



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca



**Piano Triennale per la
Prevenzione della Corruzione per le Istituzioni scolastiche del**

VENETO

2016/2018



Sommario

- 1 IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE. RUOLO E FUNZIONI**
 - 1.1 I destinatari, il periodo di riferimento e le modalità di aggiornamento
 - 1.2 Obiettivi
- 2 GLI ATTORI DELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE**
 - 2.1 L'organo di indirizzo politico
 - 2.2 Il Responsabile della prevenzione della corruzione
 - 2.2.1 Le responsabilità del "Responsabile della prevenzione della Corruzione"
 - 2.3 I Referenti della prevenzione della corruzione
 - 2.4 I Dirigenti scolastici
 - 2.4.1 Le Responsabilità dei Dirigenti scolastici
 - 2.5 Tutti i dipendenti delle istituzioni scolastiche
 - 2.5.1 La responsabilità dei dipendenti
 - 2.6 I collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo dell'amministrazione scolastica
 - 2.6.1 La responsabilità dei collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo
- 3 L'OGGETTO E IL CONTESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO**
 - 3.1 La Legge 190/2012
 - 3.2 Il concetto di corruzione nella disciplina della L. 190/2012
 - 3.3 Il contesto normativo di riferimento
- 4 LA GESTIONE DEL RISCHIO**
 - 4.1 La gestione del rischio: processo e approccio metodologico
 - 4.2 L'Analisi e la definizione del contesto
 - 4.2.1 Analisi del contesto esterno: caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio Veneto
 - 4.2.2 Analisi del contesto esterno: caratteristiche criminologiche
 - 4.2.3 Analisi delle caratteristiche delle istituzioni scolastiche emerse in sede di controllo di regolarità amministrativo contabile
 - 4.2.4 Analisi contesto interno: i dati delle scuole del Veneto
 - 4.3 Identificazione del rischio: le Aree di Rischio e i processi
 - 4.4 La mappatura dei processi e il Registro dei Rischi
 - 4.5 L'Analisi e la valutazione del rischio
 - 4.6 Il trattamento del rischio
 - 4.7 Il monitoraggio e reporting
 - 4.8 Sintesi delle fasi e le modalità di coinvolgimento
- 5 MISURE GENERALI FINALIZZATE ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**
 - 5.1 Trasparenza nelle gare
 - 5.2 Rispetto dei termini di conclusione del procedimento amministrativo e titolare del potere sostitutivo
 - 5.3 Adozione di misure per la tutela del whistleblower
 - 5.4 Formazione in tema di anticorruzione
 - 5.5 Protocolli afferenti l'area di "Affidamento di lavori, servizi e forniture"
 - 5.6 Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti
- 6 ALTRE INIZIATIVE**
 - 6.1 Formazione di commissioni
 - 6.2 Le scuole paritarie
- 7 INDIVIDUAZIONE DEGLI ATTORI ESTERNI ALL'AMMINISTRAZIONE CHE PARTECIPANO ALLA PREDISPOSIZIONE DEL PIANO NONCHÉ DEGLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE**
- 8 L'ATTIVITÀ DI CONSULTAZIONE**
 - 8.1 I risultati dell'attività di consultazione
- 9 IL MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DEL PIANO**
- 10 COLLEGAMENTO TRA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E OBIETTIVI INCARICHI DEI DIRIGENTI SCOLASTICI**



APPLICAZIONE ALLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE DEL VENETO

DELLE DISPOSIZIONI DI CUI ALLA LEGGE 6 NOVEMBRE 2012, N. 190 E AL DECRETO LEGISLATIVO 14 MARZO 2013, N. 33. DM 303 DEL 11 MAGGIO 2016 RECANTE L'INDIVIDUAZIONE DEI RESPONSABILI DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE PER LE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

1 IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE¹ DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE. RUOLO E FUNZIONI.

Le scuole statali di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, in quanto espressamente ricomprese tra le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono destinatarie delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza previste dalla legge n. 190/2012, dai decreti attuativi, dal PNA approvato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con delibera n. 72 del 11 settembre 2013 (di seguito denominato PNA) e dal suo Aggiornamento, approvato con determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015.

Il modello di prevenzione disegnato dalla L. 190/2012 è improntato sulla realtà tipica dei Ministeri, ai quali risulta di immediata applicazione, mentre mancano disposizioni volte a chiarire le modalità e le misure organizzative per l'applicazione del medesimo modello al settore dell'istruzione scolastica.

Con delibera n. 430 del 13 aprile 2016 l'ANAC ha adottato 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*", al fine di colmare l'assenza di apposite disposizioni normative dedicate alle scuole.

Le linee guida, in particolare, forniscono 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, della specificità e peculiarità delle funzioni, nonché della disciplina di settore che caratterizza queste amministrazioni.

In particolare le linee guida individuano la figura a cui affidare l'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione (di seguito denominato RPC), al quale spetta, quindi, il compito di predisporre il Piano triennale di prevenzione della corruzione (di seguito denominato PTPC) delle scuole.

Considerato il ruolo e le funzioni del Dirigente scolastico, che è competente ad adottare tutti i provvedimenti e atti gestionali della 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.

Considerato l'ambito territoriale particolarmente esteso, al fine di agevolare il RPC, i Dirigenti degli Uffici di Ambito Territoriale operano quali Referenti del RPC.

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

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

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.



a) Cos'è il Piano triennale di prevenzione della corruzione

Il Piano Triennale di prevenzione della corruzione (PTPC), secondo il disposto dell'articolo 1 della Legge 6 novembre 2012, n. 190, costituisce la modalità principale attraverso la quale le amministrazioni pubbliche definiscono e comunicano all'ANAC *"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 PTPC rappresenta, quindi, lo strumento attraverso il quale l'Amministrazione descrive il *"processo"* finalizzato ad implementare una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo ovvero all'individuazione e all'attivazione di azioni, ponderate e coerenti tra loro, capaci di ridurre significativamente il rischio di comportamenti corrotti. 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 PTPC non è un documento di studio o di indagine, ma uno strumento per l'individuazione di misure concrete da realizzare, che comporta l'obbligo di vigilare sulla sua effettiva applicazione e sulla sua efficacia di prevenire la corruzione.

b) Organo competente all'adozione del PTPC

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

c) Pubblicazione sul sito Internet e comunicazione del Piano

Tutte le amministrazioni sono tenute a pubblicare il testo del Piano sul proprio sito istituzionale *"Amministrazione trasparente"* nella specifica sezione *"Altri contenuti"*. Nello specifico, il Piano sarà pubblicato nella sezione *"Amministrazione trasparente"* del sito istituzionale dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto e in quello del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Ogni istituzione scolastica provvede ad inserire nella sezione *"Amministrazione trasparente"* un link con un rinvio al Piano pubblicato dall'USR.

L'adozione del Piano ed i suoi aggiornamenti sono comunicati tramite segnalazione via mail da parte del PRC a ciascun Dirigente scolastico.

d) Quali responsabilità per chi non pubblica il Piano

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

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

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

La violazione delle misure di prevenzione integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio, 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"*), ed è fonte di responsabilità disciplinare.

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



a) Termini per l'adozione del PTPC

L'organo di indirizzo politico, su proposta del Responsabile per la prevenzione della corruzione, deve adottare il PTPC entro il 31 gennaio di ciascun anno.

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

In particolare, al fine di consentire il rispetto del termine di adozione fissato, i RPC trasmettono all'Ufficio di Gabinetto entro il 28 maggio 2016 le proposte di Piani regionali per la prevenzione della corruzione.

b) Entrata in vigore, validità ed aggiornamenti

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

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

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

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

- 1) l'eventuale mutamento o integrazione della disciplina normativa in materia di prevenzione della corruzione, del PNA e delle previsioni penali;
- 2) i cambiamenti normativi e regolamentari che modificano le finalità istituzionali, le attribuzioni, l'attività o l'organizzazione dell'ANAC (es.: l'attribuzione di nuove competenze);
- 3) l'emersione di nuovi fattori di rischio che non sono stati considerati in fase di predisposizione del PTPC;
- 4) le modifiche intervenute nelle misure predisposte dall'ANAC per prevenire il rischio di corruzione.

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

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

1.2 Obiettivi

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

Nel definire gli adempimenti e le relative modalità di svolgimento, idonee ad assicurare alle istituzioni scolastiche l'applicazione puntuale delle vigenti disposizioni normative in materia di contrasto alla corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, il Piano 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.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

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

Inoltre, il PTPC è finalizzato anche a:

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



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

I soggetti chiamati all'attuazione della strategia di prevenzione della corruzione nel MIUR sono:

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



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

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

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



2.1 L'organo di indirizzo politico

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

- designa il Responsabile della Prevenzione della Corruzione. Con DM 303 del 11 maggio 2016 l'On.le Sig. Ministro pro tempore ha individuato i Direttori Generali degli Uffici Scolastici Regionali e i Dirigenti coordinatori delle Regioni Umbria, Friuli Venezia Giulia, Molise e Basilicata quali Responsabile della prevenzione della corruzione per le istituzioni scolastiche statali di rispettiva competenza territoriale.
- adotta, entro il 31 gennaio di ogni anno, il PTPC e i suoi aggiornamenti (articolo 1, comma 8)²;
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione.

2.2 Il Responsabile della prevenzione della corruzione

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 quest'ultimo svolge i compiti indicati nella L. 190/2012 e specificati nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1 del 2013.

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

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

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

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

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

In sostanza, quindi, al Responsabile per la prevenzione della corruzione sono riconosciute le seguenti attribuzioni:

1. elaborare la proposta di Piano della prevenzione, che deve essere adottato dall'Organo di indirizzo politico entro il 31 gennaio di ogni anno (art. 1, c. 8, L. 190/2012);
2. verificare l'efficace attuazione del Piano e la sua idoneità (articolo 1, c. 10, lett. a);
3. proporre modifiche al Piano in caso di accertamenti di significative violazioni o di mutamenti dell'organizzazione (art. 1, c. 10, lett. b) L. 190/2012);
4. 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;
5. coordinare le azioni in risposta alla valutazione del rischio di corruzione;
6. definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (art. 1, c. 8, L. 190/2012);

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



7. 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 (art. 1, c. 10, lett c) L. 190/2012);
8. pubblicare, entro il 15 dicembre di ogni anno, sul sito web dell'amministrazione, anche sulla base delle indicazioni provenienti dall'ANAC, una relazione recante i risultati dell'attività svolta e trasmetterla all'organo di indirizzo politico;
9. riferire della propria attività all'organo di indirizzo politico, ogni qual volta esso ne faccia richiesta;
10. vigilare, anche attraverso i Referenti, sul rispetto dei Codici di comportamento dei dipendenti;
11. verificare l'effettuazione del monitoraggio sul rispetto dei tempi dei procedimenti amministrativi da parte dei responsabili dei singoli procedimenti.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione, inoltre:

- I. ove nello svolgimento della sua attività riscontri fatti che presentano rilevanza disciplinare, ne informa tempestivamente il Dirigente preposto all'Ufficio a cui il dipendente è addetto e all'Ufficio procedimenti disciplinari affinché possa essere avviata con tempestività l'azione disciplinare;
- II. nel caso in cui riscontri fatti che possono dar luogo a responsabilità amministrativa, presenta tempestiva denuncia alla competente procura della Corte dei Conti affinché venga accertato l'eventuale danno erariale;
- III. nel caso in cui venga a conoscenza di fatti che costituiscano notizia di reato procede a denunciarne l'esistenza alla Procura della Repubblica o a un Ufficiale di polizia giudiziaria con le modalità previste dalla legge (articolo 331 c.p.p) e ne dà tempestiva notizia all'ANAC.

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

1. il D.lgs. 39/2013 ha attribuito al RPC compiti di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconfiribilità 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 inconfiribilità 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;
2. l'articolo 15 del DPR 62 del 2013, recante Codice di comportamento dei pubblici dipendenti dispone che *"Il Responsabile cura la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale sulla loro attuazione, ai sensi dell'articolo 54, comma 7, del D.L.vo 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."*

Per l'adempimento dei compiti previsti dalla legge 190/2012 sopra elencati, il Responsabile per la prevenzione della corruzione può in ogni momento:

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

2.2.1 Le responsabilità del "Responsabile della prevenzione della Corruzione"

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

Il comma 12 del medesimo articolo 1 prevede inoltre una forma più generale di responsabilità ai sensi dell'articolo 21 del D.Lgs. n. 165/2001 (responsabilità dirigenziale), e di responsabilità



disciplinare e amministrativa (per danno erariale e per danno all'immagine della PA³) che si realizza nel caso in cui venga commesso, all'interno dell'Amministrazione, un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, a meno che il Responsabile della prevenzione della corruzione non provi:

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

È tuttavia esclusa la responsabilità del Responsabile della prevenzione della corruzione ove l'inadempimento degli obblighi summenzionati sia dipeso da causa a lui non imputabile.

Sulle competenze in materia di trasparenza attribuite al Responsabile della prevenzione della corruzione, si rinvia alla pubblicazione del decreto legislativo di revisione del D.Lvo n. 33/2013, ovvero alle future specifiche indicazioni dell'ANAC al riguardo.

2.3 I Referenti della prevenzione della corruzione

Le linee guida individuano, al fine di agevolare il RPC, i Dirigenti degli Uffici di Ambito Territoriale quali Referenti del RPC.

Sono stati pertanto nominati quali Referenti per la Prevenzione della corruzione i Dirigenti di seguito indicati:

dottorssa Michela Possamai
indirizzo di posta elettronica: [Ufficio IV - Ambito territoriale di Belluno
referenteantecorruzionebelluno@istruzioneveneto.it](mailto:referenteantecorruzionebelluno@istruzioneveneto.it)

dottor Andrea Bergamo
indirizzo di posta elettronica: [Ufficio V - Ambito territoriale di Padova e Rovigo
referenteantecorruzionepadova@istruzioneveneto.it
referenteantecorruzionerovigo@istruzioneveneto.it](mailto:referenteantecorruzionepadova@istruzioneveneto.it)

dottorssa Barbara Sardella
indirizzo di posta elettronica: [Ufficio VI - Ambito territoriale di Treviso
referenteantecorruzionetreviso@istruzioneveneto.it](mailto:referenteantecorruzionetreviso@istruzioneveneto.it)

dottor Stefano Quaglia
indirizzo di posta elettronica: [Ufficio VII - Ambito territoriale di Verona
referenteantecorruzioneverona@istruzioneveneto.it](mailto:referenteantecorruzioneverona@istruzioneveneto.it)

dottor Giorgio Corà
indirizzo di posta elettronica: [Ufficio VIII - Ambito territoriale di Vicenza
referenteantecorruzionevicenza@istruzioneveneto.it](mailto:referenteantecorruzionevicenza@istruzioneveneto.it)

dottor Domenico Martino
indirizzo di posta elettronica: [Ufficio I- ex Ufficio Territoriale per la provincia di Venezia
referenteantecorruzioneveneziam@istruzioneveneto.it](mailto:referenteantecorruzioneveneziam@istruzioneveneto.it)

I Referenti sono chiamati a concorrere, insieme al Responsabile della prevenzione della corruzione, alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e controllarne il rispetto da parte dei Soggetti di rispettiva afferenza, destinatari del PTPC, 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.

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

- I. sono tenuti al rispetto degli obblighi previsti dalla legge anticorruzione e dai successivi provvedimenti attuativi;
- II. svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile per la prevenzione della corruzione affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera attività;

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



- III. coadiuvano il Responsabile della prevenzione della corruzione nel monitoraggio del rispetto delle previsioni del Piano da parte dei Dirigenti scolastici e del personale delle scuole statali di rispettiva afferenza;
- IV. segnalano al Responsabile per la prevenzione della corruzione ogni esigenza di modifica del Piano, in caso di accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero di intervenuti mutamenti nell'operare delle strutture di afferenza;
- V. osservano le misure contenute nel PTPC (art. 1, c.14, L. 190/2012).

2.4 I Dirigenti scolastici

Lo sviluppo e l'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione sono il risultato di un'azione sinergica e combinata dei singoli Dirigenti scolastici e del Responsabile della prevenzione, secondo un processo bottom-up in sede di formulazione delle proposte e topdown per la successiva fase di verifica ed applicazione⁴.

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

Tutti i Dirigenti scolastici, con riferimento alla singola istituzione scolastica, anche attraverso la partecipazione alle conferenze di servizio appositamente convocate dal RPC:

- a. partecipano al processo di gestione del rischio;
- b. verificano che siano rispettate dai propri Preposti le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione;
- c. rispettano e fanno rispettare le prescrizioni contenute nel PTPC;
- d. osservano le misure contenute nel PTPC (art. 1, c. 14, della L. n. 190 del 2012).

Tutti i Dirigenti scolastici devono:

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

2.4.1 Le responsabilità dei Dirigenti scolastici

Le misure di prevenzione e contrasto alla corruzione previste nel PTPC devono essere rispettate da tutti i dipendenti dell'istituzione scolastica e, dunque, sia dal Personale che dalla Dirigenza scolastica, che ne rispondono in egual misura.

Il mancato rispetto delle disposizioni contenute nel PTPC, in relazione alle rispettive condotte od omissioni, è fonte di responsabilità disciplinare del Dirigente scolastico, del personale docente, del DSGA, del personale A.T.A., ciascuno dei quali ne risponde ai sensi della specifica disciplina di categoria.

2.5 Tutti i Dipendenti delle istituzioni scolastiche

Nonostante la legge concentri la responsabilità per il verificarsi di fenomeni corruttivi (art. 1, c. 12, L. n. 190/2012) in capo al RPC e ai Referenti per la prevenzione, tutti i Dipendenti delle istituzioni scolastiche mantengono, ciascuno, il personale livello di responsabilità in relazione ai compiti

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



effettivamente svolti. Inoltre, al fine di realizzare la prevenzione, l'attività del RPC deve essere strettamente collegata e coordinata con quella di tutti i soggetti presenti nell'organizzazione dell'Amministrazione.

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

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

Il comma 14 dell'art. 1 della L. n. 190/2012 prevede che il dovere di rispettare le misure di prevenzione previste dal Piano vige in capo a ciascun Dipendente; in caso di violazione si profila 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:

- 1) alla conoscenza e all'osservanza del Piano di prevenzione della corruzione a seguito della pubblicazione sul sito istituzionale, nonché a provvedere, per quanto di competenza, alla sua attuazione;
- 2) alla conoscenza ed all'osservanza del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, di cui al DPR n. 62/2013, al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni corruttivi, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità, buona condotta e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico;
- 3) a compilare, qualora si verificano le circostanze, apposita dichiarazione di sussistenza di situazioni di conflitto d'interesse. In ogni caso, al loro sorgere, le situazioni di conflitti di interesse dovranno essere rese immediatamente note con dichiarazione scritta al Dirigente scolastico responsabile o, per i Dirigenti, al Direttore Generale regionale;
- 4) al rispetto degli obblighi di astensione di cui all'articolo 6 bis, L. 241/1990 e all'articolo 6, commi 2 e 7 del Codice di comportamento;
- 5) ad assicurare la propria collaborazione al RPC ed ai Referenti per la prevenzione della corruzione, segnalando le eventuali difficoltà incontrate nell'adempimento delle prescrizioni contenute nel PTPC, attraverso il diretto riscontro di ulteriori situazioni di rischio non specificatamente disciplinate dal PTPC;
- 6) a segnalare al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito verificatesi nell'Istituzione scolastica, di cui siano venuti a conoscenza, fermo restando l'obbligo di denuncia all'Autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti, nonché l'obbligo di segnalare al proprio superiore gerarchico condotte che presume illecite, di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. In ogni caso risultano valide le misure previste dal presente Piano e le forme di tutela di cui all'articolo 54-bis, D.Lgs. 165/2001 e ss.mm.ii.;
- 7) laddove i dipendenti svolgano attività ad alto rischio di corruzione, a relazionare tempestivamente al proprio Dirigente in merito ad ogni eventuale anomalia riscontrata ed, altresì, al rispetto dei tempi procedurali.

2.5.1 La responsabilità dei Dipendenti

Ai sensi dell'articolo 1, c. 14 e 44, L. 190/2012, l'eventuale violazione da parte dei Dipendenti (ivi compreso il Personale dirigenziale) delle disposizioni dei Codici di comportamento o delle misure previste dal presente Piano per la prevenzione della corruzione costituisce illecito disciplinare, fermo restando le ipotesi in cui la suddetta violazione dia luogo anche a responsabilità penale, civile, amministrativa e contabile.

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

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



2.6 I collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo dell'Amministrazione scolastica

Tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, nonché tutti i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere o servizi in favore dell'Amministrazione sono tenuti ad osservare le misure contenute nel presente PTPC e a segnalare le situazioni di illecito (art. 8 Codice di comportamento di cui al DPR 62/2012).

2.6.1 La responsabilità dei collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo

Ai fini dell'applicabilità delle disposizioni contenute nel Codice di comportamento di cui al DPR 62/2012 sono considerati Dipendenti dell'Amministrazione scolastica anche i collaboratori e i consulenti a qualsiasi titolo dell'Amministrazione.

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



3 L'OGGETTO E IL CONTESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

3.1 La Legge 190/2012

La lotta al fenomeno della corruzione è divenuta nel corso dell'ultimo decennio una delle principali priorità a livello internazionale, con particolare riguardo alla corruzione nella pubblica amministrazione. In Italia il fenomeno corruttivo presenta preoccupanti livelli di crescita.

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

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

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

1) a livello nazionale, nell'adozione del Piano nazionale di prevenzione della corruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica (di seguito denominato P.N.A.) e approvato dall'ANAC con delibera n. 72 del 11 settembre 2013. Esso fissa i principi generali (elaborati a livello nazionale e internazionale) in materia di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nelle pubbliche amministrazioni fornendo le linee guida per l'attuazione delle politiche di prevenzione all'interno delle amministrazioni pubbliche e, quindi, per l'individuazione di specifiche misure di contrasto da attuare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Il 28 ottobre 2015 l'Autorità ha approvato la determinazione numero 12 di aggiornamento, per il 2015, del Piano nazionale anticorruzione. L'Autorità nazionale anticorruzione ha provveduto ad aggiornare il PNA del 2013 per tre fondamentali ragioni:

- a. in primo luogo, l'aggiornamento è stato imposto dalle novelle normative intervenute successivamente all'approvazione del PNA; in particolare, il riferimento è al DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) il cui articolo 19 comma 5 ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica;
- b. inoltre, l'aggiornamento del PNA si è reso necessario per consentire all'Autorità di fornire risposte unitarie alle richieste di chiarimenti inoltrate dai professionisti delle pubbliche amministrazioni, nello specifico i responsabili anticorruzione.

2) a livello di ciascuna amministrazione, nell'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

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

La legge 190/2012 non contiene una definizione di corruzione che viene data per presupposta; riprendendo quanto previsto dalla circolare del Dipartimento della Funzione pubblica n. 1 del 25.01.2013, il concetto deve essere inteso come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

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

Si tratta, in sostanza, di tutte quelle situazioni in cui, pur non verificandosi una situazione penalmente perseguibile, si realizzi una distorsione dell'azione amministrativa dovuta all'uso a fini



privati delle funzioni pubbliche attribuite, in violazione dei principi di trasparenza e imparzialità cui l'azione amministrativa deve ispirarsi.

3.3 Il contesto normativo di riferimento

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

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

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

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

Relativamente alle istituzioni scolastiche, indicazioni specifiche sono contenute nelle "Linee guida sull'applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33", di cui alla delibera ANAC n. 430 del 13 aprile 2016.



4 LA GESTIONE DEL RISCHIO

La strategia della prevenzione della corruzione si fonda sulla progettazione, realizzazione e sviluppo di un sistema di gestione del rischio di corruzione operante a livello di singola Istituzione scolastica, nel rispetto delle previsioni normative (Legge 190/2012) e degli indirizzi forniti dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e, oggi, dal suo aggiornamento.

Sebbene in maniera non esplicita, infatti, la legge 190/2012 definisce un modello di gestione del rischio partendo dalla considerazione per cui la corruzione è configurabile quale rischio al quale le Amministrazioni sono, per loro stessa natura, esposte a prescindere dall'esistenza o meno di buone prassi e comportamenti eticamente rilevanti.

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

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

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



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

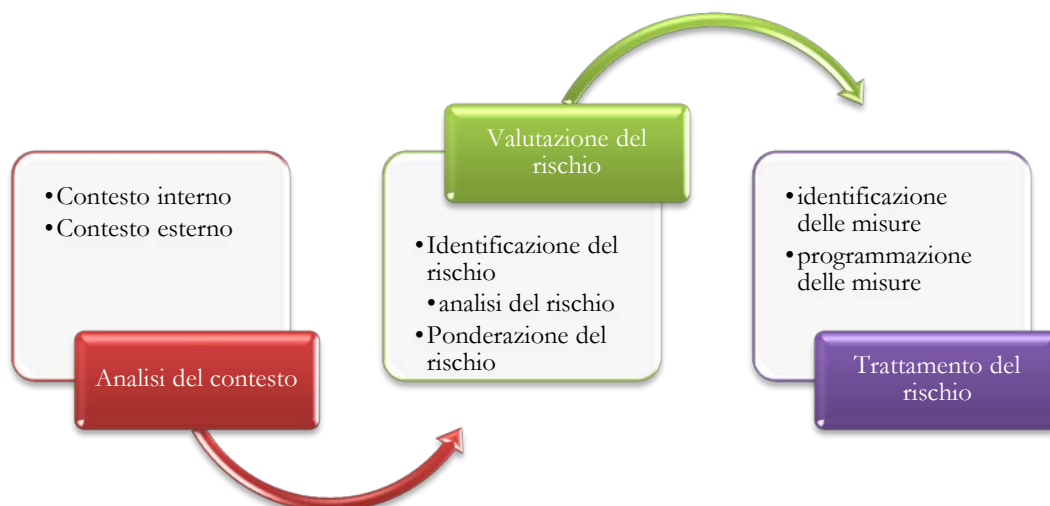


4.1 La gestione del rischio: processo e approccio metodologico

Il percorso metodologico seguito sarà quello indicato nel PNA, adattato alle esigenze e alla specificità delle istituzioni scolastiche. Nel suo complesso, il processo di gestione del rischio è pensato, raffigurato e comunicato, in forma di "ciclo di gestione del rischio", così da evidenziare le necessarie caratteristiche evolutive del sistema che si va realizzando e, quindi, l'orientamento al suo miglioramento continuo.

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

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



L'intero processo presuppone la partecipazione attiva della comunità scolastica attraverso la previsione di conferenze di servizio finalizzate all'analisi di contesto, all'identificazione dei rischi, all'individuazione delle misure, alla formulazione delle proposte da inserire nel PTPC regionale in relazione alle diverse specificità del territorio di riferimento.

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

Nel diagramma sotto riportato è rappresentata la tempistica di esecuzione delle fasi. A dicembre 2016 è prevista la relazione annuale, che renderà conto dello stato di attuazione del sistema di gestione del rischio nonché delle misure di prevenzione e le altre azioni volte alla prevenzione della corruzione, così come individuate e definite nel PTPC.

La relazione annuale è un documento finalizzato a soddisfare le esigenze di accountability (tramite la sua pubblicazione sul sito istituzionale) e a fornire informazioni utili per la programmazione operativa del nuovo ciclo di gestione del rischio.

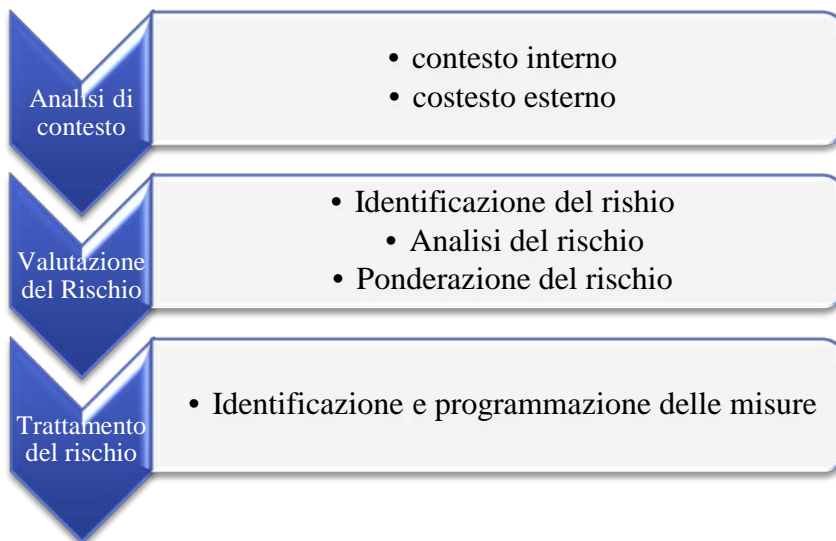
IL CRONOPROGRAMMA DELLE FASI DI REALIZZAZIONE DEL CICLO DI GESTIONE DEL RISCHIO

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



4.2 L'Analisi e la definizione del contesto

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



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

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

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

L'obiettivo ultimo è che tutta l'attività venga analizzata attraverso la mappatura dei processi. La mappatura dei processi è un modo "razionale" di individuare e rappresentare tutte le attività delle istituzioni scolastiche.

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

L'obiettivo è che il RPC, attraverso la consultazione delle istituzioni scolastiche, realizzi la mappatura di tutti i processi entro il 2017.



4.2.1 Analisi del contesto esterno: caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio Veneto

Le caratteristiche dell'ambiente nel quale opera il Personale delle istituzioni scolastiche del Veneto emergono dai dati statistici pubblicati sul sito della Regione Veneto, concernenti gli aspetti socio-economico e culturali del territorio. Nella loro ricorrente omogeneità, si possono individuare alcune circoscrizioni che non corrispondono a confini amministrativi, ma ad una ripartizione radicata nella geografia culturale del territorio, la cui estensione può mutare nel tempo.

Circoscrizione 1 – Sistema centrale di Padova e Venezia.

Punti di forza.

- Presenza di importanti distretti economici (termali, artistici, cantieristica nautica, metadistretto calzaturiero, ecc.);
- Presenza di mete internazionali del turismo culturale e religioso;
- Presenza di Istituzioni culturali di livello internazionale, pubbliche e private;
- Radicamento di un tradizionale cosmopolitismo culturale;
- Elevata concentrazione di Università, Centri di formazione non universitari e Centri di ricerca;
- Presenza di reti culturali locali, sia pure frammentate.

Punti di debolezza.

- Ritardo infrastrutturale per quanto riguarda la rete stradale e, in parte, ferroviaria;
- Congestione causata dall'elevata densità del parco automobilistico e dell'alta densità abitativa;
- Criticità delle dinamiche sociali, quali la disoccupazione e le difficoltà dell'integrazione interetnica nel mestrino e nel padovano, legate all'intensa immigrazione extracomunitaria dell'ultimo decennio.

Circoscrizione 2 – Verona

Punti di forza

- Presenza di una buona dotazione infrastrutturale stradale, ferroviaria e aeroportuale;
- Esistenza di un positivo interscambio commerciale con l'estero (industrie automobilistiche tedesche e altre attività commerciali);
- Sviluppo del mercato dell'arte contemporanea;
- Presenza di un polo fieristico di rilevanza europea.

Punti di debolezza

- Ritardo infrastrutturale per quanto riguarda la rete stradale e, in parte, ferroviaria;
- Criticità delle dinamiche sociali e difficoltà dell'integrazione interetnica, legate all'intensa immigrazione extracomunitaria dell'ultimo decennio.

Circoscrizione 3 – Sistema centrale di Belluno e Treviso

Punti di forza

- Livello di benessere diffuso e ben distribuito sul territorio;
- Offerta culturale di buon livello e ben distribuita sul territorio;
- Presenza di un buon tessuto di micro-imprenditorialità.

Punti di debolezza

- Ritardo infrastrutturale per quanto riguarda la rete stradale e, in parte, ferroviaria;
- Ridotto tasso di conseguimento di lauree, diplomi secondari e post-secondari;
- Scarsa capacità di assorbimento di laureati da parte delle imprese, con conseguente fenomeno della "fuga dei cervelli" da parte dei giovani;
- Presenza nell'alto bellunese di elevati indici di vecchiaia e di una forte emigrazione giovanile per motivi di studio, con bassa propensione al rientro.



Circoscrizione 4 – Vicenza e basso vicentino

Punti di forza

- Vivace tessuto di micro-imprenditorialità;
- Presenza di un patrimonio storico-artistico-monumentale diffuso, privo di flussi di turismo di massa;

Punti di debolezza

- Ritardo infrastrutturale per quanto riguarda la rete stradale e, in parte, ferroviaria;
- Congestione causata dall'elevata densità del parco automobilistico e l'alta densità abitativa;
- Dualismo territoriale centro/periferia;
- Criticità delle dinamiche sociali e difficoltà dell'integrazione interetnica, legate all'intensa immigrazione extracomunitaria dell'ultimo decennio.

Circoscrizione 5 – Basso Adriatico – Rovigo, Adria, Chioggia

Punti di forza

- Economia legata alla peculiarità del territorio e contrassegnata da una sviluppata attività agricola, nonché da un'importante zona lagunare di Chioggia, con una buona presenza di offerta turistica balneare;
- Esistenza di attività portuale che, grazie ad un buon collegamento ferroviario (linea dedicata Verona-Rovigo-Adria-Chioggia), costituisce un valido supporto per lo scambio merci.

Punti di debolezza

- Ritardo infrastrutturale per quanto riguarda la rete stradale e ferroviaria.

Circoscrizione 6 – Comuni limitrofi delle province di Padova, Vicenza, Treviso, Belluno,

che si estendono in parte in zona di pianura e in parte nell'area pedemontana

Punti di forza

- Presenza di imprese medio-grandi;
- Alta concentrazione di attività legate ai settori del design della moda;
- Buona presenza di istituzioni e attività formative sul territorio;
- Nel comprensorio di Schio-Valdagno si registra la presenza di un importante sistema di piccole multinazionali leader mondiali nel settore tessile-abbigliamento.

Punti di debolezza

- Concentrazione di fasce di reddito più basse, tasso di disoccupazione più elevato, fenomeni di invecchiamento, spopolamento e calo demografico;
- Sistema ferroviario inadeguato;
- Criticità delle dinamiche sociali, quali tensioni legate all'integrazione interetnica, legate all'intensa immigrazione extracomunitaria dell'ultimo decennio.

Circoscrizione 7 – Veneto Orientale

Punti di forza

- Polo di attrazione turistico-balneare tra i più importanti a livello nazionale;
- Importante circuito eno-gastronomico legato ad una tradizione e ad una cultura ancora molte presenti sul territorio.

Punti di debolezza

- Dualismo territoriale tra centro e periferia;
- Prevalente concentrazione economica e culturale improntata a logiche turistiche nei mesi estivi, con modalità di fruizione poco attiva nei mesi invernali.



4.2.2 Analisi del contesto esterno: caratteristiche criminologiche

Nel procedere all'analisi del "contesto esterno" sono stati presi in esame i dati relativi ai reati contro la p.a., pur nella consapevolezza che gli stessi non riflettono l'effettiva consistenza del fenomeno corruttivo reale, ma unicamente la sua "componente emersa".

Nell'ambito dei reati contro la p.a. si ricomprendono sia i delitti commessi da pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio contro la p.a. (corruzione, concussione, abuso d'ufficio, peculato), sia i delitti commessi da privati contro la p.a. o contro il suo patrimonio (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, truffa, turbativa della libertà degli incanti).

Prendendo come riferimento il complesso dei reati contro la p.a. accertati in Italia nel 2014, si rileva che nel territorio del Veneto la Guardia di Finanza ha operato quasi un quinto degli arresti e un decimo delle denunce. Tale "indicatore oggettivo" deve però essere inteso correttamente. Infatti, come riconosciuto dall'ANAC, il numero delle condanne o delle denunce per reati di corruzione non indica l'esistenza di una maggiore o minore delittuosità in un determinato ambito territoriale, potendo rappresentare, invece, il segnale di un maggior grado di efficienza dell'Autorità giudiziaria e delle Forze dell'Ordine operanti su quel territorio oppure la diversa propensione alla denuncia degli abitanti di quell'area (Fonte: ANAC: "Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di misurazione e prime evidenze empiriche").

Per quanto attiene l'attività svolta dalla Procura Regionale della Corte dei Conti per il Veneto nell'anno 2015, si rileva come la stessa, in detta annualità, abbia effettuato contestazioni di danno erariale nei confronti dei responsabili di reati di corruzione e concussione per un importo complessivo di euro 1.188.029,66. Tale dato si riferisce complessivamente alla p.a. operante sul territorio del Veneto.

La citata Procura Regionale della Corte dei Conti nel corso del 2015 ha effettuato contestazioni di danno erariale per indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, per un importo complessivo pari ad euro 451.656,12.

Per quanto attiene, in particolare, l'Amministrazione scolastica, la medesima Procura Regionale nel corso del 2015 ha convenuto in giudizio un solo docente, contestandogli un danno patrimoniale pari ad euro 146.877,91, corrispondente alle somme incassate per le attività svolte nell'esercizio di una professione incompatibile con il contratto di insegnante, per la quale non avrebbe comunque potuto ottenere l'autorizzazione preventiva (Fonte: "Relazione del Procuratore Regionale della Corte dei Conti" in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016).

4.2.3 Analisi delle caratteristiche delle istituzioni scolastiche emerse in sede di controllo di regolarità amministrativo contabile

In sede di controllo di regolarità amministrativo contabile da parte dei Revisori dei Conti sono emerse irregolarità che hanno dato luogo anche a specifici rilievi da parte dei medesimi.

Tra i rilievi più frequenti, si segnala quello relativo all'utilizzo non corretto dei fondi disponibili in sede di contrattazione integrativa d'istituto, nonché quello riguardante il riconoscimento generalizzato del beneficio delle cd "35 ore" a tutto il personale ATA, pur in assenza dei presupposti e delle condizioni previste espressamente dal CCNL.

I Revisori dei Conti hanno evidenziato ripetute irregolarità nelle procedure per l'acquisizione di beni e servizi, in particolare per quanto attiene alla selezione del contraente, dovute soprattutto alla difficoltà di applicare la complessa normativa in materia.

È altresì frequente la segnalazione di anomalie nella gestione degli inventari, soprattutto per quanto attiene la procedura di scarico di beni.

Altro settore che può presentare aspetti di criticità è quello relativo al conferimento delle supplenze al personale tramite l'utilizzo delle graduatorie di Istituto.

Particolarmente problematica è anche la procedura del conferimento di incarichi ad esperti esterni, conferimento che a volte non rispetta i limiti e le prescrizioni previste dalla normativa vigente.

Tra i casi di abuso rilevanti, si evidenzia un episodio di indebita appropriazione di fondi per supplenze e per progetti tramite pagamenti effettuati a creditori fittizi, nonché casi di indebite appropriazioni di fondi riscossi in contanti, che l'Ufficio Scolastico Regionale ha prontamente segnalato all'Autorità giudiziaria.



4.2.4 Analisi del contesto interno: i dati delle scuole del Veneto

L'Ufficio scolastico regionale per il Veneto, Ufficio di livello dirigenziale generale (di seguito denominato "USR"), vigila sul rispetto delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni, sull'attuazione degli ordinamenti scolastici, sui livelli di efficacia dell'azione formativa e sull'osservanza degli standard programmati; cura l'attuazione, nell'ambito territoriale di propria competenza, delle politiche nazionali per gli studenti.

Il dirigente generale preposto all'USR valuta la prestazione professionale dei dirigenti scolastici, adotta gli atti di incarico e stipula i relativi contratti individuali di lavoro.

Nella prospettiva della graduale attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione ed al fine di assicurare la continuità istituzionale del servizio scolastico a salvaguardia dei diritti fondamentali dei cittadini, attiva la politica scolastica nazionale sul territorio, supportando la flessibilità organizzativa, didattica e di ricerca delle istituzioni scolastiche; integra la sua azione con quella dei comuni, delle province e della regione nell'esercizio delle competenze loro attribuite dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112; promuove la ricognizione delle esigenze formative e lo sviluppo della relativa offerta sul territorio in collaborazione con la regione e gli enti locali; cura i rapporti con l'amministrazione regionale e con gli enti locali, per quanto di competenza statale, per l'offerta formativa integrata, l'educazione degli adulti, nonché l'istruzione e formazione tecnica superiore e i rapporti scuola-lavoro; esercita la vigilanza sulle scuole non statali paritarie e non paritarie, nonché sulle scuole straniere in Italia; svolge attività di verifica e di vigilanza al fine di rilevare l'efficienza dell'attività delle istituzioni scolastiche; valuta il grado di realizzazione del piano per l'offerta formativa; assegna alle istituzioni scolastiche ed educative le risorse di personale ed esercita tutte le competenze, ivi comprese le competenze disciplinari e le competenze in materia di relazioni sindacali, non attribuite alle istituzioni scolastiche o non riservate all'Amministrazione centrale; assicura la diffusione delle informazioni; esercita le attribuzioni, assumendo legittimazione passiva nei relativi giudizi, in materia di contenzioso del personale della scuola; fornisce supporto alle istituzioni scolastiche ed educative statali, in raccordo con la direzione generale delle risorse umane e finanziarie, in merito all'assegnazione dei fondi alle medesime istituzioni.

Le scuole statali del Veneto, per effetto del processo di razionalizzazione della rete scolastica, sono 611, 580 delle quali sono sedi di titolarità di Dirigenti scolastici e di d.s.g.a. in quanto normodimensionate. Il numero medio di alunni per scuola è di 1005.

Soltanto 31 scuole sono sottodimensionate e, come prescritto dall'art. 19, c. 5, della L. 111/2011, come modificato dall'art. 4, c. 69, della L. 183/2011, devono essere conferite in reggenza a Dirigenti scolastici e d.s.g.a. già titolari in altra sede.

Le scuole del primo ciclo sono 401 (400 Istituti Comprensivi e 1 Direzione Didattica). Le scuole secondarie di secondo grado sono 199, di cui 103 ad indirizzo unico (48 licei, 20 istituti professionali e 35 istituti tecnici) e 96 a indirizzi plurimi. Sono stati istituiti 7 Centri Provinciali di istruzione per adulti. I Convitti e gli Educandati sono 13, di cui 4 con sede di dirigenza.

Nell'anno scolastico in corso in corso le scuole con Dirigenti scolastici reggenti sono 134, in quanto 31 scuole sono sottodimensionate e 103 posti di organico sono vacanti a causa dell'avvenuto esaurimento delle graduatorie dei vincitori del concorso a posti di Dirigente scolastico.

Attualmente 98 scuole hanno un d.s.g.a. reggente. Infatti, al numero di scuole sottodimensionate (31) si aggiungono 67 posti vacanti per mancanza di graduatorie di d.s.g.a. da assumere o da incaricare.

La carente copertura dei posti di organico di Dirigente scolastico (103) e di d.s.g.a. (67) incide negativamente sulla funzionalità amministrativa non solo delle scuole in reggenza ma anche nelle scuole in cui i titolari svolgono funzioni di reggenza di altre scuole.

Gli alunni iscritti alle scuole statali sono 607.023, di cui 46.880 iscritti alla scuola dell'infanzia, 219.841 alla scuola primaria, 135.174 alla scuola secondaria di primo grado e 205.128 alla scuola secondaria di secondo grado.

Gli alunni della scuola primaria statale che frequentano classi a tempo pieno sono 68.498, pari al 31%. Gli allievi della scuola secondaria iscritti al tempo prolungato sono 12.907, pari al 9,5%.

Le pluriclassi sono 182, ossia l'1,6% delle 11.362 classi di scuola primaria.



Gli studenti della scuola secondaria di secondo grado che frequentano i percorsi liceali sono il 39,9%, mentre quelli iscritti agli Istituti tecnici sono il 37,5% e quelli iscritti agli Istituti professionali sono il 22,5%.

Il rapporto medio alunni/classe è pari a 21,3 con questa distinzione: 23,7 nella scuola dell'infanzia, 19,4 nella scuola primaria, 21,6 al primo grado e 23,0 al secondo grado.

I corsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) negli Istituti professionali statali sono frequentati da 2.405 studenti, distribuiti in 27 sedi di dirigenza.

Gli alunni disabili attualmente sono 16.057, mentre all'inizio delle lezioni erano 15.989, così ripartiti: 907 iscritti alla scuola dell'infanzia, 6.411 alla scuola primaria, 5.058 alla scuola secondaria di primo grado e 3.613 alla scuola secondaria di secondo grado.

Il rapporto medio alunni disabili / posti di sostegno è soggetto a variazioni nel corso dell'anno scolastico: infatti è passato da 2,13 a settembre 2015 a 2,11 a gennaio 2016.

L'organico del personale docente è di 48.126 posti, ai quali si aggiungono 7.513 posti di sostegno e 4268 posti di potenziamento (3.803 comuni e 465 di sostegno).

L'organico del personale ATA è di 15.837 posti.

La percentuale media di alunni con cittadinanza non italiana è pari a 9,3%, con una concentrazione del 13,1% nella scuola primaria. Nella scuola secondaria il rapporto medio scende a 8,7% nel primo grado e a 7,4% nel secondo grado.

Le province con maggior concentrazione di alunni con cittadinanza non italiana sono quelle di Treviso (10,2%) e di Verona (10%) seguite da Vicenza (9,6%) e Padova (9,1%).

La percentuale media di alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia è del 59,5%, con punte del 88,8% alla scuola dell'infanzia e 74% alla scuola primaria.

Le scuole paritarie sono 1.410, frequentate da 114.099 alunni: 86.601 bambini frequentano le scuole dell'infanzia, 12.173 frequentano la scuola primaria, 6.359 la scuola secondaria di primo grado e 8.966 la scuola secondaria di secondo grado.

Il 64,7% di bambini da 3 a 5 anni frequenta scuole dell'infanzia non statali. A causa delle difficoltà finanziarie degli Enti locali e del mancato ricambio generazionale negli ordini religiosi nell'ultimo anno hanno cessato l'attività 24 scuole paritarie.

In Veneto la percentuale di giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni che risulta non avere assolto al diritto dovere di istruzione e formazione, avendo abbandonato prematuramente gli studi (Early School Leavers), è sceso nel 2014 all'8,4%, dato inferiore a quello del benchmark europeo del 10% e inferiore a quello di 20 Paesi dell'Europa, in cui la media ESL è pari all'11,3% del range considerato (dati ISTAT). Il dato ESL del Veneto del 2014 risulta quasi metà della media italiana che, pur essendo sceso di 3,6 punti dal 2010, si attesta ancora al 15,0%.

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

La fase di identificazione delle aree a rischio ha il fine di individuare, anche in forma aggregata, le tipologie di eventi che possano esporre l'Amministrazione a fenomeni corruttivi. Si tratta di un'attività complessa, che presuppone l'individuazione di tutti i processi svolti dall'Amministrazione.

La legge 190 del 2012 ha previsto (all'articolo 1, comma 9) infatti, una serie di attività per le quali opera una sorta di presunzione di esistenza del rischio corruzione. Tali procedimenti corrispondono, nel Piano Nazionale Anticorruzione, a quattro macro aree che, obbligatoriamente, devono essere sottoposte alla valutazione da parte delle Amministrazioni ai fini della redazione del Piano Triennale.



Esse sono:

LE AREE DI RISCHIO INDIVIDUATE DAL PNA

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

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

ULTERIORI AREE DI RISCHIO INDIVIDUATE DALL'AGGIORNAMENTO 2015 AL PNA

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

Queste aree, insieme a quelle fin qui definite "obbligatorie", sono denominate "aree generali". Oltre alle "aree generali", in ogni amministrazione esistono ambiti di attività peculiari che possono far emergere aree di rischio specifiche.

4.4 La mappatura dei processi e il Registro dei Rischi

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

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

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

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

Secondo le indicazioni del PNA, la mappatura dei processi deve essere effettuata per le singole aree di rischio definite dalle disposizioni vigenti.



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

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

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

4.5 L'Analisi e la valutazione del rischio

Per ciascun processo, l'evento corruttivo ipotizzato verrà "analizzato", andando a identificare e a 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 completerà con la valutazione del rischio, ottenuta come risultato della valutazione della probabilità e dell'impatto dell'evento corruttivo, può essere effettuata utilizzando l'approccio metodologico suggerito dall'allegato 5 del PNA.

4.6 Il trattamento del rischio

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

La fase del trattamento del rischio riguarderà l'individuazione delle misure (azioni e strumenti) da attuare per ridurre il rischio, portandolo ad un livello di rischio residuo ritenuto accettabile. Nello specifico, come anche previsto dal PNA, la distinzione viene fatta tra misure "obbligatorie" e misure "ulteriori".

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

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

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

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

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

- la tempistica, con l'indicazione delle fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura. L'esplicitazione delle fasi è utile al fine di calendarizzare l'adozione della misura, nonché di consentire un agevole monitoraggio da parte del RPC;



- i Responsabili, cioè gli Uffici destinati all'attuazione della misura, in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa; diversi uffici possono essere responsabili di una o più fasi di adozione delle misure;
- gli indicatori di monitoraggio e i valori attesi.

4.7 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 delle misure di prevenzione introdotte. Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione, oltre che all'effettiva attuazione delle misure previste. Tale fase ha il duplice obiettivo di monitorare il livello dei rischi di corruzione e di attivare eventuali azioni correttive in caso di scostamenti rispetto agli interventi pianificati. Si tratta di un momento di verifica del grado di implementazione delle misure di prevenzione della corruzione.

4.8 Sintesi delle fasi e le modalità di coinvolgimento

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

Quanto alle modalità di partecipazione che consentono ai diversi soggetti di apportare il loro contributo alla realizzazione del sistema di gestione del rischio, le Linee guida sull'applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 prevedono che la gestione del rischio deve essere svolta in riferimento ai processi esistenti in tutte le istituzioni scolastiche rientranti nella sfera di competenza di ciascun Responsabile.

A tal fine, il RPC delle scuole del Veneto coinvolge i Referenti e assicura la partecipazione dei Dirigenti scolastici del territorio. Affinché la partecipazione dei Dirigenti scolastici sia effettiva, il RPC convoca, in accordo con il Referente di ambito territoriale, conferenze di servizio finalizzate all'analisi di contesto, all'identificazione dei rischi, all'individuazione delle misure, alla formulazione delle proposte da inserire nel PTPC regionale, in relazione alle diverse specificità del territorio di riferimento. Ai fini della migliore predisposizione delle misure organizzative di prevenzione della corruzione, i Referenti e i Dirigenti scolastici tengono conto anche delle analisi svolte e dei documenti prodotti dagli organi di controllo, a partire da quelli dei revisori dei conti.



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



5 MISURE GENERALI FINALIZZATE ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

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

Oltre alle misure obbligatorie, il PNA individua le misure ulteriori, riconoscendo tali quelle che, pur non essendo obbligatorie per legge, sono rese tali dal loro inserimento del PTPC.

Il PNA individua inoltre le misure trasversali, che potranno essere attivate attraverso circolari e disposizioni interne. La valutazione complessiva del rischio è la risultante anche dell'implementazione di tali misure.

In questa fase di predisposizione del PTPC, altre misure generali per le istituzioni scolastiche del Veneto, previste dal PNA, sono le seguenti:

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

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

5.1 Trasparenza nelle gare

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

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

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

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

Questo obbligo vale d'ora in poi anche per i Dirigenti scolastici.



Misura obbligatoria per tutte le istituzioni scolastiche ed educative del Veneto

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

Dette informazioni dovranno essere, altresì, trasmesse al Responsabile della prevenzione della corruzione entro e non oltre il 10 febbraio di ciascun anno all'indirizzo di posta elettronica prevenzionecorruzione@istruzioneveneto.it, al fine di consentire il monitoraggio sull'effettivo assolvimento dell'obbligo.

5.2 Rispetto dei termini di conclusione del procedimento amministrativo e titolare del potere sostitutivo

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

Il sistema di monitoraggio del rispetto dei suddetti termini è una prioritaria misura anticorruzione prevista dal PNA. L'Allegato 1 del PNA riporta, tra le misure di carattere trasversale, il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali. Le indicazioni del PNA sono le seguenti:

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

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

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

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

Nelle istituzioni scolastiche il titolare del potere sostitutivo, con particolare riferimento all'istituto dell'accesso civico è individuato nel Dirigente dell'Ufficio Ambito Territoriale.

Misura obbligatoria per tutte le istituzioni scolastiche ed educative del Veneto

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

5.3 Adozione di misure per la tutela del whistleblower

L'ANAC il 28 aprile 2015 ha approvato, dopo un periodo di "consultazione pubblica", le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)" (determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata il 6 maggio 2015).

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

La legge 190/2012 ha aggiunto al D.Lgs. 165/2001 l'articolo 54-bis. La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'Autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa "essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia".



L'articolo 54-bis delinea una "protezione generale ed astratta" che deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

Il PNA prevede, tra azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite.

Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, l'assunzione dei "necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni".

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

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

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

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

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

Il paragrafo 4 della determinazione rappresenta un indiscutibile riferimento per le PA che intendano applicare con estremo rigore le misure di tutela del *whistleblower* secondo gli indirizzi espressi dall'Autorità.

I soggetti tutelati sono, specificamente, i "dipendenti pubblici" che, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite.

L'art. 54-bis del D.Lgs. 165/2001 impone la tutela del dipendente che segnali "condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro".

Le segnalazioni meritevoli di tutela riguardano condotte illecite riferibili a:

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

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

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

Considerato lo spirito della norma, che consiste nell'incentivare la collaborazione di chi lavora nelle amministrazioni per l'emersione dei fenomeni illeciti, ad avviso dell'ANAC non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi.

E' sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga "altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito" nel senso sopra indicato.

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

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



L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 fissa un limite alla predetta tutela nei "casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile".

La tutela del *whistleblower* trova applicazione quando il comportamento del dipendente segnalante non perfezioni le ipotesi di reato di calunnia o diffamazione.

Il dipendente deve essere "in buona fede". Conseguentemente la tutela viene meno quando la segnalazione riguardi informazioni false, rese colposamente o dolosamente.

L'art. 54-bis riporta un generico riferimento alle responsabilità penali per calunnia o diffamazione o a quella civile extracontrattuale, il che presuppone che tali responsabilità vengano accertate in sede giudiziale. L'ANAC, consapevole dell'evidente lacuna normativa in ordine alla durata della tutela, ritiene che "solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante cessino le condizioni di tutela" riservate allo stesso.

Misura obbligatoria per le istituzioni scolastiche ed educative del Veneto

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

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

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

5.4 Formazione in tema di anticorruzione

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

Misura obbligatoria per le istituzioni scolastiche ed educative del Veneto

Nell'ambito della prima Conferenza di servizi che sarà appositamente convocata entro settembre 2016, verranno individuate le priorità formative in materia di prevenzione della corruzione tendo conto che essa deve riguardare, con approcci differenziati, tutti i soggetti che partecipano, a vario titolo, alla formazione e attuazione delle misure: il RPC, i Referenti, i Dipendenti dell'istituzione scolastica. Con riferimento poi ai temi da trattare la formazione deve riguardare, anche in modo specialistico, tutte le diverse fasi della gestione del rischio: l'analisi di contesto, esterno e interno; la mappatura dei processi; l'individuazione e la valutazione del rischio; l'identificazione delle misure; i profili relativi alle diverse tipologie di misure (ad es. come si illustrerà di seguito, controlli, semplificazioni procedurali, riorganizzazioni degli uffici, trasparenza).

Effettata l'analisi del fabbisogno formativo, questa verrà rappresentata dal RPC al competente Ufficio Ministeriale che provvederà alle successive fasi di progettazione e attuazione uniformemente sull'intero territorio nazionale.



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

Poiché l'acquisizione di beni e servizi deve rispondere alle esigenze obiettive, la determinazione dell'oggetto dell'affidamento deve avvenire in modo da evitare che vengano avvantaggiati alcuni dei partecipanti alla procedura di affidamento. Nella determinazione dell'oggetto del contratto da affidare, i Dirigenti responsabili sono obbligati ad adottare criteri il più possibile oggettivi, standardizzati, predeterminati e, comunque legati alle effettive esigenze delle rispettive strutture.

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

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

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

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

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

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

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

Misura obbligatoria per le istituzioni scolastiche ed educative del Veneto

Tutti i Dirigenti scolastici del Veneto devono adottare il patto d'integrità e pubblicarne il modello sul sito istituzionale della rispettiva scuola nella sezione "amministrazione trasparente" sotto sezione "altri contenuti – corruzione", al fine di utilizzarlo per ogni procedura di gara per l'acquisto di beni e servizi. Un esempio di Patto di Integrità è allegato al presente PTPC (vedi **Allegato 1**).

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

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

L'articolo 1, c. 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. Ciò richiede,



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

Misura obbligatoria per le istituzioni scolastiche ed educative del Veneto

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

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

6 ALTRE INIZIATIVE

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

6.1 Formazione di commissioni

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

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

Il comma 46 dell'articolo 1 della Legge n. 190/2012 ha modificato anche l'articolo 35-bis del d. Lgs. 165/2001 (dedicato, appunto, alla Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici), precludendo a tutti coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale di fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.



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

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

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

6.2 Le scuole paritarie

Al fine di incrementare e rendere più efficiente il sistema dei controlli sulle istituzioni scolastiche paritarie rientranti nell'ambito territoriale di competenza, l'articolo 1, comma 152 della Legge 107/2015 ha disposto un piano straordinario di verifica della "permanenza dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica". Il piano straordinario ha l'obiettivo di individuare prioritariamente le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado caratterizzate da un numero di diplomati che si discosta significativamente dal numero degli alunni frequentanti le classi iniziali e intermedie.

Detto piano riguarda anche le scuole paritarie secondarie di secondo grado del Veneto, per le quali i controlli ispettivi sono in fase avanzata di svolgimento.

Le scuole paritarie dovranno conformare i loro statuti ai principi di trasparenza e prevenzione della corruzione e pubblicarli sui relativi siti.



7 INDIVIDUAZIONE DEGLI ATTORI ESTERNI ALL'AMMINISTRAZIONE CHE PARTECIPANO ALLA PREDISPOSIZIONE DEL PIANO NONCHÉ 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". Le consultazioni, rivolte agli Stakeholders, saranno l'occasione per l'acquisizione di suggerimenti e pareri per migliorare la qualità dei servizi e la prevenzione della corruzione.

Si fornisce una mappatura, seppur indicativa, degli stakeholders da coinvolgere nella consultazione a livello regionale:

Coordinamento regionale delle consulte studentesche del Veneto

Associazione Docenti Italiani

Associazione Nazionale Dirigenti Scolastici

Associazione italiana genitori

ANP – Associazione Nazionale Presidi

AGeSC - Associazione genitori scuole cattoliche

AIMC - Associazione Italiana Maestri Cattolici

DISAL - Dirigenti Scuole Autonome Libere

CGD - Coordinamento genitori democratici

ANGSA - Associazione genitori soggetti autistici

MOIGE - Movimento italiano genitori

ASPEI - Associazione Pedagogica Italiana

MCE - Movimento di Cooperazione Educativa

CIDI - Centro Iniziativa Democratica degli Insegnanti

FADIS - Federazione Associazione di Docenti per l'Integrazione Scolastica

AID - Associazione Italiana Dislessia

Consulta Regionale dei Disabili

Associazione La Nostra Famiglia

FIDAE – Federazione Istituti di Attività Educative

FISM – Federazione Italiana Scuole Materne

ANINSEI – Associazione Nazionale Istituti Non Statali di Educazione e Istruzione

Federazione Waldorf Veneto

Organizzazioni sindacali e datoriali

FLC-CGIL

CISL SCUOLA

UNICOBAS SCUOLA

UIL SCUOLA

SNALS

GILDA

CNA

Confindustria- Unindustria

Confcommercio- Confartigianato

Coldiretti

Camere di Commercio

Coordinatore dei Conservatori del Veneto



Istituto Regionale Ville Venete
Associazione Regionale Ville Venete
Ente Fiera di Verona
Ente Fiera di Padova
INAIL – INPS
Prefettura
Questura
Regione Veneto: Assessorati
Enti locali: ANCI e UPI
Atenei della Regione Veneto

8 L'ATTIVITÀ DI CONSULTAZIONE

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

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

Misura obbligatoria per le istituzioni scolastiche ed educative del Veneto

Secondo la previsione del citato art. 1, c. 8, della L. n. 190/2012, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) predisponde la proposta del PTPC regionale delle istituzioni scolastiche del Veneto che sarà sottoposto all'esame del Ministro dell'istruzione dell'università e della ricerca ai fini della sua approvazione.

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

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

A tal fine viene reso disponibile il testo provvisorio del PTPC delle istituzioni scolastiche del Veneto per gli anni 2016-2018 nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto.

Tutti i soggetti interessati, ivi incluso il personale dipendente, potranno trasmettere il proprio contributo propositivo all'indirizzo email

prevenzionecorruzione@istruzioneeventeto.it, entro e non oltre il giorno 20 giugno 2016. Le proposte e/o osservazioni dovranno avvenire mediante la compilazione del modulo allegato (vedi **Allegato 2**).

8.1 I risultati dell'attività di consultazione

I risultati dell'attività di consultazione saranno riportati in questo paragrafo.



9 IL MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DEL PIANO

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

Misura obbligatoria per le istituzioni scolastiche ed educative del Veneto

I Dirigenti degli Uffici di ambito territoriale, nella loro qualità di Referenti della Prevenzione della corruzione, interpellati i Dirigenti scolastici del territorio provinciale di competenza, invieranno al Responsabile della prevenzione della corruzione una relazione, entro il 15 novembre di ciascun anno, contenente lo stato di attuazione delle misure previste. Tale monitoraggio dovrà anche riguardare i rapporti tra le istituzioni scolastiche 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 può, in qualsiasi momento, richiedere ai Referenti informazioni e dati relativi a determinati settori di attività.

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

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

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

Il Responsabile della prevenzione della corruzione tiene conto, infine, di segnalazioni/reclami non anonimi, provenienti da interlocutori istituzionali, da singoli portatori di interessi ovvero da cittadini, inoltrate tramite l'indirizzo di posta elettronica:

prevenzionecorruzione@istruzioneveneto.it, che evidenzino situazioni di anomalia e configurino la possibilità di un rischio probabile di corruzione.

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



CRONOPROGRAMMA PTPC 2016-2018

ATTIVITA'	AZIONI	2016								2017								2018					
		Mag.	Giu	Lug	Ago	Sett	Ott.	Nov	Dic	Gen.	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Sett	Ott	Nov	Dic	Gen	
Predisposizione del PTPC	Predisposizione																						
	Consultazione																						
	Adozione																						
Gestione del Rischio	Analisi e definizione del contesto																						
	Mappatura dei processi - Identificazione e analisi dei rischi																						
	Valutazione del rischio																						
	Trattamento del rischio																						
	Verifica dell'efficacia del Piano ed eventuale modifica																						
Adempimenti attuativi del PTPC e L. 190/2012	Relazione annuale RPC art. 1, co. 14 L. 190/2012																						
	Adempimento art. 1 comma 32 L. 190/2012 – Comunicazione dati bandi di gara e contratti																						



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

ATTIVITA'	AZIONI	2016							2017							2018							
		Mag.	Giu	Lug	Ago	Sett	Ott.	Nov	Dic	Gen.	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Sett	Ott	Nov	Dic	Gen	
Misure Previste dalla L. 190/2012 e PNA	Adozione di misure per la tutela del whistleblower																						
	Formazione																						
	Protocolli afferenti l'area di "Affidamento di lavori, servizi e forniture"																						
	Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti (par. B1.1.3 Allegato 1; Tavola 14)																						
ALTRE INIZIATIVE	Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere																						
	Le scuole paritarie																						
Aggiornamento del PTPC	Predisposizione																						
	Consultazione																						
	Adozione																						



10 COLLEGAMENTO TRA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E OBIETTIVI INCARICHI DIRIGENTI SCOLASTICI

Il PTPC, inteso come strumento organizzativo volto a realizzare il complesso disegno normativo in materia di anticorruzione, trasparenza e integrità, ha la funzione precipua di veicolare all'interno di ogni amministrazione, attraverso l'agire di comportamenti organizzativi e professionali, i valori interdipendenti dell'etica, dell'integrità e dell'onestà. Il documento si configura, pertanto, come parte integrante della performance complessiva di ogni amministrazione.

In particolare, il suo nucleo essenziale, costituito dalle misure concrete per la prevenzione della corruzione e per l'agire della trasparenza, che esso deve esplicitare, implica una lettura integrata con il Piano della Performance e con la relativa Relazione.

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

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

Per quanto concerne il collegamento tra il PTPC regionale per le Istituzioni scolastiche, si fa riferimento al Piano di miglioramento di cui al DPR 80/2013 di ciascuna Istituzione scolastica. La connessione tra gli obiettivi della trasparenza e di prevenzione della corruzione, direttamente afferenti alle istituzioni scolastiche, saranno individuati a livello nazionale e inseriti in ciascun incarico dei Dirigenti scolastici.