



Ministero dell' Istruzione, dell' Università e della Ricerca

Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna
Direzione Generale

**PIANO TRIENNALE REGIONALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2016/2018
DELL'UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA SARDEGNA**

Indice

Sommario

1	IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE	2
1.1	I destinatari, il periodo di riferimento e le modalità di aggiornamento	3
1.2	Obiettivi	4
2	GLI ATTORI DELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE	5
2.1	L'organo di indirizzo politico.....	6
2.2	Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione	7
2.2.1	Le responsabilità del "Responsabile della Prevenzione della Corruzione"	9
2.3	I Referenti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione	10
2.4	I Dirigenti Scolastici	11
2.4.1	<i>Le Responsabilità dei Dirigenti Scolastici</i>	12
2.5	Tutti i dipendenti delle istituzioni scolastiche	12
2.5.1	La responsabilità dei dipendenti	13
2.6	I collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo dell'amministrazione scolastica	14
2.6.1	La responsabilità dei collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo.....	14
3	L'OGGETTO E IL CONTESTO DI RIFERIMENTO.....	14
3.1	L'oggetto del sistema di prevenzione della corruzione. Il concetto di corruzione nella disciplina della L. 190/2012	14
3.2	La Legge 190/2012	15
3.3	Il contesto normativo di riferimento.....	16
3.4	Il contesto esterno e interno	17
3.4.1	Il contesto esterno	17
3.4.2	Il contesto interno	20
4	LA GESTIONE DEL RISCHIO	27
4.1	La gestione del rischio: processo e approccio metodologico	28
4.2	L'Analisi e la definizione del contesto	29
4.3	Identificazione del rischio: le Aree di Rischio e i processi	30
4.4	La mappatura dei processi e il Registro dei Rischi	31
4.5	L'Analisi e la valutazione del rischio	31
4.6	Il trattamento del rischio	32
4.7	Il monitoraggio e reporting	32
4.8	Sintesi delle fasi e le modalità di coinvolgimento	33
5	MISURE GENERALI FINALIZZATE ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE.....	34
5.1	Anticorruzione e trasparenza	34
5.2	Trasparenza nelle gare	36
5.3	Altre misure generali per le Istituzioni Scolastiche dell'U.S.R. per la Sardegna	37
5.4	Il titolare del potere sostitutivo	37
5.5	Adozione di misure per la tutela del whistleblower	38
5.6	Formazione in tema di anticorruzione.....	40

5.7	I Protocolli afferenti l'area di "Affidamento di lavori, servizi e forniture"	41
5.8	Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti (P.N.A. par. B1.1.3, All. 1).....	42
6	ALTRE INIZIATIVE	42
6.1	Collegamento tra prevenzione della corruzione e obiettivi incarichi Dirigenti Scolastici	43
6.2	Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'affidamento di lavori, forniture e servizi, nell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere	43
	6.2.1 Formazione di commissioni	43
6.3	Le scuole private	44
7	INDIVIDUAZIONE DEGLI ATTORI ESTERNI ALL'AMMINISTRAZIONE CHE HANNO PARTECIPATO ALLA PREDISPOSIZIONE DEL PIANO NONCHÉ DEI CANALI E DEGLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE	45
8	L'ATTIVITÀ DI CONSULTAZIONE.....	45
8.1	I risultati dell'attività di consultazione.....	46
9	IL MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DEL PIANO.....	46
10	I POTESI DI CRONOPROGRAMMA P.T.P.C. 2016-2018.....	48

1 IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE¹ DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

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

Il Piano Triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.), secondo il disposto dell'articolo 1 della Legge 6 novembre 2012, n. 190, costituisce la modalità principale attraverso la quale le Amministrazioni Pubbliche definiscono e comunicano all'Autorità Nazionale Anticorruzione "la valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici a rischio di corruzione e indicano gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio " (articolo 1, comma 5).

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

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

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.

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

I P.T.P.C. sono approvati dal Ministro ai sensi dell'art. 1, co. 8, della L. n.190/2012.

Infatti 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

¹ La corruzione nel P.N.A. 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.

triennale di prevenzione della corruzione”. Il Piano, dunque, è adottato annualmente dall’Organo di indirizzo politico con una valenza triennale.

Ogni anno, quindi, il P.T.P.C. 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’A.N.A.C.

c) Pubblicazione sul sito Internet e comunicazione del Piano

Tutte le amministrazioni sono tenute a pubblicare il testo del piano sul proprio sito istituzionale “Amministrazione trasparente” nella specifica sezione “Altri contenuti”.

Nello specifico, il Piano sarà pubblicato nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale dell’Ufficio scolastico regionale e in quello del Ministero dell’Istruzione, dell’università e della ricerca.

Ogni istituzione scolastica provvede ad inserire nella sezione “Amministrazione trasparente” un link con un rinvio al Piano pubblicato dall’U.S.R..

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

d) Quali responsabilità per chi non pubblica il piano

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

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

Destinatario di tale Piano è tutto il personale dipendente ed in servizio presso le istituzioni scolastiche del territorio regionale, ivi compreso quello con qualifica dirigenziale, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e determinato, a tempo pieno e a tempo parziale, nonché il personale comandato. Inoltre le prescrizioni contenute si applicano ai collaboratori o consulenti con qualsiasi tipologia di contratto o incarico a qualsiasi titolo; ai dipendenti o collaboratori a qualsiasi titolo di imprese e ditte fornitrici di beni o servizi in favore dell’amministrazione e che svolgano la propria attività presso l’U.S.R., gli A.T.S. o le istituzioni scolastiche stesse.

La violazione delle misure di prevenzione integra, a norma dell’articolo 8 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. del 16 aprile 2013, n. 62 -Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici) e a norma dell’articolo 54 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, comportamenti contrari ai doveri d’ufficio ed è fonte di responsabilità disciplinare.

Il P.T.P.C. ha validità triennale ed è riferito al periodo 2016 – 2018.

a) Termini per l’adozione del P.T.P.C.

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

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

b) Entrata in vigore, validità ed aggiornamenti

Il P.T.P.C. entrerà in vigore successivamente all'approvazione e adozione da parte dell'Organo di indirizzo politico, 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 A.N.A.C. prevedono che il termine per l'attuazione delle misure previste nei P.T.P.C. (e nei P.T.T.I.) decorre dal 1° settembre 2016 in modo da adeguarsi 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 P.T.P.C. e dei P.T.T.I. delle Istituzioni Scolastiche sarà effettuato entro il 31 gennaio 2018.

L'aggiornamento del P.T.P.C. dovrà tenere conto dei seguenti fattori:

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

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

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

1.2 Obiettivi

L'attuazione del P.T.P.C. risponde all'obiettivo di rafforzare i principi di legalità, di correttezza e di trasparenza nella gestione delle attività svolte.

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

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

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

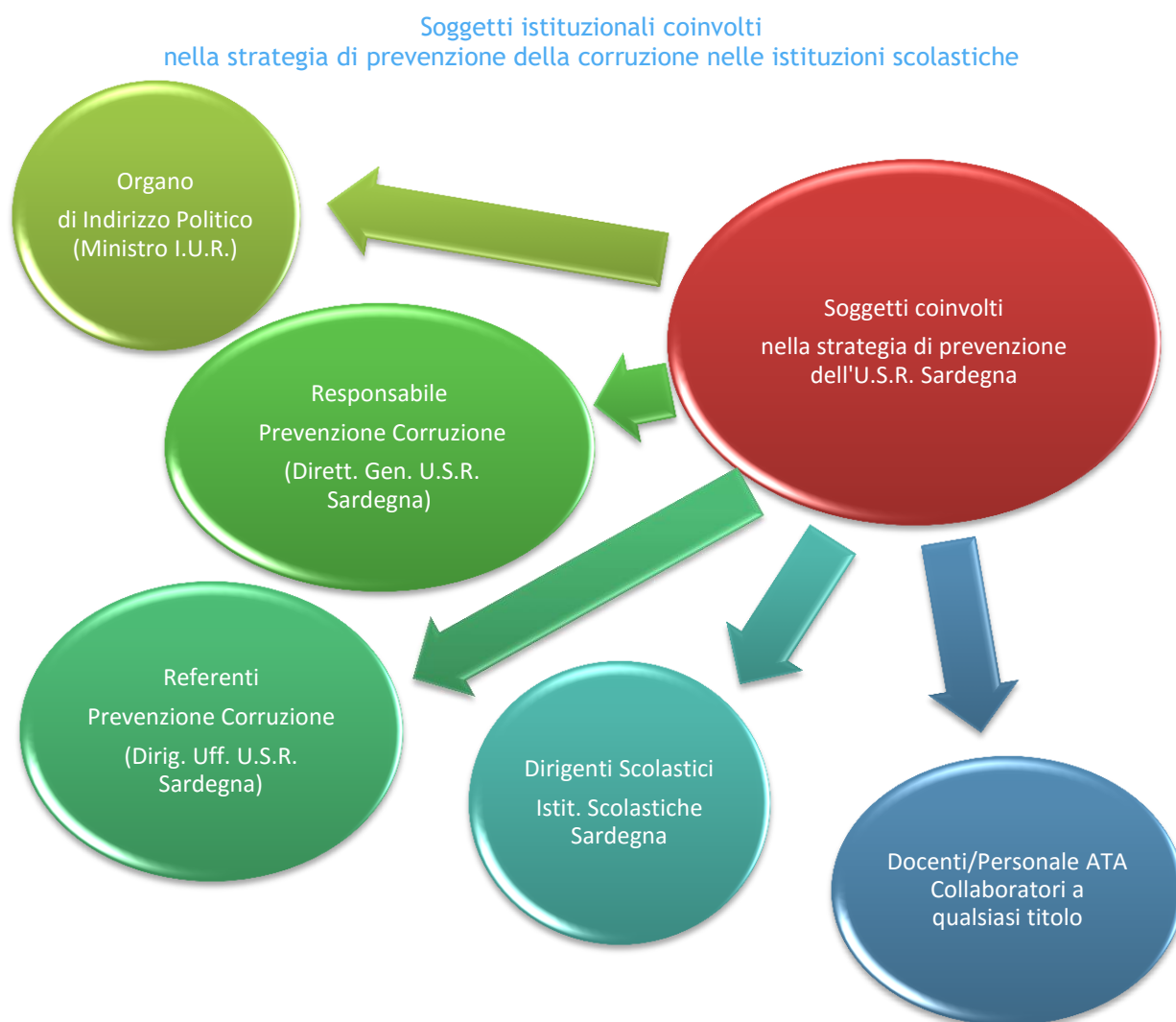
Il rispetto delle disposizioni contenute nel P.T.P.C. da parte dei soggetti destinatari sopra elencati intende favorire l'attuazione di comportamenti individuali ispirati all'etica della responsabilità ed in linea con le diverse disposizioni di legge ed i principi di corretta amministrazione.

Inoltre, il P.T.P.C. 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 nell'U.S.R. per la Sardegna sono:



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*”, dello scorso 13 aprile 2016 (delibera n. 403) hanno dettato apposite disposizioni dedicate alle scuole, rendendo dunque pienamente applicabile il modello di prevenzione disegnato dalla L. 190/2012.

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

In particolare viene affrontato il tema dell'individuazione delle figure a cui affidare gli incarichi di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e di Responsabile della trasparenza e, quindi, il compito di predisporre il P.T.P.C. e il P.T.T.I. per le istituzioni scolastiche.

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

Considerato l'ambito territoriale particolarmente esteso, al fine di agevolare il R.P.C., i Dirigenti degli Uffici V, VI, VII e VIII dell'U.S.R. Sardegna operano quali Referenti del R.P.C.

Il Responsabile della Trasparenza (R.T.) è individuato in ciascun Dirigente scolastico delle Istituzioni Scolastiche della Sardegna.

Il Responsabile Prevenzione Corruzione (R.P.C.) 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 delle istituzioni scolastiche della Sardegna.

Nel presente capitolo si delineano e si descrivono i compiti, le funzioni e le responsabilità di tutti soggetti coinvolti nella strategia di prevenzione nelle istituzioni scolastiche, al fine di garantire l'effettività delle misure di prevenzione previste.

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 P.T.P.C.

2.1 L'organo di indirizzo politico

L'organo di indirizzo politico, il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 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 dell'11 maggio 2016 l'On.le Sig. Ministro pro tempore ha individuato il Direttore Generale dell'U.S.R. per la Sardegna quale Responsabile della Prevenzione della Corruzione per le istituzioni scolastiche statali della Sardegna;
- adotta, entro il 31 gennaio di ogni anno, il P.T.P.C. predisposto dal R.P.C. e i suoi aggiornamenti (articolo 1, comma 8 Legge 190/2012)²;
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione.

² In sede di prima adozione, per l'anno 2016, l'adozione del P.T.P.C. 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.

2.2 Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione

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

La legge affida al Responsabile della Prevenzione della Corruzione diversi compiti tra i quali, in primis, la predisposizione del piano triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.).

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

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

Ulteriore compito affidato al Responsabile è l'individuazione del personale che potrà fruire di particolari programmi di formazione e di aggiornamento per la prevenzione della corruzione, al fine di creare, nella realtà scolastica, 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 P.T.P.C., di azioni e misure organizzative volte a prevenire situazioni di corruzione nonché il monitoraggio dell'attuazione di tali azioni.

Egli non ha una funzione di gestione, né di repressione di fattispecie di corruzione, se verificatesi nell'ambito dell'Amministrazione di appartenenza. Il suo scopo 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 sono riconosciute le seguenti attribuzioni:

- elaborare la proposta di piano della prevenzione, che deve essere adottato dall'organo di indirizzo politico entro il 31 gennaio di ogni anno (articolo 1, co. 8, L. 190/2012);
- verificare l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità (articolo 1, co. 10, lett. a) L. 190/2012);
- proporre modifiche al piano in caso di accertamenti di significative violazioni o di mutamenti dell'organizzazione (articolo 1, co. 10, lett. b) L. 190/2012);
- verificare, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è elevato il rischio corruzione;
- coordinare le azioni in risposta alle valutazioni del rischio di corruzione;
- definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1, co. 8, L. 190/2012);
- individuare, con il supporto dei Referenti della prevenzione della corruzione, il personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità (articolo 1, co. 10, lett. c) L. 190/2012);

- pubblicare, entro il 15 dicembre di ogni anno, sul sito web dell'amministrazione, anche sulla base delle indicazioni provenienti dall'A.N.A.C., una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo politico;
- riferire della propria attività all'organo di indirizzo politico ogni qual volta esso ne faccia richiesta;
- vigilare, anche attraverso i Referenti, sul rispetto del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici;
- verificare l'effettuazione del monitoraggio sul rispetto dei tempi dei procedimenti amministrativi da parte dei responsabili dei singoli procedimenti.

Il Responsabile inoltre:

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

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

- il D. lgs. 39/2013 ha attribuito al R.P.C. 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'A.N.A.C., all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui alla L. 20 luglio 2004, n. 215, nonché alla Corte dei conti, per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative;
- l'articolo 15 co. 3 del D.P.R. n. 62 del 2013 recante Codice di comportamento dei pubblici dipendenti dispone che *“Il responsabile cura la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale sulla loro attuazione, ai sensi dell'articolo 54, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001, la pubblicazione sul sito istituzionale e della comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui all'articolo 1, comma 2, della Legge 6 novembre 2012, n. 190, dei risultati del monitoraggio.”*

La diffusione della conoscenza del codice di comportamento di cui al D.P.R. citato, oltre che nell'U.S.R. negli Uffici A.T.S col Codice di comportamento dei dipendenti MIUR, è garantita

dai Dirigenti Scolastici in tutte le istituzioni scolastiche con la pubblicazione insieme al Codice disciplinare , anche in evidenza sulla home page del sito istituzionale. Quanto al monitoraggio specifiche indicazioni saranno fornite all'interno del presente Piano nel paragrafo esplicitamente dedicato alla misura.

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

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

2.2.1 Le responsabilità del “Responsabile della Prevenzione della Corruzione”

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

Il comma 12 del medesimo articolo 1 prevede inoltre una forma più generale di responsabilità ai sensi dell'articolo 21 del D. Lgs. n. 165/2001 (responsabilità dirigenziale), disciplinare e amministrativa (per danno erariale e per danno all'immagine della P.A.³) che si realizza nel caso in cui venga commesso, all'interno del settore di propria competenza, 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 della L. n. 190/2012;
- b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

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

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

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

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”.

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

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

2.3 I Referenti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione

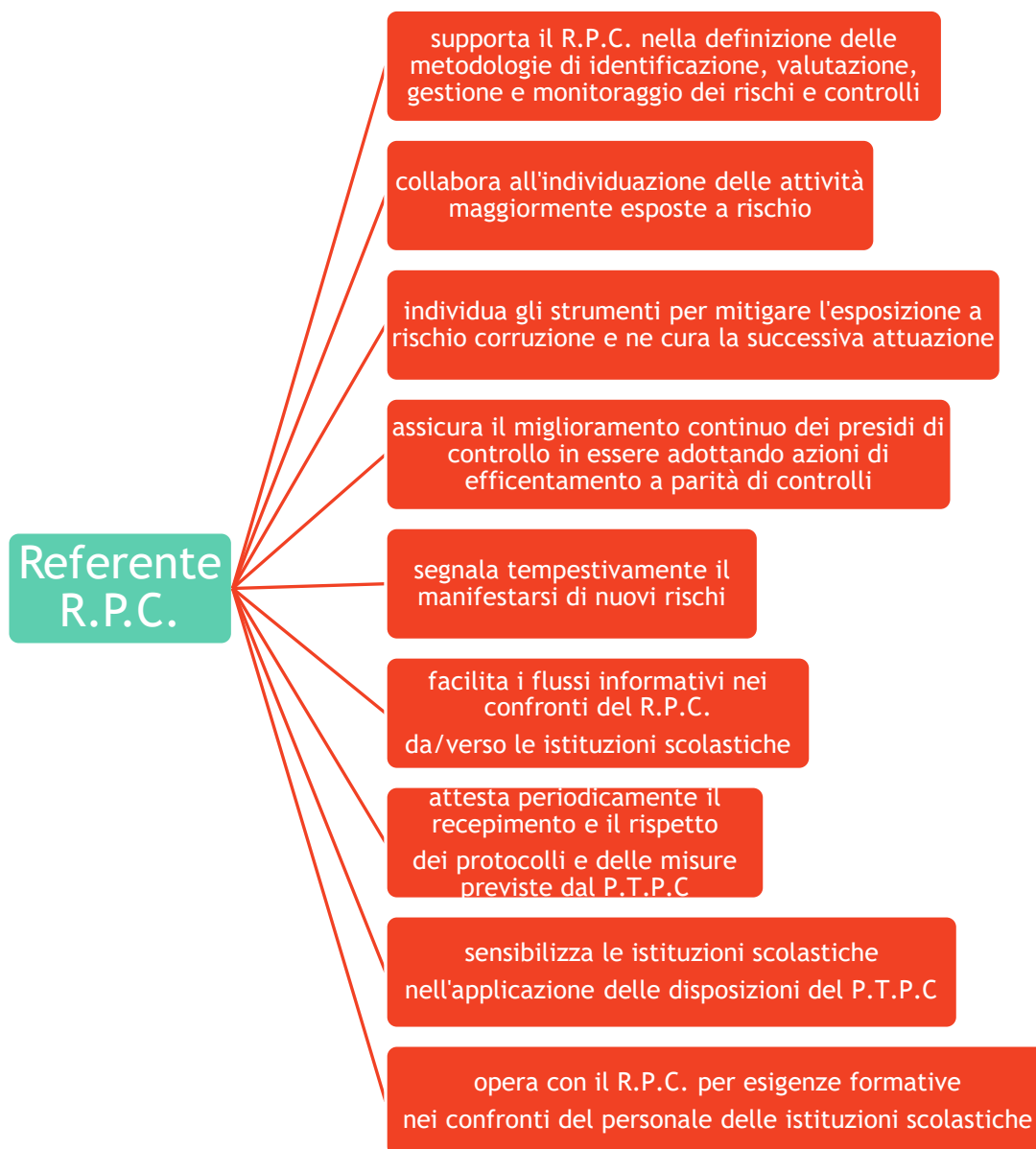
Le linee guida individuano, al fine di agevolare il R.P.C., i dirigenti di ambito territoriale quali referenti del R.P.C. I Referenti sono dunque i Dirigenti degli Uffici V, VI, VII e VIII dell'U.S.R. per la Sardegna, rispettivamente:

Ufficio USR	Ambito di Operatività	Responsabile	email
Ufficio V	Ambito Territoriale di Cagliari	Dott. Luca Cancelliere	luca.cancelliere@istruzione.it
Ufficio VI	Ambito Territoriale di Sassari	Dott.ssa Anna Massenti	anna.massenti.ss@istruzione.it
Ufficio VII	Ambito Territoriale di Nuoro	Dott. Mario Francesco Delrio	mariofrancesco.delrio.or@istruzione.it
Ufficio VIII	Ambito Territoriale di Oristano	Dott.ssa Pierangela Lina Cocco	pierangela.cocco.nu@istruzione.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 del personale degli Uffici e delle scuole, a fornire le informazioni richieste per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e a formulare specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo e al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti o nelle operazioni di competenza.

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

- sono tenuti al rispetto degli obblighi previsti dalla Legge anticorruzione e successivi provvedimenti attuativi;
- svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera attività ministeriale;
- coadiuvare il Responsabile per la prevenzione della corruzione nel monitoraggio del rispetto delle previsioni del piano da parte delle strutture e dei dirigenti di afferenza;
- 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;
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (articolo 1, co.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 *top-down* 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, ma anche per il monitoraggio e l'attuazione delle attività connesse e presupposte alla redazione del presente Piano.

Tutti i Dirigenti Scolastici, con riferimento alla singola istituzione scolastica, anche attraverso la partecipazione alle conferenze di servizio appositamente convocate dal R.P.C.:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- verificano che siano rispettate dal personale le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione;

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

- rispettano e fanno rispettare le prescrizioni contenute nel P.T.P.C.;
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (articolo 1, comma 14, della L. n. 190 del 2012).

Tutti i Dirigenti Scolastici devono:

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

2.4.1 Le Responsabilità dei Dirigenti Scolastici

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

Sono da tenere presenti le disposizioni in materia di responsabilità disciplinare previste per il mancato rispetto delle disposizioni contenute nel P.T.P.C. illustrate con riferimento alle responsabilità dei dipendenti del comparto scuola.

2.5 Tutti i dipendenti delle istituzioni scolastiche

Nonostante la previsione normativa concentri la responsabilità per il verificarsi di fenomeni corruttivi (articolo 1, comma 12, L. n. 190/2012) in capo al Responsabile e ai Referenti per la prevenzione, tutti i dipendenti delle istituzioni scolastiche mantengono, ciascuno, il personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti. Inoltre, al fine di realizzare la prevenzione, l’attività del Responsabile deve essere strettamente collegata e coordinata con quella di tutti i soggetti presenti nell’organizzazione dell’amministrazione.

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

La partecipazione al processo di gestione del rischio viene anche assicurata attraverso l’invito a fornire informazioni rilevanti ai fini dell’anticorruzione al Responsabile attraverso le opportune procedure aperte di consultazione che saranno di volta in volta avviate. Con le attività di consultazione tutta la comunità scolastica e gli stakeholder interni ed esterni vengono invitati a presentare, osservazioni e proposte al P.T.P.C.

Il comma 14 dell'articolo 1 della Legge n. 190/2012 afferma che anche in capo a ciascun dipendente vige il dovere di rispettare le misure di prevenzione previste dal Piano. In caso di violazione si profilerebbe per il dipendente l'illecito disciplinare. Tale previsione è esplicitamente contenuta peraltro nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. n. 62/2013), il mancato rispetto del quale è a sua volta assistito da sanzioni disciplinari.

Tutti i dipendenti sono tenuti:

- alla conoscenza del piano di prevenzione della corruzione a seguito della pubblicazione sul sito istituzionale, nonché alla sua osservanza ed altresì a provvedere, per quanto di competenza, alla sua esecuzione;
- alla conoscenza ed all'osservanza del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al D.P.R. n. 62/2013 al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni corruttivi, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità, buona condotta e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico;
- a compilare apposita dichiarazione al fine di rendere note le possibili situazioni di conflitto d'interesse. In ogni caso, al loro sorgere, le situazioni di conflitti di interesse dovranno essere rese immediatamente note con dichiarazione scritta al Dirigente scolastico responsabile o per i dirigenti al Direttore Generale dell'U.S.R. per la Sardegna;
- al rispetto degli obblighi di astensione di cui all'articolo 6 bis, L. 241/1990 e articolo 6 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici;
- ad assicurare la propria collaborazione al Responsabile della Prevenzione della Corruzione ed ai Referenti per la prevenzione della corruzione segnalando le eventuali difficoltà incontrate nell'adempimento delle prescrizioni contenute nel P.T.P.C. e attraverso il diretto riscontro di ulteriori situazioni di rischio non specificatamente disciplinate dal P.T.P.C.;
- a segnalare al proprio dirigente scolastico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti o segnalare al proprio dirigente scolastico condotte che presume illecite, di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. In ogni caso risultano valide le misure previste dal presente piano e le forme di tutela di cui all'articolo 54-bis, D. Lgs. 165/2001 e ss.mm.ii.;
- laddove i dipendenti svolgano attività ad alto rischio di corruzione, a relazionare, tempestivamente al proprio dirigente in merito ad ogni eventuale anomalia riscontrata ed, altresì, al rispetto dei tempi procedurali.

2.5.1 La responsabilità dei dipendenti

Ai sensi dell'articolo 1, commi 14 e 44, L. 190/2012, l'eventuale violazione da parte dei dipendenti (ivi compreso il personale dirigenziale) delle disposizioni del Codice 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 della L. 190/2012 novella il disposto dell'articolo 54 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n.165, prevedendo al comma 3 che "La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento,

compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare”.

Il D.P.R. 62/2013 recante “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n.165” prevede all'articolo 8 rubricato “Prevenzione della corruzione” che “[...] il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione”.

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

Tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, nonché tutti i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione e che svolgano la propria attività presso l'U.S.R., gli A.T.S. o le istituzioni scolastiche sono tenuti ad osservare le misure contenute nel presente P.T.P.C. e a segnalare le situazioni di illecito (articolo 8 Codice di comportamento dei dipendenti pubblici).

2.6.1 La responsabilità dei collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo

Ai fini dell'applicabilità delle disposizioni contenute nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici 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 DI RIFERIMENTO

3.1 L'oggetto del sistema di prevenzione della corruzione. 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.

Il legislatore ha individuato direttamente, come attività a rischio corruzione, quelle elencate al comma 16 dell'articolo 1 della Legge 190/2012 (per le quali è previsto al comma 15, anche l'obbligo di trasparenza). Si tratta di attività, il cui elenco è meramente esemplificativo, per cui il legislatore ha effettuato una presunzione di esistenza di rischi di corruzione a causa della tipologia di interessi ad essi sottesi.

In particolare, come poi di specificherà nella sezione 4.3 "Identificazione del rischio: le Aree di Rischio e i processi", sono i procedimenti attinenti alle seguenti macro aree che, obbligatoriamente, devono essere sottoposte alla valutazione da parte delle Amministrazioni ai fini della redazione del Piano Triennale:

- ❖ acquisizione e progressione di personale;
- ❖ affidamento di lavori, servizi e forniture;
- ❖ provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato per il destinatario;
- ❖ provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato per il destinatario.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, con la delibera del 28 ottobre 2015 ha adottato l'aggiornamento 2015 al primo Piano nazionale anticorruzione. Tale documento insiste nell'attribuire alle aree di rischio un ruolo strategico, all'interno di ogni amministrazione, tanto da prescrivere che le precedenti "aree obbligatorie" siano denominate "aree generali" e che a queste siano aggiunte le "aree specifiche", in relazione alla tipologia dell'amministrazione.

Le aree generali, normativamente previste, vengono incrementate con l'aggiunta degli ambiti di cui al paragrafo 4.

Sulla base delle indicazioni fornite dalla richiamata delibera, nonché delle "*Linee guida sull'applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla Legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*", di cui alla delibera A.N.A.C. n. 403 del 13 aprile 2016, l'U.S.R., quindi, con riferimento alle "attività a rischio" richiamate nel comma 16 della Legge 190/2012, continuerà la definizione della aree e dei processi in esse contenuti, avendo cura affinché ciò sia l'esito di un processo più ampio che veda il coinvolgimento degli A.T.S., le Istituzioni Scolastiche, enti e stakeholder.

3.2 La Legge 190/2012

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

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

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

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

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

1.1 in primo luogo, l'aggiornamento è stato imposto dalle novelle normative intervenute successivamente all'approvazione del P.N.A. In particolare, il riferimento è al DL 90/2014 (convertito dalla Legge 114/2014) il cui articolo 19 comma 5 ha trasferito all'A.N.A.C. tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla Legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica;

1.2 la delibera A.N.A.C. n. 12/2015 è pure conseguente ai risultati dell'analisi del campione di 1.911 piani anticorruzione 2015-2017 svolta dall'Autorità, dalla quale analisi ricava che "la qualità dei P.T.P.C. è generalmente insoddisfacente";

1.3 infine, l'aggiornamento del P.N.A. 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 (P.T.P.C.).

3.3 Il contesto normativo di riferimento

Il quadro normativo definisce il complesso delle regole che devono essere seguite nel corso della stesura del P.T.P.C. I contenuti della normativa nazionale evidenziano una forte coerenza in termini di impianto con quelle che sono le strategie indicate dalle istituzioni internazionali, come risulta evidenziato nell'ambito nel recente rapporto elaborato dall'O.E.C.D. sulla situazione dell'Italia.

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

- Legge 6 novembre 2012, n. 190 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione;
- D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 – Riordino della disciplina riguardate gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni;
- D. Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 – Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'art. 1, commi 49 e 50 della Legge 6 novembre 2012, n. 90;
- D.P.R. 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;

- Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della unzione Pubblica su "Legge n. 190 del 2012 – Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione";
- Delibera A.N.A.C. del 1 settembre 2013, n. 72 – Approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) e l'Allegato P.N.A.;
- Delibera A.N.A.C. del 28 ottobre 2015, n. 12 – Aggiornamento 2015 al P.N.A. e relativo Allegato Aggiornamento 2015 al P.N.A.;
- Delibera A.N.A.C. del 13 aprile 2016, n. 430 – 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 (pubblicata il 22 aprile 2016);
- Decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del 29 gennaio 2016, n. 37 _ Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione 2016/2018 del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e dell'Allegato P.T.P.C. del M.I.U.R.;
- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;
- Decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 18 dicembre 2014, n. 922 - Organizzazione e compiti degli uffici di livello dirigenziale non generale istituiti presso l'Ufficio scolastico regionale per la Sardegna;
- Decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca dell'11 maggio 2016 n. 303 col quale si individua il Direttore Generale dell'U.S.R. per la Sardegna quale Responsabile della Prevenzione della Corruzione per tutte le istituzioni scolastiche della Sardegna di rispettiva competenza territoriale.

3.4 Il contesto esterno e interno

3.4.1 Il contesto esterno

3.4.1.1 Il quadro istituzionale

L'attività dell'U.S.R. per la Sardegna è orientata alla realizzazione di un percorso funzionale indirizzato alla salvaguardia e alla valorizzazione del sistema scolastico sardo, all'interno delle linee unitarie dettate dal Ministero dell'Istruzione . Nel perseguimento del proprio obiettivo istituzionale, l'U.S.R. per la Sardegna interagisce con tutti i soggetti a vario titolo interessati: Amministrazioni locali, uffici territoriali dell'U.S.R., istituzioni scolastiche, imprese, associazioni di categoria, parti sociali e consumatori, associazione ed enti operanti nel campo della formazione, nel rispetto dei diversi ruoli e delle differenti competenze.

L'analisi del contesto specifico può infatti realizzarsi, infatti, attraverso l'esame degli stakeholder, intesi come i soggetti che contribuiscono alla realizzazione della missione istituzionale, e che perciò sono in grado di influenzare il raggiungimento degli obiettivi dell'U.S.R. per la Sardegna, ma anche come i soggetti interessati alle attività dell'amministrazione senza poterle "influenzare".

Degli stakeholder fanno dunque parte sicuramente, come già accennato, le istituzioni scolastiche, le università e gli enti di ricerca, nonché, in generale, tutti gli utenti, attuali o potenziali, e i dipendenti, ma anche altre amministrazioni pubbliche o la collettività, incluso le istituzioni pubbliche di vario livello, i gruppi organizzati quali associazioni di utenti o cittadini, associazioni di categoria, sindacati, oppure gruppi non organizzati (imprese, enti non profit, cittadini e collettività, mass media). Va evidenziato che spesso gli

stakeholder sono potenziali partner dell'amministrazione e la loro analisi può consentire di mettere a fuoco opportunità di collaborazione e di sviluppo di strategie comuni. Si tratta di eseguire una mappatura degli stakeholder esterni.

In Sardegna erano esistenti, al 31/12/2015, 377 comuni distribuiti in 8 province:

COMUNI della SARDEGNA	
Cagliari	71
Sassari	66
Nuoro	52
Oristano	88
Olbia Tempio	26
Carbonia Iglesias	23
Medio Campidano	28
Ogliastra	23
TOTALI	377

Tale sistema istituzionale è stato modificato dalla Legge Regionale 4 febbraio 2016, n. 2 di "Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna" con la quale è stata istituita la "città metropolitana," di Cagliari che, oltre al Comune di Cagliari, comprende i seguenti comuni: Assemini, Capoterra, Elmas, Monserrato, Quartu Sant'Elena, Quartucciu, Selargius, Sestu, Decimomannu, Maracalagonis, Pula, Sarroch, Settimo San Pietro, Sinnai, Villa San Pietro e Uta. Tale nuova entità subentra alla Provincia di Cagliari.

Sono state anche ristrutturare le circoscrizioni territoriali delle province della Regione, riportandosi alla situazione precedente la legge regionale 12 luglio 2001, n. 9 che istituì le province di Carbonia-Iglesias; del Medio Campidano; dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio.

Per ciò attiene la "Struttura organizzativa del Sistema Regione..." quale "...risultato del processo di riorganizzazione di tutta la struttura regionale che ha preso avvio con la Legge regionale n.24 del 25 novembre 2014 - Disposizioni urgenti in materia di organizzazione della Regione...", si rinvia al Piano triennale per la prevenzione della corruzione 2016/2018 della Regione Autonoma della Sardegna, Allegato alla Delib.G.R. n. 8/8 del 19.2.2016

3.4.1.2 Il quadro socio-economico

Il sistema socio-economico-istituzionale della Sardegna contempla la presenza di molteplici soggetti che vanno: dalle Istituzioni della Regione Autonoma Sardegna, sia come organismi generali che settoriali, in special modo nel settore dell'istruzione della formazione, all'ANCI e all'UPI, alle articolazioni locali dello Stato nei suoi vari Ministeri, dalle Università di Cagliari e Sassari, alle OO.SS. dei lavoratori (CGIL, CISL e UIL, UGL e loro categorie nel mondo della scuola e della formazione specie quelle firmatarie dei contratti nazionali), dalle Associazioni datoriali come Confindustria, Confapi, CNA, Associazioni della Cooperazione, Italia Nostra, WWF, Legambiente e Gruppo di Intervento Giuridico, Enti di Promozione sportiva e Federazioni Sportive affiliate.

Il quadro macroeconomico della Sardegna è contrassegnato da un Prodotto Interno Lordo pari al 75,3% della media nazionale e al 64% del Centro Nord, laddove il reddito per abitante è pari al 72% di quello medio europeo: la Sardegna è tra le regioni più povere d'Europa, su 276 regioni europee figura al 206^{esimo} posto.

Il sistema delle imprese è caratterizzato da dimensioni molto ridotte, 2,8 addetti per azienda: la quota di microimprese è pari al 97% del totale, dando luogo al fenomeno del sottodimensionamento e della frammentazione delle attività produttive, specie nel comparto industriale. I principali settori di attività, basandosi sulla consistenza numerica delle imprese sono quello agricolo e agroalimentare, di alcune attività commerciali, dell'edilizia, servizi turistici di alloggio e ristorazione, seppure ancorata alla stagionalità dei

flussi. Tuttavia, specie i settori più consistenti, agricolo e attività collegate al turismo, sono ben lungi dall'esprimere il loro potenziale contribuendo ben poco alla creazione di valore aggiunto. Rilevante il gap sul versante energetico, quello dei trasporti e delle infrastrutture di rete e il *digital divide*, ovvero il divario esistente tra chi ha accesso effettivo alle tecnologie dell'informazione (in particolare personal computer e internet) e chi ne è escluso, in modo parziale o totale.

L'enorme fenomeno dell'abbandono e della dispersione scolastici, i bassi livelli di istruzione e formazione si nutrono di questi dati: solo il 17,4% ha conseguito una laurea, rispetto all'obiettivo Europa 2020 del 40%; il 23,5% è il tasso di dispersione scolastica, uno dei più alti d'Italia e più del doppio rispetto a quello europeo del 10%; gli adulti impegnati in formazione (Life Long Learning) sono il 10,7%, buono nel contesto italiano, rispetto al 15% richiesto dall'Europa; rilevante la percentuale dei NEET (Not in Education, Employment or Training). Scarsi gli investimenti in innovazione e ricerca (R & S): lo 0,76% del PIL rispetto all'obiettivo europeo del 3%, con la spesa davvero molto limitata del settore privato. Evidente l'ulteriore gap della Sardegna sul versante del cosiddetto "capitale umano" che non può così propriamente definirsi una fattore di crescita e sviluppo. Nell'ambito dell'educazione, istruzione e formazione merita segnalare l'importanza della "questione lingua" in una Regione che anche a livello di pubblica amministrazione persegue la "Promozione e valorizzazione della cultura e della lingua della Sardegna"

Sul fronte del lavoro si registra un tasso di disoccupazione del 17,4%, con forti differenziazioni tra le province sarde; l'inversione e la sua conseguente riduzione ha il fattore trainante nella componente femminile con alto titolo di studio, nonostante permanga ancora il differenziale di genere. I disoccupati sardi sono soprattutto uomini con basso titolo di studio. Sconfortante la quota di occupati nei settori high-tech, creando ulteriori problemi al trasferimento delle conoscenze dalle università e centri di ricerca al territorio, confermato dalla forte resistenza del sistema imprese all'adozione di nuovi modelli organizzativi e nuovi modelli di comunicazione.

Va anche evidenziato il quadro emergente dagli indicatori specifici riguardanti la povertà relativa e assoluta: in Sardegna l'incidenza è del 15,1% rispetto al 10,4% a livello nazionale. Vi rientrano i poveri "cronici" e quelli "inattesi" come gli espulsi dal mondo del lavoro, emerge il fenomeno degli "working poor" che "faticano ad arrivare alla fine del mese". Emerge ancor più nettamente la strettissima correlazione tra livelli insufficienti di istruzione e formazione, bassa scolarizzazione e forte esposizione ai fenomeni di vulnerabilità socio-economica.

Emerge un quadro di debolezza dei servizi pubblici essenziali e della pubblica amministrazione, anche per le politiche di contenimento della spesa, rispetto alle necessità e alle richieste del territorio, considerato nei suoi vari segmenti e attori, sui procedimenti amministrativi, sul c.d. "open government", in ordine alle nuove tecnologie.

E' significativo il quadro delineato, cui si rinvia, in termini di "comportamenti illeciti e di *mala gestio* della cosa pubblica", contenuto nella Relazione di "inaugurazione dell'anno giudiziario 2016" a cura del Procuratore Regionale della Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale per la Sardegna.

Importante altresì il richiamo al PTCP 2016 della Regione Sardegna, anche per l'analisi del contesto esterno, con i dati "...demografici, occupazionali, inerenti al reddito, agli indici di nascita o "mortalità" delle imprese e gli indicatori di bilancio che le caratterizzano", nonché quelli relativi ai "...delitti contro la pubblica amministrazione ...", specie nel punto in cui, nel dare atto che "... Il quadro che emerge mostra dei dati che rivelano il protrarsi di una crisi economica..." sottolinea che ciò "...determina conseguentemente ambiti ancora significativi di disagio sociale...." e che "... Questa criticità genera un senso di insicurezza e di

precarietà nelle zone del territorio isolano che soffrono tale condizione e produce un diffuso malessere che talvolta favorisce il verificarsi di comportamenti non improntati all'integrità...".

3.4.2 Il contesto interno

3.4.2.1 Struttura, ruolo e funzioni dell'U.S.R. per la Sardegna

Come previsto dal D. M. del M.I.U.R. del 18 dicembre 2014, n. 922 "l'Ufficio scolastico regionale per la Sardegna..., di livello dirigenziale generale, con sede in Cagliari è organizzato in uffici dirigenziali di livello non generale per funzioni e per articolazioni sul territorio con compiti di supporto alle scuole, amministrativi e di monitoraggio, in coordinamento con le direzioni generali competenti del Ministero....L'U.S.R. opera nel rispetto delle norme e dei principi generali che regolano le pubbliche amministrazioni e delle specifiche norme di settore, anche con riferimento alla trasparenza amministrativa, alla valutazione della performance e alla digitalizzazione dei procedimenti amministrativi".

3.4.2.2 L'organizzazione dell'U-S.R. per la Sardegna

3.4.2.2.1 Organigramma

DIRETTORE GENERALE				
VICE DIRETTORE GENERALE				
SEGRETERIA - 3 AREA II - (Assistente) Supporto alle attività del Direttore Generale. Agenda telefonica del Direttore Generale. Varie				
UFFICIO I (Affari generali. Risorse umane. Rapporti con la Regione. Ordinamenti scolastici. Formazione)	UFFICIO II (Risorse Finanziarie. Acquisti, economato e consegnatario)	UFFICIO III (Dirigenti Scolastici. Reclutamento personale scuola. Affari Legali)	UFFICIO IV (Scuole non statali. Esami di Stato. Politiche per gli studenti. Edilizia Scolastica.)	UFF. ISPETTIVO DIRIG. TECNICI

UFFICIO I	
I UNITA'OPERATIVA AFFARI GENERALI – RAPPORTI CON LA REGIONE – ORDINAMENTI SCOLASTICI – FORMAZIONE	
AFFARI GENERALI Responsabile Procedimento	2 Area 3 – F1 (Funz. Amm.vo/Giurid. Contabile)
RAPPORTI CON LA REGIONE - ORDINAMENTI SCOLASTICI (POSTICOMUNE E DI SOSTEGNO) – FORMAZIONE - VARIE Responsabile Procedimento	Area 3 – F1 (Funz. Amm.vo/Giurid. Contabile)
	Area 3 – F4 (Funz. Amm.vo/Giurid. Contabile)
	Area 2 – F2 (Assistente)
	4 Docenti utilizzati per l'autonomia scolastica
ORDINAMENTI SCOLASTICI (INSEGNANTI DI RELIGIONE) – MONITORAGGI – VARIE	2 Area 3 – F4 (Funz. Amm.vo/Giurid. Contabile)
	1 Area 2 – F2 (Assistente)
II UNITA'OPERATIVA RISORSE UMANE – PROTOCOLLO, CORRISPONDENZA e CENTRALINO	
RISORSE UMANE Responsabile Procedimento	Area 3 – F1 (Funz. Amm.vo/Giurid. Contabile)
	Area 2 – F5 (Assistente)
	Area 2 – F2 (Assistente)
	Docente utilizzata
	2 Area 3 - F1 (Funz. Amm.vo/Giurid. Contabile)
PROTOCOLLO, CORRISPONDENZA E CENTRALINO Responsabile del procedimento	Area 3 – F1 (Funz. Informat. – Statistico)
	2 Area 2 – F2 (Assistente)
	Area 1 – F3 (Ausiliario)
	Docente utilizzato
	Area 2 – F2 (Centralinista)

UFFICIO II	
RISORSE FINANZIARIE Responsabile Procedimento	Area 3 – F4 (Funz. Amm.vo/Giuridico Contabile)
ACQUISTI, ECONOMATO E CONSEGNETARIO Responsabile Procedimento	Area 3 - F1 (Funz. Amm.vo/Giuridico Contabile)
	2 AREA 2 - F2 (Assistente)

UFFICIO III	
DIRIGENTI SCOLASTICI Responsabile Procedimento	Area 3 - F1 (Funz. Amm.vo/Giuridico Contabile)
RECLUTAMENTO PERSONALE SCUOLA Responsabile Procedimento	Area 3 - F1 (Funz. Amm.vo/Giuridico Contabile)
PROCEDURE ABILITANTI ALL'INSEGNAMENTO IN RACCORDO CON LE UNIVERSITA' Responsabile Procedimento	Area 3 - F1 (Funz. Amm.vo/Giuridico Contabile)
AFFARI LEGALI Responsabile Procedimento	2 Area 3 - F1 (Funz. Amm.vo/Giurid.o Contabile)
Responsabile Procedimento	Area I – F3 (Ausiliario)

UFFICIO IV	
SCUOLE NON STATALI EDILIZIA SCOLASTICA Responsabile Procedimento	Area 3 – F1 (Funz. Amm.vo/Giuridico Contabile)
ESAMI DI STATO - DIRITTO ALLO STUDIO - POLITICHE SOCIALI PER GLI STUDENTI - EDUCAZIONE MOTORIA E SPORTIVA	Area 2 – F5 (Assistente)
POLITICHE NAZIONALI PER GLI STUDENTI	Area II – F3 (Assistente)
	3 Docenti utilizzati per l'autonomia scolastica

UFFICIO ISPETTIVO U.S.R. SARDEGNA	
DIRIGENTI TECNICI	1 COORDINATORE GENERALE DIRIGENTI T.
	1 DIRIGENTE T. COORDINATORE Posiz. C
	3 DIRIGENTI T. Posiz. D

UFFICIO V Ambito Territoriale Scolastico di Cagliari	UFFICIO VI Ambito Territoriale Scolastico di Sassari	UFFICIO VII Ambito Territoriale Scolastico di Nuoro	UFFICIO VIII Ambito Territoriale Scolastico di Oristano
--	--	---	---

3.4.2.2.2 Organico del personale

U.S.R. per la SARDEGNA						
Direttore Generale		Dirigenti			Dirigenti Tecnici	
1		2			5	
Area I	Area II	Area III	Comandati	utilizzati/		Doc. Inidonei
1	8	10	Area II	Ata	docenti ex L. 448/98	2
			5	1	5	
40						

UFFICIO V (A. T. S. di Cagliari)	UFFICIO VI (A.T.S. di Sassari)	UFFICIO VII (A.T.S. di Nuoro)	UFFICIO VIII (A.T.S. di Oristano)	
1	1	1	1	Dirigenti
	1	1	1	Area I
14	7	16	11	Area II
14	4	5	4	Area III

2 Ar.III	3 Ar. II	3 Ar. II	2 Ar. II	Comand.
8	2		3	Doc. Inidonei
1	1	1	1	Doc. ex L. 448/98
10	8	4	2	Dsga/A.A: Utilizz.
4	1			C.S: Utilizz.
1	1	1	1	Coord. Ed. Fis.
55	29	32	26	Totale
142				Tot. Generale

3.4.2.3 I dati conoscitivi inerenti il sistema amministrativo scolastico di competenza dell'U.S.R. per la Sardegna

Sono da considerare tutti gli atti, provvedimenti e operazioni coi quali l'U.S.R. per la Sardegna ha assunto decisioni e operato concretamente in ordine a:

1. organizzazione dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Sardegna;
2. attribuzione degli incarichi ai Dirigenti Scolastici del ruolo regionale della Sardegna;
3. determinazione organici delle istituzioni scolastiche della Sardegna;
4. gestione assunzioni di personale a tempo indeterminato e determinato;
5. disposizione delle mobilità di vario tipo o il comando e utilizzazione del personale scolastico;
6. affidamento di compiti, funzioni, incarichi e ordini a soggetti anche esterni all'amministrazione.

Si prospettano i numeri e i dati informativi che possono rappresentare il reale contesto dell'Ufficio Scolastico Regionale della Sardegna.

3.4.2.3.1 Il sistema scolastico della Sardegna

La Sardegna è contrassegnata dalla bassa densità del suo popolamento, 69 abitanti per km², pari a circa un terzo della media nazionale, che vale a differenziarla nettamente dalla maggior parte delle regioni italiane. Tale densità si abbassa drasticamente nelle cosiddette "zone interne" dove i valori scendono addirittura a 30 abitanti per km².

	Provincia/Città Metropolitana	Popolazione residenti	Superficie km ²	Densità abitanti/km ²	Numero Comuni
	CA Cagliari	561.925	4.570,41	123	71
2.	CI Carbonia-Iglesias	127.857	1.499,71	85	23
3.	SS Sassari	334.715	4.285,91	78	66
4.	VS Medio Campidano	100.141	1.517,34	66	28
5.	OR Oristano	162.643	3.034,25	54	88
6.	OT Olbia-Tempio	159.950	3.406,18	47	26
7.	NU Nuoro	158.413	3.931,68	40	52
8.	OG Ogliastra	57.642	1.854,55	31	23
Totale		1.663.286	24.100,02	69	377

Questa distribuzione sul territorio, con i connessi problemi di presenza dei servizi pubblici e della mobilità, comporta seri problemi nella definizione e implementazione di un sistema scolastico adatto al territorio e conforme alle indicazioni ordinamentali dettate dalla Stato e dalla Regione, nel rispetto delle reciproche competenze.

La garanzia di un'offerta formativa di qualità ed equilibrata su tutto il territorio regionale, nei vari ordini e gradi di istruzione, intesa come un dimensionamento scolastico strategico (adeguati modelli organizzativi di autonomie scolastiche e punti di erogazione del servizio scolastico) necessita di una governance unitaria ad opera dei vari soggetti che a vario titolo si occupano dell'istruzione in Sardegna: U.S.R. per la Sardegna, nelle sue varie articolazioni, Regione Autonoma della Sardegna, Enti locali, Enti ed Agenzie dei grandi servizi di supporto, anche al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni nocive di competenze, stabilire opportune sinergie di sforzi e risorse. Basti pensare alle opportunità e ai problemi inerenti il tema dei trasporti, dell'edilizia scolastica, delle attrezzature, degli spazi e luoghi formativi, delle reti e dei poli, delle istituzioni convittuali, della formazione professionale, dell'inclusione scolastica.

L'offerta formativa si qualifica come scuola dell'infanzia il più diffusa possibile, anche a mente della legge n. 62/2000, una scuola primaria e secondaria di 1° grado che anche con opportune unioni territoriali non costringa a forme di pendolarismo eccessivo e una scuola secondaria di 2° grado con la presenza di specifici indirizzi di istruzione coerenti con la domanda delle famiglie, con la vocazione dei diversi territori, con la programmazione economica e strutturale che si intende fare su una determinata area o bacino, una educazione degli adulti coi CPIA rinnovati.

L'U.S.R. per la Sardegna con la propria organizzazione di cui al punto 3.4.2.2. "L'organizzazione dell'U.S.R. per la Sardegna" e l'insieme dei provvedimenti, atti ed operazioni di cui al punto 3.4.2.3. "I dati conoscitivi inerenti il sistema amministrativo scolastico di competenza dell'U.S.R. per la Sardegna" persegue in termini equi, omogenei, nel rispetto delle specificità locali, una efficiente ed efficace gestione del sistema scolastico in Sardegna.

L'U.S.R. per la Sardegna sviluppa una grande sinergia con le linee di azione della Regione Autonoma della Sardegna, anche di recente implementazione, come Iscol@, "Agenda Digitale della Sardegna" e "Progetto Scuola Digitale" orientate alla lotta contro la dispersione scolastica, al perseguimento dell'innovazione tecnologica, al supporto delle autonomie scolastiche e alla configurazione di un sistema formativo scolastico sardo efficiente ed efficace.

L'U.S.R. per la Sardegna è fortemente impegnato nella implementazione delle linee di azione inerenti la valutazione delle istituzioni scolastiche, con opportune misure di accompagnamento, anche di tipo organizzativo.

3.4.2.3.1.1 Scuole Statali

3.4.2.3.1.1.1 Ambiti Territoriali per la Definizione Ruoli Regionali del Personale docente

Il Sistema Scolastico Sardo, ai sensi della Legge n. 107/2015, è stato suddiviso in Ambiti Territoriali con D.D.G. Prot. n. 3479 del 16.03.2016.

Ai fini della definizione dei ruoli regionali del personale docente, a decorrere dall'anno scolastico 2016/2017 il territorio della Regione Sardegna è suddiviso nei seguenti 10 Ambiti Territoriali:

Ambiti Territoriali	
Ambito n. 1	Sassari – Alghero
Ambito n. 2	Gallura – Goceano
Ambito n. 3	Nuoro – Marghine – Baronia - Barbagia
Ambito n. 4	Ogliastra
Ambito n. 5	Oristano Nord

Ambito n. 6	Oristano Sud
Ambito n. 7	Medio Campidano – Carbonia – Iglesias
Ambito n. 8	Sud Sardegna
Ambito n. 9	Città Metropolitana Est
Ambito n. 10	Città Metropolitana Ovest

E' applicato il criterio per cui, per ciascuna istituzione scolastica sono ricompresi nel medesimo ambito i plessi e le sedi e/o sezioni staccate di pertinenza, anche se collocate in comuni diversi.

Il decreto riporta in allegato (All. n. 2) l'elenco delle istituzioni scolastiche (sedi principali) con indicazione dei territori comunali di appartenenza, nonché dei territori comunali nei quali sono presenti plessi, sedi staccate e/o associate a quelle principali, con indicazione della popolazione scolastica calcolata in base ai dati dell'Organico di Fatto dell'anno scolastico 2015/2016.

La legge 107/2015 prefigura una nuova organizzazione sul territorio e una nuova gestione delle risorse valorizzando sinergicamente l'autonomia scolastica e quella collaborazione e condivisione propositiva, che si riconosce alla forma organizzativa della rete.

Per questa ragione l'U.S.R. per la Sardegna è impegnato nella costituzione delle reti di ambito, con lo scopo di riunire stabilmente tutte le scuole statali e paritarie in ogni ambito territoriale individuato, al fine di condividere aspetti organizzativi e gestionali comuni, inerenti la valorizzazione delle risorse professionali, la formazione e la gestione di funzioni e attività amministrative, secondo una logica di maggiore efficienza ed efficacia dei processi, di utilizzo delle risorse, di garanzia di diritti e di maggiori e migliori opportunità.

3.4.2.3.1.1.2 Autonomie Scolastiche

AUTONOMIE SCOLASTICHE A.S. 2015/2016										
PROV.	CONVITTI	DIREZIONI DIDATTICHE	ISTITUTI COMPENSIVI	SCUOLE SEC.DI 1° GRADO	SCUOLE SECONDARIE DI 2° GRADO					EDIFICI
					LICEI/IST. ARTE/MAGISTR.	IST.PROFESS.	IST. TECNICI	I.I.S.	C.P.I.A.	
CA	1	11	62	5	13	5	7	17	2	718
SS	1	8	39	4	9	2	4	12	0	597
NU	0	0	35	0	6	1	3	9	1	399
OR	0	0	16	0	2	0	1	5	0	219
TOT.	2	19	152	9	30	8	15	43	3	1933
TOTALI	281									

3.4.2.3.1.1.3 Organico Dirigenti Scolastici

DIRIGENTI SCOLASTICI DI RUOLO 2015/2016						
PROV.	DIREZIONI DIDATTICHE	SC. SECOND. 1° GRADO	ISTITUTI COMPENSIVI	SC. SECOND. 2° GRADO (anche Glob./C.p.I.A.)	CONVITTI	TOTALE
CA	11	7	58	40	1	118
SS	8	0	35	30	1	74
NU	0	0	25	19	0	44
OR	0	0	15	7	0	22
TOTALE						258

3.4.2.3.1.1.4 Organico Docenti, Sezioni e Classi, Alunni

DOCENTI TITOLARI 2015/2016					
PROV.	INFANZIA	PRIMARIA	SEC. DI 1° GRADO	SEC. DI 2° GRADO	TOTALE

CA	1.245	2.954	2.186	3.610	9.995
SS	852	2.009	1.380	2.200	6.441
NU	476	1.025	677	1312	2.590
OR	258	614	450	764	2.086
TOTALE	22.012				

ALUNNI – CLASSI – ORGANICO 2015/2016					
PROVINCIA	ALUNNI	CLASSI	TOT. POSTI NORMALI	ALUNNI PORT. HAND. (nel totale alunni)	TOT. POSTI SOSTEGNO
Cagliari	93.279	4.802	8.310	2.584	2.137
Nuoro	33.803	1.868	3.402	594	475
Oristano	18.751	1.043	1.732	580	456
Sassari	63.698	3.171	5.570	2.135	1.364
Totale	209.531	10.884	19.014	5.893	4.432

INFANZIA ALUNNI – CLASSI – ORGANICO 2015/2016					
PROVINCIA	ALUNNI	SEZIONI	POSTI	ALUNNI PORT. HAND.	TOT. POSTI SOSTEGNO
Cagliari	12497	569	1123	205	206
Nuoro	5062	255	509	48	46
Oristano	2286	119	238	54	52
Sassari	8768	393	774	156	152
Totale	28613	1336	2644	463	456

PRIMARIA ALUNNI – CLASSI – ORGANICO 2015/2016							
PROVINCIA	ALUNNI	DI CUI A TEMPO PIENO	CLASSI	DI CUI A TEMPO PIENO	TOTALE POSTI NORMALI	ALUNNI PORT. HAND.	POSTI INTERI SOSTEGNO
Cagliari	28855	8636	1577	471	2374	841	716
Nuoro	10071	4845	595	294	988	180	140
Oristano	5635	661	346	33	481	163	141
Sassari	19772	8290	1034	429	1623	666	461
Totale	64333	22432	3552	1227	5466	1850	1458

SC: SEC. DI 1° GRADO ALUNNI – CLASSI – ORGANICO 2015/2016							
PROVINCIA	ALUNNI	DI CUI A TEMPO PIENO	CLASSI	DI CUI A TEMPO PIENO	TOTALE POSTI NORMALI	ALUNNI PORT. HAND.	TOTALE POSTI SOSTEGNO
Cagliari	19084	4144	997	244	1860	703	555
Nuoro	6480	4211	364	245	716	147	112
Oristano	3837	395	220	25	383	154	110
Sassari	12810	1282	651	77	1189	648	361
Totale	42211	10032	2232	591	4148	1652	1138

SC. SEC. DI 2°GRADO ALUNNI – CLASSI – ORGANICO 2015/2016					
PROVINCIA	ALUNNI	CLASSI	TOTALE POSTI NORMALI	ALUNNI PORT. HAND.	TOTALE POSTI SOSTEGNO
Cagliari	32843	1659	2953	835	646

Nuoro	12190	654	1189	219	169
Oristano	6993	358	630	209	149
Sassari	22348	1093	1984	665	388
Totale	74374	3764	6756	1928	1352

3.4.2.3.1.1.5 Organico Personale A.T.A.

PERSONALE A.T.A. ORGANICO 2015/2016						
PROV.	D. dei S. G. e A.	ASS. AMM.	ASS. TECNICI	COLL. SCOLASTICI	CUOCHI/INFERM./GUARDAROB. ADD. AZ. AGR.	TOT.
CA	121	611	265	1862	26	
SS	77	406	165	1311	57	
NU	52	259	72	858	13	
OR	23	135	50	443	18	
TOTALE	273	1411	552	4474	114	

3.4.2.3.1.2 Scuole Private

SCUOLE PRIVATE 2015/2016								
PROV.	INFANZIA				PRIMARIA			
	SCUOLE	SEZIONI	ALUNNI	DOCENTI	SCUOLE	CLASSI	ALUNNI	DOCENTI
CA	130	277	5865	331	18	96	1791	115
SS	63	155	3237	163	6	27	486	32
NU	25	60	1181	68	0	0	0	0
OR	33	57	1148	70	1	5	125	10

SCUOLE PRIVATE 2015/2016									
PROV.	SEC. DI 1° GRADO				SEC. DI 2° GRADO				TOTALI
	SCUOLE	CLASSI	ALUNNI	DOCENTI	SCUOLE	CLASSI	ALUNNI	DOCENTI	
CA	6	27	606	0	16	67	718	0	
SS	0	0	0	0	14	49	258	0	
NU	0	0	0	0	3	9	90	0	
OR	0	0	0	0	0	0	0	0	

4 LA GESTIONE DEL RISCHIO

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

Il P.N.A., 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, per quanto attiene alla 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 P.N.A., 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 P.T.P.C. quale strumento di programmazione, di gestione del rischio di corruzione e definizione delle modalità operative di implementazione del sistema.

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

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



4.1 La gestione del rischio: processo e approccio metodologico

Il percorso metodologico seguito sarà quello indicato nel P.N.A. 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:

- 1) analisi del contesto; 2) la valutazione del rischio e 3 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 P.T.P.C. 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.

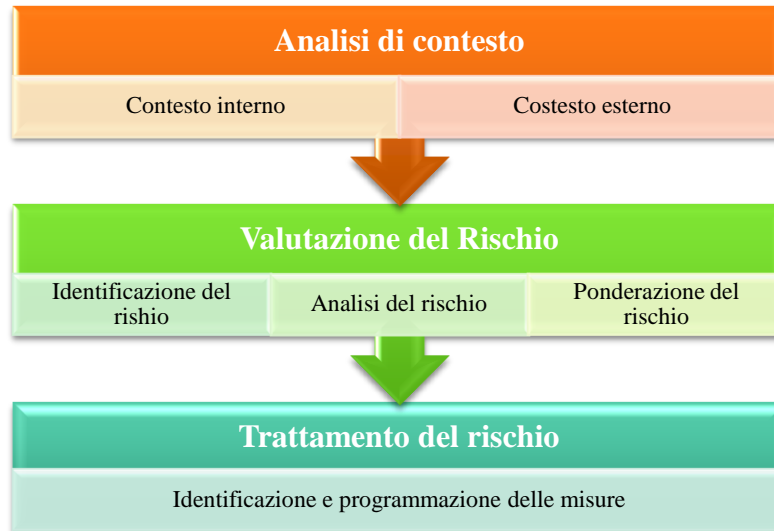
Nel diagramma sotto riportato è rappresentata la tempistica di esecuzione delle fasi. A dicembre 2016 la prevista relazione annuale renderà lo stato di attuazione del sistema di gestione del rischio nonché delle misure di prevenzione e delle altre azioni volte alla prevenzione della corruzione, così come individuate e definite nel P.T.P.C. La relazione è finalizzata a soddisfare le esigenze di accountability (tramite la sua pubblicazione sul sito istituzionale e attraverso altre azioni volte a rendere accessibile e trasparente quanto realizzato) ed anche 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 NELL’U.S.R. PER LA SARDEGNA

	2016								2017	2018
	Mag	Giu	Lug	Ago	Set	Ott	Nov	Dic		
Analisi del contesto										
Mappatura attività e 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 P.N.A. ha il fine prioritario di 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 Delibera del 28 ottobre 2015, n. 12 di aggiornamento del P.N.A., l'Autorità ha stabilito che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne.

L'analisi del **contesto esterno** ha come obiettivo quello di evidenziare le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione scolastica opera con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche nel territorio che possano agevolare 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.

Tali analisi peraltro fanno esplicito riferimento al punto 3.4 "Il contesto esterno e interno" e ai suoi paragrafi subordinati.

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

La mappatura assume carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. L'effettivo svolgimento della definitiva mappatura, a regime, deve risultare nel P.T.P.C. L'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la

formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell'analisi complessiva. L'obiettivo è che l'U.S.R. e, quindi, le istituzioni scolastiche realizzino la mappatura di tutti i processi entro il 2017.

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

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

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

Come già accennato nella sezione 3.1. "L'oggetto del sistema di prevenzione della corruzione. Il concetto di corruzione nella disciplina della L. 190/2012", sono previste una serie di attività per le quali esiste una sorta di presunzione di esistenza del rischio corruzione.

In particolare, l'articolo 1, comma 9, considera la gestione di taluni procedimenti tra le attività a più elevato livello di rischio di corruzione. Tali procedimenti corrispondono, nel Piano Nazionale Anticorruzione, a quattro macro aree che, obbligatoriamente, devono essere sottoposte alla valutazione da parte delle Amministrazioni, ai fini della redazione del Piano Triennale.

LE AREE DI RISCHIO INDIVIDUATE DAL P.N.A.

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

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

ULTERIORI AREE DI RISCHIO INDIVIDUATE DALL'AGGIORNAMENTO 2015 AL P.N.A.

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

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

Relativamente al comparto scuola, le 4 macro aree del P.N.A. sono, esemplificativamente, dettagliabili come nelle successive tabelle contenenti una serie di rischi specifici e di misure ulteriori di prevenzione. Ciò si aggiunge al contenuto degli Allegati 3 e 4 al P.N.A. relativamente all'AREA B – Affidamento lavori, servizi

e forniture i cui processi sono identici per tutte le amministrazioni⁵ (Aggiornamento 2015 al P.N.A., Parte speciale, sez. I - Contratti pubblici, di cui alla delibera A.N.A.C. n. 12 del 28 ottobre 2015).

4.4 La mappatura dei processi e il Registro dei Rischi

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

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

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

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

Secondo le indicazioni del P.N.A. la mappatura dei processi deve essere effettuata per le singole aree di rischio definite. Viene riportata nel presente Piano una prima elencazione non esaustiva.

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

Individuato il processo, nell’esplicitare le fasi in cui questo si articola, un ulteriore approfondimento sarà diretto ad individuare il momento e il possibile evento al verificarsi del quale si determina il fenomeno corruttivo, così da procedere ad una tipizzazione dei rischi corruttivi nel MIUR 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 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

⁵ Si evidenzia che l’elencazione non ha carattere esaustivo, si riferisce alle misure ulteriori ed ha l’obiettivo di supportare l’attività del responsabile della prevenzione, dei dirigenti e dei referenti nella fase di valutazione dei rischi caratteristici del comparto scuola. Resta inteso che anche per le istituzioni scolastiche deve essere compiuta la valutazione del rischio relativamente a tutte le aree comuni obbligatorie di cui all’Allegato 2 al P.N.A., debbono essere introdotte ed implementate le misure di prevenzione obbligatorie e, pertanto, valgono comunque le indicazioni contenute nel P.N.A. in quanto compatibili.

corruttivo, approccio che permette non solo di agire in modo mirato, ma anche di valutare l'efficacia della misura adottata. L'efficacia verrà espressa in termini di "capacità di incidere sulla causa".

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

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 inerente portandolo ad un livello di rischio residuo ritenuto accettabile. Nello specifico, come anche previsto dal P.N.A., la distinzione è operata tra misure "obbligatorie" e misure "ulteriori".

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

Con riferimento alle misure ulteriori si tratta, in particolare, di misure che, pur non discendendo da un obbligo normativo, vengono individuate e valutate come efficaci per ridurre il livello di rischio inerente intervenendo su una specifica modalità che consente, o agevola, la realizzazione del rischio.

Tali misure, inoltre, come indicato del P.N.A., diventano obbligatorie attraverso il loro inserimento nel presente P.T.P.C.

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

- la tempistica, con l'indicazione delle fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura. L'esplicitazione delle fasi è utile al fine di scadenzare l'adozione della misura, nonché di consentire un agevole monitoraggio da parte del R.P.C.;
- 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 persistente, tenendo conto delle azioni di risposta alle 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 a gestione del rischio deve essere svolta in riferimento ai processi amministrati in tutte le istituzioni scolastiche rientranti nella sfera di competenza di ciascun responsabile. A tal fine, il R.P.C. coinvolge i Referenti e assicura la partecipazione dei Dirigenti Scolastici del territorio. Affinché la partecipazione dei Dirigenti Scolastici sia effettiva, il R.P.C. 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 P.T.P.C. 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, come già accennato nella sezione 4.1. "La gestione del rischio: processo e approccio metodologico".

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

5 MISURE GENERALI FINALIZZATE ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Le misure di prevenzione possono essere definite obbligatorie quando debbono necessariamente essere poste in essere dall'Amministrazione che, ove la legge lo permetta, ha esclusivamente la possibilità di definire il termine entro il quale devono essere attuate. Tale termine, quantificato all'interno del P.T.P.C., deve essere ritenuto perentorio.

Oltre alle misure obbligatorie, il P.N.A. individua le misure ulteriori riconoscendo tali quelle che, pur non essendo obbligatorie per legge sono rese tali dal loro inserimento del P.T.P.C. e le misure trasversali. Queste misure potranno essere implementate, qualora già esistenti, attraverso circolari e disposizioni interne, per cui la valutazione complessiva del rischio è la risultante anche dell'implementazione di tali misure.

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

Si fornirà, oltre ad un'esplicazione della misura stessa, ove possibile ,un'esemplificazione della modalità di attuazione.

5.1 Anticorruzione e trasparenza

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

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

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

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

Il comma 15, dell'articolo 1 Legge 190/2012, prevede che la trasparenza dell'attività amministrativa costituisca *“livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dall'articolo 117 del Costituzione”*.

Come tale la trasparenza è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione.

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

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

A norma dell'articolo 43 del D. Lgs. 33/2013, il Responsabile per la prevenzione della corruzione svolge di norma anche il ruolo di Responsabile per la trasparenza ma, come nel caso delle istituzioni scolastiche, è comunque possibile separare i due ruoli, attribuendo i compiti di Responsabile anticorruzione e Responsabile per la trasparenza a soggetti distinti.

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

Il D. Lgs. 33/2013 impone la programmazione su base triennale delle azioni e delle attività volte ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa.

A norma dell'art. 10 del D. Lgs. 33/2013 ogni amministrazione, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, adotta un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

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

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

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

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

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

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, nell'ambito della predisposizione del P.T.P.C., cura anche il coordinamento per le misure di trasparenza, verificando tra l'altro attraverso i Referenti di ambito territoriale, per tutte le istituzioni scolastiche rientranti nella propria sfera di competenza che:

- sia istituita la sezione “Amministrazione trasparente”, posizionata in modo chiaramente visibile nella homepage e mantenuta costantemente aggiornata;
- sia adottato il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (P.T.T.I.).

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

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

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

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

L'Autorità nazionale anticorruzione ha ricordato che gli obblighi di collaborazione col Responsabile per la prevenzione della corruzione rientrano tra i doveri di comportamento compresi in via generale nel codice "deontologico" approvato con il D.P.R. 62/2013.

Pertanto, la violazione di tali doveri è passibile di specifiche sanzioni disciplinari.

5.2 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'A.N.A.C.

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

L'A.N.A.C. 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.

Per quanto attiene questo aspetto si dispone la seguente misura:

- 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', le informazioni prescritte in formato tabellare .XLS entro il 31 gennaio di ogni anno.

Dette informazioni in formato .XLS dovranno essere, altresì, trasmesse al Responsabile della Prevenzione della Corruzione entro e non oltre il 10 febbraio di ciascun anno all'indirizzo di posta elettronica direzione-sardegna@istruzione.it al fine di consentire il monitoraggio sull'effettivo assolvimento dell'obbligo.

5.3 Altre misure generali per le Istituzioni Scolastiche dell'U.S.R. per la Sardegna

In questa fase di predisposizione del P.T.P.C. altre misure generali per le Istituzioni Scolastiche dell'U.S.R. per la Sardegna, come previsto dal P.N.A., sono state individuate in:

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

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

5.4 Il titolare del potere sostitutivo

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

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

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

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

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

Per quanto attiene questo aspetto si dispone la seguente misura:

- ◇ ciascuna istituzione scolastica all'interno del P.T.T.I. provvederà a disciplinare il funzionamento dell'istituto del diritto di accesso civico evidenziando, altresì, che, in caso di inerzia, l'interessato potrà inviare la richiesta di pubblicazione al dirigente di ambito territoriale esplicitando per ciascuno l'indirizzo e-mail di riferimento.

5.5 Adozione di misure per la tutela del whistleblower

L'Autorità nazionale anticorruzione il 28 aprile 2015 ha approvato, dopo un periodo di “*consultazione pubblica*”, le “*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*” (Delibera A.N.A.C. del 28 aprile 2015, n. 6 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'A.N.A.C., ovvero riferisca al proprio Dirigente Scolastico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa “*essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*”.

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

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

Il P.N.A. 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 (P.T.P.C.).

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'A.N.A.C. quale soggetto destinatario delle segnalazioni;
- l'art. 19 co. 5 del DL 90/2014 ha stabilito che l'A.N.A.C. riceva “*notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del D. Lgs. 165/2001*”.

L'A.N.A.C., 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'A.N.A.C., con la Delibera n. 6 del 28 aprile 2015, ha disciplinato le procedure attraverso le quali riceve e gestisce le segnalazioni.

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

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

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

Le segnalazioni meritevoli di tutela riguardano condotte illecite riferibili a:

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

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

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

Considerato lo spirito della norma, che consiste nell'incentivare la collaborazione di chi lavora nelle amministrazioni per l'emersione dei fenomeni illeciti, ad avviso dell'A.N.A.C. 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'A.N.A.C., 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.

Per quanto attiene questo aspetto si dispone la seguente misura:

- ◇ il dipendente che intende segnalare condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio lavoro, può segnalare l'illecito al proprio Dirigente Scolastico e alle diverse autorità giudiziarie e inoltrare la segnalazione al Responsabile della Prevenzione della Corruzione utilizzando la casella di posta elettronica: prevenzionecorruzione.sardegna@istruzione.it;

l'accesso a tale casella di posta, appositamente creata anche per chi volesse informare il Responsabile della Prevenzione della Corruzione al fine di permettergli la vigilanza sulla corretta esecuzione del P.T.P.C., è affidata allo Staff del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, dipendenti individuati come *“incaricati del trattamento dei dati personali”* secondo le disposizioni del Codice in materia di protezione dei dati personali, ciò in linea con la riservatezza che connota la gestione di tale canale differenziato di comunicazione con il Responsabile;

ciascun dirigente scolastico garantisce il rispetto delle disposizioni dell'articolo 54 bis del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 individuando gli strumenti per la formulazione di segnalazioni da parte del dipendente sottordinato che consentano il rispetto delle condizioni di tutela previste dal medesimo articolo. Il canale definito nel P.T.P.C. che individua il R.P.C. quale destinatario delle segnalazioni e indica le modalità con cui tali segnalazioni possono essere presentate dai dipendenti nel rispetto delle forme di tutela previste dal menzionato articolo 54 bis si deve intendere alternativo/aggiuntivo ai canali individuati dal testo normativo medesimo.

5.6 Formazione in tema di anticorruzione

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

Per quanto attiene questo aspetto si dispone la seguente misura:

- ◇ Nell'ambito della conferenza di servizi, appositamente convocata, verranno individuate le priorità formative in materia di prevenzione della corruzione, tenendo conto che essa deve riguardare, con approcci differenziati, tutti i soggetti che partecipano, a vario titolo, alla formazione e attuazione delle misure: R.P.C., Referenti, 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 R.P.C. al competente Ufficio Ministeriale al fine di agevolare le successive fasi di progettazione e attuazione uniformemente sull'intero territorio nazionale.

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

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

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

Tali patti d'integrità prevedono per i partecipanti alla gara di conformare i propri comportamenti ai principi di lealtà, trasparenza e correttezza, nonché l'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.

Il patto di integrità è 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. Il patto di integrità, infatti, non si limita ad esplicitare e chiarire i principi e le disposizioni del Codice degli appalti ma specifica 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 il documento di cui sopra, pena l'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.

E' allegato al presente P.T.C.P. il modello di Patto di Integrità in uso presso le Istituzioni Scolastiche della Sardegna.

5.8 Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti (P.N.A. par. B1.1.3, All. 1)

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

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

Per quanto attiene questo aspetto si dispone la seguente misura:

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

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

6 ALTRE INIZIATIVE

Infine, sempre secondo il P.N.A., le amministrazioni possono evidenziare nel P.T.P.C. ulteriori informazioni ed altre iniziative.

6.1 Collegamento tra prevenzione della corruzione e obiettivi incarichi Dirigenti Scolastici

Il P.T.C.P., inteso come strumento organizzativo volto a realizzare il complesso disegno in materia di anticorruzione, trasparenza ed 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 P.T.P.C., come più volte sottolineato dall'A.N.A.C. con riferimento al P.T.C.P. nella pubblica amministrazione, è redatto in linea con gli altri strumenti volti a realizzare l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza dell'U.S.R. e delle sue istituzioni scolastiche.

Il P.T.C.P., 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 P.T.C.P. regionale per le istituzioni scolastiche, si fa riferimento al Piano di miglioramento di cui al D.P.R. n. 80/2013 di ciascuna istituzione scolastica. La connessione tra gli obiettivi della trasparenza e della prevenzione della corruzione, direttamente afferenti alle istituzioni scolastiche, saranno individuati a livello nazionale e inseriti in ciascun incarico dei Dirigenti Scolastici.

6.2 Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'affidamento di lavori, forniture e servizi, nell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere

6.2.1 Formazione di commissioni

Per quanto attiene questo aspetto si dispone la seguente misura:

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

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

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

6.3 Le scuole private

Nel rinviare alla sezione “3.4.2. Il contesto interno”, per quanto attiene la sezione relativa alle Scuole private Paritarie e non Paritarie di cui alla Legge 62/2000, l'U.S.R. Sardegna per il tramite del Servizio Ispettivo sviluppa un piano di ispezioni, anche in ragione del disposto della Legge n. 107/2015, orientato alla verifica:

- ⇒ della permanenza dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica;
- ⇒ della coerenza del piano triennale dell'offerta formativa con quanto previsto dalla legislazione vigente;
- ⇒ del rispetto della regolarità contabile e del principio della pubblicità dei bilanci;
- ⇒ del rispetto della legislazione in materia di contratti di lavoro.

Saranno sottoposti a controllo in particolare le operazioni relative agli esami di stato, agli esami di idoneità e agli esami preliminari di stato, come recentemente richiesto da specifica nota ministeriale.

Si adotterà una compiuta e dettagliata checklist volta a rilevare anomalie, carenze e irregolarità, con evidenziazione degli eventi rischiosi e delle misure di prevenzione, in ordine alle operazioni relative a:

Processi di organizzazione del servizio scolastico

- a) Riconoscimento parità scolastica
- b) Regolarità Ente gestore, atti costitutivi e di statuto, iscrizioni ai pubblici registri, atti di gestione
- c) Adeguatezza locali, strutture e servizi, attrezzature, laboratori, biblioteche, palestre
- d) libri di testo e sussidi
- e) Sicurezza D.L.gs. 81/2008
- f) Procedure di gestione utenza scolastica: iscrizioni, frequenza, tenuta documenti
- g) Costituzione e regolarità di funzionamento organi collegiali

Processo di progettazione del servizio scolastico

- a) Coerenza offerta formativa e didattica con gli ordinamenti
- b) Predisposizioni documenti fondamentali come PTOF RAV, Piano di Miglioramento, Regolamento di Istituto e di disciplina degli alunni
- c) Predisposizione atti di contabilità e di bilancio, pubblicità di bilancio

Processo di sviluppo e valorizzazione delle risorse umane

- a) Applicazione normativa lavoristica
- b) Applicazione norme su reclutamento

Processo di valutazione degli studenti

- a) Gestione degli Esami di stato, di idoneità, preliminari agli esami di stato e esami integrativi
- b) Attività di scrutinio e di valutazione

Sono tenuti sotto controllo i cosiddetti corsi a “piramide rovesciata”: esigui numeri nelle prime classi ed esorbitanti nelle classi terminal. Specie in riferimento a tali scuole saranno dunque analizzati in particolare:

- la tempistica di gestione delle prove e dei colloqui e la valutazione;
- il rispetto delle disposizioni concernenti lo svolgimento degli esami integrativi degli allievi provenienti da indirizzi di studio diversi;
- la registrazione regolare della frequenza degli alunni.

Sono sviluppate altresì scrupolose azioni di verifica dei requisiti su enti che hanno fatto richiesta di riconoscimento dell'esenzione dall'IVA delle prestazioni didattiche dietro impulso dell'Agenda delle Entrate e in ordine a richieste di enti di accreditamento per svolgere corsi di formazione.

Si procederà dunque ad una compiuta mappatura dei processi finalizzati alla identificazione e analisi dei rischi, alla loro valutazione e al loro trattamento.

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

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

Per quanto attiene questo aspetto si dispone la seguente misura:

- ◇ nel prossimo triennio verranno individuate, tenendo conto della complessità e ramificazione del sistema scolastico e dell'ampiezza della platea degli utenti direttamente o indirettamente coinvolti nelle sue attività, meccanismi appropriati di consultazione ed informazione relativamente alla prevenzione del rischio corruzione in stretta connessione con le attività legate alla trasparenza. Verranno riproposte e diffuse le cosiddette “giornate della trasparenza” per il personale scolastico.

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

8 L'ATTIVITÀ DI CONSULTAZIONE

Il Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) 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, già indicate nella sezione del contesto esterno, ai fini della predisposizione del P.T.P.C., della diffusione delle strategie di prevenzione pianificate, nonché dei risultati di monitoraggio sull'implementazione delle relative misure. Le Amministrazioni debbono, poi, tener conto

dell'esito della consultazione in sede di elaborazione del P.T.P.C. e in sede di valutazione della sua adeguatezza, anche quale contributo per individuare le priorità di intervento.

Per quanto attiene questo aspetto si dispone la seguente misura:

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

Nell'intento di favorire il più ampio coinvolgimento degli stakeholders, i cittadini e tutte le associazioni o altre forme di organizzazioni portatrici di interessi collettivi, le OO.SS. delle istituzioni scolastiche saranno invitate a presentare eventuali proposte e/o osservazioni di cui il R.P.C. terrà conto in sede di elaborazione definitiva e di aggiornamento del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

Viene comunque reso disponibile il testo provvisorio del P.T.P.C. dell'U.S.R. per la Sardegna anni 2016-2018 nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale: <http://www.sardegna.istruzione.it/index.shtml>

Tutti i soggetti interessati, ivi incluso il personale dipendente, potranno trasmettere il proprio contributo propositivo all'indirizzo email direzione-sardegna@istruzione.it entro e non oltre il giorno 17 giugno 2016.

Si darà informazione a tutte le scuole, Dirigenti e A.T.S: con messaggio email.

8.1 I risultati dell'attività di consultazione

Dalla consultazione svoltasi tra il 10 e il 17 giugno 2016 sono arrivati alcuni contributi.

E' stata sottolineata l'esigenza, accolta, di ampliare la platea degli stakeholder.

E' stato rimarcato il ruolo della scuola nel rafforzamento di una cultura improntata ai principi di legalità, di correttezza e di trasparenza e la necessità di un suo ruolo attivo in tale direzione. Condividendo tali affermazioni si sottolinea che il presente PTCP evidenzia bene tale ruolo e tale necessità e contiene già concrete misure in tal senso.

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 P.T.P.C.

Per quanto attiene questo aspetto si dispone la seguente misura:

- ◇ i dirigenti di Ambito Territoriale Scolastico, anche in qualità di Referenti della Prevenzione della corruzione, interpellati i Dirigenti Scolastici del territorio provinciale di competenza invieranno al Responsabile della Prevenzione della Corruzione una relazione, entro il 15 novembre di ciascun anno, contenente lo stato di attuazione delle misure previste.

Tale monitoraggio dovrà anche riguardare i rapporti tra le istituzioni scolastiche ed i soggetti che con questa stipulano contratti, o che sono destinatari di autorizzazioni, concessioni e/o vantaggi personali o ad essi correlati.

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

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione può in ogni momento verificare e chiedere delucidazioni scritte e/o verbali ai referenti, ai Dirigenti Scolastici e al personale docente ed

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

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

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

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione tiene conto, infine, di segnalazioni/reclami non anonimi provenienti da interlocutori istituzionali, da singoli portatori di interessi ovvero da cittadini, anche inoltrate tramite l'indirizzo di posta elettronica prevenzionecorruzione.sardegna@istruzione.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 riporti i risultati dell'attività svolta nel corso dell'anno, da inviare all'organo di indirizzo politico e da pubblicare sul sito istituzionale dell'U.S.R. nella sezione trasparenza.

10 IPOTESI DI CRONOPROGRAMMA P.T.P.C. 2016-2018

ATTIVITA'	AZIONI	2016								2017								2018					
		Mag.	Giug.	Lug.	Agos.	Sett.	Ott.	Nov.	Dic.	Gen.	Febb.	Mar.	Apr.	Mag.	Giug.	Lug.	Agos.	Sett.	Ott.	Nov.	Dic.	Genn.	
Predisposizione del P.T.P.C.	Predisposizione																						
	Consultazione																						
	Adozione																						
Gestione del Rischio	Analisi e definizione del contesto																						
	Mappatura processi - Identificazione e analisi dei rischi																						
	Valutazione del rischio																						
	Trattamento del rischio																						
	Verifica dell'efficacia del piano ed eventuale modifica																						
Adempimenti attuativi del P.T.P.C. e L. 190/2012	Relazione annuale R.P.C. art. 1, co. 14 L. 190/2012																						
	Adempimento art. 1 comma 32 L. 190/2012 – Comunicazione dati bandi di gara e contratti																						
Misure Previste dalla L. 190/2012 e P.N.A.	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 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 P.T.P.C.	Predisposizione																						
	Consultazione																						
	Adozione																						