Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 430 del 13 aprile 2016

Determinazione

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

Premessa 3

1. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e il Responsabile della Trasparenza 4

1.1. Il Responsabile della prevenzione della corruzione 4

1.2. Il Responsabile della trasparenza 5

2. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) 5

3. Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI) 6

4. Termini per l'adozione del PTPC e del PTTI, termini di decorrenza dell'attuazione delle misure e vigilanza dell'ANAC 7

Allegato 1 .....

Elenco esemplificativo di processi a maggior rischio corruttivo riguardanti le istituzioni scolastiche**Errore. Il segna**

Allegato 2 …….

Elenco degli obblighi di pubblicazione applicabili alle istituzioni scolastiche…….…….11

Premessa

I numerosi e diversi interventi normativi che si sono succeduti nel corso degli ultimi anni, da ultimo la legge 13 luglio 2015, n. 107 «Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti» hanno attribuito alle istituzioni scolastiche specifiche forme di autonomia e organizzazione, trasformato il ruolo e le funzioni della dirigenza scolastica, introducendo altresì nuove configurazioni nel rapporto tra scuole e strutture centrali e periferiche del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca.

Considerate tali specificità nel corso dell'attività istruttoria finalizzata all'adozione da parte di ANAC dell'Aggiornamento 2015 al Piano nazionale anticorruzione è emersa l'esigenza di fornire specifiche indicazioni e direttive in apposite Linee guida sull'applicazione della normativa di prevenzione della corruzione e trasparenza alle istituzioni scolastiche statali.

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

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, nel corso dei lavori istruttori per la definizione dell'Aggiornamento 2015 è stato istituito un tavolo tecnico con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nell'ambito del quale sono stati individuati alcuni criteri e modalità applicative della normativa sulla trasparenza e sull'anticorruzione. In considerazione, tuttavia, della contestuale entrata in vigore della normativa sulla cd. "buona scuola" nell'a.s. 2015/2016, si è reso necessario, su richiesta dello stesso Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca un ulteriore approfondimento volto a calibrare l'intervento regolatorio rispetto all'impatto che avrebbe avuto sull'intero sistema scolastico. Dell'esito dei lavori e dell'approfondimento ulteriore svolti tengono conto le presenti Linee guida. L'Autorità ha altresì posto in consultazione pubblica lo schema di Linee guida approvato in via preliminare il 10 febbraio 2016, al fine di consentire la presentazione di osservazioni, prima dell'approvazione definitiva.

Nel presente documento, pertanto, alla luce delle peculiarità e della complessità rilevate, l'Autorità fornisce, nel rispetto della particolarità delle istituzioni scolastiche, alcune indicazioni volte a orientare dette istituzioni nell'applicazione della normativa anticorruzione e della disciplina in materia di trasparenza e definisce, altresì, alcune misure organizzative per consentire una piena attuazione, non formalistica, del disposto normativo. Le indicazioni qui contenute non incidono sulla disciplina già prevista dal PNA e dall'Aggiornamento 2015 e non ne comportano una rivisitazione. Restano fermi, quindi, i principi in essi contenuti.

Le Linee guida sono rivolte alle istituzioni scolastiche statali, cui è stata riconosciuta autonomia didattica, organizzativa e gestionale ai sensi del d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275 e delle modifiche apportate dalla recente legge di riforma sopra citata.

Tenuto conto del loro particolare ordinamento, le istituzioni di Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica, che costituiscono il sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale, disciplinate dalla legge 21 dicembre 1999, n. 508, applicano le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza contenute nella l. n. 190/2012 e nel d.lgs. n. 33/2013, in quanto equiparabili alle istituzioni universitarie, e quindi ricomprese nelle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001.

1. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e il Responsabile della Trasparenza

Anche per le istituzioni scolastiche statali debbono essere individuati il Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) e il Responsabile della trasparenza (RT).

1.1. Il Responsabile della prevenzione della corruzione

Stante il ruolo ricoperto e le funzioni svolte dal dirigente scolastico cui compete l'adozione di tutti i provvedimenti e atti di gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali nell'ambito dell'istituzione scolastica di cui è responsabile, l'Autorità non ritiene opportuno, in coerenza con le indicazioni fino ad oggi espresse di evitare la sovrapposizione di funzioni gestionali in aree a più elevato rischio di corruzione con quelle di RPC, che lo stesso possa assumere anche il ruolo di RPC. Il dirigente scolastico, infatti, è l'unica figura dirigenziale presente nelle istituzioni scolastiche e, in quanto tale, è responsabile di attività che potrebbero essere a rischio di fenomeni corruttivi. L'attribuzione dell'incarico di RPC al dirigente scolastico potrebbe, dunque, comportare uno svolgimento non efficiente delle funzioni e dei compiti che la normativa prevede in capo allo stesso RPC.

Il particolare assetto delle strutture preposte all'istruzione rende pertanto necessario valutare una diversa opzione e indirizzare la scelta del RPC verso altre figure di livello dirigenziale che, seppure non organicamente inserite nelle singole istituzioni scolastiche, siano idonee a svolgere tale incarico.

Tenuto conto dell'articolazione periferica del sistema scolastico e dei rapporti che intercorrono tra le istituzioni scolastiche e l'Amministrazione ministeriale, si ritiene di individuare il RPC nel Direttore dell'Ufficio scolastico regionale, o per le regioni in cui è previsto, nel coordinatore regionale. Considerato l'ambito territoriale particolarmente esteso, al fine di agevolare il RPC, i dirigenti di ambito territoriale operano quali referenti del RPC.

Questi ultimi, infatti, dispongono di una effettiva conoscenza della realtà scolastica del territorio provinciale, considerate le ampie funzioni di assistenza e supporto alle istituzioni scolastiche attribuite agli uffici dirigenziali di livello non generale nell'ambito dell'organizzazione di ciascun ufficio scolastico regionale, ai sensi del d.P.C.M. 11 febbraio 2014, n. 98.

Il RPC coordina e monitora le attività di prevenzione della corruzione e assume le correlate responsabilità attribuite dalla normativa per l'ambito territoriale di competenza; pertanto, ciascun Direttore o Coordinatore regionale svolge le funzioni di RPC per tutte le istituzioni scolastiche statali che rientrano nella sfera di competenza. I referenti del RPC, ovvero i dirigenti di ambito territoriale, verificano e sollecitano l'attuazione degli indirizzi da questi formulati nel Piano, mentre i dirigenti delle singole istituzioni scolastiche sono i soggetti cui compete l'attuazione delle misure individuate nel Piano. Le misure, infatti, come indicato nell'Aggiornamento 2015, si sostanziano in interventi di tipo organizzativo e di gestione delle ordinarie attività amministrative da attuare laddove il rischio corruttivo è più elevato. Esse, pertanto, rientrano a pieno titolo tra le attività che competono ai dirigenti scolastici.

1.2. Il Responsabile della trasparenza

L'art. 43 del d.lgs. n. 33/2013, nel delineare i compiti del RT, specifica che il RPC di cui all'art. 1, co. 7, della legge n. 190/2012 svolge, di norma, anche le funzioni di Responsabile della trasparenza.

Considerata, tuttavia, la numerosità delle istituzioni scolastiche che insistono su alcuni ambiti territoriali e l'esigenza di garantire la qualità delle informazioni da pubblicare, la correlazione con i bisogni informativi propri di ogni istituzione scolastica, il loro costante aggiornamento, la completezza, la tempestività dei dati, l'Autorità ritiene di individuare il dirigente scolastico quale Responsabile della trasparenza di ogni istituzione scolastica. Questo consente di acquisire e gestire i dati direttamente alla fonte, assicurare una costante verifica sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e garantire la qualità dei dati pubblicati, come disposto dall'art. 6 del d.lgs. n. 33/2013. Ciò anche in linea di continuità con le attività realizzate da parte delle istituzioni scolastiche che, in molti casi, hanno già costituito la sezione "Amministrazione trasparente" e pubblicato i dati e le informazioni previste dal d.lgs. n. 33/2013.

Il Responsabile della trasparenza, ai sensi dell'art. 5, co. 2, del d.lgs. n. 33/2013, si pronuncia in ordine alla richiesta di accesso civico e ne controlla e assicura la regolare attuazione. Nel caso in cui il RT non ottemperi alla richiesta, il titolare del potere sostitutivo di cui all'art. 5, co. 4, è individuato nel dirigente dell'ambito territoriale.

2. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC)

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

I Piani di prevenzione della corruzione regionali sono articolati in sezioni dedicate alle diverse tipologie di istituzioni scolastiche statali e approvati dal Ministro ai sensi dell'art. 1, co. 8, della l. n. 190/2012.

Per la struttura, i contenuti minimi e le finalità dei PTPC si rinvia alle indicazioni generali contenute nel PNA e nell'Aggiornamento 2015.

La gestione del rischio deve essere svolta in riferimento ai processi amministrati in tutte le istituzioni scolastiche rientranti nella sfera di competenza di ciascun responsabile. A tal fine, il RPC coinvolge i

referenti come sopra individuati e assicura la partecipazione dei dirigenti scolastici del territorio. Affinché la partecipazione dei dirigenti scolastici sia effettiva, il RPC convoca, in accordo con il referente di ambito territoriale, conferenze di servizio finalizzate all'analisi di contesto, all'identificazione dei rischi, all'individuazione delle misure, alla formulazione delle proposte da inserire nel PTPC regionale in relazione alle diverse specificità del territorio di riferimento.

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

Per supportare l'azione di individuazione dei rischi di corruzione per il comparto scuola l'Allegato 1) presenta, a titolo meramente esemplificativo, alcuni processi che si svolgono nelle istituzioni scolastiche nell'ambito dei quali è più elevato il rischio di corruzione. Resta fermo che nei PTPC, detti processi dovranno essere analizzati secondo la metodologia di analisi del rischio a cui si è fatto riferimento nel PNA e nell'Aggiornamento 2015, al fine di identificare rischi e misure in relazione allo specifico contesto organizzativo.

Il responsabile della prevenzione della corruzione, nell'ambito della predisposizione del PTPC, 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 (PTTI) secondo le indicazioni riportate al paragrafo 3.

Nel Piano deve essere prevista un'apposita sezione finalizzata ad incrementare e rendere più efficiente il sistema dei controlli sulle istituzioni scolastiche paritarie rientranti nell'ambito territoriale di competenza.

Il Piano è 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'USR.

In una logica di semplificazione degli oneri, esso non dovrà essere trasmesso all'ANAC né al Dipartimento della Funzione Pubblica mediante il sistema "PERLA PA".

3. Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI)

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

Ciascun dirigente scolastico, in qualità di Responsabile della trasparenza, sentito il Consiglio di Istituto, adotta il PTTI dell'istituzione scolastica.

Per il contenuto del PTTI si fa rinvio alla delibera n. 50 del 2013 dell'ANAC, al PNA e all'Aggiornamento 2015. Nell'Allegato 2 sono elencati gli obblighi di pubblicazione che, ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, sono applicabili alle istituzioni scolastiche.

Il PTTI è pubblicato esclusivamente nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale di ogni istituzione scolastica. In una logica di semplificazione degli oneri, esso non dovrà essere trasmesso all'ANAC né al Dipartimento della Funzione Pubblica mediante il sistema "PERLA PA".

4. Termini per l'adozione del PTPC e del PTTI, termini di decorrenza dell'attuazione delle misure e vigilanza dell'ANAC

Tenuto conto del carattere innovativo delle indicazioni fornite nel presente documento e che il termine previsto dalla normativa per la predisposizione e adozione di PTPC e PTTI è scaduto il 31 gennaio 2016, si ritiene che detto termine possa essere fissato al 30 maggio 2016.

Si precisa, invece, che il termine per l'attuazione delle misure previste nei PTPC e nei PTTI decorre dal 1° settembre 2016 per agevolare l'adeguamento in tempi brevi alla normativa in materia di prevenzione alla corruzione e coordinare detta attuazione con l'avvio del prossimo anno scolastico, fermo restando che gli obblighi di trasparenza decorrono dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 33/2013.

A tal fine le istituzioni scolastiche adeguano tempestivamente il proprio sito agli obblighi di trasparenza per l'anno 2016, provvedendo progressivamente all'eventuale adeguamento anche per gli anni precedenti.

L'attività di vigilanza dell'ANAC, anche al fine dell'esercizio dei poteri sanzionatori, verrà avviata dal 1° settembre 2016, in coerenza con i termini sopra indicati.

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

Allegato 1 – Elenco esemplificativo di processi a maggior rischio corruttivo riguardanti le istituzioni scolastiche.

Allegato 2 – Elenco degli obblighi di pubblicazione applicabili alle istituzioni scolastiche.

Approvato dal Consiglio nella seduta del 13 aprile 2016

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 21 aprile 2016

Il Segretario, Maria Esposito