF correggendo con le mancate denunce il numero di vittime di furti in abitazione, borseggi e rapine per 1000 abitanti. Infatti nel 2017 l'indice registra un leggero aumento, sebbene la Lombardia si collochi fra le regioni meno colpite dal fenomeno.

Una possibile spiegazione della discrepanza rilevata tra statistiche di criminalità e timore personale può essere ricondotta all'effetto amplificatore dei media. Nel contesto televisivo italiano, appare chiaro l'obiettivo di catturare l'attenzione dei telespettatori attraverso un'eccessiva semplificazione dell'argomento criminale. È possibile riferirsi a tale fenomeno come "spettacolarizzazione della paura" (Osservatorio europeo sulla sicurezza, 2016): un tentativo di rendere i più importanti accadimenti violenti avvenuti nel nostro Paese, motivo di interesse negli spettatori, innescando un inevitabile accrescimento del sentimento di paura.

Uno degli aspetti emersi in recenti ricerche sulla sicurezza (Polis Lombardia, 2018) è la crescente rilevanza degli stranieri tra gli autori dei delitti. In Italia, secondo i dati diffusi dal Viminale, circa il 30% dei delitti è a carico di stranieri a fronte di una popolazione residente che rappresenta l'11,5% della popolazione. Anche in Lombardia è in crescita l'incidenza della criminalità straniera che ha rappresentato nel 2017 il 40% del totale dei reati della popolazione. In particolare, il tasso di delittuosità dei cittadini stranieri¹⁶ è superiore di 5 volte a quello degli italiani.

I delitti con la maggior incidenza di autori stranieri (che superano per numerosità di autori di delitti italiani) sono quelli relativi alla ricettazione, furti, spaccio di stupefacenti, allo sfruttamento della prostituzione, omicidi, mentre quelli con l'incidenza minore, in ordine decrescente sono rispettivamente truffe e frodi informatiche, ingiurie, usura, corruzione di minorenne, associazione di tipo mafioso. Analizzando i dati sui delitti per nazionalità si evince che i cinque principali paesi di provenienza degli autori dei delitti sono Marocco, Romania, Albania, Egitto e Tunisia.

• **Criminalità organizzata e riciclaggio**

Come si legge nella relazione semestrale della DIA (DIA, 2019) sulla Lombardia "la criminalità organizzata - capace non solo di integrarsi con l'economia legale ma anche di anticiparne le opportunità - ha perfettamente compreso quanto siano labili i confini tra attività illecite e lecite, inquinando il sistema economico, attraverso metodiche corruttive finalizzate

ad infiltrare la Pubblica Amministrazione - ed il relativo “mondo” dei pubblici appalti - anche grazie alla disponibilità di professionisti compiacenti”. Insomma la Lombardia è sotto i riflettori della criminalità organizzata che ha infiltrato nel tempo alcuni settori produttivi specie quelli legati alla ristorazione, al turismo, ai giochi, alle costruzioni, alle autodemolizioni. Come evidenziato nel rapporto sul Monitoraggio della presenza mafiosa in Lombardia (PoliS-Lombardia, 2019) le organizzazioni mafiose nel territorio regionale stanno gradualmente ampliando i loro interessi anche ad altri ambiti. Spicca nel 2018 il settore dei rifiuti che è stato oggetto di numerosi episodi di incendi che riflettono la carica intimidatrice delle organizzazioni criminali. Un secondo settore potenzialmente esposto alla pressione mafiosa è quello della sanità, in diverse sue funzioni. Le ragioni di queste vulnerabilità sono diverse e vanno da una diffusa impreparazione a tolleranze e omissioni indebite, e nella genericità delle strategie preventive, comprensibili in un passato di inconsapevolezza, ma del cui superamento si avverte oggi tutta l’urgenza.

Le statistiche sui reati elaborate dal Ministero degli Interni non sembrano cogliere appieno questo fenomeno soprattutto in Lombardia. Infatti nel 2017 in Lombardia è stato denunciato un solo delitto per associazione di tipo mafioso.

Più indicativi della minaccia della criminalità organizzata per il settore produttivo e la società civile lombarda sono altri di tipi di informazione, come i provvedimenti interdittivi nei confronti di imprese emessi dalla Direzione investigativa antimafia per prevenire l’infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici. Con 50 interdittive, la Lombardia è, nel 2018, la terza regione per numerosità dopo Calabria (147) e Sicilia (85).

Le infiltrazioni della criminalità organizzata possono manifestarsi anche nelle transazioni finanziarie che vengono gestite dal sistema bancario, da intermediari e da società specializzate. Le transazioni sospette sono monitorate dall’Unità di Informazione Finanziaria della Banca d’Italia, UIF, che riceve dagli operatori del settore informazioni su ipotetiche situazioni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, effettua un’analisi finanziaria e valuta la rilevanza ai fini sia della trasmissione ai competenti organi di investigazione.

Nel 2018 l’UIF ha ricevuto 19.440 segnalazioni di operazioni sospette condotte sul territorio lombardo, in diminuzione sia rispetto a quelle pervenute nell’anno precedente sia rispetto a quelle riferite al 2016, anno in cui ne erano state registrate oltre 25mila anche per effetto dell’operazione di regolarizzazione dei capitali detenuti all’estero (cd. voluntary disclosure) (Banca d’Italia, 2018).

A livello nazionale il numero delle operazioni sospette è invece aumentato anche se la Lombardia rimane di gran lunga la regione con il numero più elevato di segnalazioni ricevute (19,8%).

Le segnalazioni di operazioni finanziarie sospette possono essere collegate direttamente alla

criminalità organizzata oppure mascherare altri tipi di reato comunque collegabili alla stessa. Le Mafie, ma soprattutto ‘Ndrangheta, utilizzano movimentazioni finanziarie dissimulate con fittizie attività commerciali ai fini del riciclaggio di denaro proveniente da attività illegali. La Lombardia risulta essere la regione più “attaccata” in questo senso, da quanto emerge dal Rapporto della DIA in riferimento al secondo semestre del 2018. Le operazioni sospette sono state nel 2018 19.752 davanti alla Campania con 17.860.

• **Il rischio corruzione**

La corruzione, intesa come malcostume politico amministrativo, costituisce da alcuni anni una importante preoccupazione per le istituzioni internazionali. Possono essere ricondotti a comportamenti corruttivi tutte quelle situazioni che evidenziano un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite e l’inquinamento dell’azione amministrativa ab externo, sia nel caso di tentativo che di successo dell’azione. Secondo alcune stime la corruzione in Italia impone costi al sistema Paese superiori ai 60 miliardi di euro, una cifra considerevole che serve soprattutto ad esprimere la pervasività del fenomeno. La corruzione si traduce in svariati effetti: minore efficienza della burocrazia, più vischiosità e densità delle procedure, minore fiducia nelle istituzioni politiche, riduzione degli investimenti delle imprese in innovazione e ricerca, maggiore rischio di penetrazione della criminalità organizzata etc.

A tal riguardo, anche il Target 16.5 dell’Agenda Onu 2030 si prefigge l’obiettivo di “ridurre sensibilmente la corruzione e gli abusi di potere in tutte le loro forme”.

Quantificare la corruzione però non è semplice (Cantone, Carloni, 2018) perché è un fenomeno che non si presta ad essere osservato in quanto elusivo e sfuggente. I dati giudiziari riportati nella tabella 16.3, sui procedimenti penali pendenti dinanzi all’autorità giudiziaria per i delitti contro la pubblica amministrazione, dopo l’avvio dell’azione penale da parte del pubblico ministero danno conto in modo parziale del fenomeno (Fiorino, Galli, 2018). Da tali dati emerge che, in Lombardia, nel 2016, erano pendenti 194 procedimenti penali per reati di corruzione (previsti dagli artt. da 318 a 322 c.p.). Pertanto, circa il 10% dei delitti di corruzione verificatisi in Italia in tale anno sono stati commessi in Lombardia.

Considerata la difficoltà a misurare la corruzione effettiva anche ricorrendo a misure di tipo soggettivo che possono essere influenzate dall’attenzione mediatica, ci si sta orientando verso indicatori di prevenzione, volti a misurare anomalie che segnalino possibili rischi di corruzione.

Con riferimento alle aree sottoposte a particolare attenzione da parte dell’ANAC, l’Autorità ha sempre sottolineato l’importanza della prevenzione della corruzione all’interno degli enti sanitari. In particolare, con la determinazione n. 12 del 28/10/2015, è stata riconosciuta la necessità di predisporre specifiche raccomandazioni per la redazione ed attuazione dei piani

triennali di prevenzione della corruzione adottati dagli enti sanitari, “tenendo conto del particolare ambito di applicazione, del contesto ambientale, della tipologia e del livello di complessità dell’organizzazione sanitaria e del sistema di relazioni in essa esistenti”. Tale conclusione si giustifica alla luce della peculiarità del settore sanitario rispetto agli altri settori della pubblica amministrazione, sia in ragione dell’importanza della salute, intesa come bene giuridico tutelato da detti enti sanitari, sia in ragione della necessità di salvaguardare il patrimonio di competenze e di capacità professionali degli operatori sanitari mediante un efficace contrasto dei comportamenti corruttivi. Inoltre la sanità rappresenta per spesa e addetti il principale ambito di intervento della Regione.

Dal punto di vista della tipologia di misure anticorruzione adottabili, la legge n. 190 del 2012 (c.d. legge “anticorruzione” o legge “Severino”) introduce moltissimi strumenti atti a prevenire e contrastare i fenomeni corruttivi. Tra tali strumenti assumono particolare rilevanza i piani di prevenzione della corruzione e la trasparenza amministrativa. In particolare, l’art. 1 comma 14, della citata legge prevede che, annualmente, il Responsabile della Trasparenza e Prevenzione della Corruzione (RTPC), presente all’interno di ciascuna pubblica amministrazione, rediga una relazione sullo stato di attuazione delle misure anticorruzione previste dal relativo piano triennale.

Pertanto, sulla base di tali premesse, per la presente edizione si è deciso di utilizzare tale strumento, con il fine di compiere una valutazione sui fenomeni corruttivi.

Lo studio ha avuto come campione di indagine l’intera tassonomia (aggiornata al 2019) degli enti sanitari del sistema regionale lombardo, per un totale di 42 enti (di cui: 8 A.T.S. - Agenzie di Tutela della Salute; 27 A.S.S.T. - Aziende Socio Sanitarie Territoriali; 4 I.R.C.C.S. - Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico; l’A.R.E.U. Agenzia di controllo del sistema socio sanitario lombardo; l’Istituto Zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell’Emilia Romagna).

L’analisi ha dimostrato che, relativamente all’anno 2018, in tutti gli enti del sistema regionale lombardo sono stati avviati 77 procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti per fatti penalmente rilevanti. In particolare, su 77, 23 episodi si riferiscono a fatti riconducibili ad eventi corruttivi. Con la conseguenza che, in media, in ciascun ente sanitario si verificano circa 1 o 2 episodi corruttivi durante l’anno.

Inoltre, le relazioni annuali degli enti sanitari hanno dimostrato che l’area all’interno della quale si sono verificati maggiori fenomeni corruttivi nel 2018 è quella relativa alle procedure per l’acquisizione e la progressione del personale e per l’affidamento di lavori, servizi e forniture.

Dalle relazioni annuali si evince che la maggior parte dei fatti penalmente rilevanti, commessi nel 2018 dai dipendenti degli enti sanitari lombardi, configurano o potrebbero

configurare (trattandosi, in taluni casi, di procedimenti ancora in corso) il delitto di peculato, di cui all'art. 314 c.p. In particolare, su 23 episodi corruttivi riscontrati, 8 si riferiscono a tale fattispecie. Altri fatti penalmente rilevanti, invece si riferiscono ai delitti di: falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici ex art. 479 c.p. (4 episodi su 23); abuso d'ufficio ex art. 323 c.p. (2 episodi su 23); corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio ex art. 319 c.p. (3 episodi su 23); corruzione per l'esercizio della funzione ex art. 318 c.p. (1 episodio su 23); falsità materiale commessa da pubblico ufficiale ex art. 476 c.p. (1 episodio su 23); furto aggravato ex artt. 624 e 625 c.p. (1 episodio su 23); falsa testimonianza ex art. 372 c.p. (1 episodio su 23).

- **Monitoraggio della presenza mafiosa in Lombardia**

Il rapporto è stato commissionato dalla Giunta regionale, DG Sicurezza, e si è proposto di chiarire il ruolo che le organizzazioni mafiose giocano e tendono sempre più a giocare nell'ambito dell'economia legale, indicando dunque sia le attività economiche di loro più larga e tradizionale infiltrazione o capacità di condizionamento sia i settori che esse hanno sottoposto a maggiori pressioni e penetrazioni negli anni più recenti.

- **Emergenza rifiuti**

Negli ultimi tre anni il territorio regionale ha visto letteralmente dilagare la pratica criminale dell'incendio di discariche, alcune delle quali più volte, con visibile concentrazione del fenomeno nella Lombardia occidentale, ma con manifestazioni di rilievo anche nella parte sud-orientale della regione. La stampa nazionale se ne è occupata reiteratamente, sia per la eccezionale numerosità degli episodi sia (specie nel 2018) di fronte ai possibili rischi derivanti per la salute pubblica dalla diffusione nell'atmosfera di sostanze velenose. Al punto che si è arrivati a utilizzare anche per la Lombardia l'immagine di "terra dei fuochi" coniata anni fa per l'area a cavallo tra la provincia di Napoli e la parte sud-occidentale di quella di Caserta. Per quanto sia stata trattata per convenzione all'interno del cosiddetto ciclo edilizio, la questione appare decisamente superare ogni confine settoriale. Si evidenzia cioè un problema di gravità indiscutibile che riguarda in forma intrecciata più segmenti di economia, nella produzione come nella logistica. Se e in che misura si possa intravedere dietro di esso la sagoma della criminalità organizzata mafiosa e in che misura esso sia invece la spia di nuove forme di criminalità economica e imprenditoriale particolarmente spregiudicate è ancora difficile capire. Certo il fenomeno indica una patologia sistematica e non è leggibile come semplice somma di episodi sparsi. Di più: esprime una carica obiettivamente intimidatrice nel momento in cui i protagonisti dimostrano di non temere indagini e sanzioni, come suggerisce il ripetersi di incendi in territori contigui o nelle stesse località già colpite.

- **Settore sanità**

Un secondo elemento che sembra doveroso segnalare è la particolare esposizione alla pressione mafiosa che va evidenziando il settore della sanità, in diverse sue funzioni. Si tratta di un settore pregiato che pone la Lombardia ai primissimi posti tra i sistemi di welfare regionali. Che a maggior ragione andrebbe dunque difeso, anche per i valori che presidia, con la maggiore consapevolezza possibile. Si conferma purtroppo quanto già rilevato da CROSS nel Secondo rapporto consegnato alla Commissione parlamentare antimafia nel 2015: ossia la presenza di interessi mafiosi in strutture sanitarie pubbliche e private, peraltro accertata da anni di inchieste e processi. Si tratta di dinamiche che non appaiono incidere sulla sostanza del servizio sanitario erogato, che resta di alto e talora altissimo livello, ma che tuttavia vanno colte tempestivamente per la disinvoltura con cui si esprimono e per il rischio che indicano in filigrana di un uso complice di strutture e risorse pubbliche pregiate. La ragioni di queste vulnerabilità sono diverse e vanno da una diffusa impreparazione a tolleranze e omissioni indebite, ma soprattutto consistono in una certa genericità delle strategie preventive, comprensibile in un passato di inconsapevolezza ma del cui superamento si avverte oggi tutta l'urgenza. Ed è esattamente in questo contesto che si staglia la questione (più nuova) delle farmacie. Queste costituiscono una nervatura fondamentale del sistema sanitario, e in quanto imprese private offrono il vantaggio di essere sottoposte a ridotte attività di controllo. Gli ultimi anni, anche grazie alla preoccupazione serpeggiante tra gli operatori del settore, hanno rivelato come esse siano progressivamente diventate per i clan calabresi un autentico "oggetto del desiderio". Un bene di valore il cui acquisto diventa ottima occasione per riciclare capitali di provenienza illecita, ma anche per ampliare il patrimonio di relazioni sociali, oltre che per gestire traffici illegali di farmaci e di droghe di natura farmacologica, specie laddove si possa contare su medici compiacenti. Per ora riconducibile ad alcuni casi già noti agli esperti, la questione ha, a parere degli investigatori, una estensione di fatto ben maggiore, i cui sviluppi sembrano per ora progredire lentamente. Mentre meno direttamente correlabile con interessi mafiosi appare il settore dell'odontoiatria, pur finito al centro di scandali professionali e politici che hanno scosso la vita pubblica regionale.

• **Commercio, turismo e servizi**

Ha acquistato negli ultimi anni un ruolo di rilievo l'interesse delle organizzazioni mafiose verso il turismo. Si tratta di un interesse del tutto in linea con la crescita straordinaria del settore, di cui Expo2015 ha simbolicamente segnalato il salto di qualità all'interno dell'economia regionale. È un'attività che offre ai clan molti vantaggi, che vanno dall'immancabile riciclaggio al controllo della mobilità delle persone sul territorio, e che sta eccitando una domanda di appartamenti finalizzata a sostenere l'espansione di un turismo in nero, come già ebbe a segnalare a suo tempo la commissione di esperti antimafia istituita a Milano dal sindaco Pisapia²⁶. È un'attività, ancora, che sviluppa un continuo gioco di

sinergie e di rimandi con la cosiddetta industria del divertimento, che infatti registra anch'essa, da parte dei clan, un elevato livello di attenzione. Il fenomeno ha indubbiamente una sua forte vitalità a Milano, da pochi anni diventata capitale turistica a tutti gli effetti. Ma si evidenzia anche nelle località turistiche di montagna come già accaduto in precedenza a Cortina o Bardonecchia (ad esempio, in Lombardia, a Madesimo). E si esalta soprattutto sui laghi e in particolare sul lago di Garda, che vede convergere su di sé l'attenzione di tutte le maggiori organizzazioni criminali italiane e di talune organizzazioni straniere. I provvedimenti di chiusura di alcuni locali e anche di un albergo sono probabilmente solo la spia di una tendenza che - va sottolineato- preoccupa gli operatori onesti e le comunità locali, e che rischia di offuscare i successi di quella che viene ormai considerata la terza area turistica d'Italia. Il rapporto sottolinea poi come, trasversalmente ai settori osservati, si rintraccino indizi consistenti di una crescita del fenomeno usurario, rilevando come siano molti i casi accertati di usura non dichiarati dalle vittime, il che porta a ritenere che il fenomeno presenti una sua importante estensione sotterranea, che sfugge alle rilevazioni ufficiali. In realtà, lo si è premesso, l'usura, così come l'estorsione, non costituisce certo una attività legale. Ma si è ritenuto di doverne segnalare la crescita sia perché è evidente il legame a doppio filo con lo stato di salute dell'economia legale, sia perché la pratica usuraria diventa spesso premessa immediata per un ingresso "naturale" dei clan nei settori legali più in crisi. Osservazioni analoghe vanno proposte per lo sviluppo di altri "servizi" forniti dalla 'ndrangheta alle imprese legali, a partire dal recupero crediti, sviluppo sulle cui ragioni sono davvero illuminanti alcune intercettazioni telefoniche inserite negli atti giudiziari.

• **Criminalità straniera**

La seconda parte del rapporto riguarda la criminalità straniera. Il traffico di stupefacenti. registra una straordinaria effervesenza da parte della criminalità straniera. Al punto che ci si interroga da tempo se essa non vi abbia acquisito un ruolo da attore protagonista, erodendo spazi alla stessa 'ndrangheta, ipoteticamente incline in alcune sue espressioni locali ad allentare la propria presenza su questo mercato, almeno in quanto organizzazione. La ricerca prende atto della complessità estrema dello scenario. Sottolinea il ruolo comunque in ascesa, ben oltre lo spaccio di strada, di alcuni clan, come quelli nigeriani e ancor più balcanici, tra i quali primeggiano quelli albanesi. E tende a privilegiare la tesi che, almeno in gran parte, la 'ndrangheta possa essere assimilata a una sorta di "azionista di maggioranza" di una ideale company di governo del complessivo mercato della droga. Il rapporto si incarica però di offrire una rappresentazione del tema anche sotto un altro profilo, che è attualmente sotto l'occhio delle forze dell'ordine e dell'opinione pubblica. Ed è l'uso delle zone boschive della regione per allestire cittadelle naturali di spaccio al dettaglio (non solo minuto) presidiate con efficientissimi sistemi di sorveglianza e autotutela. Appaiono particolarmente interessate da

questa peculiare combinazione ambientale-criminale le aree boschive della Lombardia occidentale. Il cosiddetto “boschetto di Rogoredo”, che ha tenuto a lungo la ribalta nelle cronache milanesi, costituisce certamente il caso più noto. Ma il fenomeno appare decisamente più esteso, e la ricerca evidenzia una diffusa, fitta e allarmante presenza nelle provincie di Como e Varese. Le mappa dei centri massaggi e quella dei laboratori con uso di lavoro nero e spesso clandestino, rinviano invece alla criminalità cinese, o meglio a quella componente della presenza cinese in Lombardia che agisce nell’economia formalmente legale attraverso mezzi o con finalità illegali. La ricerca confuta la convinzione che le spinte illegali presenti nella componente demografica cinese siano destinate a esprimersi all’interno di territori chiusi e ben definiti etnicamente. Di più: la mappa dei centri massaggi presenta una tendenziale e interessantissima, anche se approssimativa, somiglianza con quella dei laboratori irregolari. Si tratta di attività assai diverse, una delle quali, fra l’altro, non illegale per definizione. Ma la sovrapposizione geografica stimola uno specifico approfondimento empirico, poiché suggerisce un inesplorato modello di distribuzione di una comunità cinese borderline sul territorio lombardo. La mappa dei laboratori mette peraltro in risalto il ruolo giocato da un’estesa area della Lombardia sud-orientale nel settore tessile, dove è cresciuto un autentico distretto della calza contrassegnato dal frequente ricorso a un lavoro irregolare sottratto a qualsiasi censimento, e di cui si profilano agglomerati gemelli anche nella Lombardia nord-occidentale. La complessiva situazione della criminalità organizzata nella regione esprime forti tratti di continuità con il passato, specie in alcuni settori, che vanno dal controllo delle imprese di osservanza ‘ndranghetista sul movimento terra al riciclaggio di imponenti liquidità illegali in ristoranti, bar e pizzerie. Ma denota anche preoccupanti segni di evoluzione. Non solo per l’espansione territoriale delle organizzazioni mafiose, già denunciata nella Prima Parte di questo monitoraggio. Ma anche per altre due significative ragioni: a) l’allargamento dei loro campi di azione e penetrazione, talora centrali per il sistema di welfare regionale o per i modelli emergenti di sviluppo economico; b) il ruolo in crescita della criminalità straniera, nelle sue variegate e sempre più numerose componenti. Per questi motivi la regione appare impegnata in una partita importante, figlia a un tempo della sua crescente vitalità economica e della sua (soprattutto passata) sottovalutazione di un nemico che non consente sottovalutazioni. Le conclusioni dei ricercatori sollecitano l’avvio con sistematicità e convinzione di estesi processi di formazione e sensibilizzazione che mettano in grado la società lombarda, a partire dalle sue pubbliche funzioni a ogni livello, di difendere il proprio patrimonio di conquiste civili con adeguata consapevolezza: dei fatti, dei rischi e del modus operandi dell’avversario. Sarà così possibile raccogliere e valorizzare l’esistenza di alcune significative controtendenze, che si manifestano nella magistratura e nelle forze dell’ordine (l’una e le altre tra le più attive a livello europeo), nei mondi della

scuola e dell'università, nell'associazionismo civile, in un numero crescente di enti locali, in alcune associazioni di categoria, perfino nell'arte.

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 oro-geografico, 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 80 assegnate in titolarità nel corrente anno scolastico a neo immessi in ruolo, vincitori di concorso. Delle 1139 sedi dirigenziali, 141 sono 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 Varese⁵.

- Scuole paritarie: 2.505⁶.

- Alunni: 1.173.599, di cui 45.337 disabili e 191.474 con cittadinanza non italiana⁷, a cui si aggiungono 228.975 alunni delle scuole paritarie, di cui 6.009 disabili.

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 <https://usr.istruzione.lombardia.gov.it/wp-content/uploads/2020/09/Fascicolo-Scuola-2020-1.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: Augusta Celada.
- 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.

5. Dati aggiornati a settembre 2020

6. Dato aggiornato a settembre 2020

7. I dati degli alunni con cittadinanza non italiana sono relativi all'a.s. 2019/20, tratti dalle rilevazioni integrative

- 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: -
- 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.
- Ufficio nono è un ufficio dirigenziale non generale che svolge i suoi compiti nella provincia di Mantova - Dirigente: Daniele Zani.
- 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 : -
- 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 istruttivo presso l'USR Lombardia: Dirigente Franco Gallo

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

Il sistema scolastico della regione Lombardia è caratterizzato da un alto grado di complessità, in virtù delle tante variabili geografiche, economiche e sociali proprie del territorio.

Questa eterogeneità costituisce la ricchezza del territorio e permette la realizzazione di molteplici iniziative e la valorizzazione delle progettualità della scuola lombarda.

La sinergia tra soggetti pubblici e privati, che vede agire da anni in rete Scuole, Università, Imprese ed Enti, consente alleanze costruttive per individuare nuove opportunità per l'ampliamento dell'offerta formativa e favorisce l'innovazione e un costante miglioramento del sistema scolastico.

Tali processi tendono a rispondere alle esigenze degli studenti in una società che evolve rapidamente, contribuendo a costruire una Scuola all'altezza delle sfide che propone l'Europa del futuro, per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Nel corso degli anni si sono consolidate e diffuse buone pratiche che costituiscono il punto di forza del sistema scolastico lombardo, innescando ulteriori processi di ricerca, cambiamento e potenziamento.

L'azione della Direzione scolastica regionale per la Lombardia è volta a sostenere e accompagnare le Istituzioni scolastiche nel loro cammino, i dirigenti e i docenti nella crescita e nell'ampliamento delle loro competenze professionali.

c.1 Il supporto alla Dirigenza Scolastica

La *governance* dell'Ufficio scolastico regionale, relativa alla gestione dei Dirigenti scolastici in servizio, ha mirato, nel corso degli ultimi anni, 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, promuovendone e sviluppandone al meglio la professionalità.

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.

Negli ultimi due anni scolastici, in particolare, la formazione è stata prioritariamente dedicata ai Dirigenti scolastici neoassunti per il dovuto accompagnamento nel loro periodo di prova e formazione.

Il piano di formazione, in entrambi gli anni scolastici, ha mirato ad assicurare, per quanto possibile nella situazione sanitaria emergenziale, una dimensione di carattere operativo e laboratoriale, prevedendo lavori di gruppo impegnati fondamentalmente sul confronto e sullo scambio di buone pratiche tra i dirigenti scolastici neoassunti.

Il percorso formativo delineato è stato finalizzato allo sviluppo di competenze organizzative, manageriali e giuridico-amministrative, nonché all'acquisizione di specifiche conoscenze sul tema dell'anticorruzione, della trasparenza e dell'etica professionale.

A partire dal 2017 è stato avviato il processo di ~~la~~ valutazione dei dirigenti scolastici, adottato ai sensi delle Direttive ministeriali n. 36 del 18 agosto 2016 e n. 239 del 21 aprile 2017 e sulla base delle indicazioni fornite dalle Linee guida per l'attuazione delle Direttive.

L'Ufficio scolastico regionale per la Lombardia, in linea con le disposizioni normative, ha adottato i propri Piani Regionali di valutazione dei Dirigenti scolastici e istituito i Nuclei di valutazione. Ha, inoltre, organizzato azioni di formazione e momenti di confronto, con l'obiettivo di fornire supporto ai dirigenti nel processo di miglioramento e stimolare il benchmark tra i soggetti coinvolti.

Per l'anno scolastico 2019/2020, tuttavia, considerata la situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 e alla luce delle misure conseguentemente assunte, il procedimento di valutazione dei dirigenti scolastici è stato sospeso.

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.

Successivamente e sempre all'interno delle misure di accompagnamento delle Indicazioni Nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del I ciclo d'istruzione, L'USR Lombardia ha supportato la Scuola Polo Nazionale nell'organizzazione di convegni interregionali per le regioni del Nord, finalizzati a diffondere la conoscenza delle nuove competenze chiave contenute nel documento "Raccomandazione relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente" del 22 maggio 2018.

c.3 Rapporto scuola mondo del 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. 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.lgs 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.

La situazione pandemica ha interrotto, a partire da marzo 2020, tutte le attività scolastiche e progettuali realizzate presso le istituzioni scolastiche e, a maggior ragione, i PCTO che comportano spostamenti e contatti con soggetti terzi. Consapevole della difficoltà in cui si trovavano le istituzioni scolastiche, USR ha realizzato nel luglio scorso un monitoraggio presso le istituzioni scolastiche per conoscere la situazione di sviluppo nella proposta di PCTO e mappare i bisogni delle scuole. Sulla base degli esiti ottenuti, si è redatto un documento guida alla realizzazione di Project Work e si è organizzata una formazione a livello provinciale sull'argomento. In sede di formazione è stato possibile riprendere anche i contenuti delle Linee Guida PCTO sospeso nel marzo 2020.

Contemporaneamente si è provveduto a diffondere presso le scuole le iniziative di PCTO che vari soggetti e enti partner di USR o con protocollo sottoscritto con il MI proponevano adeguandosi al nuovo contesto: sostituendo la modalità a distanza a quella in presenza fino ad ora adottata.

Si è mantenuto anche uno stretto rapporto con ANPAL SERVIZI, i cui tutor hanno supportato, in accordo con USR, le scuole su cui operavano nell'individuare attività di PCTO alternative allo stage altrettanto significative per gli studenti e in grado di mantenere il rapporto con il territorio anche nel contesto pandemico.

Gli accordi con UNIONCAMERE, inoltre, hanno consentito di proporre nei diversi territori provinciali progetti per gli studenti ma anche percorsi di riflessione tra docenti e referenti aziendali in merito alle competenze trasversali.

Due strategiche attività progettate e programmate prima dello scoppio della pandemia con la Rete PCTO Lombardia sono state sospese durante l'anno 2020 ma sono ora in fase di riavvio

I. La realizzazione del progetto S.O.P.R.A. (Strumenti di Osservazione per la Ricerca Azione) Un progetto di ricerca azione proposto alle istituzioni scolastiche che intendono testare il metodo dell'osservazione dei comportamenti come strumento per la valutazione delle competenze trasversali. Poiché il progetto prevede che l'osservazione sia effettuata in contesti diversi e da soggetti diversi, in particolare docenti e tutor aziendali, il progetto sarà proposto quando gli studenti potranno svolgere attività presso aziende e enti partner.

II. La stesura di un documento di supporto alle istituzioni scolastiche nella realizzazione di PCTO per studenti DVA. L'obiettivo è di rendere "I periodi di apprendimento mediante

esperienze di lavoro...., per i soggetti disabili, (capaci di) promuoverne l'autonomia anche ai fini dell'inserimento nel mondo del lavoro" (D.lgs 77/2005 art 5). Questa attività, che coinvolge tutti i referenti degli uffici USR Lombardia sia per i PCTO che per l'inclusione, è ripresa alla luce dell'introduzione del nuovo D.I. 182 del 29 -12 – 2020 -Adozione del modello nazionale di piano educativo individualizzato e delle correlate linee guida.

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.

La possibilità di realizzare apprendistati di primo livello in somministrazione, sgravando le istituzioni scolastiche di tutti gli aspetti giuslavoristici connessi al contratto, ne facilitano la diffusione all'interno delle scuole. Sono sempre di più le scuole che chiedono e ottengono da USR assistenza nella progettazione e realizzazione di percorsi di apprendistato formativo. La situazione pandemica che ha determinato un blocco totale delle attività lavorative e quindi anche dei percorsi di apprendistato in alcune aree e per alcuni profili, è invece stata di stimolo alla loro attivazione in altri contesti e per altre figure.

Si conta di riprendere al più presto l'attività in rete delle istituzioni scolastiche che propongono percorsi in apprendistato.

Laboratori Territoriali per l'Occupabilità (LTO)

In Lombardia sono stati riconosciuti e finanziato 10 Laboratori Territoriali per l'Occupabilità. Otto nella prima fase di attribuzione e due nella fase successiva e attualmente si trovano a diversi livelli di sviluppo. USR è presente ai lavori della rete dei laboratori e impegnata a promuoverne la conoscenza in vista del ruolo strategico che i LTO potrebbero avere nella situazione di ripresa post-pandemica.

c.4 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 costruire 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 finanziamenti. Per quanto riguarda i progetti finanziati con i PON, 50 scuole dichiarano di aver scelto la tematica dell' "Orientamento", in particolare le azioni maggiormente realizzate sono state quelle relative alla "didattica orientativa e all'informazione orientativa". Anche i progetti relativi alla tematica "Inclusione sociale e lotta al disagio" hanno riscosso l'interesse delle Istituzioni *scolastiche* con numerosi interventi relativi alle scienze motorie e ai Laboratori di arte scrittura creativa e teatro. Infine, per quanto riguarda i progetti relativi 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 motivazionali, sportelli di aiuto allo studio, sportelli psicologici, atelier creativi.

c.5 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 inclusione, 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 le attività di (il) sostegno per il personale scolastico (in esubero); tuttora è in fase di svolgimento la V edizione i cui esami finali si concluderanno entro la fine dell'a.s. 2020-2021. (2019/20).

Nell'a.s. 2018-2019 sono state individuate, sulla base del Decreto Dipartimentale prot. n. 478 del 05 aprile 2019, dodici Scuole Polo per l'Inclusione che operano a livello provinciale per la realizzazione delle seguenti attività: a) ricerca, sperimentazione e sviluppo di metodologie e uso di strumenti didattici per l'inclusione; b) azioni formative per l'inclusione, in accordo con le scuole polo per la formazione; c) funzionalità degli sportelli per l'autismo; d) manutenzione del portale nazionale per l'inclusione. Le predette scuole si sono costituite in una Rete Regionale delle Scuole Polo per l'Inclusione per la Regione Lombardia, con capofila l'Istituto Comprensivo Statale "Ponti" di Gallarate (VA). La rete si è candidata nell'a.s. 2020-2021 al bando ministeriale "*Sportelli di consulenza per l'autismo – didattica a distanza (D.M. n. 18/2020 art. 2, comma 1, lettera G)*" presentando il progetto "**La rete blu**" grazie al quale è risultata vincitrice e destinataria dei fondi ministeriali. Sono attualmente in corso incontri a distanza per la progettazione e l'avvio delle azioni che prevedono una attivazione, un consolidamento e una implementazione degli Sportelli Autismo provinciali finalizzati a favorire l'inclusione scolastica degli alunni con disturbo dello spettro autistico attraverso un lavoro di rete, di valorizzazione e di incentivazione di buone prassi.

Il 26 novembre 2019 è stata pubblicata dal MIUR la nota, prot.n. 2215, avente come oggetto la "*Formazione docenti per le attività di sostegno e tutor a.s. 2019/2020. Assegnazione delle risorse finanziarie e progettazione delle iniziative formative*" la cui gestione è stata affidata alle scuole polo per l'inclusione. La nota prevedeva attività formative di primo e di secondo livello aventi come destinatari tutti coloro che sono coinvolti nel processo di inclusione, con particolare attenzione al personale impegnato nelle attività di sostegno ma privo del titolo di specializzazione.

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.

c.6 Intercultura

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 multculturali".

Sulla base del Progetto FAMI 1597 "*Azioni e strumenti di governo per la qualificazione del sistema scolastico in contesti multculturali*"- *Obiettivo Specifico 2 "Integrazione e*

migrazione legale" – *Obiettivo Nazionale 3 "Capacity building – lettera J) "Governance dei servizi"* sono state individuate a livello regionale cinque scuole polo per l'integrazione al fine di costituire veri e propri punti di riferimento territoriali per la diffusione di esperienze di integrazione, realizzate o in corso di realizzazione. Fra di esse sono state successivamente individuate due istituzioni polo che avranno cura di organizzare due seminari rivolti ai territori di appartenenza. Gli eventi seminariali - formativi/informativi - centrano l'obiettivo primario di promuovere lo scambio di buone pratiche organizzative e didattiche tra realtà diverse che affrontano la complessità dell'integrazione in tempi e con modalità diverse e rappresentano un sistema proficuo di condivisione di processi e mete.

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.

È stato pubblicato nel corrente anno scolastico il terzo Avviso per la presentazione dei progetti relativi all'acquisto, all'adattamento, alla trasformazione e all'effettivo utilizzo di sussidi didattici, ai sensi dell'art. 7, comma 3 del D.Lgs. 13 aprile 2017, n. 63 (Decreto Dipartimentale 18 novembre 2019, n. 1795) con procedura ministeriale. Sono stati presentati a livello regionale complessivamente 1.604 progetti e i Centri Territoriali di Supporto, assegnatari dei finanziamenti e competenti territorialmente, stanno provvedendo a predisporre i piani degli acquisti seguendo l'ordine di graduatoria sino all'esaurimento del finanziamento disponibile.

c.7 Sistema ITS

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

Nel 2020 le attività programmate nel progetto regionale di orientamento e diffusione dei percorsi ITS affidato dal Ministero dell'Istruzione ad una fondazione ITS e realizzato con la collaborazione di USR Lombardia- Regione Lombardia e di tutte le fondazioni lombarde ha subito una riprogettazione a causa dell'impossibilità di realizzare quanto programmato in presenza. Le attività per docenti e studenti ri-programmate in modalità a distanza hanno avuto un notevole successo. Contestualmente USR ha promosso i percorsi ITS presso le istituzioni scolastiche e le iniziative di orientamento che ne facevano richiesta. L'attività è già stata riprogettata anche per il presente anno scolastico

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).

Nella prima fase condotta nel 2019 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. Nel 2020 le attività si sono concentrate nel supporto alle scuole che ne facevano richiesta.

La formazione di dirigenti e docenti è riprogrammata a partire da febbraio 2021.

I rapporti e le trattative con la Regione Lombardia hanno portato alla stesura del protocollo che regolamenta l'accreditamento delle istituzioni scolastiche per l'erogazione dei percorsi IEFP, e le modalità di realizzazione dei passaggi tra sistemi formativi. Nel frattempo è stato adottato il nuovo repertorio dei profili di qualifica e diploma e ciò ha richiesto una analisi approfondita delle novità introdotte e delle modalità con cui si potranno effettuare passaggi IP - IeFP che nei prossimi anni si fonderanno contemporaneamente su vecchio e nuovo ordinamento IP e vecchi e nuovi repertori IeFP con tempistiche di adozione tra loro non coordinate. USR ha garantito il supporto alle singole IISS in base alle specificità di ciascuna. Sulla tematica è prevista per la primavera 2021 una azione di formazione per i referenti IeFP degli istituti scolastici.

Durante l'anno 2020 USR è stata impegnata ai tavoli con la Regione per definire modalità di riconoscimento dell'anno scolastico e di realizzazione degli esami di qualifica e diploma per gli studenti che frequentano i corsi IeFP erogati in sussidiarietà complementare, nella diffusione alle scuole delle decisioni assunte e delle attività che le IISS erano chiamate a mettere in campo per rispettare le indicazioni date di volta in volta in relazione all'andamento della pandemia.

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, a partire dall'anno scolastico 2016/2017, 11 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 delle pluriennali Convenzioni 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 e 2020), 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 ed è stata promossa la nascita di reti provinciali tra scuole, istituzioni e associazioni accreditate, che rappresentano centri di promozione di attività e percorsi innovativi di prevenzione e di intervento sui temi del bullismo e cyberbullismo. Questo ha favorito l'affermazione 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 regionali sui temi della sicurezza in rete, il cui progetto e organizzazione sono affidati ad un istituto scolastico – destinatario di specifici finanziamenti- selezionato tramite un Bando pubblico, promosso dall'USR Lombardia.

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

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 delle 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 didattico 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.

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 Avviso pubblico, che si occupano di formazione docenti, creazione di reti con il territorio, attività con gli studenti, realizzazione di protocolli di gestione dei casi e produzione di materiale didattico. L'obiettivo dell'iniziativa regionale 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 rinnovato il “Documento d'orientamento” 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 istruttivo 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 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.16 Programma di formazione e accompagnamento regionale alla nuova valutazione in primaria

L'Ordinanza Ministeriale n. 172 del 4 dicembre 2020 prevede che da quest'anno scolastico la valutazione periodica e finale degli apprendimenti delle alunne e degli alunni delle classi della scuola primaria sia espressa attraverso un giudizio descrittivo riportato nel Documento di valutazione e riferito a differenti livelli di apprendimento. Il Ministero dell'Istruzione, nell'ambito delle misure di accompagnamento previste dall'art. 6 dell'O.M. 172 promuove, a partire dall'anno scolastico 2020/2021 e per un biennio, azioni di formazione finalizzate a indirizzare, sostenere e valorizzare la cultura della valutazione e degli strumenti valutativi nella scuola primaria. La seconda fase delle misure di accompagnamento prevede azioni formative territoriali, svolte dal gruppo di lavoro di cui al decreto 4 agosto 2020, n. 967, in collaborazione con gli uffici scolastici regionali.

L'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia ha curato l'individuazione di gruppi di docenti delle istituzioni scolastiche della Regione, che si siano già occupati del tema della valutazione (funzioni strumentali, referenti, etc.), ciascuno formato da al massimo da 250 insegnanti, sulla base dei criteri indicati nella nota Mi prot. DGPER n. 4779 del 4 febbraio 2021, inviando il numero dei gruppi di docenti a livello regionale e i riferimenti dei referenti per la valutazione presso USR Lombardia.

A queste azioni a livello territoriale, ma gestite dal gruppo di lavoro nazionale, l'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia sta predisponendo ulteriori misure di accompagnamento, che prevedono:

-Costituzione di una rete di scuole a livello regionale per lo scambio di buone pratiche valutative:

-Individuazione di cinque scuole, che hanno già avviato negli anni pratiche valutative di tipo descrittivo, che possano diventare poli/laboratori di ricerca-azione a livello regionale.

Tali azioni ulteriori di supporto, che si affiancano alla consulenza alle singole Istituzioni Scolastiche della Regione da parte dei Dirigenti Tecnici, saranno coordinate da USR Lombardia, in collaborazione con l'Università Bicocca di Milano.

Un'ulteriore azione di accompagnamento è stata inserita nell'ambito del Piano di formazione

per i dirigenti scolastici neoassunti dell’Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, con la realizzazione di un modulo formativo (26 gennaio 2021 –“Documentare per valutare. La valutazione descrittiva alla scuola primaria”) dedicato alla tematica della valutazione nella scuola primaria, coordinato dall’Università Bicocca di Milano.

c.17 Educazione finanziaria

L’USR per la Lombardia, in attuazione della Legge 107/2015 che al comma 7 lett. d) indica tra gli obiettivi formativi delle Istituzioni scolastiche il potenziamento delle conoscenze in materia economico-finanziaria, organizza attività di sostegno, promozione e coordinamento delle attività di educazione finanziaria per le scuole della Lombardia.

Al fine di coordinare, promuovere, programmare e monitorare le attività educative delle scuole lombarde, l’Ufficio scolastico regionale pubblica annualmente, ad inizio anno scolastico, il calendario delle iniziative di educazione finanziaria proposte dai diversi enti che a vario titolo si occupano di diffondere la cultura economico-finanziaria, con lo scopo di fornire alle istituzioni scolastiche la possibilità di programmare i percorsi per i diversi gradi di scuola.

A partire dal 2010 è stato istituito un “Tavolo di lavoro”, coordinato dall’USR Lombardia, dedicato alla tematica dell’educazione finanziaria intesa anche come educazione assicurativa e previdenziale, che ha coinvolto tutti i principali attori del settore: Banca d’Italia, Consob, Feduf, Museo del Risparmio, Forum Ania Consumatori, ANASF, Junior Achievement Italia, AEEE Italia, Università degli Studi di Milano Bicocca, Università Bocconi, Università di Bolzano, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Politecnico di Milano, Università di Roma Tre.

Citiamo a titolo di esempio solo alcune delle più significative esperienze svolte da USR Lombardia:

- “Finanza, una storia da raccontare: dal baratto al bitcoin”, progetto pilota nazionale realizzato con CONSOB e rivolto alle scuole secondarie di secondo grado, che ha avuto come esito la realizzazione della I edizione del “Modello didattico per l’educazione finanziaria - Indicazioni operative per scuole secondarie di II grado”.
- “Agire economico consapevole nei bambini”, per le scuole del primo ciclo, realizzato, con Feduf ed Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, volto alla creazione del modello didattico “Educazione finanziaria, io la inseguo!”, manuale didattico basato su compiti di realtà e Unità di Apprendimento, per facilitare l’inserimento dell’educazione finanziaria nei Piani dell’Offerta Formativa delle scuole primarie.
- “Economia per tutti”, realizzato con Banca d’Italia, che da svariati anni punta alla formazione specifica di docenti e studenti, sia del primo sia del secondo ciclo d’istruzione.

- “Rapporto sulle attività di educazione finanziaria nelle scuole in Lombardia”, a cura di USR Lombardia e pubblicato nel 2020 nel corso del mese dell’educazione finanziaria, in cui sono state raccolte tutte le attività ed iniziative svolte sul territorio lombardo.
- Convegno “Povertà educativa e povertà economico-finanziarie”, tenutosi il 22 ottobre 2020 in modalità digitale e nell’ambito delle iniziative del “Mese dell’educazione finanziaria” a cui l’USR Lombardia aderisce da quando è stato istituito. che ha rappresentato un’opportunità di riflessione per docenti e studenti sulle tematiche dell’educazione finanziaria. Gli Atti del Convegno “Povertà educativa e povertà economico-finanziarie”, con i contributi dei prestigiosi relatori che vi hanno partecipato, sono stati pubblicati a febbraio 2021.

Numerose altre iniziative di educazione finanziaria, prevalentemente a carattere formativo, sono state promosse dall’Ufficio scolastico regionale per le istituzioni scolastiche lombarde: dal primo ciclo all’Istruzione degli adulti.

c.18 Istruzione degli adulti

IL DPR 263/2012 ha dettato le norme generali per la graduale ridefinizione ai sensi dell’articolo 11, a partire dall’anno scolastico 2013-2014, dell’assetto organizzativo e didattico dei Centri provinciali per l’istruzione degli adulti ivi compresi i corsi serali. Le successive Linee Guida dei CPIA, adottate con DI del 12 marzo 2015, hanno definito il passaggio al nuovo ordinamento dell’Istruzione degli adulti.

Nell’ambito della suddetta normativa l’USR Lombardia ha promosso, sostenuto e monitorato le iniziative dei CPIA della Lombardia e contribuito attivamente alla realizzazione di progetti nazionali e regionali riguardanti l’Istruzione degli adulti.

In ambito nazionale l’USR partecipa con proprio referente a:

- Gruppo di Lavoro Nazionale PAIDEIA costituito presso l’Ufficio VI - Apprendimento permanente e istruzione degli adulti - del Ministero dell’Istruzione.
- Iniziative promosse da EPALE-Indire, la piattaforma online europea dedicata al settore dell’educazione degli adulti.

A livello regionale l’USR fa parte del Comitato Tecnico-scientifico del CRRS&S dei CPIA della Lombardia.

Si può ricordare, fra l’altro, il contributo dato, all’interno del GLN PAIDEIA, a:

- stesura e realizzazione delle Linee guida per l’educazione finanziaria degli adulti;
- monitoraggio della terza edizione del Progetto nazionale EDUFIN-CPIA;
- ricognizione delle attività di DAD nelle carceri italiane.

Con EPALE sono state realizzate, fra l’altro, iniziative per:

- la promozione di Progetti ERASMUS+;
- lo sviluppo e lo studio dell’attività di Istruzione penitenziaria;
- lo sviluppo delle competenze imprenditoriali degli adulti.

A livello regionale vengono supportate e promosse le attività dei CPIA della Lombardia anche attraverso la facilitazione nella creazione e implementazione di reti e rapporti istituzionali ed interistituzionali: Università (per la realizzazione delle reti territoriali per l'apprendimento permanente, la formazione dei docenti, la ricerca...); Regione ed Enti locali (per la realizzazione del Progetto FAMI ed altri progetti specifici); Ministero della Giustizia (per l'istruzione penitenziaria e la formazione congiunta); Ministero dell'Interno (per la realizzazione del Progetto FAMI).

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”.

Sebbene l’organizzazione così come sopra rappresentata sia la stessa per le scuole del primo ciclo e quelle del secondo, notevoli differenze esistono a livello gestionale, di esigenze, relazioni e processi. Tali differenze sono da tenere in debita considerazione nell’attività di analisi e gestione del rischio.

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, 124.070 docenti, 30.155 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 ricoprendere, 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.

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 e il grado di potenziale rischio corruttivo di ciascuna, 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.

Al fine di coordinare le azioni degli USR nell’attività di mappatura dei processi delle Istituzioni Scolastiche, presso il Ministero è stato costituito, nel 2017, un tavolo di confronto interregionale.

Nell’ambito degli incontri che ne sono seguiti si è deciso 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 hanno subito innovazioni (ad esempio quelli negoziali, in conseguenza dell’entrata in vigore del nuovo Regolamento di contabilità delle Istituzioni Scolastiche) o hanno assunto un peso considerevole all’interno dei processi amministrativi delle scuole (ad esempio le assunzioni a tempo determinato conseguenti alle esigenze dettate dalla pandemia).

Quella che segue è la tabella aggiornata, contenente una macro mappatura dei processi delle Istituzioni scolastiche.

1. Processo progettazione del servizio scolastico	1.1 Elaborazione del PTOF 1.2 Programma annuale 1.3 Definizione e sottoscrizione del contratto integrativo di istituto
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 2.3 Assegnazione di docenti alle classi 2.4 Determinazione degli orari di servizio dei docenti 2.5 Conferimento incarichi di supplenza 2.6 Costituzione organi collegiali 2.7 Attribuzione incarichi di collaborazione 2.8 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 4.5 Procedimenti disciplinari a carico del personale docente e ATA

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 5.7 Irrogazione sanzioni disciplinari
6. Gestione dei locali scolastici di proprietà degli EE.LL.	
7. Procedure di acquisizione di beni e servizi e selezione di esperti esterni	7.1 Acquisizione di beni e servizi 7.2 Selezione di esperti esterni

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.

Si riporta di seguito l’esperienza di ricerca/azione sul tema, condotta in Lombardia, tra il 2017 e 2018, oggi conclusasi in conseguenza del venir meno dei finanziamenti a tal fine preposti dal Ministero.

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 RPCT 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, e sviluppandone alcune parti, nella logica di un work in progress, tutt'ora in corso:

PROCESSO	EVENTO RISCHIOSO (eventi di natura corruttiva che, anchesolo ipoteticamente, potrebbero verificarsi e avere conseguenze sull'amministrazione)	FASI/AZIONI	GRADO DI RISCHIO (NULLO – MEDIO –)	SCHEMA EVENTI RISCHIOSI			MISURE GENERALI (Mitigare, controllare, eliminare il rischio)	MISURA SPECIFICA (Mitigare, controllare, eliminare il rischio)	GRADO DI ATTIVITÀ	TEMPI E FASI DI REALIZZAZIONE	SOGGETTI RESPONSABILI DELL'ATTUAZIONE	INDICATORI DI EFFICACIA PER IL MONITORAGGIO	ESITO ATTESO
				COMPORTAMENTO NTO ILLEGITTIMO (CHI E COME)	FATTORE ABILITANTE INTERNI ed ESTERNI (Condizioni, limitate, che consentono la realizzazione e dell'evento)	TIPO DI DANNO							
			ELEVATO										

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

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 Nella prima fase non è stato richiesto ai gruppi di lavoro di procedere all'individuazione delle misure generali e specifiche di carattere preventivo.

gruppi di Dirigenti con riferimento ai processi organizzativi liberamente scelti, tra quelli indicati nella mappatura del 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 Irrrogazione sanzioni disciplinari	1

Si è trattato, sia pure con i limiti di una valutazione realizzata da un numero ristretto di testimoni privilegiati, di una esperienza di partecipazione importante e 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 alla “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 fase di lavoro comune, sono stati quelli relativi alla “individuazione e selezione di esperti esterni e interni”. Una seconda area di processi particolarmente opzionata è risultata essere 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 ha riguardato i processi di “Valutazione e incentivazione dei docenti”, nel 2017/18 particolarmente interessanti ed urgenti in relazione alle novità introdotte dalla

L.107/15 sull’attribuzione del “bonus” premiale ai docenti, ma oggi privi di rilievo per le intervenute modifiche alle disciplina che li riguarda.

Le attività di analisi dei processi e di elaborazione dei rischi avviate sono parzialmente proseguiti 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 Istituto¹⁰, sono state sospese, a seguito di un accordo tra il Ministero e le OO.SS., in vista della futura emanazione di un provvedimento legislativo che le abolisca;
- le procedure relative all’attribuzione del Bonus¹¹ destinato a valorizzare il merito dei docenti da parte del Dirigente scolastico 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.

Il lavoro svolto dai gruppi dei DS, interrotto nel 2020, ha comunque rappresentato una valida base di analisi del rischio; l’esperienza, per i risultati offerti, sarà riproposta in forme nuove nel prossimo triennio (2021 – 2023) per garantire la più ampia partecipazione dei DS al processo di gestione del rischio corruttivo nelle scuole.

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

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.

4.7 Il trattamento del rischio

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

La fase del trattamento del rischio riguarderà l'individuazione delle misure (azioni e strumenti) da attuare per ridurre il rischio inherente 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” o “generiche” e le misure “ulteriori” o “specifiche”.

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

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

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

Tali misure, inoltre, 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 scadenzare l'adozione della misura, nonché di consentire un agevole monitoraggio da parte del RPCT;
- i responsabili, cioè gli uffici destinati all'attuazione della misura, in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa; diversi uffici possono essere responsabili di una o più fasi di adozione delle misure;
- gli indicatori di monitoraggio e i valori attesi.

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.

Con riferimento al triennio 2021 – 2023, si ritiene, comunque, di voler implementare, tra gli altri, i percorsi formativi con particolare riferimento al Processo 2 (Organizzazione del servizio scolastico) > Acquisizione dell’organico dell’autonomia; tale necessità deriva anche dal maggior numero di assunzioni che l’emergenza epidemiologica ha determinato e che richiede il possesso di puntuali conoscenze per la corretta gestione.

4.8 Il monitoraggio e reporting

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

5 MISURE GENERALI FINALIZZATE ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA

Le misure di prevenzione possono essere definite obbligatorie quando devono necessariamente essere poste in essere dall'Amministrazione che, ove la Legge lo consenta, 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 queste ultime.

Di seguito si descrivono, quelle che seguono sono le misure che, discendendo da specifiche disposizioni di Legge e dallo stesso PNA, si pongono come obbligatorie per tutte le Pubbliche Amministrazioni e sono immediatamente attuabili anche nelle Istituzioni Scolastiche¹⁴, 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 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 97/2016 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, nella sezione Amministrazione Trasparente > Altri Contenuti > Corruzione.

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

¹⁴ Non è così per tutte le misure generali. Per alcune di esse, ad esempio il Codice di comportamento, la rotazione ordinaria del personale, i criteri e le modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali, stante, da un lato, la peculiarità delle istituzioni scolastiche nell'alveo delle amministrazioni pubbliche e, dall'altro, l'inderogabile necessità di predisporre misure omogenee per tutte le Istituzioni scolastiche sull'intero territorio nazionale, le misure dovranno essere necessariamente definite a livello interregionale, con un coordinamento centrale.

pubblicazione dei dati, individuati, per le Istituzioni Scolastiche, 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 loro caratteristiche quantitative e qualitative nonché le relative 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, con l'obiettivo di 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, il popolamento e 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. 97/16. 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 istituzionale.

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

Le Istituzioni Scolastiche dovranno conformarsi ad alcune indicazioni operative fornite dall’ANAC con Delibera 1310 del 28 dicembre 2016, punto n.3 “Qualità dei dati pubblicati. Decorrenza e durata dell’obbligo di pubblicazione”, predisponendo dati, documenti ed informazioni da pubblicare nella sezione “Amministrazione trasparente” (cfr. allegato 1bis al presente Piano), ovvero:

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 pubbliche¹⁵. 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 confluiscano 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.

¹⁵ 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.

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 di istanza, di cui un fac-simile è allegato al presente Piano (vedi Allegato 3).

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 direzione-lombardia@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 3bis).

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: direzione-lombardia@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, il cui fac-simile è allegato al presente Piano (vedi Allegato 3 ter).

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*.

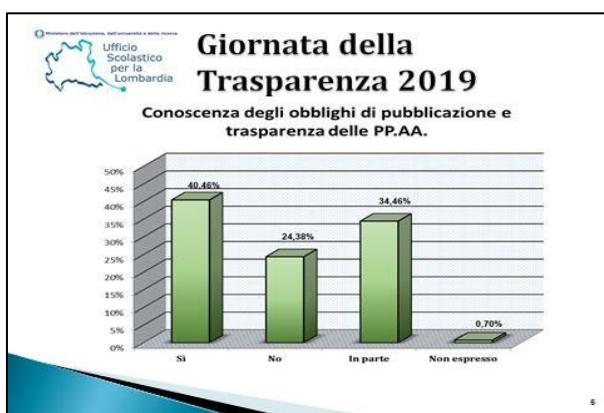
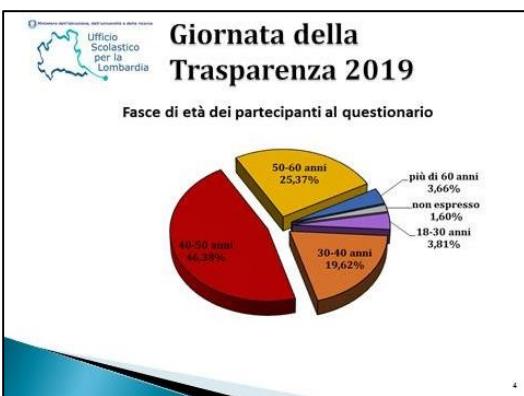
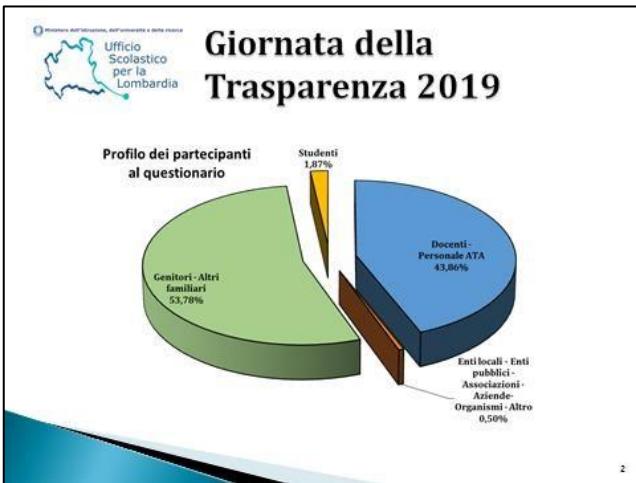
a. Le Giornate della trasparenza – Gli open day delle istituzioni scolastiche

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, diffuso nel mese di ottobre 2019 e rivolto agli stakeholder interni ed esterni in merito alle sezioni "Amministrazioni Trasparente" delle Istituzioni scolastiche. Di seguito alcune slide riepilogative:



Con riferimento alle Istituzioni scolastiche, atteso che il portale "Scuola in chiaro" già 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), è comunque un obbligo anche per le Scuole organizzare annualmente la Giornata della trasparenza. A tal fine, la medesima iniziativa messa in campo dall'Usr può essere opportunamente replicata da ciascuna istituzione scolastica e può anche coincidere con le giornate di "Open day" in cui quindi, oltre a presentare il progetto di istituto, particolare attenzione è 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.

Il gruppo di supporto, anche con la collaborazione dei Referenti territoriali, per l'a.s. 2020/2021 metterà a disposizione delle scuole formati funzionali a dare contezza alle famiglie e agli studenti degli ordinamenti scolastici e dell'organizzazione scolastica e a promuovere l'offerta formativa delle scuole.

Gli specifici contenuti delle due tipologie di giornate (quella dell'Usr e quella delle Scuole) 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 favoriscono il dialogo e il confronto. E infatti, 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, che poi possono essere recepiti per migliorare la comunicazione verso l'esterno.

Le giornate costituiscono inoltre un valido strumento anche per acquisire riscontri sul grado di soddisfacimento 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.

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.

Infine, un ruolo importante potrà essere svolto dai Centri per la Promozione della Legalità (si veda capitolo 6), che già per la Giornata della Trasparenza 2019 sono stati chiamati a promuovere specifiche azioni di laboratorio formativo con le studentesse e gli studenti di ogni ordine e grado di scuola. Dalla positività di quella esperienza è possibile affermare la sostenibilità di ulteriori azioni di formazione attiva, ovviamente declinate sulle diverse età ed ordini e gradi di scuola, ma sempre caratterizzate da un ampio coinvolgimento del territorio di riferimento, quali – a titolo esemplificativo –:

- realizzazione a cura dei Centri di Promozione della Legalità di Unità Didattiche di Apprendimento destinate, con coerenti curvature, ad ogni ordine e grado di scuola, sul tema della trasparenza e della anticorruzione;
- formazione, a cura del registro formatori dei Centri di Promozione della Legalità, di docenti esperti nella progettazione didattica sul tema della trasparenza;
- giornate studio, aperte alle scuole, dedicate alle tematiche legate alla trasparenza come strumento per evitare irregolarità amministrative o infiltrazioni da parte di

presenze criminose di qualsiasi natura da realizzare in sinergia con i soggetti professionali in rete nei Centri di Promozione della Legalità (es. Ordine dei commercialisti, Forze dell'Ordine; Enti Locali, esperti di “amministrazione trasparente”).

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.	Settembre – ottobre 2021 2022 2023	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nelle istituzioni scolastiche, con gruppo 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.	Novembre - gennaio 2021 2022 2023	Dirigenti scolastici – personale scolastico, con eventuale sostegno del gruppo di supporto
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 2021	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza delle istituzioni scolastiche – gruppo 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 nelle 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 delle 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, ogni anno viene effettuata una rilevazione finalizzata a raccogliere i nominati dei RASA, designati presso ciascuna Istituzione Scolastica, e quindi a verificare gli aggiornamenti degli stessi rispetto all'anno precedente.

Con nota 1443 del 22/01/2021 è stata avviato il monitoraggio relativo al corrente anno scolastico.

È pubblicato nell'Allegato 2 di questo Piano l'elenco dei RASA presso le Istituzioni Scolastiche della Lombardia, aggiornato in conseguenza del sopra richiamato monitoraggio.

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, salvo proroghe concesse dall'Autorità competente, come accaduto nel corrente

anno con spostamento della data all'8 febbraio 2021.

Normalmente, 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. L'avvenuta pubblicazione delle informazioni di cui trattasi è oggetto di verifica da parte dei Referenti territoriali, attraverso le consuete attività di monitoraggio.

Ad ogni modo, le Istituzioni scolastiche 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 irregolarita' 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, aggiornate successivamente con Delibera Anac 690 del 1 luglio 2020.

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.

È confermato che la riservatezza della segnalazione importa la sua sottrazione all'accesso amministrativo quale disciplinato dalla Legge n. 241 del 1990.

Le recenti linee guida hanno introdotto alcune innovazioni con riferimento alle tipologie di procedimento, ora distinte in quattro fattispecie:

il procedimento di gestione delle segnalazioni di illeciti (presentate ai sensi del co. 1 dell'art. 54-bis);

il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'avvenuta adozione di misure ritorsive (avviato ai sensi del co. 6 primo periodo dell'art. 54-bis,);

il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'inerzia del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) nello svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni di illeciti (co. 6 terzo periodo dell'art. 54-bis);

il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni (co. 6 secondo periodo dell'art. 54-bis).

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 garantire una gestione anonima delle segnalazioni, il RPCT dell'Usr per la Lombardia ha adottato 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

L'Anac, individuando nella formazione del personale una leva strategica fondamentale per la realizzazione dei suoi obiettivi, indicativamente consiglia di 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 personale 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, 124.070 docenti, 30.155 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 collegi dei docenti nella definizione delle priorità e dei contenuti del piano di formazione di ciascuna istituzione scolastica, inserito nel PTOF e formulato sulla base delle priorità nazionali indicate nel Piano nazionale di formazione (L. 107/15, art.1, comma 124) di cui si attende l'emanazione da parte del Ministero dell'Istruzione.

5.3.1 Formazione dei Dirigenti scolastici

Nel corso del 2017, con l'occasione dell'emanazione della Delibera 430/206, si sono realizzati undici incontri informativi, nei mesi di marzo e aprile, 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.

A partire dall'a. s. 2019/20, invece, la formazione sulla prevenzione della corruzione e trasparenza nelle II.SS. è stata prevista nei percorsi di formazione obbligatoria per i neo immessi. Anche nel corrente anno scolastico, 2020/2021, sono stati organizzati due incontri dedicati ai temi di cui trattasi¹⁶.

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 DSGA 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

¹⁶ Un primo su “Anticorruzione, Trasparenza ed etica professionale”; il secondo su “Dematerializzazione e obblighi di pubblicazione in albo on line e amministrazione trasparente.

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.

Già dall'anno 2017, i DSGA di tutte le scuole della regione hanno partecipato, nei mesi di marzo-aprile, 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".

Le azioni di formazione specifiche saranno riavviate nel triennio 2021-2023, anche in considerazione delle nuove immissioni in ruolo, seguite al concorso del 2018.

Si prevede di articolare uno specifico passaggio di formazione con i DSGA su alcune attività gestionali delle segreterie decisamente sensibili a rischi di malamministrazione, in particolare lo scorrimento delle graduatorie assunzionali, la gestione delle messe a disposizione e il controllo dei requisiti autodichiarati al momento della prima contrattualizzazione degli aspiranti assunti (come da OM 60/2020 e successiva nota ministeriale 1588 del 11.09.2020).

5.3.3 Formazione dei docenti

Come tutti i dipendenti della Pubblica amministrazione anche i docenti 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 2020, quello generale che, riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale).

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. È attraverso l'esempio concreto di comportamenti professionalmente specchiati e coerenti che le nuove generazioni possono interiorizzare modelli positivi e condividere un nuovo ethos comune.

Per questo motivo l'attività di formazione dei docenti sulla prevenzione della corruzione –

particolarmente nell'accezione di *maladministration* - potrà utilmente coniugarsi con le azioni formative messe in campo a supporto dell'introduzione dell'insegnamento scolastico dell'Educazione Civica (Legge 92/2019), specificamente finanziate con Nota MI 19479 del 16/7/2020 (Piano per la formazione dei docenti per l'Educazione Civica). Tale Piano, individuando come destinatari della formazione le figure dei "referenti di Istituto per l'educazione civica" a loro volta coinvolti in processi di formazione "indiretta" all'interno della comunità professionale di appartenenza, configura un modello di *governance* che potrà essere utilmente coinvolto e attivato nell'ambito delle azioni formative previste nel presente documento.

Il gruppo di lavoro di supporto regionale ha sempre garantito, e continuerà a garantire, il proprio supporto progettuale e la disponibilità a formare sulle tematiche dell'etica professionale e delle legalità il personale docente di tutte le scuole interessate.

5.3.4 Formazione dei referenti

Nell'ambito delle iniziative di formazione organizzate sul tema della prevenzione della corruzione, attenzione sarà dedicata anche a ai referenti del RPCT delle Istituzioni Scolastiche della Lombardia.

Si prevede, a tal fine, di organizzare sin dal 2021 almeno un momento di formazione/informazione sul ruolo dei Referenti, sui compiti definiti nel PTPCT, sul *risk management* e i monitoraggi periodici e raccogliere da loro suggerimenti, criticità, idee di implementazione del Piano e/o dei programmi di formazione.

5.3.5 Formazione dei componenti del gruppo di supporto

Anche il gruppo di supporto fruirà di attività formative, nell'ambito delle iniziative promosse dalla SNA. In particolare, la Scuola Nazionale propone corsi di formazione, anche in modalità online, sia base che avanzati, a cui i componenti dei gruppi potranno aderire.

5.3.6 Cronoprogramma formazione

Destinatari formazione	APR	MAG	GIU	LUG	AGO	SET	OTT	NOV	DIC
<i>DS</i>									
<i>DSGA</i>									
<i>Docenti</i>									
<i>ATA</i>									
<i>Referenti</i>									
<i>Gruppo supporto</i>									

5.4 Protocolli afferenti all'area di "Affidamento di lavori, servizi e forniture"

Una specifica misura di prevenzione e di contrasto di pratiche corruttive o miranti a

condizionare il corretto svolgimento dell'azione amministrativa nell'ambito delle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture è rappresentata dalla adozione, da parte delle stazioni appaltanti, e, nel caso di specie, da parte delle Istituzioni scolastiche, di protocolli di legalità o patti di integrità miranti a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti gli operatori economici, ad ogni livello di espletamento delle procedure di cui sopra.

L'adozione di detti strumenti comporta che il concorrente e la stazione appaltante adottino comportamenti ispirati ai principi di lealtà, trasparenza ed integrità nell'espletamento della procedura di gara.

La mancata adesione al protocollo di legalità o sottoscrizione del patto di integrità da parte di un concorrente può determinare:

- ex ante, l'esclusione della procedura di gara, per mancata adesione al protocollo di legalità o mancata sottoscrizione del patto di integrità,

- ex post, la revoca dell'aggiudicazione, con conseguente applicazione di misure accessorie, o la risoluzione del contratto eventualmente stipulato, qualora i comportamenti non conformi a quanto disposto dal protocollo o dal patto dovessero emergere in fase successivamente all'aggiudicazione della gara o in fase avanzata di espletamento dell'incarico.

L'adozione di detti protocolli o patti di legalità è prevista dalla Legge 190/2021 art. 1 comma 17 «*Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara*» nonché dal PNA 2013 «*Le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti, in attuazione dell'art.1, comma 17, della legge n.190/2012, di regola, predispongono ed utilizzano protocolli di legalità o patti di integrità per l'affidamento di commesse. A tal fine, le pubbliche amministrazioni inseriscono negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere d'invito la clausola di salvaguardia che il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto*»

Il protocollo di legalità o il patto d'integrità, tutte le volte in cui sono espressamente richiamati dal bando o dall'avviso di gara, formano parte integrante della disciplina che regola la procedura di gara, e sono pubblicati, con i documenti di gara, sul sito istituzionale nella sezione “Amministrazione Trasparente” sotto sezione di primo livello “bandi di gara e contratti”; essi sono utilizzati per ogni procedura di gara per l'affidamento di lavori, servizi e forniture sia sopra che sotto soglia comunitaria.

Da parte dell'USR Lombardia è stata promossa, presso tutte le Istituzioni scolastiche della Lombardia, l'adozione diffusa del Patto di Integrità (Allegato 5).

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 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.

In Lombardia nel 2015 sono nati tredici Centri di Promozione della Legalità (CPL), uno in ogni provincia, due nell'area metropolitana di Milano, grazie alla prima Convenzione, sottoscritta nel 2014, tra Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia e Regione Lombardia, con una specifica attenzione alla tematica della corruzione nella Pubblica Amministrazione.

I CPL sono reti di scopo tra scuole e territorio (enti, istituzioni, associazioni...) che attraverso uno straordinario patto educativo sono impegnate nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata, condotto attraverso gli strumenti della conoscenza, della consapevolezza, dell'impegno e dell'alleanza culturale.

La seconda Convenzione, che è stata sottoscritta tra USR Lombardia e Regione Lombardia nel marzo 2016, nell'ambito della legge regionale 17/2015, art.7, ha consentito ai CPL di consolidare le competenze dei docenti e degli studenti nell'ambito, in particolare, dei temi

afferenti allo sviluppo economico fondato sulla responsabilità sociale e la leale concorrenza tra le imprese.

La terza Convenzione, sottoscritta nel febbraio 2018 e in vigore sino al 2019, è stata finalizzata non solo all'approfondimento del tema della Trasparenza e al rafforzamento dei rapporti delle reti di scopo con il territorio e con la dimensione regionale nell'ottica della formazione di “menti” orientate a scelte legali consapevoli, ma anche alla diffusione delle esperienze maturate e dei prodotti realizzati dai CPL nel corso degli anni.

Nel 2020 è stata sottoscritta la quarta Convenzione triennale con la DG Sicurezza di Regione Lombardia dal titolo” Gli strumenti della Legalità dei CPL per il sistema scolastico e sociale della Lombardia – triennio 2020-2022”, con l’obiettivo di far lavorare i CPL, in particolare, sui beni confiscati alla criminalità organizzata.

Nello specifico, le aree d’intervento dei CPL sui temi oggetto delle Convenzioni di cui sopra sono state le seguenti: costruire e potenziare Reti di scopo; realizzare modelli di progettazione disciplinare, curricolare, extracurricolare; ideare e sperimentare modelli di *governance* d’istituto; produrre Unità di Apprendimento (UdA); elaborare strumenti didattici che possono essere utilizzati per la realizzazione di interventi nell’ambito dell’educazione alla Legalità; creare modelli di iniziative che coinvolgono il Territorio; ideare modelli in cui si evinca la relazione tra l’insegnamento dell’educazione civica e l’educazione alla Legalità e al contrasto alla criminalità organizzata e alle mafie; elaborare Percorsi per le competenze trasversali e per l’orientamento (PCTO); sensibilizzare la cittadinanza sui temi della corruzione e della criminalità organizzata; organizzare corsi di formazione per docenti, dirigenti scolastici, studenti, personale ATA e genitori.

Alla luce della Legge 92/2019 “*Introduzione dell’insegnamento dell’educazione civica nella scuola*”, che prevede il contrasto alla mafia tra i nuclei tematici da affrontare, il ruolo dei CPL diventa ancora più strategico per l'avanguardia dei modelli prodotti nel campo dell’educazione alla Legalità e del contrasto alla criminalità organizzata e alla mafia.

Ad oggi, I Centri di promozione della Legalità (CPL) rappresentano un dispositivo organizzativo radicato sul territorio regionale e provinciale con una identità istituzionale riconosciuta da tutte le realtà che si occupano a vario titolo di contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione. In campo educativo i CPL sono un punto di riferimento a livello non solo regionale ma interregionale per le esperienze maturate e per i documenti prodotti sui temi dell’antimafia. Alcuni Centri stanno lavorando sul fenomeno della corruzione ai tempi del Covid 19.

L’Usr per la Lombardia sta lavorando, altresì, per rafforzare le reti di enti, associazioni e istituzioni che possano supportare tutte le scuole del territorio regionale nell’inserimento, all’interno del PTOF, delle tematiche della lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata,

anche attraverso la firma di Protocolli d’Intesa e Convenzioni.

Tra gli ultimi, si segnalano:

- ***USR Lombardia e Agenzia Nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata***

L’Ufficio Scolastico regionale per la Lombardia e l’Agenzia Nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nel 2020 hanno sottoscritto una Convenzione con la quale si impegnano a promuovere intese tra gli Uffici Scolastici Territoriali e la Sede Secondaria di Milano dell’Agenzia, che potrà a sua volta coinvolgere altri partner, istituzionali e non, debitamente individuati rispetto al progetto specifico.

La Convenzione è finalizzata a favorire la diffusione della legalità su temi quali il contrasto alla criminalità organizzata in particolare attraverso la confisca del patrimoni illecitamente acquisiti, la gestione dei patrimoni da parte dell’Agenzia, la destinazione degli stessi con particolare riferimento al riuso sociale, la partecipazione degli studenti a percorsi formativi “sul campo” attraverso:

- percorsi di formazione rivolti a docenti e studenti sui temi oggetto del presente protocollo;
 - visite presso le sedi dell’Agenzia e/o presso specifici e/o significativi beni confiscati, destinati e non;
 - attività di sensibilizzazione rivolte alla cittadinanza in collaborazione con le scuole (convegni, mostre, conferenze);
 - attività di studio di casi pratici relativi a beni in gestione dell’Agenzia applicabili agli specifici percorsi di studio.
-
- ***Convenzione tra Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, Provveditorato Regionale per la Lombardia, Centro Giustizia Minorile, Ufficio Interdistrettuale per l’esecuzione penale esterna per la realizzazione di un piano di azioni dedicato ai percorsi di educazione alla legalità tra scuole e i servizi dell’esecuzione penale e cautelare limitativi della libertà.***

L’Ufficio scolastico nel 2020 ha sottoscritto una Convenzione pluriennale con il Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, il Provveditorato Regionale per la Lombardia, il Centro Giustizia Minorile e l’ Ufficio Interdistrettuale per l’esecuzione penale esterna per la realizzazione di un piano di azioni dedicato ai percorsi di educazione alla legalità tra scuole e i servizi dell’esecuzione penale e cautelare limitativi della libertà.

Il compito dell’USR Lombardia è quello di:

- promuovere corsi di formazione per dirigenti scolastici e docenti delle scuole di ogni

ordine e grado al fine di formare figure di sistema competenti nella progettazione di percorsi di educazione alla legalità tra scuole e mondo dell'esecuzione penale e servizi dell'esecuzione penale e cautelare limitativi della libertà;

- mappare i progetti di educazione alla legalità tra scuole e i servizi dell'esecuzione penale e cautelare limitativi della libertà, attivati nelle scuole di ogni ordine e grado per individuare le migliori pratiche da condividere;
- elaborare un Documento illustrativo sui temi oggetto della Convenzione con la collaborazione del mondo della scuola e delle università;
- organizzare incontri informativi rivolti ai genitori.

6.2 Formazione di commissioni

La 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 prevede che sia garantito, quale ulteriore misura di prevenzione della corruzione, il principio di rotazione. I dirigenti scolastici verificano e garantiscono il rispetto di tale principio nella costituzione delle suddette commissioni segnalando eventuali difformità rispetto a tale previsione.

In materia di cause di inconferibilità ed incompatibilità, i dirigenti scolastici sono tenuti ad acquisire la dichiarazione 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 di insussistenza delle cause di inconferibilità ed incompatibilità di cui al D.Lgs. n. 39 del 2013; 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.

Il comma 46 dell'articolo 1 della Legge n. 190/2012 ha modificato anche l'articolo 35-bis del D. Lgs. 165/2001 precludendo a tutti coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata ingiudicato, 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. Alla luce di ciò, all'atto dell'assegnazione ad un dipendente dell'incarico di membro di una delle succitate commissioni, il dirigente scolastico acquisisce una dichiarazione sostitutiva di certificazione ex articolo 46 del D.P.R. n. 445/2000 in cui si attesti l'assenza di condanne penali per reati previsti nel capo I del Titolo II del libro secondo del codice penale.

Relativamente al rispetto degli obblighi di astensione di cui alla vigente normativa, i dirigenti

scolastici verificano, mediante l’acquisizione di apposite dichiarazioni, che i componenti delle commissioni si attengano agli obblighi di astensione di cui all’art. 6 bis Legge 241/90, introdotto dall’art. 41 co 1 legge 190/12, ovvero «Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale» ed a quelli di cui all’art. 6 e 7 dpr 62/2013 ovvero «*Il dipendente si astiene dal partecipare all’adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale (...) Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.*».

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 (2.505 scuole) con una particolare e significativa presenza di scuole dell’infanzia (1.714 scuole):

Tipologia	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Tot. scuole
Scuole	1.714	244	191	356	2.505

Gli alunni iscritti nelle scuole non statali lombarde nel corrente anno scolastico sono 228.975 (di cui 133.142 nelle sole scuole dell’infanzia), così distribuiti:

Tipologia	infanzia	primaria	I grado	II grado	totale	di cui disabili
N° alunni	133.142	38.923	26.108	30.802	228.975	6.009

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.

Nel successivo anno 2019-2020 il ciclo di attività ispettive è stato in parte sostituito da controlli documentali dove possibile per l'emergenza epidemiologica determinatasi, pur non impedendo oltre 30 ispezioni a istituzioni scolastiche in corso anche nella tuttora controversa fase recente.

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. Concluso il precedente ciclo di ispezioni previsto dal piano straordinario indetto dalla L. 107/2015, art. 1 c. 152, i cui risultati sono stati resi noti in sede centrale come da indicazioni ricevute, sono state assicurati controlli amministrativi preventivi e dove necessario visite in presenza per nuove parità richieste e anche per le richieste di attivazione di scuole non paritarie, con particolare attenzione per quelle del segmento infanzia.

Il coordinamento ispettivo dell'USR Lombardia assicura l'armonizzazione degli interventi dei diversi ispettori 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 e di una scheda di recente nuova adozione per le scuole non paritarie. 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 *Stakeholder* saranno sede per l'acquisizione di suggerimenti e pareri. Ciò sia per conseguire un più capillare coinvolgimento degli *Stakeholder* sia per consentire il recepimento di istanze e delle proposte per migliorare la qualità dei servizi e, con riferimento agli aspetti della prevenzione della corruzione.

7.1 Il coinvolgimento degli stakeholder interni ed esterni: l'attività di consultazione

Il PNA prevede che, al fine di disegnare un'efficace strategia anticorruzione, le Amministrazioni devono 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 (RPCT) predispone la proposta del PTCPT. 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 (PNA) 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 *Stakeholder*, 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 PTPCT nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale dell'USR e ne viene data comunicazione sul 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, quali possibili interlocutori della consultazione:

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. LA CONSULTAZIONE ON-LINE 2021

La bozza del presente PTPCT è stata posta in consultazione pubblica mediante una specifica rilevazione on-line, attiva dal 3 al 9 marzo, con nota del RPCT prot. 4229 del 02/03/2021. 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, 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:

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 corrottivi e non sarebbe pertanto necessaria una specifica attività di prevenzione

3. LE MISURE PREVISTE DAL PTCPT REGIONALE

Gli attori della strategia di prevenzione

- Ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT):

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'RPCT come descritta nel Piano?				

- Ruolo dei referenti della PCT

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

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

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

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

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

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

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?				

Le misure generali finalizzate alla prevenzione della corruzione

- Misure sulla trasparenza

Livello (da 1=minimo a 4=massimo)	1	2	3	4
Le misure per la trasparenza indicate nel Piano risultano chiare?				
Risultano chiare le indicazioni sulle pubblicazioni da effettuare in Amministrazione Trasparente?				
Risulta utile l'aiuto del gruppo di supporto al RPCT nell'organizzazione della Giornata della trasparenza delle Istituzioni Scolastiche?				

- Misure per la tutela del whistleblower (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 whistleblower indicate nel Piano risultano chiare?				
Le misure per la tutela del whistleblower indicate nel Piano risultano operativamente praticabili?				
Le misure per la tutela del whistleblower indicate nel Piano appaiono potenzialmente efficaci?				

- Misure sulla formazione del personale

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

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

Livello (da 1=minimo a 4=massimo)	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

Livello (da 1=minimo a 4=massimo)	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?				

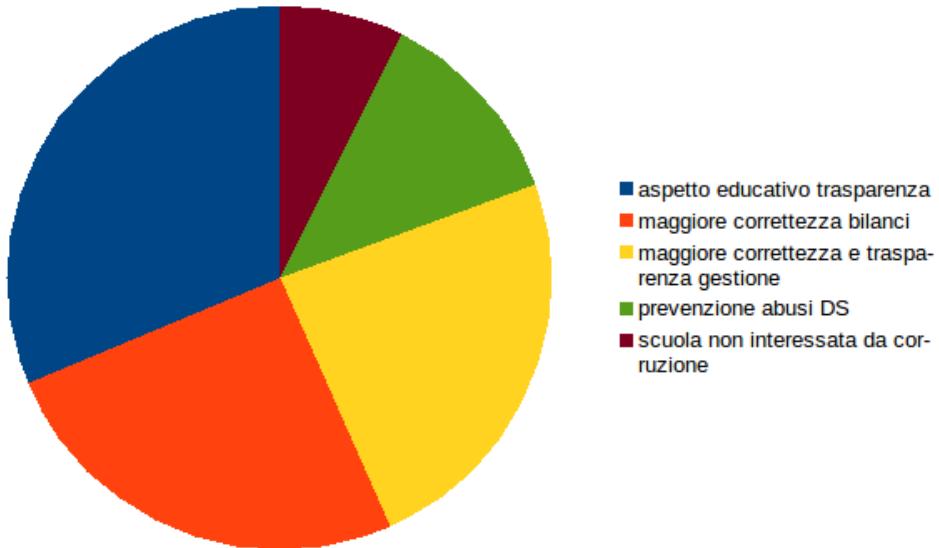
Proposte/osservazioni conclusive (solo nel caso di "In qualità di rappresentante"):

8.2 I risultati dell'attività di consultazione

La consultazione effettuata ha raccolto 38 risposte, quasi tutte di *insiders* professionali del mondo scolastico (soltanto 6 genitori e 2 studenti). Appaiono nettamente prevalenti tre interpretazioni della promozione della trasparenza e della prevenzione della malamministrazione e corruzione, sulla base delle scelte multiple effettuabili:

- 1) nel contesto della funzione educativa della scuola, cosicché sembra ovvio il possibile collegamento con la sopravveniente normativa sull'educazione civica (L. 92/19 e successivi atti applicativi);
- 2) per facilitare la chiara comprensione del procedimento amministrativo e contabile dell'istituzione scolastica, che anche per la complessità del modello gestionale rimane tuttora poco comprensibile agli utenti e agli attori della vita scolastica;
- 3) per garantire una maggiore chiarezza di gestione dell'istituzione scolastica nel suo complesso. Prevedibilmente poche, ma non assenti, le osservazioni circa la funzionalità degli strumenti di trasparenza e prevenzione nei confronti degli abusi della dirigenza scolastica (quasi tutte da parte di ATA), e le osservazioni di segno opposto per cui la scuola sarebbe

luogo privo di fenomeni di corruzione.



Nella lunga serie di risposte chiuse fornita da ciascun compilatore per valutare i vari aspetti del Piano, ci si può soffermare prevalentemente sui pochi risultati inferiori a 2,80 nella media (su un massimo teorico di 4) delle risposte per le seguenti domande:

- 1) Appare operativamente praticabile l'azione dell'RPC come descritta nel Piano?
- 2) Appare operativamente praticabile l'azione dei Referenti territoriali della PCT come descritta nel Piano?
- 3) Appare operativamente praticabile l'azione del personale docente e ATA come descritta nel Piano?
- 4) Il modello del processo di gestione del rischio appare praticabile nel contesto scolastico?
- 5) Le misure per la tutela del *whistleblower* indicate nel Piano risultano operativamente praticabili?
- 6) Le misure per la tutela del *whistleblower* indicate nel Piano appaiono potenzialmente efficaci?
- 7) Le iniziative formative previste dal Piano appaiono significative ed efficaci?

Da questa serie di potenziali criticità si evince che l'aspetto della praticabilità delle misure è sembrato il più debole, mentre una seria riflessione, soprattutto a livello territoriale, andrebbe fatta sulla diffusione delle iniziative formative.

Complessivamente la consultazione, pur se numericamente non molto significativa per la ridotta base di adesioni, conferma tre aspetti del Piano.

- 1) il raccordo necessario, per la significatività nella scuola, tra azioni gestionali e amministrative sulla trasparenza e prevenzione della malamministrazione e corruzione, con la prospettiva formativa propria della scuola stessa;

- 2) la lontananza della scuola dalla dimensione tecnica e operativa specificamente necessaria e la cardinale importanza, pertanto, della formazione;
- 3) la diffusa percezione della potenziale utilità operativa degli strumenti messi a disposizione per chiarificare e legittimare le forme di *governance* delle istituzioni scolastiche.

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, contenente lo stato di attuazione delle misure previste. Tale monitoraggio riguarda anche i rapporti tra le Istituzioni scolastiche e 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.

Con nota del 7 dicembre 2020, l'ANAC ha comunicato lo slittamento dei termini per la predisposizione e la pubblicazione della relazione annuale e dell'aggiornamento del

PTPCT. La data, per entrambi gli adempimenti, è stata fissata al 31 marzo 2021.

9.1 Risultanze del monitoraggio sull’attuazione del Piano, riferito all’anno 2020

Con nota prot. n. 1326 del 21/01/2021, il RPCT delle Istituzioni Scolastiche della Lombardia ha richiesto ai Referenti territoriali, l’annuale relazione, previo monitoraggio relativo all’attuazione delle misure di trasparenza da parte delle scuole regionali.

Detto monitoraggio ha riguardato:

- i dati su accesso civico semplice e accesso generalizzato;
- i rapporti tra le istituzioni scolastiche ed i soggetti che con queste stipulano contratti;
- fatti o situazioni rilevanti ai fini della corruzione che hanno coinvolto le Istituzioni Scolastiche (in particolare: procedimenti penali, disciplinari, eventuali sanzioni, anche per violazione del Codice di comportamento dei pubblici dipendenti);
- attività di monitoraggio sullo stato delle pubblicazioni, da parte delle scuole, nelle sezioni Amministrazione Trasparente dei rispettivi siti web.

Gli esiti dei monitoraggi hanno fornito evidenze in merito alla gestione degli accessi da parte delle Scuole, ai procedimenti disciplinari espletati, anche per violazione del Codice di comportamento dei pubblici dipendenti, alle sanzioni comminate, ai procedimenti penali, all’aggiornamento delle sezioni “Amministrazione Trasparente” dei siti istituzionali delle Scuole. In particolare, è emersa una crescita delle istanze di accesso, in particolare FOIA. Non particolarmente significativi, sul totale dei docenti in servizio nella regione, il numero di procedimenti disciplinari avviati e chiusi, di quelli che si sono conclusi con la sanzione del licenziamento, e dei procedimenti penali a carico del personale scolastico (poche unità complessivamente). Un dato che invece richiede un approfondimento è quello relativo all’istituzione del registro degli accessi, che non è presente in tutte le scuole o che non è da tutte aggiornato con l’indicazione dell’esito delle istanze. Questo aspetto sarà oggetto di maggiore attenzione da parte dei Referenti, di sollecitazioni, anche attraverso il questionario di cui al punto 9.1, e supporto affinché le scuole ottemperino correttamente alla vigente normativa sul punto.

Si riportano, più nel dettaglio, nella tabella che segue, alcuni dati degli esiti del monitoraggio 2020, effettuato per il tramite dei Referenti:

Cadenza monitoraggi su sezioni AT dei siti scolastici da parte dei Referenti nei rispettivi Ambiti Territoriali		
---	--	--

Anche trimestrale a campione	2 Ambiti territoriali	
Anche semestrale a campione	2 Ambiti territoriali	
Annuale a campione	12 Ambiti territoriali	
Istanze accesso civico semplice		
Che hanno comportato adeguamenti nelle pubblicazioni	17	
Che non hanno comportato adeguamento nelle pubblicazioni	220	
Istanze accesso civico generalizzato	70	
Settori	Didattica, in particolare iscrizioni alunni, personale, in particolare graduatorie d'istituto, acquisti, sicurezza, contabilità, contratti	
Istituzione del registro degli accessi		
Percentuale delle scuole che lo hanno istituto	65%	Non tutte le scuole riportano l'esito delle istanze
Percentuale delle scuole che non lo hanno istituito, <u>principalmente perché non destinatarie di istanze di accesso</u>	35%	
Azioni di tutela nei confronti dei contratti stipulati dalla scuole	5	
Procedimenti penali		
A carico del personale scolastico	2	
A carico dei DS	0	
Procedimenti disciplinari nei		
A carico del personale scolastico	9	
A carico dei DS	0	
Sanzioni disciplinari		
A carico del personale scolastico	13	(1 multa, 3 sospensioni con privazione della retribuzione, 9 licenziamenti)
In particolare per violazione del codice di comportamento	62	
A carico dei DS	0	
La rilevazione dei sopra elencati dati è ancora in corso presso l'AT di Milano.		

I consueti monitoraggi a campione sulla puntuale manutenzione delle sezioni “Amministrazione Trasparente” dei siti istituzionali delle scuole, effettuati con il supporto dei Referenti territoriali, hanno rilevato, negli anni, alcune criticità legate prevalentemente alla pubblicazione di alcuni dati (completezza dei documenti ed esattezza della collocazione nell’architettura delle sezioni di “Amministrazione

Trasparente”).

Questa evidenza ha indotto il gruppo di supporto a definire un questionario, mirato da un lato a rilevare la correttezza delle pubblicazioni effettuate dalle Istituzioni Scolastiche, dall’altro a guidare le stesse nell’eseguire con esattezza l’adempimento di cui al d. lgs 33/2013 e successive modificazioni, permettendo loro, altresì, un’autoanalisi sullo stato di manutenzione delle sezioni “Amministrazioni Trasparente”.

Il questionario, di cui si riportano di seguito le domande, sarà somministrato a tutte le scuole della regione, nei mesi tra aprile e giugno 2021.

I Referenti territoriali, con l’ausilio del gruppo di supporto al RPCT, sosterranno le Scuole nella risoluzione delle criticità che saranno rilevate attraverso il questionario.

1	5.01.01	La sezione "Amministrazione Trasparente" è presente in maniera ben visibile nella home page del sito dell'Istituzione Scolastica? [] sì [] no
2	5.01.01	La suddetta sezione è alimentata manualmente o con applicativo di segreteria digitale? [] Manualmente [] Con applicativi di segreteria digitale
3	5.01.01	I documenti pubblicati riportano il seguenti elementi? [] Numero e data di protocollo [] Data di pubblicazione o aggiornamento
4	5.01.01	Quali di queste sezioni risultano compilate alla data del monitoraggio: [] Organizzazione - Articolazione uffici [] Organizzazione - Telefono e Posta elettronica [] Pagamenti dell'amministrazione - Iban e pagamenti telematici [] Pagamenti dell'amministrazione - Indicatore di tempestività dei pagamenti [] Personale – Contrattazione integrativa [] Personale – Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti [] Personale – Personale non a tempo indeterminato [] Bilanci – Bilancio preventivo e consuntivo [] Bandi di gara e contratti – Atti delle Amministrazioni aggiudicatrici distintamente per ogni procedura [] Bandi di gara e contratti – Bandi di gara e contratto [] Bandi di gara e contratti - Informazioni sulle singole procedure in formato tabellare
5	5.01.02	La scuola ha provveduto a pubblicare, nella apposita sezione, i moduli per l'accesso civico semplice e generalizzato?

		[] sì [] no
6	5.01.02	Nel corso del triennio precedente (2018-2020) la scuola ha ricevuto richiesta di accesso civico "semplice"? [] sì [] no
7	5.01.02	Nel corso del triennio precedente (2018-2020) la scuola ha ricevuto richieste di accesso civico "generalizzato"? [] sì [] no
8	5.01.02	Le richieste ricevute sono state: [] Accettate ed evase nei termini [] rigettate con adeguata motivazione
9	5.01.02	Nella specifica sezione è pubblicato il registro degli accessi o dichiarazione di assenza di richieste? [] sì [] no
10	5.01.03	La scuola nel corso del 2020 ha organizzato "la giornata della trasparenza"? [] sì [] no
11	5.01.03	Ha coinciso con gli open day o con altri giorni? [] sì [] no
12	5.01.03	Quali argomenti sono stati trattati: [] Illustrazione sezione Amministrazione Trasparente [] Attuazione istituto dell'accesso civico [] Entrambi
13	5.01.04	Attualmente il Rasa è stato individuato nella figura del: [] DS [] DSGA [] Collaboratore del DS [] Altre figure interne
14	5.01.04	Il Rasa si è attivato per l'abilitazione del profilo utente presso il portale ANAC? [] sì [] no
15	5.01.05	La scuola ha pubblicato il file xml nella specifica sezione di AT entro il 31 gennaio 2021? [] sì [] no
16	5.01.05	Alla data del presente monitoraggio quale è stato l'esito di controllo da parte di ANAC? [] successo [] fallito
17	5.04	La scuola per l'affidamento di lavori, servizi e forniture ha previsto appositi patti d'integrità? [] sì [] no
18	5.04	In caso di utilizzo dei patti di integrità è stata inserita nei bandi di gara o lettere di invito clausola di salvaguardia di esclusione per mancato rispetto della? [] sì [] no
19	5.04	Il patto di integrità è stato pubblicato in AT sezione "altri contenuti - corruzione"?

		[] sì [] no
20	5.05	La scuola ha pubblicato nella specifica sezione di AT la tabella relativa alle informazioni dei singoli procedimenti amministrativi? [] sì [] no
21	6.02	La scuola garantisce il principio di rotazione nella formazione di commissioni per la scelta del contraente per lavori, forniture, concessioni, sovvenzioni, ecc? [] sì [] no
22	6.02	La scuola fa sottoscrivere ad ogni componente la certificazione di assenza di condanne penali? [] sì [] no
23	6.02	La scuola fa sottoscrivere la dichiarazione di certificazione relativa a motivi di inconferibilità e/o incompatibilità dell'incarico da svolgere? [] sì [] no