



RAPPORTO
2016

Corruzione nella PA: a che punto siamo?



OSSERVATORIO SULLA CORRUZIONE
NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

RAPPORTO
2016

Corruzione nella PA: a che punto siamo?



OSSERVATORIO SULLA CORRUZIONE
NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

L'autore e curatore del rapporto è Franco Mostacci, unico responsabile di eventuali errori, imprecisioni e omissioni presenti nel testo.

Il rapporto e le tavole statistiche sono a disposizione di chiunque voglia consultarli o scaricarli su www.francomostacci.it

La riproduzione è consentita a condizione che si citi l'autore e la fonte.

*Un ringraziamento particolare a **Maurizio Bonsignori** per la copertina e il frontespizio, alla redazione del **Foglietto della Ricerca** per la revisione del testo e alla "sentinella della trasparenza" **Fernando Giammei** per i preziosi suggerimenti.*

Roma, giugno 2017

P R E F A Z I O N E

La corruzione rappresenta oggi una delle piaghe più diffuse della nostra società, che ha radici molto antiche. Si tratta di un fenomeno estremamente complesso, difficile da definire e ancor più da misurare perché tra corrotto e corruttore si instaura una sorta di muro omertoso, diretto a tenere “segreto” l’episodio corruttivo per la convenienza di entrambe le parti. Misure adeguate sono perciò indispensabili per capire il peso relativo dei fattori che possono influenzare il livello di corruzione, per rivelarne l’impatto della crescita sul Paese e delle sue diverse aree territoriali e per definire politiche di contrasto ad hoc.

Per combattere la corruzione è necessario conoscere il fenomeno nelle sue varie manifestazioni, in modo da poter orientare in maniera efficace le politiche e gli strumenti di contrasto.

La corruzione rappresenta una minaccia estremamente preoccupante per il nostro sistema socio-economico. La diffusa percezione del fenomeno mina la fiducia del cittadino verso le istituzioni e verso la politica.

I dati forniti da Transparency International 2016 mostrano che l’Italia rimane tra i fanalini di coda dell’Unione Europea per livello di corruzione percepita nel settore pubblico e nella politica, piazzandosi al 60esimo posto su 176 Paesi. Un progresso certo dal 2012, quando è stata varata la legge anticorruzione, anno da cui il nostro Paese è risalito di 12 posizioni nel ranking mondiale.

Le vicende più recenti hanno evidenziato come la corruzione sia divenuta il mezzo attraverso cui la criminalità organizzata si insinua, in maniera subdola, nelle maglie del tessuto economico e sociale con gravi danni per la collettività, per i cittadini e, più in generale, per il nostro Paese.

Attraverso la lente di ingrandimento costituita dall’Osservatorio sulla corruzione nelle amministrazioni pubbliche, abbiamo la possibilità di confrontare dati molto importanti, che ci forniscono il quadro della situazione attuale rispetto al fenomeno corruzione.

L'Osservatorio ha effettuato lo studio su 374 amministrazioni, ovvero quelle che hanno pubblicato sul proprio sito internet il questionario predisposto dall'Anac sull'argomento.

Parliamo dunque di Ministeri, Scuola, Enti di ricerca, Università, Regioni, Comuni e Asl, in cui lavorano complessivamente 2,2 milioni di dipendenti, ovvero il 67% del totale dei dipendenti pubblici.

Le pubbliche amministrazioni, secondo quanto previsto dal d.lgs. 33/2013, devono pubblicare sul proprio sito internet, in una specifica sezione chiamata "Amministrazione trasparente", alcuni dati obbligatori, tra cui ad esempio i compensi dei componenti dei Cda, proprio in nome della trasparenza. Ebbene, si rileva che solo il 69% degli enti nel 2016 ha informatizzato il flusso che alimenta questa sezione, in crescita di 3 punti rispetto al 2015.

Gli uffici della Pa particolarmente esposti al pericolo corruzione sono senza dubbio quelli relativi agli appalti pubblici ed ai finanziamenti pubblici, laddove scorrono ingenti somme di denaro.

Il reato più diffuso in tale ambito è quello di peculato, ma sono frequenti i casi di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio e di concussione.

Per quanto concerne lo strumento del whistleblowing, una delle forme di prevenzione della corruzione, spetta alle amministrazioni diffondere la cultura di tale strumento. Rileva che solo il 24% delle amministrazioni abbia predisposto un sistema informativo dedicato per la raccolta di segnalazioni di illeciti inoltrate dai propri dipendenti al fine di tutelarne l'anonimato e che in media ognuna di esse abbia ricevuto appena 1,3 segnalazioni di illeciti. Il 75% delle amministrazioni pubbliche non ha invece ricevuto alcuna segnalazione, soprattutto laddove non si garantisce l'anonimato del segnalante. Si conferma perciò che la mancanza di tutela della riservatezza rappresenta un grave disincentivo per il potenziale segnalante. Un altro punto cardine riguarda l'inversione dell'onere della prova, per cui spetta al datore di lavoro dimostrare che ogni atto di natura ritorsiva effettuato nei confronti del segnalante a seguito delle denuncia di un reato o di un illecito è motivato da ragioni estranee alla segnalazione stessa.

Il maggior numero di segnalazioni si ritrova nelle Amministrazioni centrali, seppure in calo rispetto al 2015 in cui pervennero, alla sola Agenzia delle entrate, 210 denunce su un totale di 229.

Personalmente ho presentato una [proposta di legge sul tema whistleblowing](#), mirata a fornire un'adeguata tutela ai soggetti che segnalano un comportamento anomalo, un illecito o un episodio grave come può essere un caso di corruzione, riscontrati in ambito lavorativo, estendendo tale tutela, già prevista per il pubblico, anche per l'ambito privato.

La garanzia dell'anonimato costituisce uno dei punti fondamentali, garantendo la riservatezza del whistleblower, la cui identità non può essere svelata senza il suo consenso e, in caso di segnalazioni anonime, queste sono prese in considerazione solo se adeguatamente documentate. Ciò per proteggere chi decide di denunciare, perché il più delle volte diviene bersaglio di minacce e

vessazioni da parte dei soggetti denunciati, con gravi ripercussioni psico-fisiche e ricadute in ambito lavorativo (fino ad arrivare a casi di mobbing e licenziamenti).

Ma c'è molto da fare e auspico che la proposta di legge sulla tutela del whistleblowing, che ad oggi è ferma in Commissione al Senato, possa arrivare in Aula e, attraverso una serie di migliorie, possa contribuire ad un contrasto serio e profondo alla corruzione.

Mi auguro, infine, che tra queste pagine troviate le informazioni e gli aggiornamenti che possono renderci tutti sempre più vicini all'obiettivo comune di un'Italia meno corrotta e più trasparente.

[Francesca Businarolo](#)

Cittadina Eletta alla Camera dei Deputati per il
MoVimento 5 Stelle - Deputata (XVII Legislatura)

Corruption represents a serious and ongoing threat to the functioning of democratic institutions and is an affront to human rights which are at the very heart of the values of the Council of Europe
(The Group of States against Corruption, GRECO)

Non è degno del popolo italiano colui che compie atti di disonestà. I corrotti e i disonesti sono indegni di appartenere al popolo italiano, e devono essere colpiti senza alcuna considerazione
(Sandro Pertini)

Se non combatti per porre termine alla corruzione e al marciume, finirai col farne parte
(Joan Baez)

La corruzione nella Pubblica Amministrazione rappresenta un ostacolo al risanamento dei conti pubblici e allo sviluppo della società italiana¹.

Senza i costi della corruzione², che incidono sia dal lato delle spese che da quello delle entrate, il deficit e il debito pubblico sarebbero senz'altro inferiori e la maggiore disponibilità di risorse economiche potrebbe essere utilmente impiegata per investimenti e misure di sostegno al *welfare* sociale.

La corruzione negli enti pubblici, oltre a creare inefficienze genera anche disuguaglianze tra imprese e cittadini che si avvantaggiano di pratiche disoneste rispetto a chi rifiuta tale logica.

Sotto il profilo normativo, gli interventi di contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione, si sono di recente maggiormente focalizzati sulle misure di prevenzione degli illeciti amministrativi e penali³.

In ogni amministrazione è presente un Responsabile per la prevenzione della corruzione (Rpc)⁴, che redige un Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptpc) ed effettua un monitoraggio annuale (Relazione) rispondendo a un questionario predisposto dall'Autorità nazionale anticorruzione (Anac).

L'Osservatorio sulla corruzione nella PA ha raccolto ed elaborato le Relazioni annuali 2014, 2015 e 2016 di un numero considerevole di enti, per fornire un quadro di sintesi e di confronto sulle iniziative di prevenzione intraprese.

¹ [Il termometro della corruzione in Italia](#) (2017) di Riparte il Futuro, analizza la correlazione tra la corruzione e una serie di indicatori che descrivono lo stato di salute dell'Italia.

² "Several indicators confirm that corruption is still a major problem in Italy, despite the reforms adopted so far ...Moreover, the national anti-corruption authority has limited financial and human resources to exercise its powers, and the prevention framework remains fragmented" (European Commission Recommendation on the 2017 National Reform Programme of Italy, 22 May 2017) .

³ [Legge 6 novembre 2012, n.190](#) contenente "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" e relativi decreti attuativi: [decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235](#); [decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33](#); [decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39](#); [decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62](#). A questi si deve aggiungere il [decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97](#) che ha rivisto e semplificato le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, introducendo anche l'accesso civico 'generalizzato' a qualsiasi dato o documento detenuto da una pubblica amministrazione (cosiddetto *Freedom of Information Act* o Foia italiano), purché non rechi un pregiudizio concreto alla tutela di ben definiti interessi pubblici o privati.

⁴ Con le modifiche apportate dal Dlgs 97/2016 le figure del Responsabile per la prevenzione della corruzione (Rpc) e del Responsabile per la Trasparenza (Rpt), che talvolta già coincidevano con la stessa persona, sono state unificate nel Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct). Il processo di transizione è in corso.

Principali risultati 2016

- *Gli enti pubblici che hanno redatto la relazione annuale sulla prevenzione della corruzione secondo le prescrizioni dell'Anac, sono 362 sui 374 complessivamente monitorati dall'Osservatorio (97%).*
- *Relativamente al personale, il monitoraggio ha riguardato il 67% dei 3,3 milioni di dipendenti pubblici delle Amministrazioni centrali, Scuole, Università, Enti di ricerca, Servizio Sanitario nazionale, Regioni e Comuni.*
- *I dirigenti rappresentano il 5% del personale dipendente, con una quota rilevante nel Ssn (20,8%), in cui è inclusa la dirigenza medica.*
- *L'87% degli enti ha verificato la sostenibilità di tutte le misure obbligatorie (generali) e ulteriori (specifiche) contenute nel Ptpc, mentre solo il 75% ha attuato misure specifiche aggiuntive rispetto a quelle obbligatorie.*
- *Contrariamente alla percezione di un malaffare diffuso negli enti pubblici, il 76% delle Amministrazioni dichiara di non aver rilevato alcun evento corruttivo, solo il 3% riscontra anomalie nell'acquisizione e progressione del personale (concorsi) e il 6% nell'affidamento di lavori, servizi e forniture (appalti).*
- *Il 69% degli enti ha informatizzato il flusso che alimenta la sezione 'Amministrazione trasparente' (in crescita di 3 punti rispetto al 2015).*
- *Ogni ente pubblico ha ricevuto mediamente 2,2 accessi civici ex dlgs 33/2013, per chiedere la pubblicazione in 'Amministrazione trasparente' di contenuti che erano stati omessi.*
- *La maggior parte delle amministrazioni pubbliche (91%) ha erogato formazione in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione al proprio personale.*
- *Sono 3,7 ogni mille i dipendenti che hanno mutato il loro incarico come misura di prevenzione della corruzione.*
- *Meno della metà degli enti pubblici (48%) ha verificato le situazioni di potenziale inconfiribilità di incarichi ai dirigenti ex dlgs 39/2013. La quota sale al 55% per le verifiche sulla incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali ex dlgs 39/2013, mentre la quasi totalità (95%) ha definito una procedura per conferire o autorizzare incarichi esterni ai dipendenti ex dlgs 165/2001.*
- *Solo il 24% delle amministrazioni ha predisposto un sistema informativo dedicato con garanzia di anonimato per la raccolta delle segnalazioni di illeciti inoltrate dai propri dipendenti (whistleblowing) e in media ognuna di esse ha ricevuto appena 1,3 denunce.*
- *Il 75% delle amministrazioni pubbliche non ha ricevuto nessuna segnalazione, con una netta prevalenza tra quelle che non garantiscono l'anonimato del denunciante. Si conferma, quindi, che la mancanza di tutela della riservatezza rappresenta un disincentivo per il potenziale whistleblower.*
- *Quasi tutti gli enti hanno ormai adottato un Codice di comportamento specifico e integrativo rispetto a quello contenuto nel Dpr 62/2013.*
- *Le violazioni del codice di comportamento sono 1,1 per mille dipendenti. Rilevante è il dato di Roma Capitale con 253 segnalazioni alle quali corrispondono 337 violazioni accertate, che hanno dato luogo ad altrettanti*

provvedimenti disciplinari, conclusi con l'irrogazione di sanzioni in 120 casi.

- *I procedimenti disciplinari per violazione del codice di comportamento sono stati 2.028 (quasi 1 ogni mille dipendenti), pari all'87% delle segnalazioni effettuate.*
- *Sono 1.241 le segnalazioni di responsabilità disciplinari o penali nei confronti di dipendenti che hanno preso parte ad eventi corruttivi (0,6 per mille).*
- *L'avvio di procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti ha riguardato 2.363 casi (1,1 per mille).*
- *Le sanzioni relative a procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti sono state 935, di cui 212 licenziamenti, in aumento rispetto al 2015.*
- *Tra gli eventi corruttivi il reato più diffuso è il peculato, ma sono frequenti anche i casi di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio e di concussione.*
- *In nessuna Amministrazione sono pervenute segnalazioni relative alla violazione dei divieti di partecipazione a commissioni e assegnazioni agli uffici ai soggetti condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per reati di corruzione.*

I dati analizzati non consentono di misurare l'ampiezza e il grado di diffusione della corruzione, né di offrire una valutazione basata sulla percezione della stessa, come avviene con il [Corruption Perception Index](#)⁵ pubblicato annualmente da Transparency International.

D'altro canto il malaffare negli uffici pubblici si presenta sotto molteplici aspetti, che vanno ben oltre la classica "bustarella". A prescindere dalla casistica prevista dal codice penale, possiamo definire corruzione in senso lato, tutto ciò che ostacola il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione, come sancito dalla Costituzione della Repubblica Italiana⁶.

Le Relazioni del RPC, proprio perché incentrate solo sulle misure di prevenzione e di repressione previste per legge, conducono a una rappresentazione della corruzione nella PA che non corrisponde alla realtà e i casi emersi sono la punta di un *iceberg* di cui non si conoscono le dimensioni.

Il monitoraggio condotto dall'Osservatorio sulla corruzione nella PA vuole offrire un contributo al dibattito, per stimolare un massiccio investimento sulla cultura della trasparenza, sia all'interno degli uffici pubblici sia tra la società civile⁷, come strumento indispensabile di contrasto alla corruzione.

⁵ Il Corruption Perception Index misura il livello di corruzione nel settore pubblico aggregando 13 indicatori qualitativi di 12 differenti istituzioni. Nel 2016, l'Italia si piazza al 60° posto nella graduatoria mondiale che comprende 176 Paesi, con un punteggio di 46 su una scala che va da 0 (fortemente corrotto) a 100 (assenza di corruzione). Tra i Paesi dell'UE hanno un punteggio inferiore solo Grecia e Bulgaria.

⁶ "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione" [art. 97, comma 2].

⁷ Un esempio virtuoso è rappresentato dall'Ufficio prevenzione della corruzione e trasparenza del comune di Padova che ha realizzato alcuni [video tutorial sull'Amministrazione trasparente](#) per imparare a consultare le diverse sezioni.

I numeri dell'Osservatorio

Il monitoraggio sulla corruzione ha riguardato la Relazione del responsabile della prevenzione della corruzione (Rpc) - d'ora in poi Relazione⁸ - di 374 Amministrazioni pubbliche per il 2016 e il confronto con il 2014 e il 2015⁹.

Tavola 1 – MONITORAGGIO SULLA CORRUZIONE NELLA PA PER COMPARTO

Anni 2014-2016, numero di enti

Comparti	2014			2015			2016		
	Rispondenti	Monitorate	% copertura	Rispondenti	Monitorate	% copertura	Rispondenti	Monitorate	% copertura
Amm.ni Centrali	18	19	95	19	19	100	19	19	100
Scuola	-	-	-	-	-	-	17	20	85
Università	58	66	88	63	66	95	64	66	97
Enti di Ricerca	20	20	100	17	20	85	16	20	80
Regioni	16	20	80	18	20	90	19	20	95
Comuni	96	108	89	104	108	96	108	108	100
Asl	110	135	81	114	135	84	119	121	98
Totale	318	368	86	335	368	91	362	374	97

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Sono 362 le amministrazioni rispondenti, ovvero quelle che hanno pubblicato sul proprio sito internet¹⁰ il questionario predisposto dall'[Autorità nazionale Anticorruzione \(Anac\)](#).

La percentuale di amministrazioni adempienti è cresciuta nel tempo passando dall'86% nel 2014, al 91% nel 2015, al 97% nel 2016. La copertura è totale per le Amministrazioni centrali monitorate (Presidenza del Consiglio, Ministeri, Agenzie fiscali, Inps, Inail) e per i Comuni capoluogo di provincia, quasi totale per Università, Regioni e Asl. Per le Scuole, l'attività di prevenzione della corruzione è stata avviata solo nel 2016 - quando l'Anac¹¹, in considerazione del fatto che negli Istituti scolastici è presente in genere una sola figura dirigenziale, ha disposto di accentrare la figura del Rpc nell'ufficio scolastico regionale (o Intendenza scolastica per le province autonome di Bolzano e Trento). Tra gli enti di ricerca i rispondenti diminuiscono nel tempo, ma mancano all'appello per il 2016 solo enti di dimensioni irrilevanti.

Tra i 249 enti territoriali (Regioni, Comuni e Asl) la copertura complessiva è stata del 98%, con il 100% al Nord e al Centro e il 97% al Sud, che registra un ritardo, seppure di modesta entità.

⁸ La relazione sull'efficacia delle misure di prevenzione definite nei Piani triennali di prevenzione della corruzione è prevista dall'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012 recante Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

⁹ Nel 2016 sono state accorpate le Aziende Sanitarie Locali di Lombardia e Toscana. Il numero complessivo di Asl si è ridotto da 135 a 121. I dati per la Scuola sono disponibili solo a partire dal 2016.

¹⁰ Per adempiere all'obbligo la relazione in formato Excel deve essere pubblicata nella sezione 'Amministrazione trasparente' - 'Altri contenuti' - 'Prevenzione della corruzione' del sito internet istituzionale. Il termine ultimo di pubblicazione per l'anno 2016 era il 17 gennaio 2017. Il download dei dati ai fini del monitoraggio si è protratto fino a metà aprile. In alcuni casi è stato effettuato un accesso civico per richiedere la pubblicazione del documento che era stata omessa.

¹¹ *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 (delibera Anac n. 430 del 13 aprile 2016).*

TAVOLA 2 - MONITORAGGIO SULLA CORRUZIONE NELLA PA 2016 E CONTO ANNUALE 2015 RGS SUI DIPENDENTI PUBBLICI PER COMPARTO

Numero dipendenti e percentuale di copertura

Comparti	Monitoraggio 2016	Conto Annuale Rgs 2015	% copertura
Scuola	826.484	1.094.834	75
Amm.ni Centrali	685.031	844.265	81
Università	53.870	101.966	53
Enti di Ricerca	23.295	24.415	95
Regioni e Autonomie locali	213.104	589.234	36
Servizio Sanitario Nazionale	421.320	684.033	62
Totale	2.223.104	3.338.746	67

Fonte: elaborazioni su dati Sico – Rgs e Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nelle amministrazioni monitorate dall'Osservatorio lavorano 2,2 milioni di dipendenti¹², il 67% del totale dei dipendenti pubblici¹³. Al di là dello sfasamento temporale rispetto ai dati della Rgs, il grado di copertura è minore per le Regioni e Autonomie locali (36%), in cui sono ricompresi (ma non monitorati) i quasi 8.000 comuni non capoluogo di provincia, le Province e Città Metropolitane, le Camere di Commercio, le Comunità montane. Nelle Università (53%) non sono conteggiati i docenti e i ricercatori (personale non contrattualizzato). Per il Ssn (62%) sono state osservate le aziende sanitarie locali (Asl), ma sfuggono le aziende ospedaliere, i policlinici e gli Irccs. Per il comparto Scuola (75%), mancano nel monitoraggio l'Intendenza scolastica di Trento e gli Uffici regionali di Puglia e Sardegna, mentre per il Lazio è indicata la sola consistenza numerica dell'ufficio regionale ma non quella degli istituti scolastici della regione. Tra le Amministrazioni centrali (81%) il monitoraggio ha riguardato i Ministeri (inclusa la Presidenza del Consiglio), le Agenzie fiscali, Inps e Inail, mentre sono rimasti esclusi gli innumerevoli enti economici e non economici, gli organi di rilievo costituzionale e le autorità amministrative indipendenti.

Si tratta in ogni caso di un campione altamente rappresentativo della pubblica amministrazione, utile a tracciare un quadro di sintesi, considerando che il restante 1,1 milioni di dipendenti pubblici è disperso in enti talvolta di piccole dimensioni.

Tra le Amministrazioni centrali il Ministero della Difesa, con 305 mila dipendenti (278 mila militari inclusa l'arma dei Carabinieri e 27 mila civili) e il Ministero degli Interni, con 153 mila dipendenti (di cui circa 100 mila della Polizia di Stato e 33 mila Vigili del Fuoco) sono quelli di maggiori dimensioni.

Per le Regioni, invece, il primato spetta alla Sicilia, con 15.243 dipendenti (di cui

¹² Nella Relazione viene chiesto di indicare il numero di dirigenti o equiparati (quesito 6.A.1) e il numero di non dirigenti o equiparati (quesito 6.A.2). Le specifiche per la compilazione non indicano né la data di riferimento né la percentuale di impiego. Il numero indicato fa, in genere, riferimento al numero di persone presenti al 31 dicembre o alla data di compilazione del questionario (se precedente).

¹³ Il [Sistema COnoscitivo del personale \(Sico\)](#) della Ragioneria Generale dello Stato pubblica il Conto annuale dei dipendenti pubblici, aggiornato al 2015. Sono stati considerati sia i dipendenti a tempo indeterminato al 31 dicembre sia i dipendenti a tempo determinato espressi in unità annuali.

1.411 dirigenti) tanti quanti ne hanno Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia e Emilia Romagna presi insieme.

Tra i Comuni è Roma Capitale con 23.869 dipendenti suddivisi tra gli uffici centrali e i 15 Municipi a fare la parte del leone, seguita da Milano che ne ha circa 15.000, ma è di dimensioni nettamente inferiori sia in termini di estensione che di popolazione.

Più complesso il discorso per le Asl, per le quali sono in corso in alcune regioni processi di accorpamento che hanno interessato Lombardia, Veneto, Toscana, Marche (ne è rimasta solo una), Lazio. Al momento la più grande è Toscana Centro con 14.477 dipendenti, di cui 2.453 dirigenti inclusi i medici, che copre i territori di Firenze, Empoli, Prato e Pistoia.

Il più grande ateneo italiano è La Sapienza di Roma (4.178 dipendenti), mentre tra gli Enti pubblici di ricerca prevale di gran lunga per dimensioni il Cnr, con 8.399 dipendenti assegnati agli oltre 100 Istituti e laboratori di ricerca sparsi su tutto il territorio nazionale. Tra le Scuole, invece, il personale è maggiormente concentrato in Lombardia (quasi 140 mila dipendenti), Campania (circa 100 mila) e Sicilia (92.400).

I dirigenti rappresentano il 5% del personale dipendente, con una quota rilevante nel Ssn (20,8%), in cui è inclusa la dirigenza medica.

TAVOLA 3 - MONITORAGGIO SULLA CORRUZIONE PER COMPARTO E TIPOLOGIA DI DIPENDENTI

Anno 2016, numero dipendenti

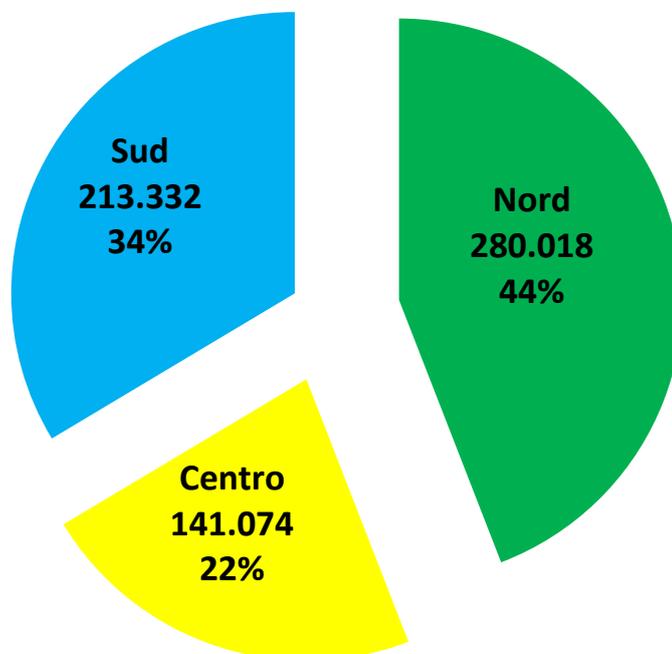
Comparti	Dirigenti	Non dirigenti	Totale	% Dirigenti
Scuola	5.912	820.572	826.484	0,7
Amm.ni Centrali	11.920	673.111	685.031	1,7
Università	432	53.438	53.870	0,8
Enti di Ricerca	157	23.138	23.295	0,7
Regioni e Autonomie locali	5.744	207.360	213.104	2,7
Servizio Sanitario Nazionale	87.702	333.618	421.320	20,8
Totale	111.867	2.111.237	2.223.104	5,0

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Negli enti territoriali monitorati (Regioni, Comuni e Asl) sono presenti 633 mila dipendenti, di cui il 44% al Nord, il 22% al Centro e il 34% al Sud.

FIGURA 1 - MONITORAGGIO SULLA CORRUZIONE ENTI TERRITORIALI (REGIONI, COMUNI, ASL) PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA

Anno 2016, numero dipendenti e valori percentuali



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il questionario che deve essere compilato a cura del Rpc di ciascun ente e pubblicato nella sezione 'Amministrazione trasparente' del sito internet istituzionale è un file in formato excel¹⁴ che si compone di 3 fogli: anagrafica, considerazioni generali, misure anticorruzione.

Il Rpc coincide in genere con una figura di vertice dell'ente¹⁵ e, quindi, la funzione è spesso svolta in misura complementare rispetto all'incarico principale.

Tra le considerazioni generali, una delle criticità sovente evidenziata è lo scarso supporto ricevuto dal Rpc, sia in termini di risorse e strumenti per svolgere efficacemente la propria funzione, sia di collaborazione da parte delle altre strutture dell'amministrazione.

La sezione 'Misure anticorruzione', si compone di 49 domande suddivise in 12 paragrafi. La risposta è una 'X' apposta in corrispondenza dell'opzione selezionata o un numero (se richiesto), mentre nella colonna a fianco è possibile inserire ulteriori informazioni a carattere esplicativo, spesso molto utili per interpretare correttamente la risposta¹⁶.

¹⁴ In alcuni casi il file è rilasciato in formato .pdf oppure .ods.

¹⁵ Secondo le prescrizioni normative il Rpc dovrebbe essere scelto tra un dirigente apicale e di ruolo e dovrebbero essere evitati dirigenti in potenziale conflitto di interesse (ad esempio chi si occupa di appalti o gestisce il personale). Per i Comuni, salvo rare eccezioni tra cui Roma Capitale, è nominato Rpc il Segretario Generale. Nelle Asl, invece, il Direttore amministrativo.

¹⁶ Lo spoglio dei 1.012 questionari complessivamente analizzati per il triennio 2014-2016 è stato manuale, riportando le risposte su tavole di riepilogo all'uopo costruite. Non si esclude la presenza di inesattezze

Gestione del rischio

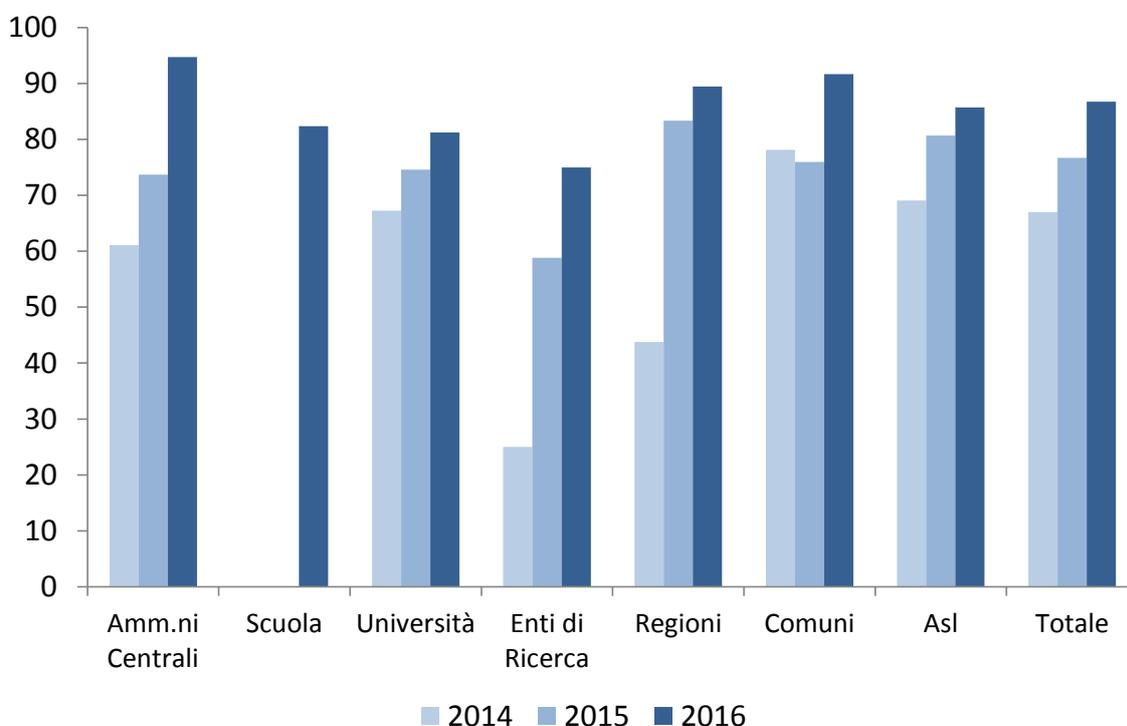
Il numero di enti che verificano la sostenibilità di tutte le misure obbligatorie (generali) e ulteriori (specifiche) contenute nel Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptpc) risulta crescente nel tempo in tutti i comparti.

Nel 2016 hanno effettuato la verifica in misura superiore alla media (87%), le Amministrazioni centrali (95%) e i Comuni (92%), mentre gli Enti di ricerca si collocano all'ultimo posto (75%).

Tra gli enti territoriali (Regioni, Comuni, Asl) la percentuale è leggermente superiore al Nord e al Centro (entrambi 90%) rispetto al Sud (86%).

FIGURA 2. AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CHE HANNO VERIFICATO LA SOSTENIBILITÀ DELLE MISURE PREVISTE DAL PTPC PER COMPARTO

Anni 2014-2016, valori percentuali(*)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA - (*) la percentuale è calcolata sui rispondenti

In più di 3 enti su 4 non è stato registrato alcun evento corruttivo (76%)¹⁷, con una proporzione che sale all'89% nelle Università. Il dato è abbastanza sorprendente se posto a confronto con la percezione comune che negli uffici pubblici il malaffare sia diffuso.

dovute ad errori materiali o a interpretazioni delle risposte non corrispondenti alla realtà, che si sommano a eventuali errori di compilazione del questionario da parte del Rpc. La qualità delle risposte riferite al 2016 dovrebbe essere superiore a quelle dell'edizione 2014.

¹⁷ In alcuni casi l'assenza di eventi corruttivi non coincide con quanto riportato nella sezione relativa ai 'Procedimenti disciplinari e penali' (si veda oltre). Se non si tratta di errori di compilazione del questionario, ciò potrebbe dipendere dallo sfasamento temporale tra il momento in cui si rileva l'evento e quello in cui si formalizza il procedimento a carico del dipendente responsabile.

Tra gli enti territoriali risultano maggiormente privi di eventi corruttivi il Nord (82%) e il Centro (81%), rispetto al Sud (64%).

Tra le aree a rischio¹⁸ è molto bassa la frequenza di eventi corruttivi per l'acquisizione e progressione del personale (3%), che assume un certo rilievo solo tra le Amministrazioni centrali (Ministero degli Affari esteri; Giustizia; Difesa; Beni, attività culturali e turismo, Agenzia delle Dogane).

Anche il settore degli appalti fa registrare un modesto 6%, che sale a doppia cifra solo per le Amministrazioni centrali (Ministero degli Affari esteri; Difesa; Infrastrutture e trasporti) e le Regioni (Piemonte, Lazio, Sicilia).

Tra le aree di rischio ulteriori (12%), una motivazione frequente è legata alla falsa attestazione di presenza dei dipendenti e tra le Asl l'attività di libera professione intramuraria.

Si sono riscontrati eventi corruttivi in tutte e 5 le aree previste dal questionario solo a Roma Capitale¹⁹ e alla Asl di Bari²⁰.

TAVOLA 4 – AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN CUI SI SONO VERIFICATI EVENTI CORRUTTIVI PER COMPARTO E AREA A RISCHIO DI CORRUZIONE

Anno 2016, valori percentuali

Aree a rischio corruzione	Amm.ni Centrali	Scuole	Università	Enti di ricerca	Regioni	Comuni	Asl	Totale
Acquisizione e progressione del personale	26	0	2	0	5	2	3	3
Affidamento di lavori, servizi e forniture	16	0	3	0	15	9	4	6
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	26	0	2	0	15	7	4	6
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	21	0	3	0	15	6	8	7
Aree di rischio ulteriori	47	5	3	5	10	10	16	12
Non si sono verificati eventi corruttivi	42	80	89	75	70	78	74	76

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA - (*) la percentuale è calcolata sui rispondenti

¹⁸ Nel questionario era possibile indicare anche più aree (risposta multipla).

¹⁹ Il Rpc rileva che anche l'anno 2016 è stato contraddistinto da diverse inchieste giudiziarie, alcune delle quali tuttora in corso (Mafia Capitale), prevalentemente riguardanti fatti le cui scaturigini sono da ascrivere ad annualità precedenti e interessano trasversalmente tutti i settori dell'Amministrazione.

²⁰ Il Rpc precisa che non ci sono stati eventi corruttivi accertati dalla Autorità Giudiziaria o dalla Polizia Giudiziaria, ma ci sono persone che hanno lamentato formalmente comportamenti difforni alle norme e procedure interne.

Misure ulteriori oltre a quelle obbligatorie

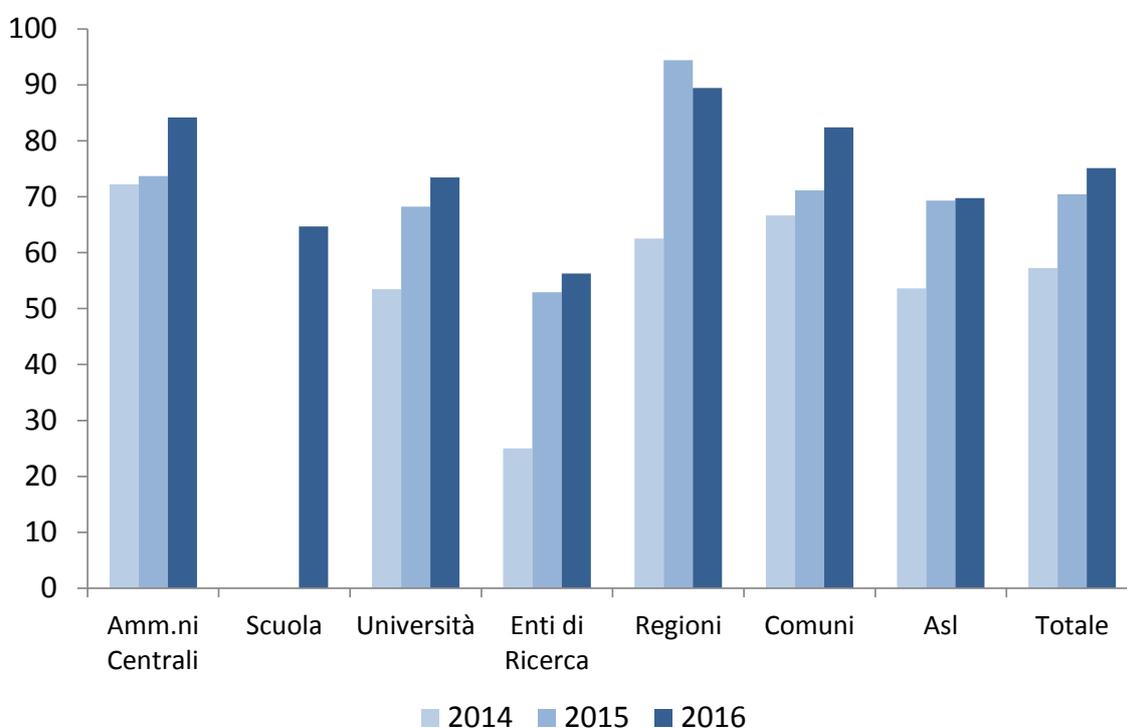
La percentuale di amministrazioni pubbliche che hanno attuato misure specifiche aggiuntive rispetto a quelle obbligatorie ha raggiunto nel 2016 la quota di 75%, in aumento di 5 punti rispetto al 2015.

Nelle Regioni, pur facendo registrare il livello massimo (89%) si è avuta una flessione di 5 punti.

Significativa la differenza territoriale tra Centro (81%) e Nord (80%) da un lato e il Sud (71%) dall'altro.

FIGURA 3 - AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CHE HANNO ATTUATO MISURE SPECIFICHE AGGIUNTIVE PER COMPARTO

Anni 2014-2016, valori percentuali(*)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA - (*) la percentuale è calcolata sui rispondenti

Trasparenza

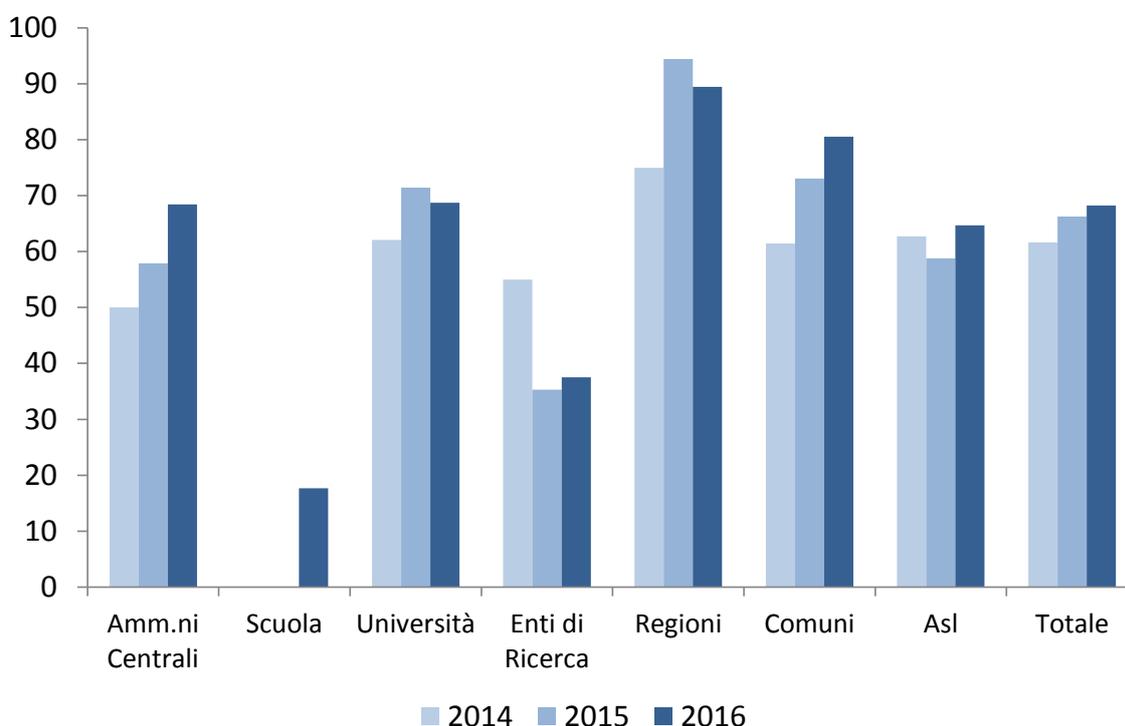
Le pubbliche amministrazioni sono tenute a pubblicare sul proprio sito internet, in una apposita sezione denominata 'Amministrazione Trasparente' accessibile dalla *home page*, tutti i contenuti previsti dal dlgs 33/2013 e successive modificazioni, secondo una griglia ben definita²¹. Ai contenuti obbligatori si aggiungono, poi, quelli ulteriori che i singoli enti intendono diffondere per affermare il principio della trasparenza. Le apposite linee guida emanate dall'Anac indicano più specificamente i contenuti e la periodicità di aggiornamento.

La gestione dei contenuti da pubblicare in 'Amministrazione trasparente' rappresenta un onere non indifferente per gli enti pubblici, anche in considerazione del fatto che, a seconda della competenza, le informazioni sono detenute da uffici diversi e talvolta decentrati.

Per adempiere agli obblighi previsti, solo il 69% degli enti nel 2016 ha informatizzato il flusso che alimenta la sezione 'Amministrazione trasparente', in crescita di 3 punti rispetto al 2015.

FIGURA 4 - AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CHE HANNO INFORMATIZZATO IL FLUSSO PER ALIMENTARE LA PUBBLICAZIONE DEI DATI NELLA SEZIONE 'AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE'

Anni 2014-2016, valori percentuali(*)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA - (*) la percentuale è calcolata sui rispondenti

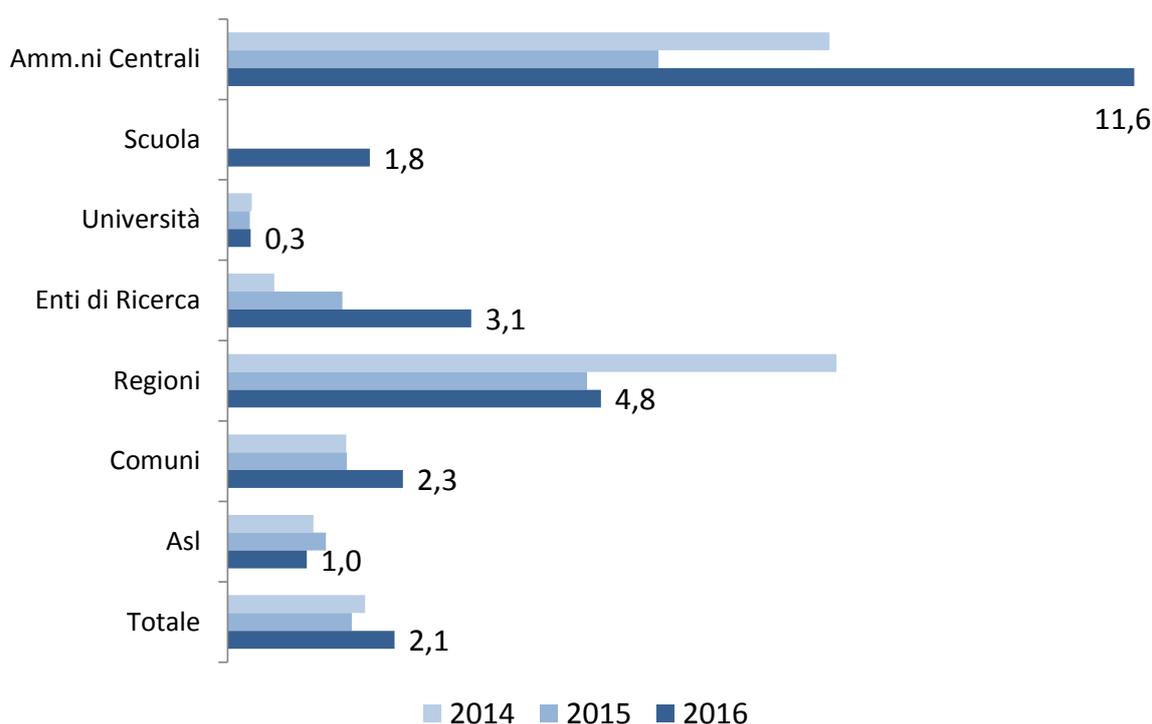
²¹ La stessa Relazione annuale sull'attività di prevenzione della corruzione a cura del Rpc, su cui si basano le elaborazioni condotte dall'Osservatorio sulla corruzione nella PA, è rintracciabile nella sezione 'Altri contenuti' di 'Amministrazione trasparente'.

Si deve tuttavia sottolineare che il comparto Scuola, per il quale la Relazione è disponibile solo a partire dal 2016, con il suo 18% riduce la media complessiva. La bassa percentuale di informatizzazione del flusso documentale deriva anche dal fatto che ogni singola istituzione scolastica ha una pagina 'Amministrazione trasparente' e un Piano triennale per la trasparenza e l'integrità, mentre la Relazione è compilata centralmente dal Rpc dell'Ufficio scolastico regionale.

La percentuale più alta di informatizzazione dei flussi si registra nelle Regioni (89%), in leggera flessione rispetto al 2015²².

FIGURA 5 - NUMERO MEDIO DI ACCESSI CIVICI RICEVUTI PER COMPARTO

Anni 2014-2016



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Ogni ente pubblico ha ricevuto mediamente nel 2016 2,2 accessi civici per chiedere la pubblicazione in 'Amministrazione trasparente' di contenuti che erano stati omessi²³. Rispetto agli anni precedenti gli accessi civici sono in leggero aumento.

Il maggior numero di accessi civici è stato inoltrato nel 2016 alle Amministrazioni centrali (11,6), di cui ben 52 alla Presidenza del Consiglio²⁴ e 38 al Ministero dell'Istruzione.

Nel comparto Regioni (4,8) spicca la Sicilia (22 richieste), mentre tra gli Enti di ricerca (3,1) ne sono state recapitate ben 38 su un totale di 50 all'Istituto

²² La Regione Liguria è passata da una risposta affermativa nel 2015 a una negativa nel 2016. Tale circostanza potrebbe far ritenere che il quesito andrebbe formulato in maniera più precisa.

²³ Non tutte le richieste pervenute erano strettamente classificabili come accessi civici e non tutte hanno dato luogo ad una integrazione delle informazioni pubblicate.

²⁴ Solo 24 hanno prodotto un adeguamento del sito.

nazionale di astrofisica. Tra i Comuni spiccano, poi, le 57 richieste recapitate a Roma Capitale.

Risulta molto basso il numero medio di richieste pervenute al Servizio Sanitario Nazionale (oltre il 50% delle Asl non ne ha ricevuta nessuna), come anche alle Università (0,3).

Tra gli enti territoriali si registrano 3,3 richieste al Centro, 2 al Sud e 1,2 al Nord²⁵.

²⁵ Un minor numero di richieste potrebbe configurare sia un maggior grado di adempimento agli obblighi di pubblicazione, sia una minore attenzione da parte dei cittadini/utenti.

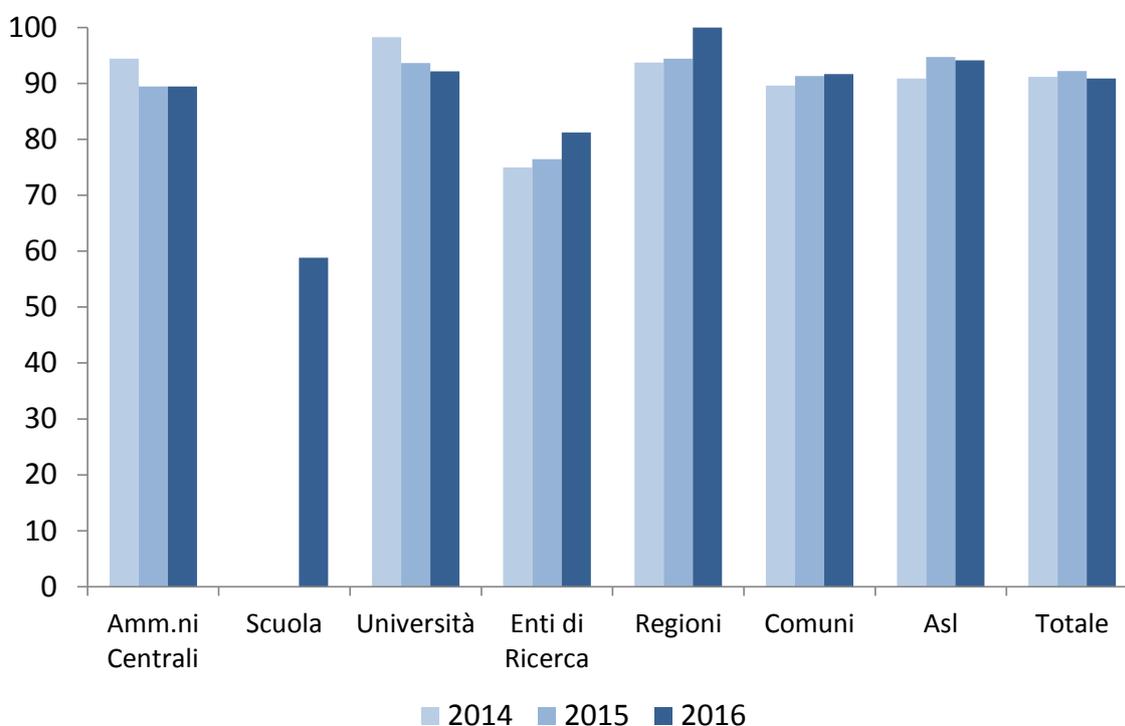
Formazione del personale

La maggior parte delle amministrazioni pubbliche (91%) ha erogato formazione in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione al proprio personale. Nei casi di mancata effettuazione la motivazione prevalente è la scarsità di risorse economiche da dedicare a tale attività.

Particolarmente deficitaria risulta la situazione nel comparto Scuola (59%), in cui 7 Uffici scolastici regionali accusano ritardi organizzativi che dovrebbero colmarsi nel corso del 2017.

FIGURA 6 – FORMAZIONE SPECIFICA SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE PER COMPARTO

Anni 2014-2016, valori percentuali(*)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Rotazione del personale

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione individua i criteri per l'effettuazione della rotazione del personale.

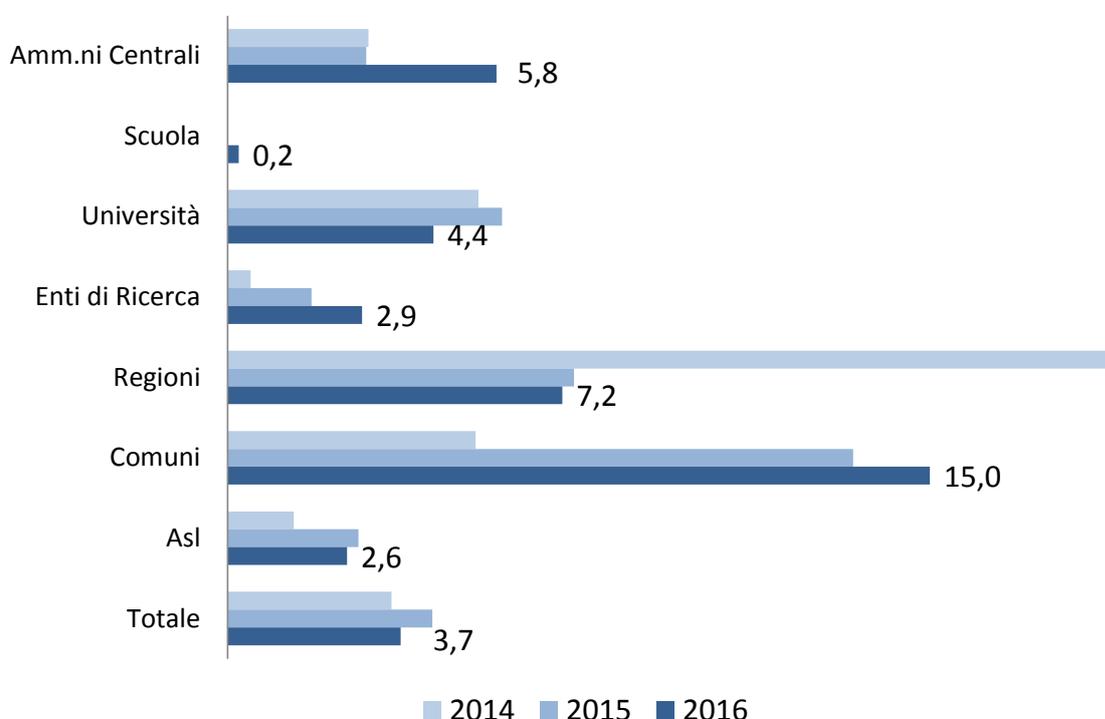
Il monitoraggio di tale tipologia di intervento è reso più difficoltoso dalla circostanza che può essere confuso da interventi generalizzati di riorganizzazione delle macrostrutture e degli uffici. In diversi casi, pur in presenza di una risposta affermativa sull'effettuazione della rotazione, il Rpc non ha indicato o non è stato in grado di quantificarne l'entità. In altri casi si registra un'oggettiva difficoltà a effettuare la rotazione del personale, anche nei settori a maggior rischio di corruzione, causata dalla esiguità delle risorse presenti, soprattutto a livello dirigenziale.

Nel 2016, solo 3,7 dipendenti ogni mille hanno mutato il loro incarico per scongiurare il verificarsi di eventi corruttivi conseguenti all'eccessiva permanenza presso lo stesso ufficio.

La rotazione del personale è in diminuzione rispetto al 2015 (4,4 per mille) solo per la presenza nel 2016 del comparto Scuola, al netto del quale la rotazione sarebbe stata pari al 5,7 per mille.

FIGURA 7 – ROTAZIONE DEL PERSONALE EFFETTUATA COME MISURA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Anni 2014-2016, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il più alto tasso di rotazione si rileva nei Comuni capoluogo di provincia (in aumento da 13,4 a 15 per mille), mentre il più basso è nella Scuola, dove la

misura è difficilmente riscontrabile nei piani anticorruzione in quanto è regolata sia dai contratti collettivi nazionale e integrativo sia dalle ordinanze e circolari del Miur.

In aumento anche la rotazione del personale tra le Amministrazioni Centrali (da 3 a 5,8 per mille dipendenti), tra cui spicca il Ministero degli affari esteri, con 1.223 movimenti disposti nel 2016 (di cui 288 funzionari diplomatici), circa il 14% in più rispetto all'anno precedente, su un totale di 3.709 unità in servizio (circa un terzo del personale dell'Amministrazione).

Inconferibilità per incarichi dirigenziali dlgs 39/2013

Il dlgs 8 aprile 2013, n.39 prevede la preclusione, permanente o temporanea, a conferire incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale; a coloro che abbiano svolto nei due anni precedenti incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi; a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico. Le situazioni di inconferibilità variano a seconda dell'incarico e della tipologia di amministrazione pubblica.

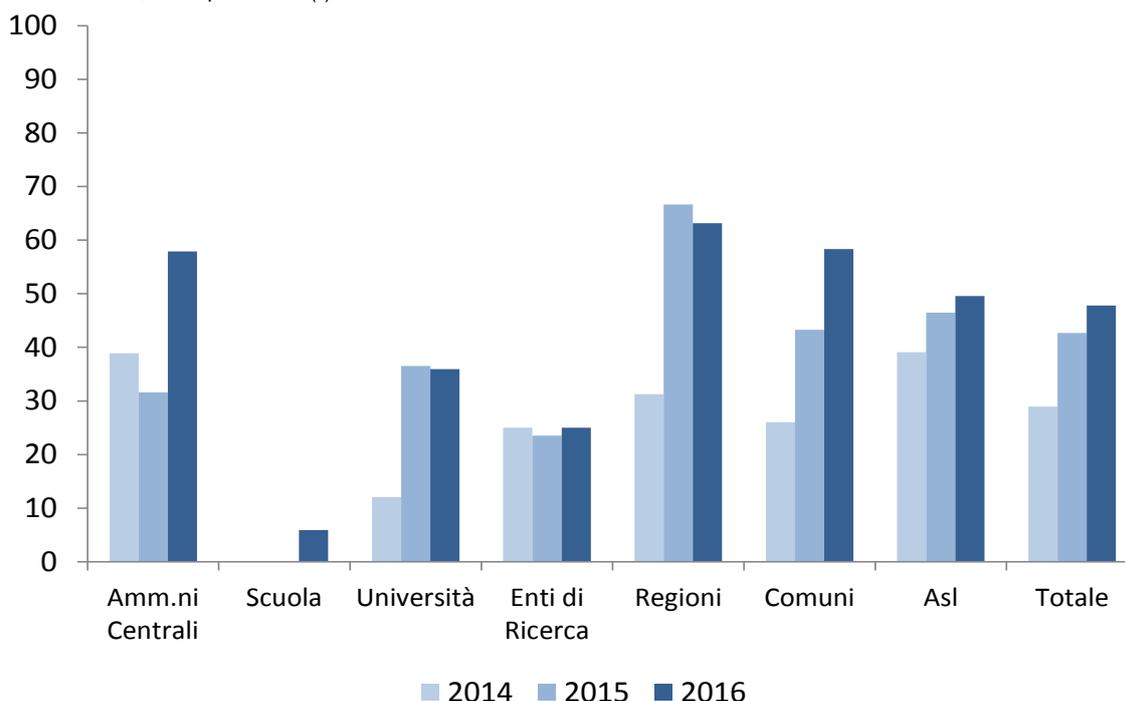
Gli interessati, all'atto dell'assunzione dell'incarico, devono rilasciare una dichiarazione in cui attestano che non sussistono cause di inconferibilità, la cui veridicità va verificata – sistematicamente o a campione quale misura di prevenzione della corruzione – dall'Amministrazione che conferisce l'incarico dirigenziale.

Le verifiche sono cresciute nel tempo, ma nel 2016 riguardavano ancora meno della metà degli enti monitorati (48%). A parte le Scuole, in cui è presente in genere un unico dirigente per ciascun Istituto, la percentuale è bassa negli Enti pubblici di ricerca (25%), in cui risulta inadempiente addirittura il Cnr.

Per quanto riguarda gli enti territoriali (55%), l'adempimento è maggiore al Nord e al Sud (entrambi 56%) rispetto al Centro (48%).

FIGURA 8 - VERIFICHE SULLA VERIDICITÀ DELLE DICHIARAZIONI RESE DAGLI INTERESSATI SULL'INSUSSISTENZA DI CAUSE DI INCONFERIBILITÀ PER GLI INCARICHI DIRIGENZIALI

Anni 2014-2016, valori percentuali(*)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA - (*) la percentuale è calcolata sui rispondenti

Incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali dlgs 39/2013

Il dlgs 8 aprile 2013 n. 39 prevede l'obbligo, per il soggetto cui viene conferito un incarico, di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di 15 giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione conferente, lo svolgimento di attività professionali, ovvero, l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.

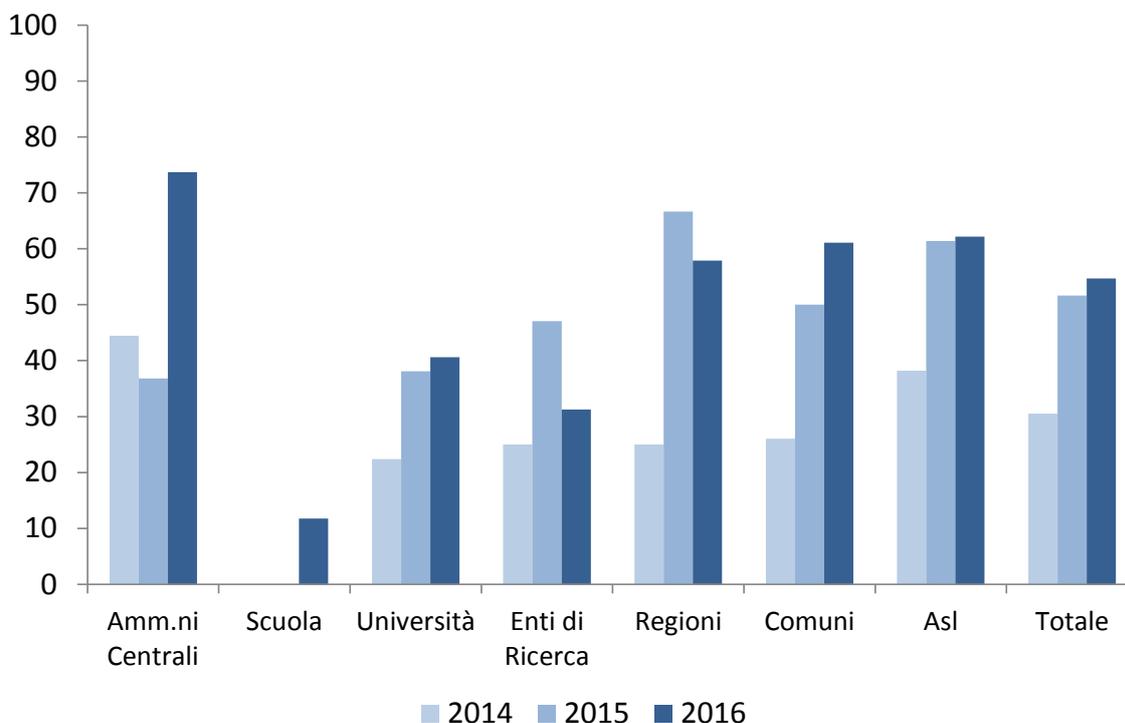
Prima di assumere un incarico dirigenziale l'interessato deve rilasciare una dichiarazione di insussistenza di cause di incompatibilità. Spetta, però, all'Amministrazione verificare l'effettiva assenza di incarichi tra loro non compatibili.

La verifica di situazioni di incompatibilità per i titolari di incarichi dirigenziali è effettuata da poco più della metà delle Amministrazioni (55%), con un netto miglioramento rispetto al passato per quanto riguarda le Amministrazioni centrali (71%). Come per la verifica sull'inconferibilità, il dato è basso per la Scuola (12%) e per gli Enti pubblici di ricerca (31%).

Per quanto riguarda gli enti territoriali (61%), l'adempimento è maggiore al Nord (67%) rispetto al Sud (57%) e al Centro (55%).

FIGURA 9 – ADOZIONE DI MISURE PER VERIFICARE LA PRESENZA DI SITUAZIONI DI INCOMPATIBILITÀ PER PARTICOLARI POSIZIONI DIRIGENZIALI

Anni 2014-2016, valori percentuali(*)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA - (*) la percentuale è calcolata sui rispondenti

Conferimento e autorizzazione incarichi ai dipendenti

I dipendenti pubblici possono svolgere alcune attività extraistituzionali, al di fuori dei casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto di interessi (anche potenziale), che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente (articolo 53 del [decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#)).

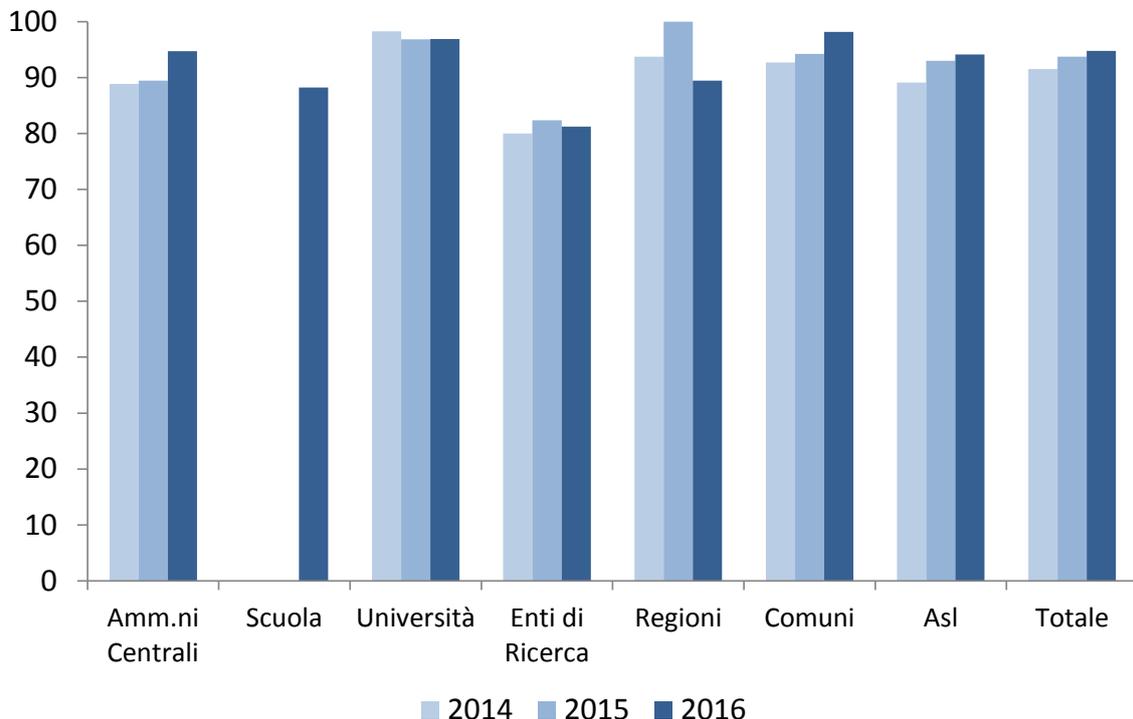
Gli incarichi esterni devono essere autorizzati dall'Amministrazione di appartenenza o, comunque, deve esserne data ad essa informazione, secondo quanto previsto da uno specifico Regolamento interno.

Prima di rilasciare l'autorizzazione a svolgere un incarico esterno, l'Amministrazione deve verificare l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi.

Una procedura è stata adottata dalla quasi totalità degli Enti monitorati (95%) e non si registrano significative differenze territoriali.

FIGURA 10 – ADOZIONE DI UNA PROCEDURA PER IL RILASCIO AI DIPENDENTI DELLE AUTORIZZAZIONI PER LO SVOLGIMENTO DI INCARICHI PER COMPARTO

Anni 2014-2016, valori percentuali(*)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA - (*) la percentuale è calcolata sui rispondenti

Tutela del dipendente pubblico che segnala gli illeciti (whistleblowing)

Una delle forme di prevenzione della corruzione è la raccolta delle segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti²⁶. La misura diviene efficace solo se si riesce a garantire l'anonimato del denunciante²⁷, che altrimenti sarebbe a rischio di ritorsioni di varia natura sul luogo di lavoro.

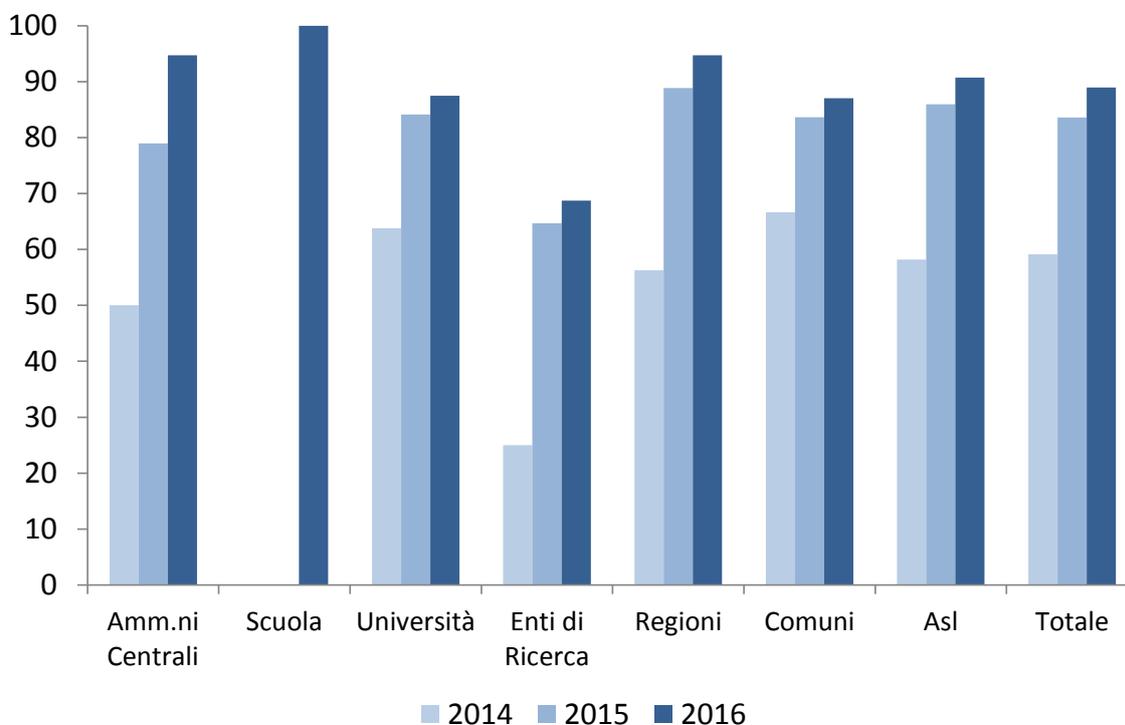
Spetta alle amministrazioni diffondere la cultura del *whistleblowing* e adottare una procedura per raccogliere le segnalazioni effettuate dai propri dipendenti per condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro e trasmesse al proprio superiore gerarchico, piuttosto che al Rpc, all'Anac, alla Corte dei Conti o all'autorità giudiziaria.

La percentuale di amministrazioni adempienti è passata dal 59% del 2014, al 84% del 2015 e al 89% del 2016. Nella Scuola tocca il 100%, ma non è chiaro se la risposta affermativa è riferibile all'Ufficio Scolastico Regionale, in cui è presente il Rpc, o ad ogni singolo Istituto scolastico sparso sul territorio.

Tra gli enti territoriali la percentuale è superiore al Centro (93%) e al Nord (92%), mentre si registra un ritardo al Sud (85%).

FIGURA 11 – ADOZIONE DI UNA PROCEDURA PER LA RACCOLTA DI SEGNALAZIONI DI ILLECITI DA PARTE DEI DIPENDENTI PUBBLICI DELL'AMMINISTRAZIONE PER COMPARTO

Anni 2014-2016, valori percentuali(*)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA - (*) la percentuale è calcolata sui rispondenti

²⁶ Le linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti sono state emanate dall'Anac con la [Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015](#).

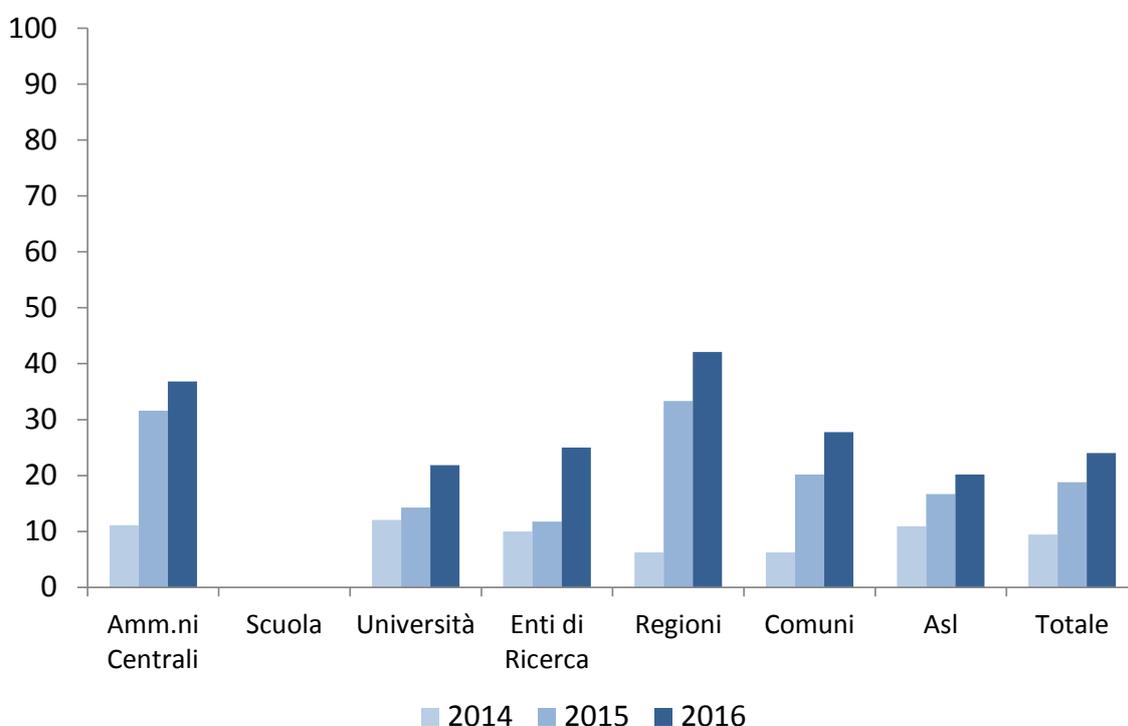
²⁷ E' quanto previsto dall'articolo 54bis del Dlgs 165/2001, introdotto con la legge 190/2012 (art. 1, comma 51).

Le segnalazioni di illeciti possono essere effettuate con un documento cartaceo, per posta elettronica oppure via web con un sistema informativo dedicato che può (o meno) tutelare l'anonimato del denunciante (cosa ben diversa dall'inoltro di una denuncia anonima).

Un sistema informativo dedicato con garanzia di anonimato per la segnalazione di illeciti è stato attivato solo nel 24% degli enti monitorati, con un risultato migliore per Regioni (42%) e Amministrazioni centrali (37%). Nel comparto Scuola nessun Ufficio regionale si è finora attrezzato in tal senso, forse anche a causa del ritardo nella definizione della normativa sull'attribuzione delle responsabilità in tema di anticorruzione.

FIGURA 12 – ATTIVAZIONE DI UN SISTEMA INFORMATIVO DEDICATO CON GARANZIA DI ANONIMATO PER LA SEGNALAZIONE DI ILLECITI PER COMPARTO

Anni 2014-2016, valori percentuali(*)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA - (*) la percentuale è calcolata sui rispondenti

Il 75% degli enti monitorati non ha ricevuto alcuna segnalazione da parte dei propri dipendenti. Oltre che nella Scuola (94%), la percentuale di assenza di denunce è maggiore nelle Università (83%), Comuni (82%) e Enti di ricerca (81%).

E' significativo che la presenza di denunce è maggiore negli enti che si sono dotati di un sistema informativo dedicato con garanzia di anonimato per chi segnala l'illecito (46%), mentre precipita al 19% laddove tale tutela non sussiste.

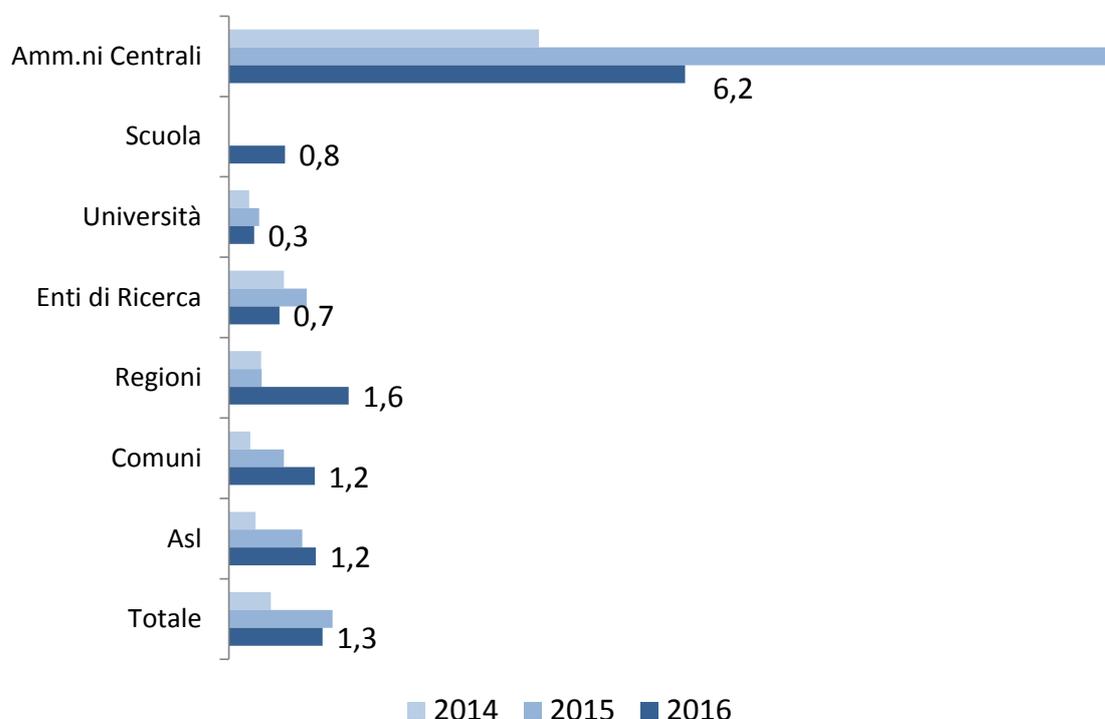
Si conferma, quindi, che la mancanza di tutela della riservatezza rappresenta un disincentivo per il potenziale *whistleblower*.

Il numero medio di segnalazioni di illeciti effettuate nel 2016 dai dipendenti pubblici è stato di appena 1,3 per Amministrazione monitorata, in leggero calo rispetto all'anno precedente.

Il maggior numero di segnalazioni si riscontra nelle Amministrazioni centrali (118 pari a 6,2 per ente, di cui 41 al Ministero degli Affari esteri e 49 all'Agenzia delle Entrate), seppure in calo rispetto al 2015, in cui pervennero alla sola Agenzia delle Entrate 210 denunce su un totale di 229.

Nei Comuni, su 78 denunce totali, se ne registrano 44 a Roma Capitale²⁸, 18 a Livorno, 14 a Milano e 13 a Venezia. Tra le Asl sono 25 le segnalazioni pervenute a Bari e 15 a Nuoro.

FIGURA 13 – NUMERO MEDIO DI SEGNALAZIONI DI ILLECITI EFFETTUATE DA DIPENDENTI PUBBLICI PER COMPARTO
Anni 2014-2016



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

²⁸ Sono 27 le denunce del primo semestre 2016 (Commissione straordinaria presieduta dal prefetto Tronca) e 17 quelle del secondo semestre (amministrazione Raggi).

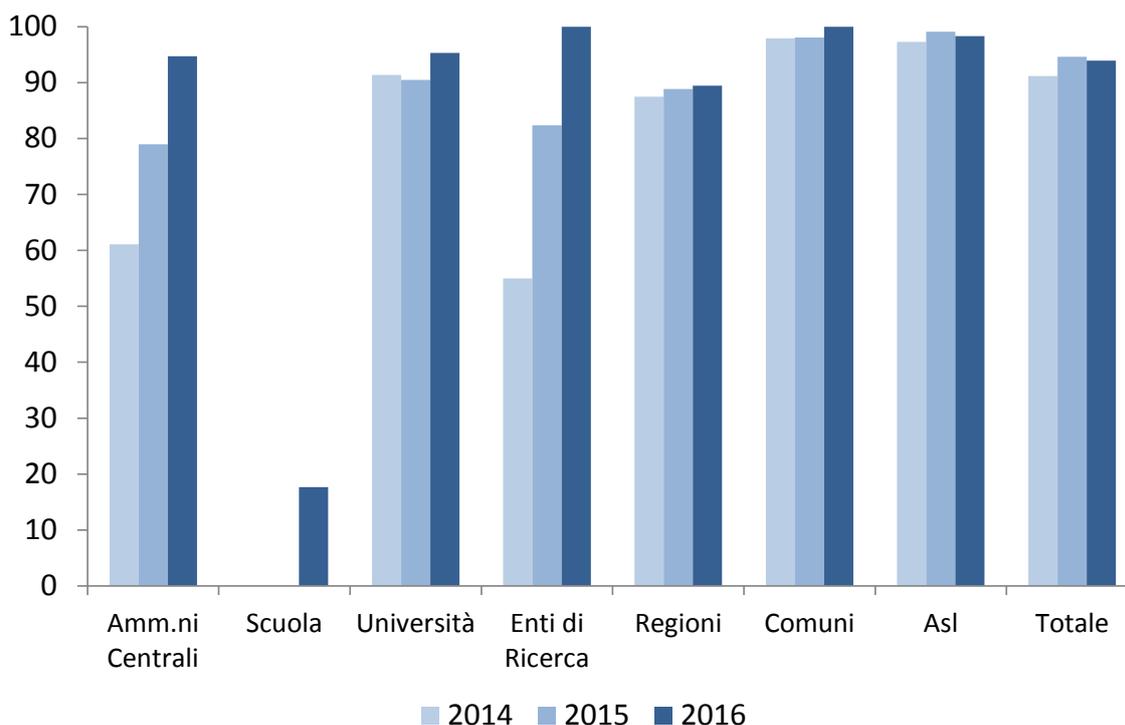
Codice di comportamento

Con il Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 è stato approvato il Regolamento recante il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici. L'articolo 54, comma 5, del decreto legislativo 165/2001, prescrive anche che ciascuna Amministrazione definisca un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento di cui al Dpr 62/2013, per adattarlo alle peculiarità di ciascun ente.

Nel 2016 il 94% delle amministrazioni monitorate aveva approvato un proprio codice di comportamento. A parte le Scuole, risultano ancora inadempienti il Ministero della Giustizia, la Regione Campania, le Università di Bolzano, della Campania "Luigi Vanvitelli" e Basilicata, le Asl di Barletta-Andria-Trani e di Vibo Valentia.

FIGURA 14 – ADOZIONE DI UN CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI INTEGRATIVO RISPETTO AL DPR 62/2013 PER COMPARTO

Anni 2014-2016, valori percentuali(*)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nel 2016 si segnalano 1,1 presunte violazioni del codice di comportamento ogni mille dipendenti²⁹, in diminuzione rispetto all'anno precedente, quando erano 1,6.

Particolarmente alto è il dato dei Comuni (5,7 per mille), in cui spicca Roma Capitale con 253 segnalazioni³⁰ (10,6 per mille), Palermo con 95³¹ (13,9 per

²⁹ Si deve considerare che un dipendente può cumulare nell'anno anche più di una segnalazione e che una segnalazione può riguardare più dipendenti.

³⁰ Si tratta di 253 segnalazioni alle quali corrispondono 337 violazioni accertate, che hanno dato luogo ad altrettanti provvedimenti disciplinari che si sono conclusi con l'irrogazione di sanzioni in 120 casi.

mille), Reggio Calabria con 78³² (76,2 per mille), Torino con 65³³ (6,6 per mille).

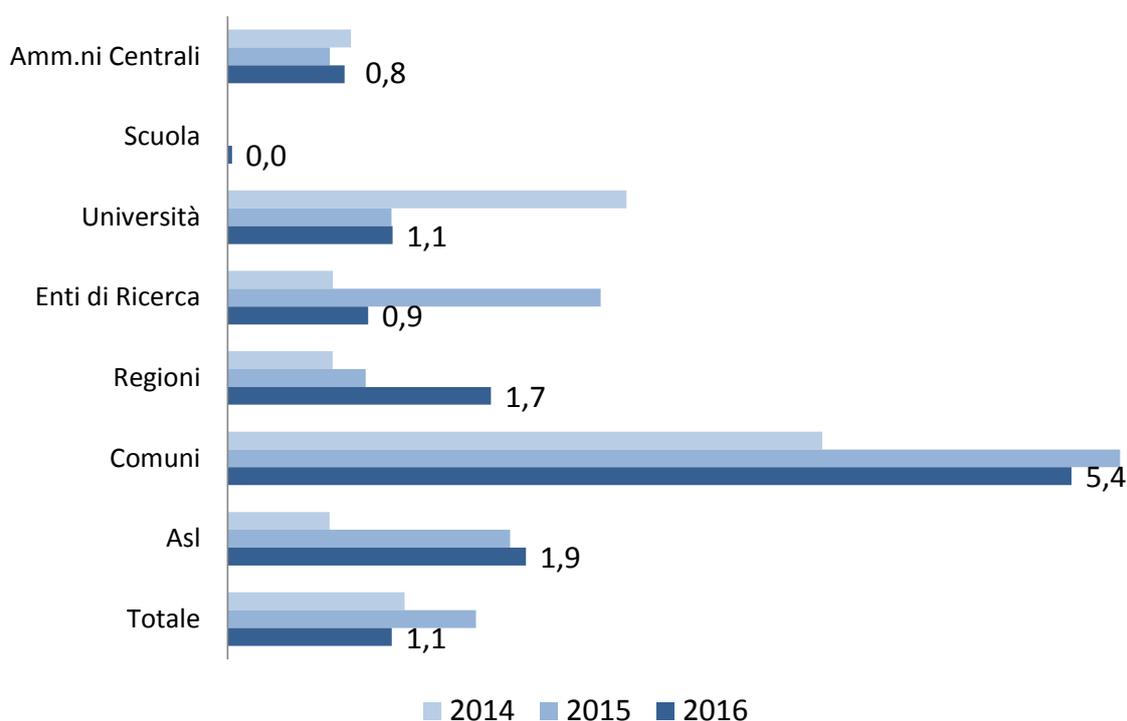
Tra le Asl (1,9 per mille), si evidenziano le situazioni di Bari con 130 segnalazioni³⁴ (15,5 per mille) e di Ravenna con 107³⁵ (7,1 per mille).

Tra le Amministrazioni centrali (0,8 per mille) il maggior numero di segnalazioni si è avuto all'Inps con 201 (7,1 per mille) e all'Agenzia delle Entrate con 135 (3,4 per mille).

Tra gli enti territoriali (2,8 per mille) le segnalazioni di violazione del codice di comportamento sono più frequenti al Sud (3,1 per mille) rispetto al Nord (2,7 per mille) e al Centro (2,5 per mille).

FIGURA 15 – SEGNALAZIONI DI VIOLAZIONE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO PER COMPARTO

Anni 2014-2016, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nel 2016, i procedimenti disciplinari per violazione del codice di comportamento sono stati 2.028 (quasi 1 ogni mille dipendenti), pari all'87% delle segnalazioni effettuate.

Il rapporto è maggiore tra i Comuni (5,7 per mille), mentre è praticamente assente

³¹ Su 95 segnalazioni sono state accertate 10 violazioni. Negli altri casi è sopraggiunta l'archiviazione o la sospensione in attesa della definizione del procedimento penale.

³² Le 78 segnalazioni hanno dato luogo ad altrettanti provvedimenti disciplinari, di cui 67 conclusi con l'applicazione di sanzioni.

³³ Le 65 segnalazioni hanno dato luogo ad altrettanti provvedimenti disciplinari, di cui 57 conclusi con l'applicazione di sanzioni.

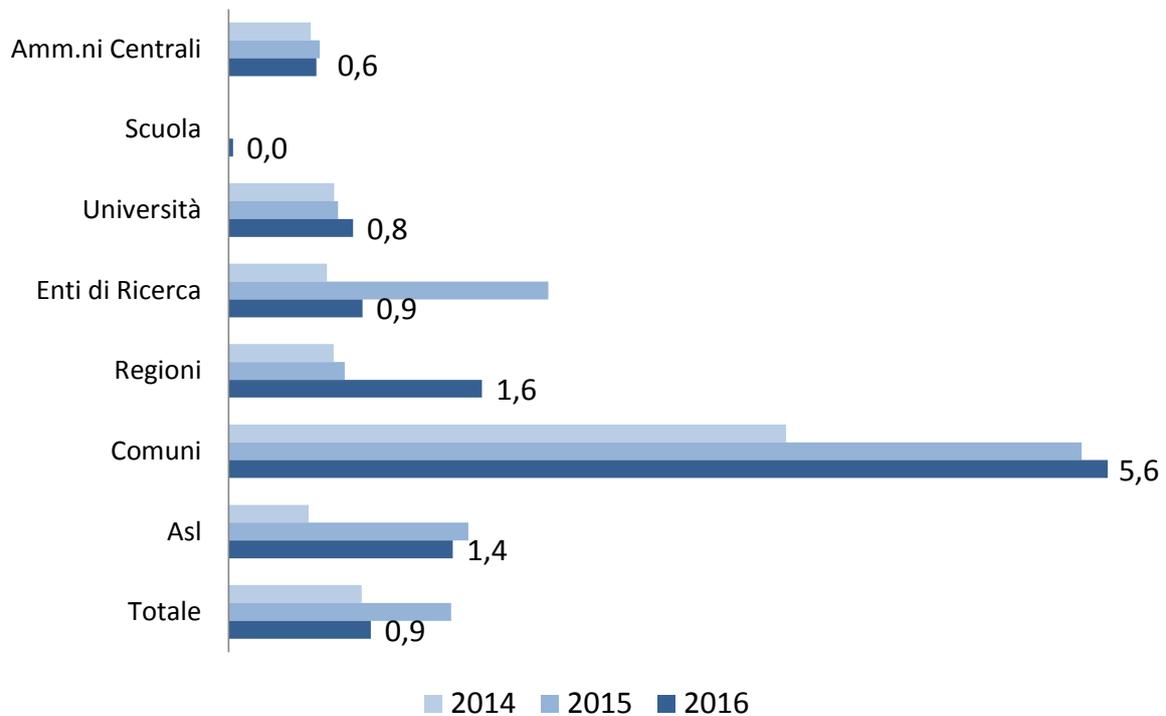
³⁴ Alle 130 segnalazioni sono corrisposte 42 violazioni che hanno dato luogo ad altrettanti procedimenti disciplinari che si sono conclusi con sanzione (10), archiviazione (10), sospensione (5), rinvio al Direttore della macrostruttura (17).

³⁵ Le 107 segnalazioni hanno dato luogo ad altrettanti provvedimenti disciplinari, di cui 66 conclusi con l'applicazione di sanzioni.

nelle Scuole, dove nelle more dell'adozione di uno specifico Codice di comportamento dei dipendenti (docenti e non), trovano comunque applicazione le norme generali contenute nel Dpr 62/2013.

FIGURA 16 – PROCEDIMENTI DISCIPLINARI PER VIOLAZIONE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO PER COMPARTO

Anni 2014-2016, per mille dipendenti

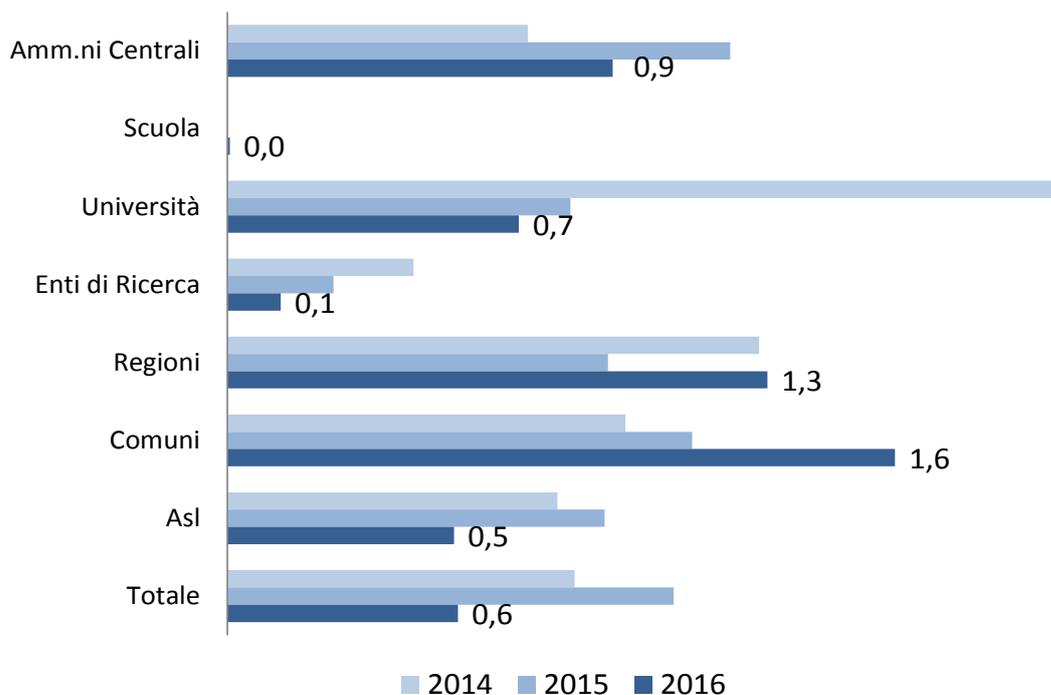


Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Procedimenti disciplinari e penali³⁶

Le segnalazioni che prefigurano responsabilità disciplinari o penali per i dipendenti che hanno preso parte ad eventi corruttivi sono 1.241, pari a 0,6 ogni mille dipendenti.

FIGURA 17 – SEGNALAZIONI CHE PREFIGURANO RESPONSABILITA' DISCIPLINARI O PENALI PER EVENTI CORRUTTIVI PER COMPARTO
Anni 2014-2016, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Risultano in aumento nei Comuni, passano da 168 a 243, di cui 54 a Roma (2,3 per mille), 21 a Siracusa (25 per mille), 19 a Cagliari (14 per mille), 16 a Biella³⁷ (54,2 per mille) e 14 a Catanzaro (39,2 per mille).

In aumento anche nelle Regioni da 52 a 82, con 33 segnalazioni nel Lazio (8 per mille) che hanno dato luogo a 6 provvedimenti disciplinari e 20 nella Campania (4,2 per mille).

Tra le 639 segnalazioni delle Amministrazioni centrali monitorate, ben 270 provengono dall'Inps (9,5 per mille), 135 dall'Agenzia delle Entrate (3,5 per mille), 62 dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (8,2 per mille) e 54 dal Ministero dell'Interno (0,4 per mille), in cui nel 2015 erano state 605 (582 relative a personale della Polizia di Stato).

Si evidenziano poi 15 segnalazioni alla Università Federico II di Napoli (5,3 per

³⁶ Il confronto con il 2015 risente del fatto che i dati per il comparto Scuola, in cui il fenomeno risulta praticamente assente, sono disponibili solo a partire dal 2016. Per il 2014, anno di prima effettuazione della Relazione anticorruzione secondo lo schema Anac, i dati sono riferiti al biennio 2013-2014.

³⁷ Nel mese di settembre 2016 il Comune è stato notiziato di una [indagine da parte dell'Autorità Giudiziaria](#) che ha investito 32 dipendenti. Nei confronti di 16 dipendenti veniva contestato anche il reato di peculato (art. 314 c.p.). Per altri l'assunta non corretta attestazione della presenza in servizio. A seguito della notizia sono stati avviati nei confronti di tutti i dipendenti interessati i relativi procedimenti disciplinari. Nel corso dell'indagine l'A. G. ha già disposto l'archiviazione nei confronti di 25 dipendenti.

mille) su 38 totali negli atenei.

Tra gli enti territoriali il rapporto è superiore al Centro (1,3 per mille) e al Sud (1,1 per mille) rispetto al Nord (0,5 per mille).

L'avvio di procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti nel 2016 ha riguardato 2.363 casi (1,1 per mille dipendenti), un numero quasi equivalente al 2015 se si esclude dal confronto la Scuola.

In aumento nei Comuni (3,8 per mille dipendenti), con i 122 procedimenti di Roma Capitale (erano 61 nel 2015) pari al 5,1 per mille e i 102 di Palermo³⁸ (37 l'anno precedente), il 5,1 per mille. In termini relativi il primato spetta a Catanzaro (58,8 per mille).

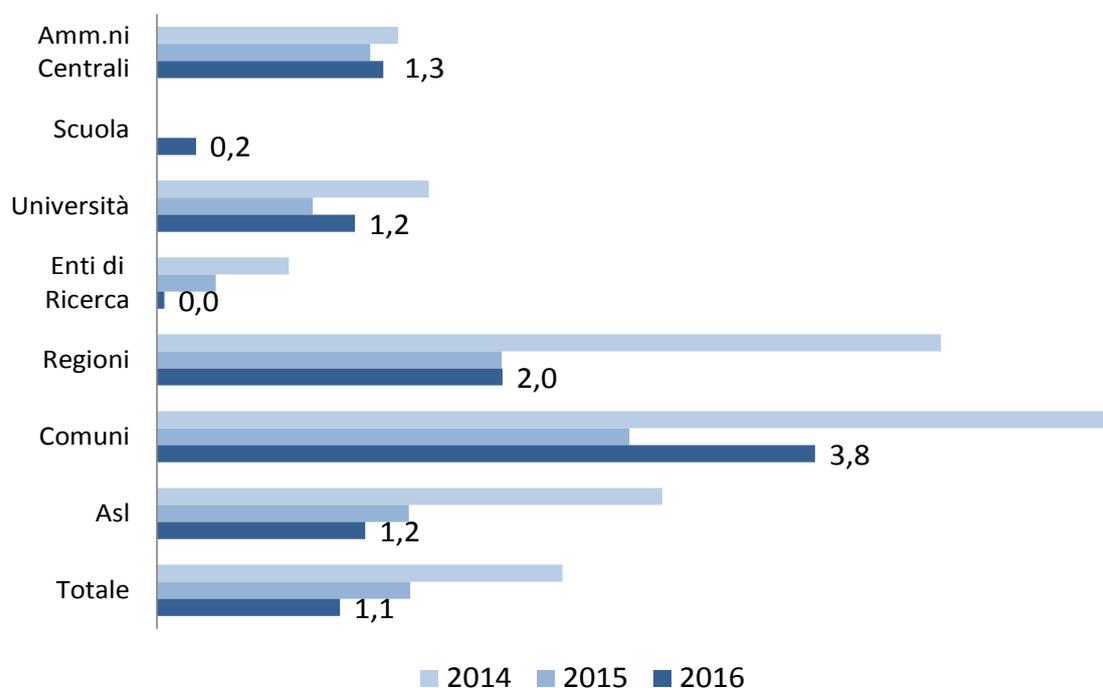
Tra le amministrazioni centrali si evidenziano 278 procedimenti disciplinari al Ministero degli Interni (di cui 153 a carico di Vigili del Fuoco volontari) pari all'1,8 per mille, 167 al Ministero della Giustizia (2,1 per mille), 113 al Ministero della Difesa (0,4 per mille).

Tra le Asl sono stati aperti 54 procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a Palermo (11,2 per mille) e 39 ad Avellino (20,3 per mille).

Tra gli enti territoriali il numero di procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti avviati è triplo al Sud (3,1 per mille) rispetto al Nord (1 per mille).

FIGURA 18 – PROCEDIMENTI DISCIPLINARI AVVIATI PER FATTI PENALMENTE RILEVANTI A CARICO DEI DIPENDENTI PER COMPARTO

Anni 2014-2016, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

³⁸ Su tale numero incidono particolarmente 77 procedimenti avviati per presunte irregolarità ed anomalie nelle timbrature da parte di dipendenti.

Nel 2016 sono state comminate 935 sanzioni relative a procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti³⁹, in aumento rispetto ai 715 del 2015.

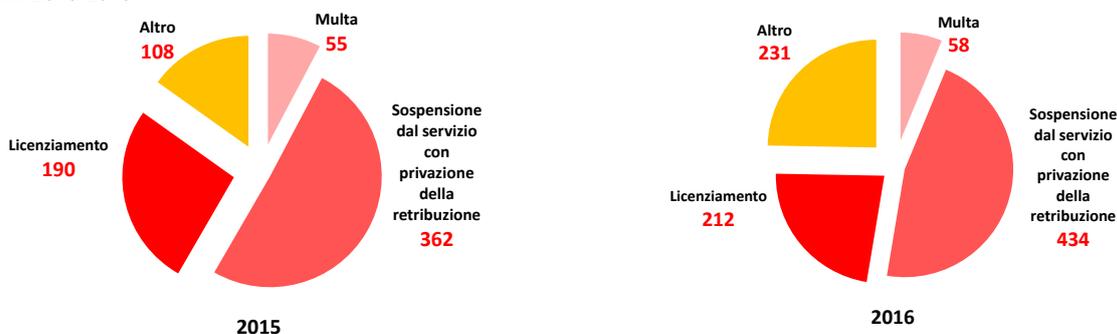
Crescono i licenziamenti, passati da 190 a 212, di cui 90 nelle Amministrazioni centrali (35 al Ministero della Giustizia e 23 all'Agencia delle Entrate), 54 nei Comuni (23 a Foggia), 47 nelle Asl (13 ad Avellino), 10 nelle Scuole, 6 nelle regioni, 4 nelle Università e 1 tra gli Enti di ricerca.

Stabili le multe (da 55 a 58), aumentano le sospensioni dal servizio con privazione della retribuzione (da 362 a 434) e le altre sanzioni (da 108 a 231), dove prevale il rimprovero verbale o scritto.

Tra gli enti territoriali le sanzioni sono applicate maggiormente al Sud (58% del totale, 63% per i licenziamenti)⁴⁰ rispetto al Nord (32%) e al Centro (10%).

FIGURA 19 – SANZIONI RELATIVE A PROCEDIMENTI DISCIPLINARI PER FATTI PENALMENTE RILEVANTI A CARICO DEI DIPENDENTI

Anni 2015-2016



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nel 2016 è in aumento da 854 a 912 il numero di reati relativi a eventi corruttivi per i quali sono stati avviati procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti⁴¹.

Il reato più diffuso è il peculato⁴², con 46 casi nelle Amministrazioni Centrali (18 al Ministero della Difesa di cui 15 militari e 3 civili, 16 al Ministero della Giustizia), 45 nei Comuni (16 a Biella) e 41 nelle Asl.

Frequente è anche la corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio⁴³, con 69 casi nelle Amministrazioni Centrali (25 al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti), 35 nei Comuni (16 a Roma Capitale e 6 a Napoli) e 15 nelle Asl.

³⁹ Non sono conteggiati i procedimenti disciplinari sospesi in attesa della definizione del procedimento penale.

⁴⁰ In termini di personale il Sud rappresenta, invece, il 34% del totale.

⁴¹ Ad un procedimento disciplinare possono corrispondere più reati.

⁴² Il reato di peculato è commesso da un pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria (art. 314 c.p.).

⁴³ La corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio si ha quando il pubblico ufficiale riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio (art. 319 c.p.).

Alquanto diffusa è poi la concussione⁴⁴, con 39 casi nelle Amministrazioni Centrali (28 all’Agenzia delle Entrate), 19 nei Comuni e 11 sia nelle Regioni (10 in Sicilia) sia nelle Asl.

Vasto è il campionario delle altre tipologie (in cui si riscontrano oltre il 50% dei reati), con una più frequente ricorrenza per abuso d’ufficio, truffa, falso ideologico, turbata libertà degli incanti, falsa attestazione della presenza⁴⁵.

TAVOLA 5 – REATI RELATIVI A EVENTI CORRUTTIVI PER I QUALI SONO STATI AVVIATI PROCEDIMENTI DISCIPLINARI A CARICO DEI DIPENDENTI

Anni 2015-2016

Tipologia di reato	2015	2016	Differenza	Var. %
Peculato	136	148	12	9
Concussione	59	81	22	37
Corruzione per l’esercizio della funzione	25	38	13	52
Corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio	101	122	21	21
Corruzione in atti giudiziari	3	1	-2	-67
Induzione indebita a dare o promettere utilità	19	26	7	37
Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio	6	5	-1	-17
Istigazione alla corruzione	10	0	-10	-100
Altro	495	491	-4	-1
Totale	854	912	58	7

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Altre misure

Tra le altre misure di prevenzione della corruzione, l’Osservatorio ha verificato che in nessuna Amministrazione risultano pervenute segnalazioni relative alla violazione dei divieti di partecipazione a commissioni e assegnazioni agli uffici ai soggetti condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati di cui al Capo I, Titolo II, Libro II, c.p.), previsti dall’art. 35 bis del d.lgs. n. 165/2001.

⁴⁴ La concussione è il reato in cui il pubblico ufficiale o l’incaricato di un pubblico servizio abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità (art. 317 c.p.).

⁴⁵ Sono 88 i casi nella sola Asl di Caserta, non tutti strettamente a carattere corruttivo, così distribuiti: associazione di tipo mafioso (1); turbata libertà degli incanti (1); falsità ideologica in atti pubblici (3); falsità materiale in atti pubblici (2); concorso formale, reato continuato (25); circostanze aggravanti (25); omessa denuncia di reato (1); ricettazione (1); licenziamento disciplinare (29). Era andata, forse peggio nel 2015, quando nella stessa Asl i reati di altro tipo contestati erano stati 114 tra cui 3 per associazione a delinquere, 2 per omicidio colposo, una violenza sessuale e un atto sessuale con minore.