



**RAPPORTO**  
2017

# **La corruzione nella Pubblica Amministrazione**



**OSSERVATORIO SULLA CORRUZIONE**  
NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE



**RAPPORTO**  
2017

# **La corruzione nella Pubblica Amministrazione**



**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](http://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 2018

# P R E F A Z I O N E

*Una cavalcata tra i secoli che ci hanno preceduto non solo mostra che la corruzione è fenomeno antico quanto il mondo, ma ci ricorda anche, da un lato, come molti personaggi benemeriti della storia non disdegnassero di praticarla e, dall'altro, come tanti altri uomini non meno illustri abbiano cercato di combatterla, talora scagliandole contro invettive destinate a diventare memorabili. Una forse non sorprendente ma spiacevole ambiguità che ritroviamo anche nel modo di considerarla.*

*Infatti, diversamente da quel che comunemente si crede, essa non è stata e non è tuttora sempre vista come un fenomeno negativo, soprattutto in ordine alla sua incidenza sul sistema politico-economico.*

*Sulla valutazione della corruzione, all'opinione dei cosiddetti "funzionalisti" si contrappone così quella dei cosiddetti "moralisti". Per i primi, la corruzione sarebbe funzionale allo sviluppo dell'economia, in quanto strumento capace di velocizzare la burocrazia e accelerare le decisioni. Non solo. Essa potrebbe addirittura fungere da mezzo per riequilibrare i gruppi svantaggiati rispetto ad altri solitamente prediletti dal potere politico, così rafforzando il consenso verso il sistema. Si tratta, come ognuno vede, di una tesi che è fin troppo facile confutare, anche solo restando nei nostri confini, dato che la malavita organizzata non pare proprio essere riuscita a far sviluppare le regioni del Mezzogiorno, né analogo risultato si è prodotto nel continente africano, dove la corruzione raggiunge notevole intensità. All'opposto stanno i moralisti, per i quali, lungi dallo snellire il sistema, la corruzione distrugge ogni cosa: valori e costumi, ma anche credenze e aspettative, determinando costi aggiuntivi per il bilancio dello Stato, oltre a scoraggiare gli investimenti dall'estero.*

*La schiera, purtroppo esigua, nella quale milito da tempo, come molti sanno per le mie battaglie in Adusbef, è quella dei moralisti, avendo peraltro più volte rivendicato di sentirmi onorato di far parte della setta degli ossessionati dalla corruzione. E ho detto e ripeto "setta", poiché viviamo in un'epoca in cui coloro che difendono i diritti, che difendono la legalità, vengono perseguitati, mentre*

*vengono premiati coloro che si infiltrano nelle istituzioni. Un'infiltrazione delle mafie ma soprattutto di coloro di cui si parla molto poco: le mafie economiche, i colletti bianchi, la finanza criminale, i padroni del mondo.*

*Quanto a ciò che avviene nella pubblica amministrazione, oggetto di questo Rapporto, possiamo dire di essere solo agli inizi di un cammino appena abbozzato e in gran parte ancora da percorrere. Basti pensare che, fino a non molti anni fa, vigeva per e nell'amministrazione la regola del segreto, mentre la conoscenza costituiva l'eccezione. Ebbene, tale regola è stata capovolta solo a partire dalla legge n.241 del 1990, famosa come legge sul procedimento amministrativo ma che dedicava spazio anche all'accesso ai documenti amministrativi, il primo strumento dato ai cittadini per entrare nel fortilizio, sino ad allora inespugnabile, dei pubblici poteri. Si è aperta così una nuova fase che, partendo dall'accesso riconosciuto a chi aveva un interesse qualificato e tutelato dalla legge è arrivata fino a garantire l'accesso civico. Ed è entro questa cornice che va collocata anche la disciplina relativa all'istituzione dell'Anac e dei responsabili dell'anticorruzione nelle singole amministrazioni.*

*Per arginare la corruzione, mi permetto di richiamare il contratto di Governo M5S-Lega, con l'introduzione della figura dell'"agente sotto copertura" e, in presenza di elementi fondati, dell'"agente provocatore", per favorire l'emersione dei fenomeni corruttivi nella Pubblica Amministrazione; il rafforzamento delle tutele per il whistleblower, il potenziamento delle intercettazioni per i reati di corruzione. "E' quindi improrogabile una severa ed incisiva legislazione anticorruzione tale da consentire un rilevante recupero di risorse indebitamente sottratte allo Stato, rilanciare la competitività del Paese, favorendo una reale concorrenza nel settore privato a vantaggio delle piccole e medie imprese, un aumento delle pene per tutti i reati contro la pubblica amministrazione di tipo corruttivo, la Daspo per i corrotti e corruttori, ovvero l'interdizione dai pubblici uffici. Inoltre la perpetua incapacità a contrarre con la pubblica amministrazione per chi è stato condannato definitivamente per un reato di tipo corruttivo contro la Pubblica Amministrazione".*

*E' probabile che quel che si è censito nel Rapporto sia solo la punta dell'iceberg, ma credo di poter dire che siamo sulla strada giusta ed è ragionevole prevedere che, continuando di questo passo, saranno sempre di più i casi di mala gestio che verranno ad emersione dentro le pubbliche amministrazioni. E' la direzione che conta, con l'auspicio che, una volta che si è iniziato a percorrerla, non si torni più indietro. I numerosi casi di corruzione registrati dopo Mani Pulite ci insegnano, infatti, che non si deve mai abbassare la guardia nei confronti di un fenomeno, come quello della corruzione, capace di minare alla base le fondamenta della democrazia.*

[Elio Lannutti](#)

Senatore Movimento 5 Stelle - (XVIII Legislatura)  
Presidente Onorario Adusbef

## *Premessa alla II edizione*

*Il secondo rapporto sulla corruzione nella Pubblica Amministrazione, che analizza le Relazioni per l'anno 2017 predisposte dai Responsabili per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (Rpct), si presenta arricchito rispetto alla precedente edizione.*

*In primo luogo, è stata ampliata la platea degli enti oggetto di monitoraggio, includendo Province e Città metropolitane (102 enti), Aziende ospedaliere e Istituti di ricerca e cura a carattere scientifico (70 enti), per i quali, laddove possibile, sono state recuperate e analizzate anche le relazioni degli anni precedenti a partire dal 2014.*

*Sotto il profilo dei contenuti, si è tenuto conto delle novità in tema di trasparenza introdotte con il Dlgs. 97/2016 e riprese nel questionario per il 2017 relativamente al numero di accessi civici generalizzati, all'istituzione del registro degli accessi e al numero delle visite alla sezione 'Amministrazione trasparente' sul sito web. Ma sono state anche analizzate, per la prima volta, le diverse modalità con cui gli Enti provvedono alla formazione in tema di prevenzione della corruzione.*

*Inoltre, è stata approfondita la sezione del questionario concernente le 'Considerazioni generali' del Rpct, relativamente al quesito in cui si chiede di esporre eventuali criticità riscontrate nell'espletamento del proprio ruolo.*

*Infine, oltre alla presente relazione, sono messi a disposizione degli interessati, a titolo completamente gratuito, anche i prospetti riepilogativi annuali per comparto e territorio che possono essere [visualizzati e scaricati dal web](#) (i dati potrebbero non corrispondere a quelli contenuti in questo rapporto se, successivamente alla pubblicazione, dovessero rendersi disponibili nuove informazioni).*



*La corruzione è un cancro: uccide una società azzerando lentamente il merito e la concorrenza, nelle imprese, nella burocrazia, nei partiti, e finisce persino per incentivare la 'fuga dei cervelli', delle energie migliori del nostro Paese*  
(Raffaele Cantone, Presidente Anac)

*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 italiana.

Senza i costi della corruzione, 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.

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, con effetti sull'occupazione e sulla produttività. Non è affatto azzardato ritenere che il ritardo di crescita dell'Italia rispetto ad altre economie avanzate, anche in questa fase di ripresa, sia spiegabile dalla presenza di un livello eccessivo di corruzione nella pubblica amministrazione<sup>1</sup>.

L'arma principale per sconfiggere la corruzione è la trasparenza, da intendersi nel senso più ampio possibile, sia rispetto ai contenuti, sia per le modalità con le quali le informazioni sono rese fruibili agli utenti. In tal senso, l'istituzione di una sezione 'Amministrazione trasparente' accessibile dalla *home page* del sito internet istituzionale di ciascun ente pubblico, rappresenta un'importante passo in avanti voluto dal legislatore<sup>2</sup>. Come spesso accade in situazioni che prevedono un aggravio di oneri per le amministrazioni pubbliche a risorse date, bisogna vigilare affinché l'attuazione della norma sia effettiva e conforme alle prescrizioni (anche rispetto alla tempestività della pubblicazione), acquisendo efficacia come

<sup>1</sup> [Crisi e tangenti, un abbraccio mortale per l'economia](#) (Riparte il Futuro, 7 settembre 2017).

<sup>2</sup> [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.

misura di prevenzione degli illeciti amministrativi e penali<sup>3</sup>.

In ogni amministrazione è presente un Responsabile per la prevenzione della corruzione (Rpct)<sup>4</sup>, 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, 2016 e 2017 di un numero considerevole di enti, per fornire un quadro di sintesi e di confronto sulle iniziative di prevenzione intraprese.

### *Principali risultati 2017*

- *Gli enti pubblici monitorati dall'Osservatorio, che hanno redatto la relazione annuale sulla prevenzione della corruzione secondo le prescrizioni dell'Anac, sono 522 su 530 (98%).*
- *Relativamente al personale, il monitoraggio ha riguardato il 72% dei 3,3 milioni di dipendenti pubblici delle Amministrazioni centrali, Scuole, Università, Enti di ricerca, Servizio Sanitario nazionale, Regioni, Province/Città metropolitane e Comuni.*
- *I dirigenti rappresentano il 6,2% del personale dipendente, con una quota rilevante nel Ssn (20,6%), in cui è inclusa la dirigenza medica.*
- *L'88% degli enti ha verificato la sostenibilità di tutte le misure obbligatorie (generali) e ulteriori (specifiche) contenute nel Ptpc, mentre solo il 78% ha attuato misure specifiche aggiuntive rispetto a quelle obbligatorie.*
- *Contrariamente alla percezione di un malaffare diffuso negli enti pubblici, l'84% delle Amministrazioni dichiara di non aver rilevato alcun evento corruttivo (era il 79% nel 2016), solo il 3% riscontra anomalie nell'acquisizione e progressione del personale (concorsi) e il 5% nell'affidamento di lavori, servizi e forniture (appalti).*
- *Ogni ente pubblico ha ricevuto mediamente 2 accessi civici 'semplici', per chiedere la pubblicazione in 'Amministrazione trasparente' di contenuti obbligatori che erano stati omessi e - nel primo anno di introduzione del Foia - 12,5 accessi civici 'generalizzati', per richiedere dati e documenti posseduti dalle amministrazioni.*
- *Il 59% degli enti ha istituito nel 2017 il Registro degli accessi e il 22% ha un contatore delle visite alla sezione 'Amministrazione trasparente'.*
- *La maggior parte delle amministrazioni pubbliche (89%) ha erogato formazione in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione al proprio personale. Solo il 9% si è rivolta alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, mentre il 46% ha fatto ricorso a soggetti privati.*
- *Sono 8,4 ogni mille i dipendenti che hanno mutato il loro incarico come misura di prevenzione della corruzione.*

<sup>3</sup> Secondo [Fondazione Etica](#) sarebbe utile introdurre incentivi anziché ulteriori norme, controlli e sanzioni: uno di tipo finanziario, come ricevere maggiori trasferimenti dallo Stato o aperture di credito presso Cassa Depositi e Prestiti, l'altro reputazionale.

<sup>4</sup> Con le modifiche apportate dal Dlgs 97/2016 è stata istituita la figura unica del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct).

- *Poco più della metà degli enti pubblici (51%) ha verificato le situazioni di potenziale inconferibilità di incarichi ai dirigenti ex dlgs 39/2013. La quota sale al 53% per le verifiche sulla incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali ex dlgs 39/2013, mentre la stragrande maggioranza (90%) ha definito una procedura per conferire o autorizzare incarichi esterni ai dipendenti ex dlgs 165/2001.*
- *Solo il 25% 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 0,8 denunce (in lieve diminuzione rispetto allo scorso anno).*
- *L'84% 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 1,3 per mille dipendenti e i procedimenti disciplinari per violazione del codice di comportamento sono stati 2.650 (quasi 1 ogni mille dipendenti), pari all'86% delle segnalazioni effettuate.*
- *Sono 1.154 le segnalazioni di responsabilità disciplinari o penali nei confronti di dipendenti che hanno preso parte ad eventi corruttivi (0,5 per mille).*
- *L'avvio di procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti ha riguardato 2.499 casi (uno per mille).*
- *Le sanzioni relative a procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti sono state 849, di cui 199 licenziamenti, in netta diminuzione rispetto al 2016.*
- *Mentre l'applicazione di sanzioni aumenta fortemente al Nord (+44%) e al Centro (+38%), subisce un vero e proprio crollo al Sud (-44%).*
- *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.*

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](#)<sup>5</sup> 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 definizione prettamente giuridica e dalla relativa casistica prevista dal codice penale, possiamo definire corruzione in senso lato, tutto ciò che ostacola il buon

<sup>5</sup> Il Corruption Perception Index misura il livello di corruzione nel settore pubblico aggregando 13 indicatori qualitativi di 12 differenti istituzioni. Nel 2017, l'Italia si piazza al 54° posto nella graduatoria mondiale che comprende 180 Paesi, con un punteggio di 50 su una scala che va da 0 (fortemente corrotto) a 100 (assenza di corruzione), agli ultimi posti tra i Paesi sviluppati.

andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione, come sancito dalla Costituzione della Repubblica Italiana<sup>6</sup>.

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

Rispetto al 2016, non si intravedono miglioramenti significativi. La riduzione del numero di sanzioni per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti (tra cui la misura estrema del licenziamento), può essere letta in vario modo. Si potrebbe ritenere che l'introduzione di regole e controlli (preventivi e successivi) più stringenti agisca da deterrente e abbia indotto i dipendenti a comportamenti di maggiore correttezza. Oppure, si può essere portati a pensare che il sistema della corruzione si sia attrezzato per continuare ad agire indisturbato senza dare nell'occhio<sup>7</sup>. Il sentire comune e le misure di *outcome* (efficienza della PA, rapporto tra costi e servizi resi, ecc.) tutt'altro che migliorate, fanno propendere per la seconda ipotesi.

Ciò non vuol dire che il ruolo dei Rpct sia inutile e che la Relazione annuale da questi prodotta sia fuorviante<sup>8</sup>. Viceversa, bisogna moltiplicare gli sforzi sulla prevenzione della corruzione all'interno degli enti, anche creando le condizioni per rafforzare la disciplina del *whistleblowing*, che non riesce proprio a decollare.

In questo senso, il monitoraggio condotto dall'Osservatorio sulla corruzione nella PA, diffuso pochi giorni dopo la presentazione in Parlamento della [Relazione sull'attività svolta nel 2017](#) dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, 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 civile<sup>9</sup>, come strumento indispensabile di contrasto alla corruzione.

---

<sup>6</sup> "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].

<sup>7</sup> "La mia sensazione è che la corruzione si scopre di più dove ce n'è di meno. Dove il sistema non è perfetto, infatti, c'è possibilità di penetrare; ma dove il sistema è perfetto, non è possibile far nulla" (Piercamillo Davigo, Il sistema della corruzione, Editori Laterza – 2017).

<sup>8</sup> Il processo di acquisizione della Relazione annuale potrebbe essere reingegnerizzato mediante la creazione di una piattaforma digitale gestita da Anac. Con la compilazione del questionario elettronico si potrebbe introdurre un sistema di controlli di validità delle risposte, si avrebbe un monitoraggio aggiornato dei rispondenti, si faciliterebbe l'analisi dei risultati.

<sup>9</sup> 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 (Rpct) - d'ora in poi Relazione<sup>10</sup> - di 530 Amministrazioni pubbliche per il 2017 e il confronto con gli anni precedenti.

**Tavola 1 – MONITORAGGIO SULLA CORRUZIONE NELLA PA PER COMPARTO**

Anni 2014-2017, numero di enti e percentuale di copertura

Comparti	2014			2015			2016			2017		
	Rispondenti	Monitorate	%									
Amm.ni Centrali	19	20	95	20	20	100	22	23	96	23	23	100
Scuola	-	-	-	-	-	-	17	20	85	18	20	90
Università	59	66	89	64	66	97	65	66	98	66	66	100
Enti di Ricerca	20	20	100	17	20	85	17	20	85	19	20	95
Regioni	16	20	80	18	20	90	19	20	95	19	20	95
Province/Città Metrop.	87	107	81	94	107	88	102	106	96	101	102	99
Comuni	96	108	89	104	108	96	108	108	100	108	108	100
Asl	110	135	81	114	135	84	119	121	98	99	101	98
Az.Ospedaliere/Irccs	52	69	75	60	69	87	67	70	96	69	70	99
<b>Totale</b>	<b>459</b>	<b>545</b>	<b>84</b>	<b>491</b>	<b>545</b>	<b>90</b>	<b>536</b>	<b>554</b>	<b>97</b>	<b>522</b>	<b>530</b>	<b>98</b>

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Sono 522 le amministrazioni rispondenti<sup>11</sup>, ovvero quelle che hanno pubblicato sul proprio sito internet<sup>12</sup> il questionario predisposto dall'[Autorità nazionale Anticorruzione \(Anac\)](#).

La percentuale di amministrazioni adempienti è cresciuta nel tempo passando dall'84% nel 2014, al 90% nel 2015, al 97% nel 2016 e, infine, al 98% nel 2017. La copertura è totale per le Amministrazioni centrali monitorate (Presidenza del Consiglio, Ministeri, Agenzie fiscali, Inps, Inail, Autorità indipendenti), per le Università e per i Comuni capoluogo di provincia.

Per le Scuole, l'attività di prevenzione della corruzione è stata avviata solo nel 2016 - quando l'Anac<sup>13</sup>, in considerazione del fatto che negli Istituti scolastici è presente in genere una sola figura dirigenziale, ha disposto di accentrare la figura del Rpct nell'ufficio scolastico regionale (o Intendenza scolastica per le province

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Il dato è riferito al 4 maggio 2018. Le relazioni pubblicate successivamente a tale data non sono state considerate nel presente Rapporto.

<sup>12</sup> 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 2017 era il 31 gennaio 2018. Il download dei dati ai fini del monitoraggio si è protratto fino alla fine di aprile. Tra il 21 febbraio e il 21 aprile sono state inviate 40 istanze di accesso civico 'semplice' (ex art. 5 comma 1, Dlgs 33/2013), per richiedere la pubblicazione del documento. Non in tutti i casi si trattava di una vera e propria omissione, soprattutto se l'amministrazione aveva innovato il proprio sito 'Amministrazione trasparente' senza darne comunicazione nella versione precedente, comunque accessibile. Le istanze di riesame presentate, passati 30 giorni senza ricevere risposta (ex art. 5 comma 7, Dlgs 33/2013), sono state 12, di cui 4 hanno avuto esito positivo. Salvo i casi in cui le richieste sono state completamente ignorate, il grado di collaborazione ricevuto è certamente buono, anche in considerazione del fatto che molte amministrazioni hanno risposto nel giro di pochissimi giorni dal recepimento della richiesta.

<sup>13</sup> *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](#)).

autonome di Bolzano e Trento<sup>14</sup>). Tra gli enti di ricerca manca all'appello per il 2017 solo un ente di piccole dimensioni (Indire). Per le regioni, manca la Relazione del Molise (era assente anche nel 2016) e tra le province, Crotone. Nel comparto sanità non è stato possibile consultare la Relazione della Asl di Foggia e di Reggio Calabria (quest'ultima anche per il 2015 e 2016), come anche dell'ospedale di Catanzaro.

Tra i 401 enti territoriali (Regioni, Province/Città metropolitane, Comuni, Asl e Aziende ospedaliere/Irccs) la copertura complessiva è stata del 99%, con il 100% al Nord e al Centro, mentre il Sud (96%) registra un ritardo, seppure di modesta entità.

#### TAVOLA 2 - MONITORAGGIO SULLA CORRUZIONE NELLA PA 2017 E CONTO ANNUALE 2016 RGS SUI DIPENDENTI PUBBLICI PER COMPARTO

Numero dipendenti e percentuale di copertura

Comparti	Monitoraggio 2017	Conto Annuale Rgs 2016	% copertura
Amm.ni Centrali	566.862	836.617	68
Scuola	901.593	1.115.765	81
Università	55.246	99.681	55
Enti di Ricerca	23.109	24.153	96
Regioni e Autonomie locali	256.187	574.477	45
Servizio Sanitario Nazionale	588.672	681.973	86
<b>Totale</b>	<b>2.391.669</b>	<b>3.332.666</b>	<b>72</b>

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

Nelle amministrazioni monitorate dall'Osservatorio lavorano 2,4 milioni di dipendenti<sup>15</sup>, il 72% del totale dei dipendenti pubblici<sup>16</sup> (erano il 67% nell'edizione 2016). Al di là dello sfasamento temporale rispetto ai dati della Rgs, il grado di copertura è minore per le Regioni e Autonomie locali (45%), in cui sono ricompresi (ma non monitorati) i quasi 8.000 comuni non capoluogo di provincia, le Camere di Commercio, le Comunità montane. Nelle Università (55%) non sono conteggiati i docenti e i ricercatori (personale non contrattualizzato). Per il Ssn, particolarmente critico per gli aspetti legati alla corruzione, l'ampliamento del campo di osservazione alle aziende ospedaliere e gli Irccs, ha consentito di ampliare la copertura dal 46% dell'edizione 2016 all'86% attuale. Per il comparto Scuola (81%), oltre alle assenze dell'Intendenza scolastica di Trento e dell'Ufficio regionale del Friuli, è da registrare che per il Lazio è indicata la sola consistenza numerica dell'ufficio regionale ma non quella degli istituti scolastici della regione. Tra le Amministrazioni centrali (68%) il monitoraggio ha riguardato i Ministeri

<sup>14</sup> Il [portale della Scuola](#) della Provincia autonoma di Trento non ha la sezione 'Amministrazione Trasparente'. E' però possibile consultare i siti delle singole istituzioni scolastiche della Provincia, anche se carenti in tema di trasparenza.

<sup>15</sup> 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), salvo diversa indicazione.

<sup>16</sup> Il [Sistema COscnitivo del personale \(Sico\)](#) della Ragioneria Generale dello Stato pubblica il Conto annuale dei dipendenti pubblici, aggiornato al 2016. Sono stati considerati sia i dipendenti a tempo indeterminato al 31 dicembre sia i dipendenti a tempo determinato espressi in unità annuali.

(inclusa la Presidenza del Consiglio), le Agenzie fiscali, Inps e Inail e alcune autorità amministrative indipendenti, mentre sono rimasti esclusi gli innumerevoli enti economici e non economici, nonché gli organi di rilievo costituzionale.

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

Tra le Amministrazioni centrali il Ministero della Difesa, con 191 mila dipendenti (165 mila militari esclusa l'arma dei Carabinieri<sup>17</sup> e 26 mila civili) e il Ministero degli Interni, con 153 mila dipendenti (di cui circa 100 mila della Polizia di Stato e 34 mila Vigili del Fuoco) sono quelli di maggiori dimensioni.

Per le Regioni, invece, il primato spetta alla Sicilia, quasi 15 mila dipendenti (di cui 1.348 dirigenti) tanti quanti ne hanno Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia e Emilia Romagna presi insieme.

Le Province e Città metropolitane contano nel loro complesso circa 50 mila dipendenti, di cui mille dirigenti. Il numero si è considerevolmente ridotto negli ultimi anni, dopo l'entrata in vigore della [Legge 7 aprile 2014, n. 56](#) recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, che, in attesa della incompiuta riforma del titolo V della Costituzione e relative norme attuative, ha trasferito alle Regioni e ai Comuni alcune funzioni precedentemente svolte dalle Province, causando una forte riduzione di risorse finanziarie e di personale. Dal 1° gennaio 2017, con [Legge regionale n. 20/2016](#) il Friuli Venezia Giulia (regione a statuto speciale) ha abolito le proprie province.

Tra i Comuni è Roma Capitale - con 23.565 dipendenti, di cui quasi 200 dirigenti (in leggera diminuzione sul 2016) suddivisi tra gli uffici centrali e i 15 Municipi - a fare la parte del leone, seguita da Milano con circa 15.000, pur avendo un territorio e una popolazione da servire nettamente inferiori.

E' proseguito nel 2017 il processo di accorpamento delle Asl, che ha interessato il Veneto (da 21 a 9) e la Sardegna (da 8 a 1), dopo i provvedimenti di riduzione del 2016 per Lombardia, Veneto, Toscana, Marche e Lazio. Il numero di Asl è passato, complessivamente, da 135 a 101. La più grande è l'unica rimasta in Sardegna con quasi 16.000 dipendenti, di cui 4 mila dirigenti inclusi i medici.

Le Aziende ospedaliere considerate sono quelle non universitarie o collegate alle università indicate nell'[Open Data del Ministero della Salute](#), unitamente agli Istituti di ricerca e cura a carattere scientifico (Irccs) pubblici, anche costituiti in Fondazioni. Nella sola Lombardia sono presenti 28 strutture ospedaliere su 70 complessive<sup>18</sup>. Quello di maggiori dimensioni è gli Spedali Civili di Brescia, con circa 6.500 dipendenti, di cui mille dirigenti.

Il più grande ateneo italiano è La Sapienza di Roma (4.101 dipendenti, esclusi i

<sup>17</sup> Il dato degli anni precedenti comprendeva, invece, anche i Carabinieri (circa 110 mila unità).

<sup>18</sup> Il numero di ospedali presente in Italia è di gran lunga maggiore, ma molti di essi non costituiscono un'azienda ospedaliera autonoma, ma fanno parte di una Asl territoriale.

docenti<sup>19</sup>), mentre tra gli Enti pubblici di ricerca prevale di gran lunga per dimensioni il Cnr, con 8.484 dipendenti sparsi tra gli oltre 100 Istituti e laboratori di ricerca dislocati su tutto il territorio nazionale. Tra le Scuole, invece, il personale è maggiormente concentrato in Lombardia (quasi 170 mila dipendenti), Campania (circa 100 mila) e Sicilia (93 mila).

I dirigenti rappresentano il 6,2% del personale dipendente, con una quota rilevante nel Ssn (20,6%), in cui è inclusa la dirigenza medica. Rispetto al 2016, il personale presente negli enti osservati è diminuito di circa 37 mila unità (-1,6%), per effetto dei pensionamenti non compensati da adeguato *turn over*, ma mentre i dirigenti sono aumentati (+2,5%) il restante personale è diminuito (-1,8%).

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

Anno 2017, numero dipendenti

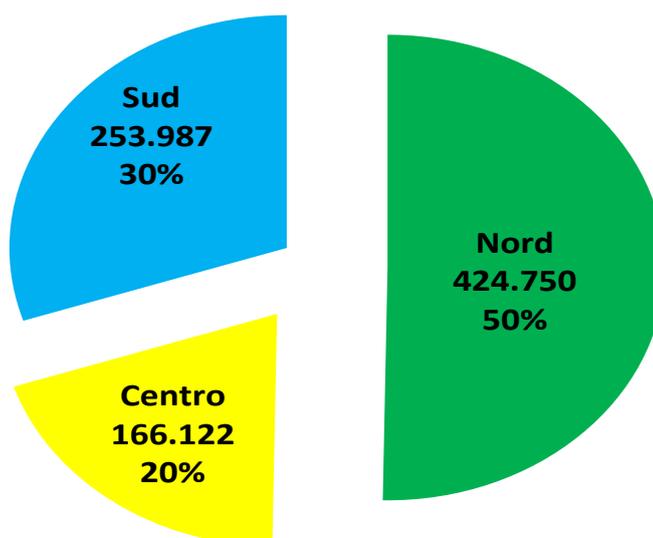
Comparti	Dirigenti	Non dirigenti	Totale	% Dirigenti
Amm.ni Centrali	11.848	555.014	566.862	2,1
Scuola	6.238	895.355	901.593	0,7
Università	355	54.891	55.246	0,6
Enti di Ricerca	149	22.960	23.109	0,6
Regioni e Autonomie locali	8.890	247.297	256.187	3,5
Servizio Sanitario Nazionale	121.520	467.152	588.672	20,6
<b>Totale</b>	<b>149.000</b>	<b>2.242.669</b>	<b>2.391.669</b>	<b>6,2</b>

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Negli enti territoriali monitorati (Regioni, Province/Città metropolitane, Comuni, Asl, Aziende ospedaliere/Irccs) sono presenti 837 mila dipendenti, di cui il 50% al Nord, il 20% al Centro e il 30% al Sud.

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

Anno 2017, numero dipendenti e valori percentuali



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

<sup>19</sup> Solo poche Università indicano anche il numero di docenti (Professori di I fascia, Associati e Ricercatori a tempo indeterminato o determinato), come se questi, pur non essendo contrattualizzati, non siano sottoposti alle misure di prevenzione e monitoraggio della corruzione alla pari degli altri dipendenti (dirigenti e non).

## Il Responsabile anticorruzione e trasparenza e il Questionario

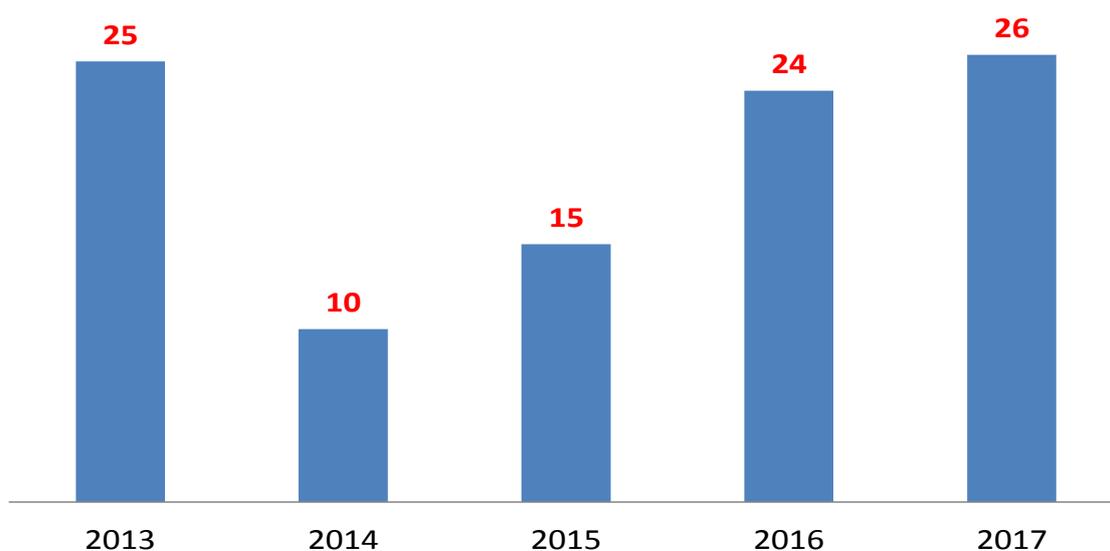
Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct) è una figura istituita dalla Legge 190/2012 (art. 1, comma 7) e successivamente modificata dal Dlgs 97/2016 (art. 41), entrato in vigore alla fine del 2016, che ha riunito in un'unica figura il Responsabile della prevenzione della corruzione e il Responsabile della trasparenza (in precedenza potevano anche non coincidere).

Sono 47 (9%) le Amministrazioni che ancora non si sono uniformate alla normativa e mantengono due distinte figure; particolarmente in ritardo sono i Comuni (15 casi) e le Asl (13).

Il principio della rotazione degli incarichi dovrebbe riguardare anche i Rpct, i primi dei quali furono nominati in prima applicazione nel 2013. Se il Rpct coincide con una figura ben precisa all'interno dell'Amministrazione (ad esempio il segretario generale per i Comuni o le Province/Città metropolitane) il rinnovo è in qualche modo vincolato<sup>20</sup>.

FIGURA 2 – DISTRIBUZIONE DEI RESPONSABILI PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA PER ANNO DI NOMINA

Anni 2013-2017, valori percentuali



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Sono ancora 135 (25%) i Rpct originariamente nominati nel 2013, mentre 138 (26%) sono quelli che hanno assunto l'incarico a partire dal 1° gennaio 2017<sup>21</sup>. Considerando l'andamento degli ultimi due anni, si può ipotizzare che a regime l'incarico possa durare mediamente 4 anni, con un ricambio di un quarto dei Rpct ogni anno.

Il questionario sulle misure di prevenzione della corruzione, oggetto di questo

<sup>20</sup> In caso di revoca dell'incarico di Rpct, spetta all'Anac il compito di verificare che il provvedimento non sia in relazione con l'attività di prevenzione della corruzione da questi svolta (Dlgs. 39/2013, art. 15 comma 3). Più in generale, la verifica è effettuata in caso di adozione di misure discriminatorie nei confronti del Rpct, per tutelarne indipendenza e autonomia d'azione.

<sup>21</sup> Alcuni di essi sono stati incaricati nel 2018.

Rapporto, deve essere compilato a cura del Rpct di ciascun ente<sup>22</sup> e pubblicato nella sezione 'Amministrazione trasparente' del sito internet istituzionale. Si tratta di un file in formato excel<sup>23</sup> che si compone di 3 fogli: anagrafica, considerazioni generali, misure anticorruzione.

Tra le considerazioni generali è apparso interessante analizzare gli aspetti critici del ruolo del Rpct, in cui sono illustrati i fattori che hanno ostacolato l'azione di impulso e coordinamento rispetto all'attuazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptpc).

In molti casi, la casella è stata lasciata in bianco oppure è dichiarato che non esistono criticità. Alla luce di quanto descritto da altri Rpct, esistono problemi oggettivi comuni a tutte le realtà, che non possono essere ignorati. Si può ritenere, pertanto, che coloro che hanno ommesso di indicare le criticità non abbiano dedicato particolare tempo e cura alla compilazione del questionario o stiano sottovalutando il ruolo del Rpct.

Al contrario, chi ha utilizzato lo spazio a disposizione per esprimere le proprie difficoltà, ha colto un'importante occasione di far sentire la propria voce anche nei confronti dei vertici dell'Ente, che può intervenire supportando maggiormente il Rpct.

Si è cercato, quindi, di estrarre le risposte ritenute più significative e di evidenziare i temi maggiormente ricorrenti.

Uno di questi è l'**onere eccessivo** dei compiti che il Rpct deve svolgere, dovuto sia alla complessità normativa sia a quella aziendale, reso ancor più critico dalla non esclusività del ruolo, spesso svolto in maniera marginale.

*La complessità del quadro normativo in continua evoluzione viene molte volte percepito come mera imposizione di regole e prescrizioni. Il considerevole carico di adempimenti in capo al RPCT il quale assume molte volte anche ruoli gestionali sono fattori di ostacolo alla sua azione [Comune di Sondrio].*

*Pur coadiuvato come sopra descritto [gruppo di lavoro, ndr], devesi qui ribadire quanto già rilevato nelle precedenti Relazioni analoghe: il dover dare attuazione alle incombenze organizzative e gestionali recate dalla L. 190/2012 e dai DD.Lgs. 33, 39 del 2013 e successive nuove diverse fonti normative (tra cui il D.Lgs. 50/2016, ma anche i provvedimenti/le istruzioni operative impartite dall'Autorità) "senza nuovi o maggiori oneri" (come espressamente sancito da dette normazioni ad hoc) ha imposto l'invenzione e l'adozione di interne soluzioni "artigianali", anche sul piano informatico, non sempre rispondenti a criteri di celerità ed efficienza sia degli inputs sia degli outputs dovuti per legge e/o richiesti dai cittadini e talvolta non sempre ben compresi/utilizzati dagli addetti ai lavori (Dirigenti, Referenti, Creators e Publishers). Dette 'sbavature' gestionali hanno imposto sul fronte della Trasparenza l'avvio di numerose attività di 'rettifica/ripulitura' dei dati con rilevante dispendio di tempo ed energie, sottratti all'ordinaria gestione pro erogazione*

<sup>22</sup> La nomina del Rpct spetta all'organo di indirizzo dell'Ente e coincide in genere con una figura di vertice dell'ente e, quindi, la funzione è svolta in misura complementare rispetto all'incarico principale. Secondo le prescrizioni normative, come meglio specificate nel [Piano Nazionale Anticorruzione 2016](#), il Rpct dovrebbe essere scelto tra un dirigente di ruolo in servizio e dovrebbero essere evitati dirigenti in potenziale conflitto di interesse (ad esempio, chi si occupa di appalti o gestisce il patrimonio o il personale). Per i Comuni, di norma è nominato Rpct il Segretario Generale. Nelle Asl, invece, il Direttore amministrativo. Per le scuole la figura è accentrata presso l'Ufficio scolastico regionale.

<sup>23</sup> In alcuni casi il file è rilasciato in formato .pdf oppure .ods.

servizi/funzioni all'utenza [Comune di Ancona].

*Il volume della produzione normativa ha raggiunto livelli inimmaginabili rispetto ai temi della prevenzione della corruzione, fra l'altro con difficoltà interpretative dovute all'eterogeneità delle fonti (Parlamento, Governo, ANAC, Anvur). Essa richiede al RPCT e ad altri attori organizzativi un tempo di lettura/interpretazione che è inversamente proporzionale al tempo per presidiare la realizzazione delle misure di prevenzione, effettuare consulenze, analisi e controlli, erogare corsi di formazione, coinvolgere e comunicare con la direzione, gli uffici e i responsabili [Università di Udine].*

*Permangono inoltre le criticità non risolte connesse alla necessità di coordinare gli impegni connessi con le attività di responsabilità e direzione della struttura di appartenenza con l'incarico di RPC cui si aggiunge, come ribadito, l'assenza di personale dedicato alla funzione a fronte di adempimenti, compiti e attività complesse estremamente articolate e diversificate e comunque via via sempre più onerose anche in termini di tempo lavorativo dedicato e/o da dedicarsi in previsione di ulteriori incombenzi [Asl Biella].*

*I fattori che possono risultare di ostacolo sono individuabili nella complessità aziendale e nella articolazione in strutture diffuse capillarmente su tutto il territorio provinciale... Va segnalato il problema che, normativamente, è stabilito che l'incarico di RPC sia aggiuntivo rispetto ad altri incarichi in capo al soggetto individuato e ciò comporta necessariamente l'impossibilità di dedicare le energie necessarie agli impegni che derivano dall'attuazione della strategia di prevenzione della corruzione in strutture complesse come le aziende sanitarie [Asl Trento].*

*Complessità dell'organizzazione e delle funzioni svolte dalla Asl3 che rendono più difficile individuare con sicurezza tutti i settori a rischio e una più articolata diffusione delle informazioni [Asl Genova].*

*I fattori che possono risultare di ostacolo sono individuabili nella complessità aziendale e nella articolazione in strutture dislocate su un territorio estremamente ampio e eterogeneo (21 Comuni) che rende difficoltoso per il RPC riuscire ad essere sempre presente e presidiare in prima persona l'attività di tutte le strutture che, nei numerosi ambiti nei quali hanno competenza, costituiscono necessariamente dei centri decisionali autonomi. [Asl Roma6].*

Un'altra delle criticità sovente evidenziate è lo **scarso supporto** ricevuto dal Rpct, sia in termini di risorse e strumenti per svolgere efficacemente la propria funzione, sia di collaborazione da parte delle altre strutture dell'amministrazione.

*L'impossibilità di creare appositi uffici di staff e di supporto in questo momento di carenza di risorse umane è un ulteriore ostacolo allo svolgimento della sua azione. Sarebbe necessario ed auspicabile che le riforme in atto della pubblica amministrazione recuperino l'etica pubblica che costituisce il fondamento di una buona governance locale [Comune di Sondrio].*

*Il funzionamento, l'osservanza e la programmazione degli aggiornamenti del PTPC richiedono un'attività di vigilanza e coordinamento del RPC per la quale appare auspicabile completare, con adeguate risorse di personale, la struttura di supporto dedicata dall'Amministrazione al Servizio Anticorruzione e Trasparenza [Comune di Napoli].*

*All'ampiezza d'azione e molteplicità delle disposizioni normative inerenti settori che comunque interessano una pubblica amministrazione articolata e complessa quale l'Azienda Sanitaria, si aggiungono criticità dovute in buona misura alla scarsità di risorse umane destinate alle attività operative e di supporto specifico [Asl Biella].*

*Assenza di una struttura specificatamente dedicata alla funzione di prevenzione della corruzione; limitato supporto da parte dell'OIV (NdV) aziendale la cui attività viene espletata principalmente a livello formale; persistenza da parte delle strutture aziendali a concepire le attività connesse alla*

*prevenzione della corruzione come meri adempimenti amministrativi [Asl Genova].*

*Assoluta carenza di preparazione professionale in materia di organizzazione e di risk management, insufficienti conoscenze informatiche per operare in autonomia e soprattutto inesistenza di qualsiasi supporto, se non sporadico e su base pressoché volontaria e limitato al tema specifico della trasparenza e degli obblighi di pubblicazione. **Scarso interesse generale rispetto alla tematica dell'anticorruzione**, percepita come qualcosa di – fortunatamente – totalmente estraneo alla vita dell'Ente; molti altri problemi sono ritenuti più concreti, attuali e pressanti. E' dunque molto difficile ottenere anche le più elementari forme di collaborazione da parte dei colleghi, oberati da mille altri impegni [Comune di Gorizia].*

*Trattandosi di un'azienda sanitaria, la componente medica e assistenziale mantiene un ruolo molto rilevante e gli operatori e i professionisti occupati in tale ambiti sono attualmente più propensi a dedicare maggiormente le proprie energie all'attività istituzionale di cura del paziente [Asl Trento].*

Da questo contesto non certo favorevole deriva uno **sbilanciamento tra gli obblighi da assolvere e la reale possibilità di svolgere una azione incisiva** di prevenzione della corruzione.

*E' una figura a cui non corrisponde nessun potere, ma solo obblighi di fornire adempimenti, relazioni, piano, programmi, etc etc. [Comune di Belluno].*

*Le misure preventive, senza rilevanti poteri inquirenti da parte del Responsabile Anticorruzione, sono poco efficaci, soprattutto nei casi, come nel comune di Potenza, di una struttura complessa e composta da numerosi dipendenti e da numerose posizioni di responsabilità (posizioni organizzative, responsabili di procedimento, responsabili di specifiche responsabilità ecc.) e con pochi dirigenti che hanno responsabilità complesse e variegate, con modeste possibilità di controllo capillare delle attività. In questo quadro il RPC, in quanto segretario generale, può captare situazioni "sospette" in quanto esegue il controllo sugli atti (ma solo in una fase successiva e per un campione di atti dirigenziali) e in quanto valuta preventivamente le proposte di deliberazione degli organi di governo. Ma al di là di questi casi, pur rilevanti, le attività illecite o "corruttive" possono essere poste in essere senza che si possa efficacemente intervenire in via preventiva [Comune di Potenza].*

*Assenza di linea gerarchica fra il RPCT e i dirigenti della Asl, che impedisce al Responsabile una concreta possibilità di imporre le proprie decisioni in materia di prevenzione e trasparenza all'interno dell'ente [Asl Genova].*

*Si continua, talvolta, a percepire il sistema di prevenzione come un appesantimento dell'azione amministrativa, piuttosto che coglierne i profili di opportunità che offre anche sotto l'aspetto del miglioramento e dell'innovazione dei processi decisionali [Comune di Napoli].*

*Il Rpct, auspica che l'ANAC sia al proprio fianco, nel contrasto alla corruzione, facendosi carico, nelle sedi opportune di evidenziare come al Segretario Rpct non siano garantiti normativamente una effettiva terzietà e indipendenza in grado di consentirgli serenamente una azione penetrante e non suscettibile di condizionamenti. Inoltre, la normativa disciplina la prevenzione della corruzione a livello di Ptpc, senza coinvolgere tutti gli attori dell'apparato politico -amministrativo - gestionale, in tal senso dissociandosi dalla logica del modello ex D.lgs. 231/01 [Città metropolitana di Catania].*

Alcuni Rpct lamentano anche il **peso della responsabilità** che grava su di loro, con possibili ricadute anche sotto il profilo personale.

*L'apparato sanzionatorio è eccessivamente pesante nei confronti del Rpct invertendo a suo carico l'onere della prova di non aver potuto evitare eventi corruttivi; le sanzioni dirigenziali, disciplinari e*

pecuniarie sono esorbitanti (cfr. disciplina whistleblowing) e per evitarle l'attuale meccanismo rischia di costringere il Rpct ad una probatio diabolica. Tale situazione ha comportato una scarsa reattività della dirigenza e dei referenti all'immediato coinvolgimento e all'iniziativa in ordine alla redazione del piano e alla sua rendicontazione. Probabilmente, un maggiore equilibrio sanzionatorio a tutti i livelli in capo a tutti i soggetti può rendere più efficace il coinvolgimento e la risposta all'azione di coordinamento e impulso del Rpct [Città metropolitana di Catania].

Ne deriva un **senso di solitudine** che alcuni sottolineano...

*Benché la figura del RPC sia stata interessata in modo significativo dalle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016, tese a rafforzarne il ruolo con il riconoscimento di poteri e funzioni idonei a agevolare lo svolgimento dell'incarico, ancora si avverte un senso di "solitudine" nell'attività di sensibilizzazione, informazione e di impulso, in particolare laddove le fasi delle misure adottate coinvolgono necessariamente profili organizzativi della struttura complessiva dell'Ente [Comune di Napoli].*

*Assenza di una linea diretta che consenta di comunicare facilmente con l'Anac in modo da fornire un sostegno al RPCT e non farlo sentire troppo "solo" [Asl Genova].*

... se non addirittura di **sconforto**:

*La figura del RPC è inutile ad arginare fenomeni corruttivi anche considerando le notizie che quotidianamente vengono pubblicate dai media, non serve a prevenire fenomeni corruttivi perché la corruzione è un'attività che si svolge in modo occulto e il sistema giudiziario è trappo garantista e quindi i corrotti la maggior parte delle volte non pagano e vengono assolti con formula piena. Comunque **tali considerazioni lasciano il tempo che trova tanto nessuno le legge** [Comune di Belluno].*

Per rendere più efficace l'esame delle criticità riscontrate dai Rpct nello svolgimento della loro funzione, potrebbe essere utile inserire nel questionario un giudizio sintetico sia sul livello percepito (basso, medio, alto) sia sull'evoluzione rispetto all'anno precedente (peggiore, stabile, migliore).

La sezione 'Misure anticorruzione' del questionario, si compone di 49 domande suddivise in 12 paragrafi. La risposta consiste in una 'X' da apporre 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 risposta<sup>24</sup>.

Nei paragrafi che seguono sono esposti i principali risultati, rispettando l'ordine del questionario.

<sup>24</sup> Lo spoglio dei 2.000 questionari complessivamente analizzati per il quadriennio 2014-2017 è stato manuale, riportando le risposte su tavole di riepilogo all'uopo costruite. Non si esclude la presenza di inesattezze 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 Rpct. La qualità delle risposte è migliorata con il passare degli anni, anche se in taluni casi, si avverte una sorta di assuefazione alla compilazione, laddove ogni anno è ripetuto il medesimo commento.

## Gestione del rischio

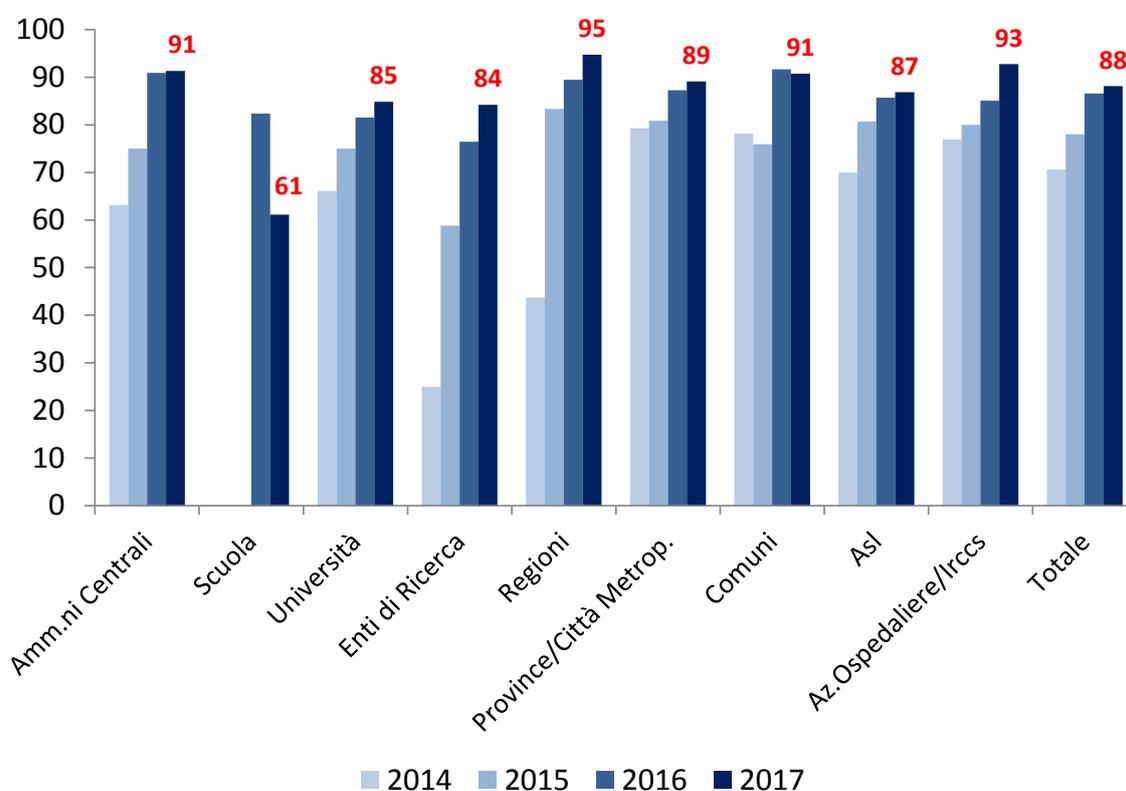
Il numero di enti che verificano la sostenibilità di tutte le misure obbligatorie (generali) e ulteriori (specifiche) contenute nel Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptpc) risulta crescente nel tempo in quasi tutti i comparti.

Nel 2017, la verifica ha interessato l'88% delle amministrazioni (era l'87% nel 2016), con valori superiori alla media nelle Regioni (95%), Aziende ospedaliere/Irccs (93%), Amministrazioni centrali e Comuni (91%), mentre le Scuole si collocano all'ultimo posto (61%).

Tra gli enti territoriali la percentuale è superiore al Centro (96%), rispetto a Nord (91%) e Sud (85%).

FIGURA 3. AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CHE HANNO VERIFICATO LA SOSTENIBILITÀ DELLE MISURE PREVISTE DAL PTPC PER COMPARTO

Anni 2014-2017, valori percentuali(\*)



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

Nella gran parte degli enti non è stato registrato alcun evento corruttivo (84%)<sup>25</sup>, con una tendenza in aumento rispetto al 2016 (79%). Tra i più 'virtuosi' le Province/Città Metropolitane (94%), mentre in coda si trovano le Amministrazioni Centrali (65%). Il dato è abbastanza sorprendente se posto a confronto con la percezione comune che negli uffici pubblici il malaffare sia diffuso. Ciò potrebbe anche significare che il punto di osservazione del Rpct non sia sufficiente a

<sup>25</sup> 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.

mettere in evidenza quanto avviene all'interno degli enti sotto il profilo della corruzione.

Tra gli enti territoriali risultano maggiormente privi di eventi corruttivi il Centro (88%) e il Nord (87%), rispetto al Sud (79%).

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

Anno 2017, valori percentuali

Aree a rischio corruzione	Amm.ni Centrali	Scuole	Univer-sità	Enti di ricerca	Regioni	Province/ Città Metrop.	Comuni	Asl	Az.Ospedaliere /Ircs	Totale
Acquisizione e progressione del personale	9	5	5	0	5	1	1	6	0	3
Affidamento di lavori, servizi e forniture	13	5	5	5	5	2	4	3	9	5
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	13	0	2	0	5	0	3	5	1	3
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	13	0	3	0	5	0	4	8	1	4
Aree di rischio ulteriori	17	0	5	5	5	2	8	19	4	8
<b>Non si sono verificati eventi corruttivi</b>	<b>65</b>	<b>85</b>	<b>88</b>	<b>85</b>	<b>80</b>	<b>94</b>	<b>88</b>	<b>71</b>	<b>83</b>	<b>84</b>

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

Tra le aree a rischio<sup>26</sup> 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 Infrastrutture e Trasporti, Agenzia delle Dogane) ed è completamente assente sia negli Enti di Ricerca sia nelle Aziende ospedaliere/Ircs.

Anche il settore degli appalti fa registrare un modesto 5%, con valori superiori alla media per le Amministrazioni centrali (Ministero Infrastrutture e trasporti, Attività culturali e turismo; Inps) e le Aziende ospedaliere/Ircs (Cto 'G. Pini' di Milano; Vimercate; Terni; Cardarelli, Santobono e Istituto tumori 'Pascale' di Napoli).

Tra le aree di rischio ulteriori (8%, in calo rispetto all'11% dello scorso anno), una motivazione frequente è legata alla falsa attestazione di presenze 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 Capitale<sup>27</sup> e alla Asl di Bari<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Nel questionario era possibile indicare anche più aree (risposta multipla).

<sup>27</sup> Il Rpkt rileva che nel 2017 è stato dato corso all'attività di controllo successivo (ex art. 147 L. 267/2000, Testo unico degli enti locali), osservando "un campione di n. 2.040 determinazioni dirigenziali, rispetto al quale sono state evidenziate n. 272 proroghe tecniche, di cui n. 121 sono state sottoposte a controllo". In particolare, per l'area affidamento lavori, servizi e forniture "l'approfondita attività di controllo successivo ex art. 147 bis del D.lgs. 267/2000 ha consentito di individuare, su un campione di n. 1.033 provvedimenti amministrativi, n. 174 atti contenenti criticità che, pur non dando luogo a segnalazioni ai superiori Organi di controllo e/o requirenti, hanno comportato significativi rilievi rispetto ai quali è stata avviata l'attività di interlocuzione collaborativa con le strutture proponenti". Come si vedrà oltre, nel paragrafo sui provvedimenti disciplinari e penali, l'amministrazione capitolina è ancora oggetto di un discreto numero di interventi di repressione del malaffare.

<sup>28</sup> Come anche nel 2016, Il Rpkt 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

### Misure ulteriori oltre a quelle obbligatorie

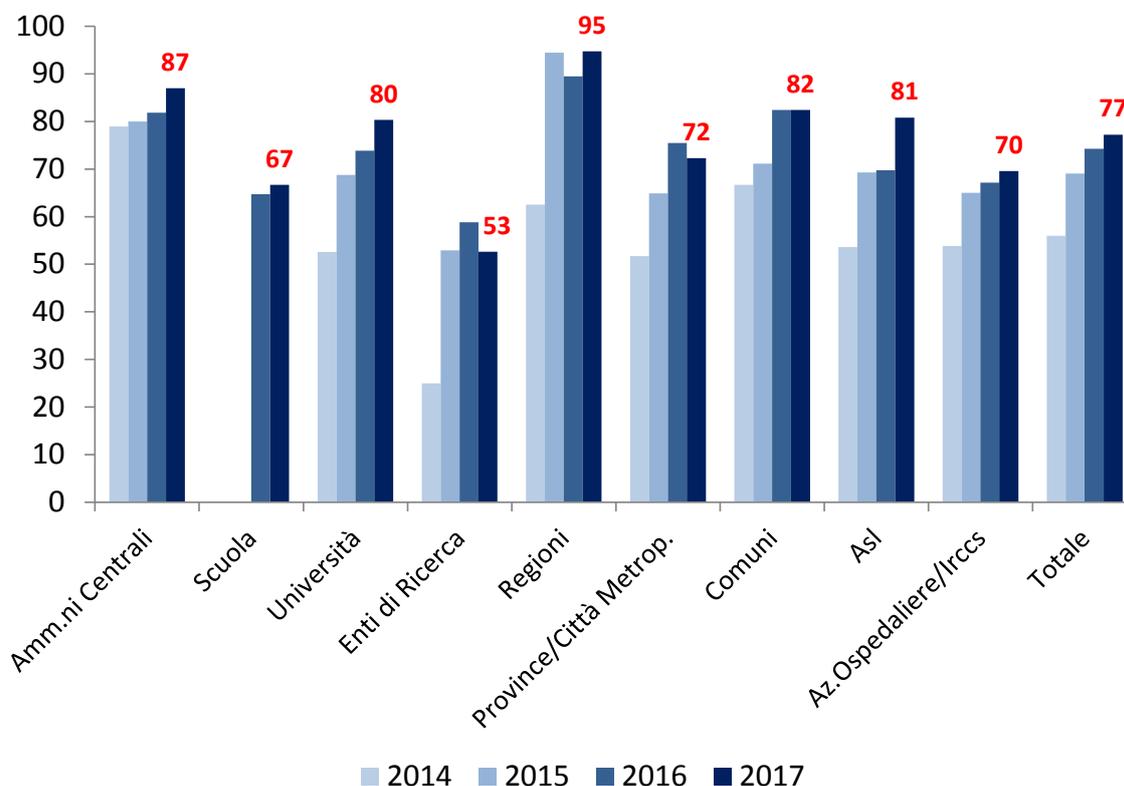
La percentuale di amministrazioni pubbliche che hanno attuato misure specifiche aggiuntive rispetto a quelle obbligatorie ha raggiunto nel 2017 la quota di 77%, in aumento di 3 punti rispetto al 2016.

Il livello massimo si è registrato tra le Regioni (95%) e le Amministrazioni centrali (87%), mentre molto al di sotto della media risultano gli Enti di Ricerca (53%) e le Scuole (67%).

Significativa la differenza territoriale tra Centro (81%) e Nord (80%) da un lato e il Sud (74%) dall'altro.

FIGURA 4 - AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CHE HANNO ATTUATO MISURE SPECIFICHE AGGIUNTIVE PER COMPARTO

Anni 2014-2017, valori percentuali(\*)



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

difforni alle norme e procedure interne. A supporto di tale affermazione v'è da dire che nel 2017 sono state raccolte 25 segnalazioni di *whistleblower* (si veda oltre).

## 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, seguendo una griglia definita<sup>29</sup>. Le apposite linee guida emanate dall'Anac indicano più specificamente i contenuti e la periodicità di aggiornamento. Ai contenuti obbligatori si aggiungono, poi, quelli ulteriori che i singoli enti intendono diffondere per affermare il principio della trasparenza.

Nel 2017, con l'entrata in vigore del Dlgs 97/2016 (il cosiddetto Freedom of Information Act o Foia), è stato introdotto l'accesso civico 'generalizzato'<sup>30</sup> per ottenere l'esibizione di dati e documenti posseduti che è andato ad affiancarsi al preesistente accesso civico 'semplice', riguardante la richiesta di pubblicazione dei contenuti obbligatori.

L'Anac<sup>31</sup> e il Dipartimento della Funzione Pubblica<sup>32</sup>, con due distinti provvedimenti, hanno richiesto alle Amministrazioni di pubblicare un Registro degli accessi, contenente l'elenco delle richieste ricevute e il relativo esito, distinguendo tra l'accesso agli atti ex Legge 241/1990 e l'accesso civico semplice e generalizzato.

Nel questionario 2017 è stato aggiunto anche un quesito riguardante l'eventuale istituzione del contatore delle visite sul sito internet e il numero di accessi ricevuti.

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. E' questo il caso degli Uffici scolastici regionali, ma anche dei Comuni di grandi dimensioni suddivisi in circoscrizioni, delle Asl cui afferiscono più presidi sanitari dislocati in località diverse o, come nel caso del Consiglio Nazionale delle Ricerche (Cnr), di enti di rilevanza nazionale con Istituti dotati di autonomia gestionale e sparsi su tutto il territorio nazionale.

Per adempiere agli obblighi previsti, nel 2017 solo il 71% degli enti ha informatizzato il flusso che alimenta la sezione 'Amministrazione trasparente', un valore in crescita di 3 punti rispetto al 2016.

<sup>29</sup> 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'.

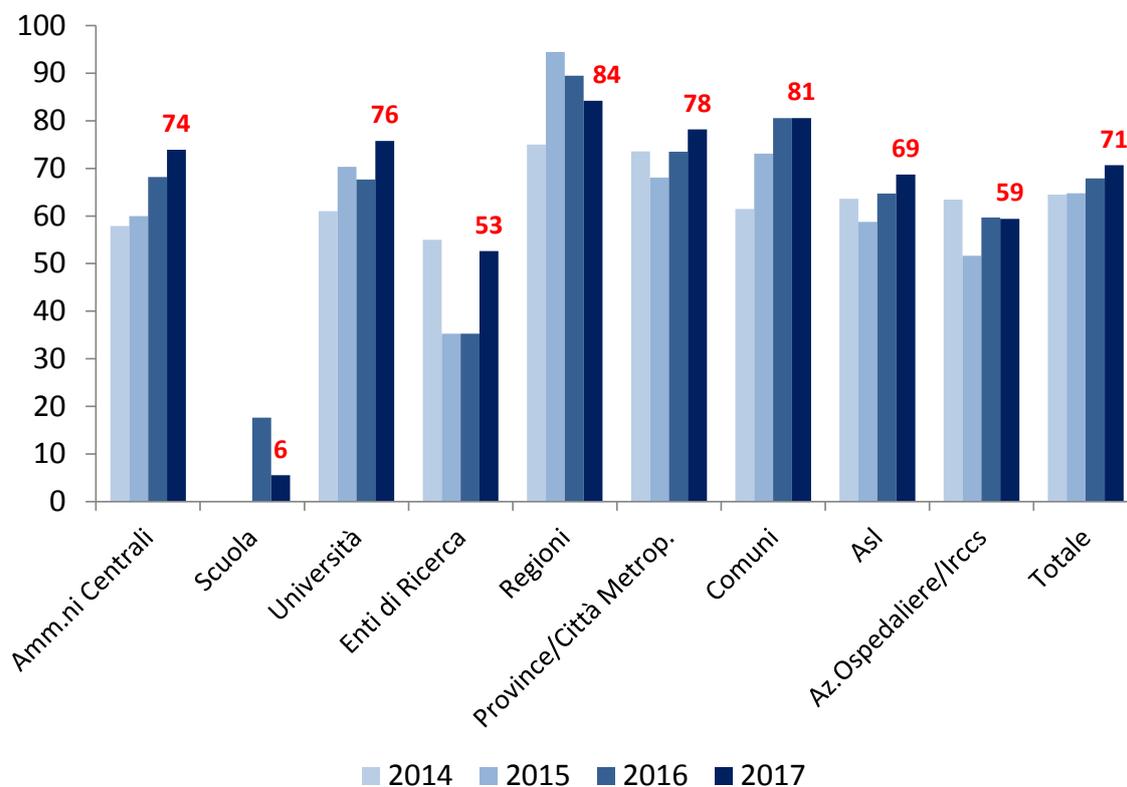
<sup>30</sup> "Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis" (art. 5 comma 2, Dlgs 33/2013).

<sup>31</sup> Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato ([Determinazione Anac n. 1309 del 28 dicembre 2016](#)).

<sup>32</sup> [Circolare n. 2/2017](#) del Ministero per la semplificazione amministrativa e la pubblica amministrazione relativa all'attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato

FIGURA 5 - AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CHE HANNO INFORMATIZZATO IL FLUSSO PER ALIMENTARE LA PUBBLICAZIONE DEI DATI NELLA SEZIONE 'AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE'

Anni 2014-2017, valori percentuali(\*)



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

Si deve tuttavia sottolineare che il comparto Scuola, per il quale esistono oggettive difficoltà a informatizzare il flusso degli istituti scolastici di una intera regione o provincia autonoma, con il suo 6% riduce la media complessiva.

La percentuale più alta di informatizzazione dei flussi si registra nelle Regioni (84%), anche se in leggera flessione negli ultimi due anni<sup>33</sup>. Va anche detto che l'informatizzazione dei flussi può essere parziale, cioè riguardare solo alcune sezioni e, al di là delle dichiarazioni rese, non è possibile stabilire se il processo è stato completato o definire il suo stato di avanzamento.

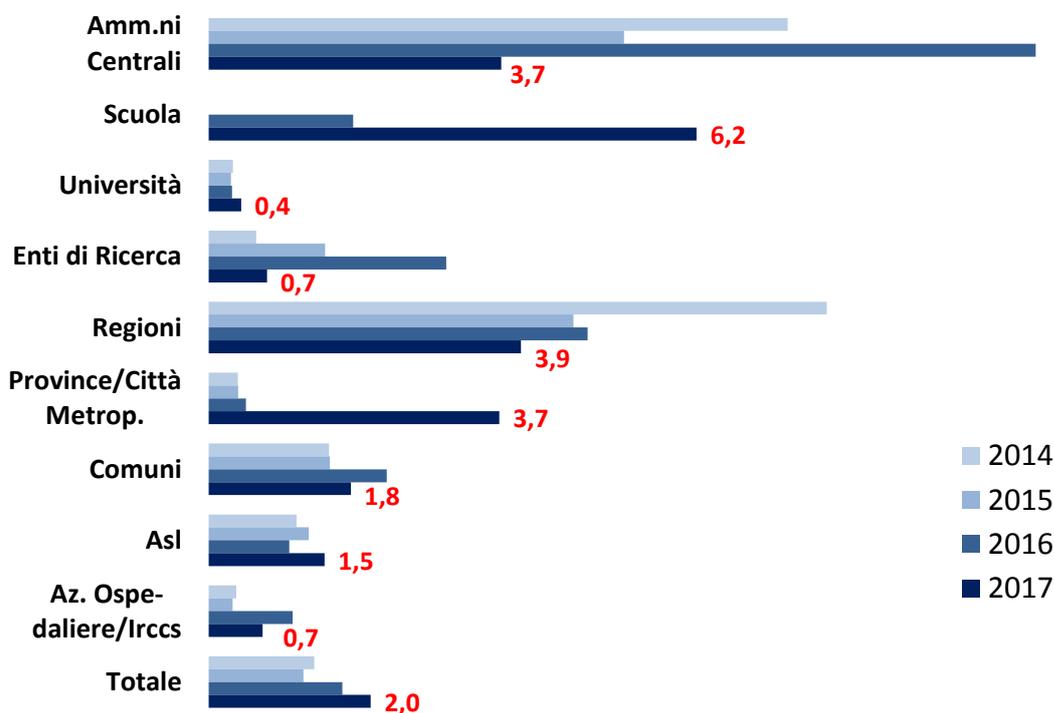
Ogni ente pubblico ha ricevuto nel 2017 mediamente 2 accessi civici semplici per chiedere la pubblicazione in 'Amministrazione trasparente' di contenuti che erano stati omessi<sup>34</sup>. Rispetto agli anni precedenti, gli accessi civici sono in leggero aumento (erano 1,7 per ente nel 2016).

Il numero di richieste pervenute può essere inversamente proporzionale al grado di adempimento agli obblighi di pubblicazione, oppure, può denotare una minore attenzione da parte dei cittadini/utenti nei confronti di un ente.

<sup>33</sup> La Regione Liguria e la Regione Calabria sono passate da una risposta affermativa negli anni precedenti a una negativa nel 2017. Tale circostanza potrebbe far ritenere che il quesito andrebbe formulato in maniera più precisa.

<sup>34</sup> Non tutte le richieste pervenute erano strettamente classificabili come accessi civici e non tutte hanno dato luogo ad una integrazione delle informazioni pubblicate.

FIGURA 6 - NUMERO MEDIO DI ACCESSI CIVICI 'SEMPLICI' PER COMPARTO  
Anni 2014-2017



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il maggior numero di accessi civici semplici è stato inoltrato nelle Scuole, con 88 richieste pervenute all'ufficio scolastico della Lombardia e 18 a quello della Sicilia.

Nel comparto Regioni (3,9) spicca la Sicilia (22 richieste), mentre tra le Province/Città metropolitane (3,7) ne sono state recapitate ben 327 su un totale di 371 alla sola Provincia di Sondrio. Tra i Comuni (1,8) spiccano le 25 richieste recapitate sia a Roma Capitale (erano 57 nel 2016) sia a Foggia (26 nel 2016).

Tra le Amministrazioni centrali (3,7), si rilevano 16 richieste al Ministero delle Politiche Agricole e 13 a quello degli Interni. Il Ministero dei beni, attività culturali e turismo ha indicato ben 437 richieste di accesso civico semplice, ma il Registro degli accessi ne riporta solo 4 e il dato è stato rettificato presumendo un errore di compilazione.

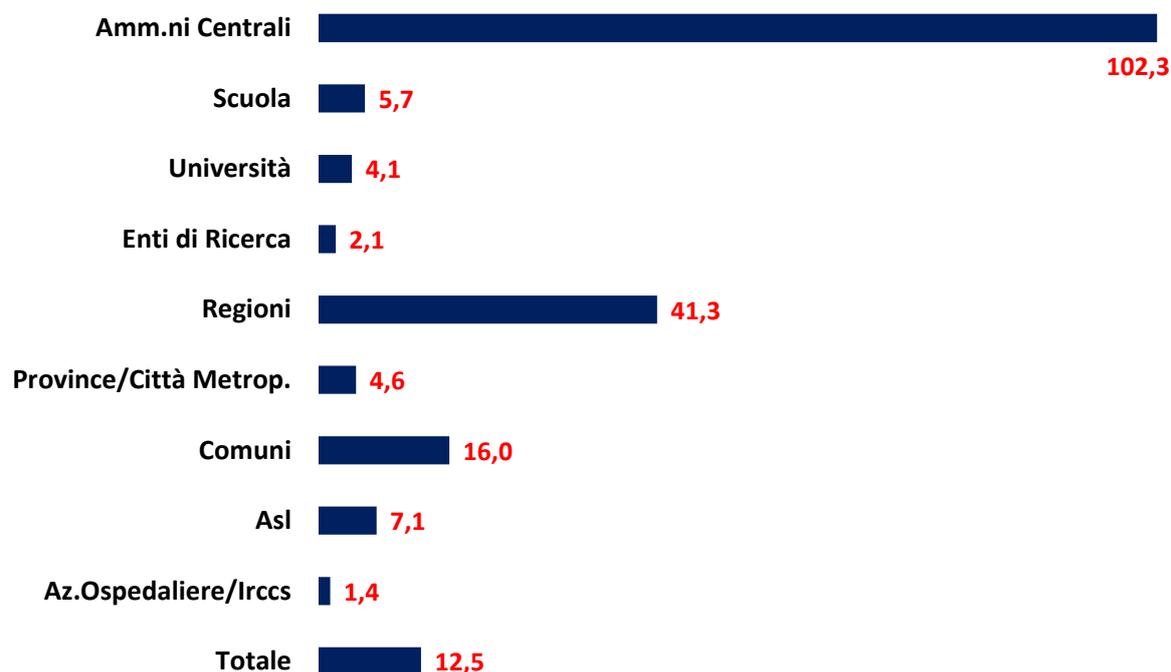
Risulta molto basso il numero medio di richieste pervenute al Servizio Sanitario Nazionale (oltre il 50% delle Asl non ne ha ricevuta nessuna), ed anche inferiore nelle Aziende ospedaliere/Irccs, Università ed Enti di ricerca.

Tra gli enti territoriali si registrano 2,7 richieste al Nord, 1,7 al Sud e 1,5 al Centro<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> 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.

FIGURA 7 - NUMERO MEDIO DI ACCESSI CIVICI 'GENERALIZZATI' PER COMPARTO

Anno 2017



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Dalla fine del 2016, con l'entrata in vigore del Dlgs 97/2016, ogni cittadino può accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle Pubbliche amministrazioni, ulteriori a quelli che devono essere obbligatoriamente pubblicati nella pagina 'Amministrazione trasparente'. Si tratta del cosiddetto accesso civico generalizzato, ispirato al principio della massima trasparenza delle informazioni, avente la finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, nonché di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico<sup>36</sup>.

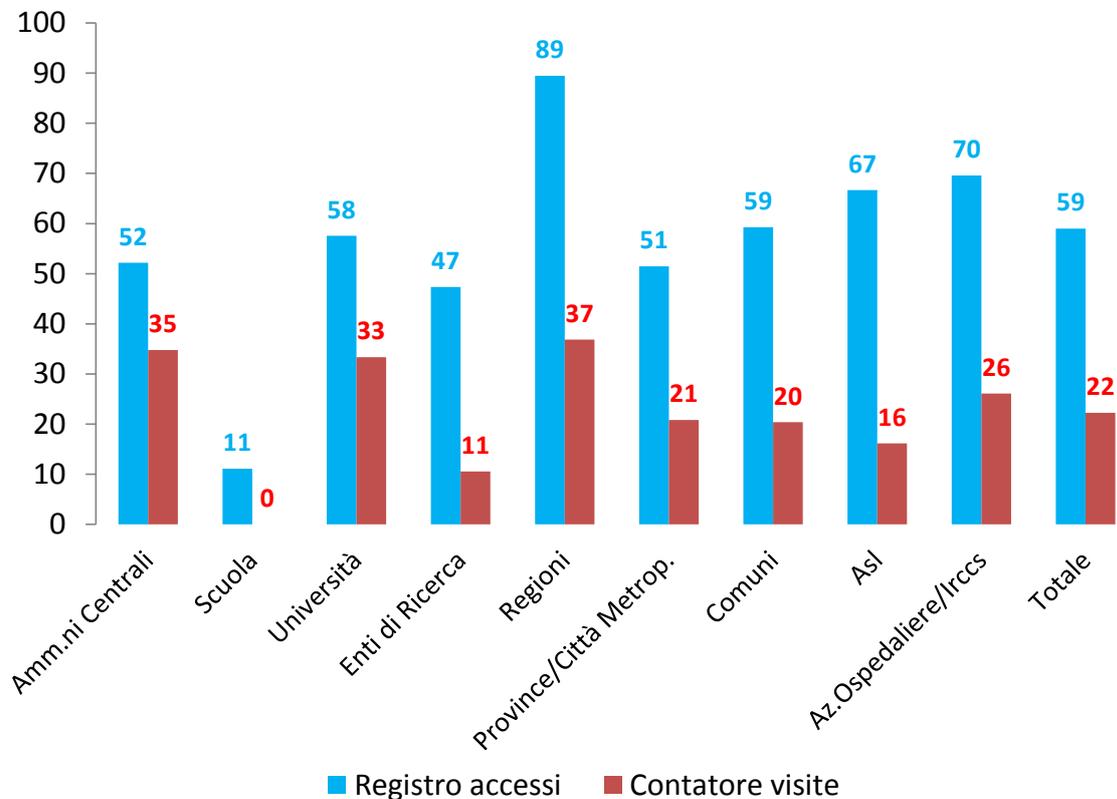
Nel 2017, primo anno di effettiva attivazione dello strumento, ogni Ente ha ricevuto in media 12,5 richieste.

Le Amministrazioni centrali ne hanno ricevute mediamente 102,3, ma il solo Ministero dei beni, attività culturali e turismo ne ha dovute gestire 589 (di cui 500 effettuate da un privato per conoscere gli esiti della valutazione della Commissione per il riconoscimento della qualifica di restauratore) e 378 l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, la maggior parte delle quali riguardanti i dati della raccolta giochi.

<sup>36</sup> Sebbene la richiesta di accesso civico generalizzato possa essere attivata da 'chiunque' e non richieda motivazione (negli accessi agli atti previsti dalla Legge 241/1990 è invece necessario l'interesse soggettivo del richiedente) esistono alcune limitazioni: a) la tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rivelanti; b) i dati devono essere già posseduti dalle amministrazioni senza necessità di elaborazioni *ad hoc*; c) deve essere specifica, ovvero contenere tutti gli elementi per l'individuazione dei documenti o dati richiesti; d) deve essere continente e non può riguardare un numero manifestamente irragionevole di informazioni.

Anche alle Regioni (41,3) è pervenuto nel 2017 un numero rilevante di richieste e, in particolar modo, in Sicilia (378)<sup>37</sup>, mentre tra i Comuni<sup>38</sup> ne hanno ricevute 228 Roma e 168 Napoli (la casistica degli argomenti è varia).

**FIGURA 8 – REGISTRO DEGLI ACCESSI E CONTATORE DELLE VISITE DEL SITO INTERNET PER COMPARTO**  
Anno 2017 (valori percentuali)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il 59% delle amministrazioni dichiara di aver istituito nel 2017 il Registro degli accessi civici (semplice o generalizzato) e documentali<sup>39</sup>. Il dato è compatibile con quanto rilevato dall'Anac su un campione più ristretto di enti (64 su 124, pari al 52%)<sup>40</sup>.

Si deve rilevare che, in diversi casi, il Registro non è consultabile dalla pagina 'Accesso civico' di 'Amministrazione trasparente', non ha un formato standard e possono mancare le informazioni relative alla tipologia di accesso o all'esito della richiesta.

Considerando che non sussiste un vero e proprio obbligo normativo sulla tenuta e sulla pubblicazione del Registro degli accessi, i risultati raggiunti in questo primo

<sup>37</sup> Non è semplice individuare l'oggetto delle richieste in quanto l'Ente ha istituito un registro degli accessi per ciascuno dei 41 uffici di cui oggi si compone, compilati in maniera difforme e alcuni dei quali non consultabili.

<sup>38</sup> Alcuni Comuni (in particolare Cuneo e Brindisi che presentavano un numero troppo elevato di richieste di accesso) hanno erroneamente indicato nella scheda anche gli accessi documentali.

<sup>39</sup> Secondo quanto indicato nella Circolare n.2/2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica Il registro dovrebbe contenere l'elenco delle richieste e il relativo esito, essere pubblico e perseguire una pluralità di scopi: semplificare la gestione delle richieste e le connesse attività istruttorie; favorire l'armonizzazione delle decisioni su richieste di accesso identiche o simili; agevolare i cittadini nella consultazione delle richieste già presentate; monitorare l'andamento delle richieste di accesso e la trattazione delle stesse.

<sup>40</sup> Anac, Relazione annuale sull'attività svolta nel 2017.

anno possono essere ritenuti soddisfacenti, anche se la risposta non è omogenea nei diversi Comparti e si registra un ritardo al Sud (54%) rispetto al Nord (70%).

Nel questionario Rpct per il 2017 è stato chiesto per la prima volta di indicare il numero delle 'visite' alla sezione 'Amministrazione trasparente' del sito internet, registrando una risposta affermativa nel 22% dei casi.

La consistenza numerica delle visite, che può essere interpretata in diversi modi dal punto di vista informatico (numero degli accessi unici, pagine visitate, ecc.), varia da poche centinaia a diverse centinaia di migliaia, per un totale complessivo di oltre 13 milioni, da prendere con beneficio di inventario, proprio per la difformità di interpretazione del quesito.

In alcune amministrazioni, il contatore delle visite è visualizzabile dall'utente sul sito internet, altre non lo rendono disponibile o hanno ricavato il numero riportato nel questionario da sistemi automatizzati esterni di reportistica<sup>41</sup>.

Anche in questo caso si tratta di una informazione destinata a migliorare negli anni a venire.

---

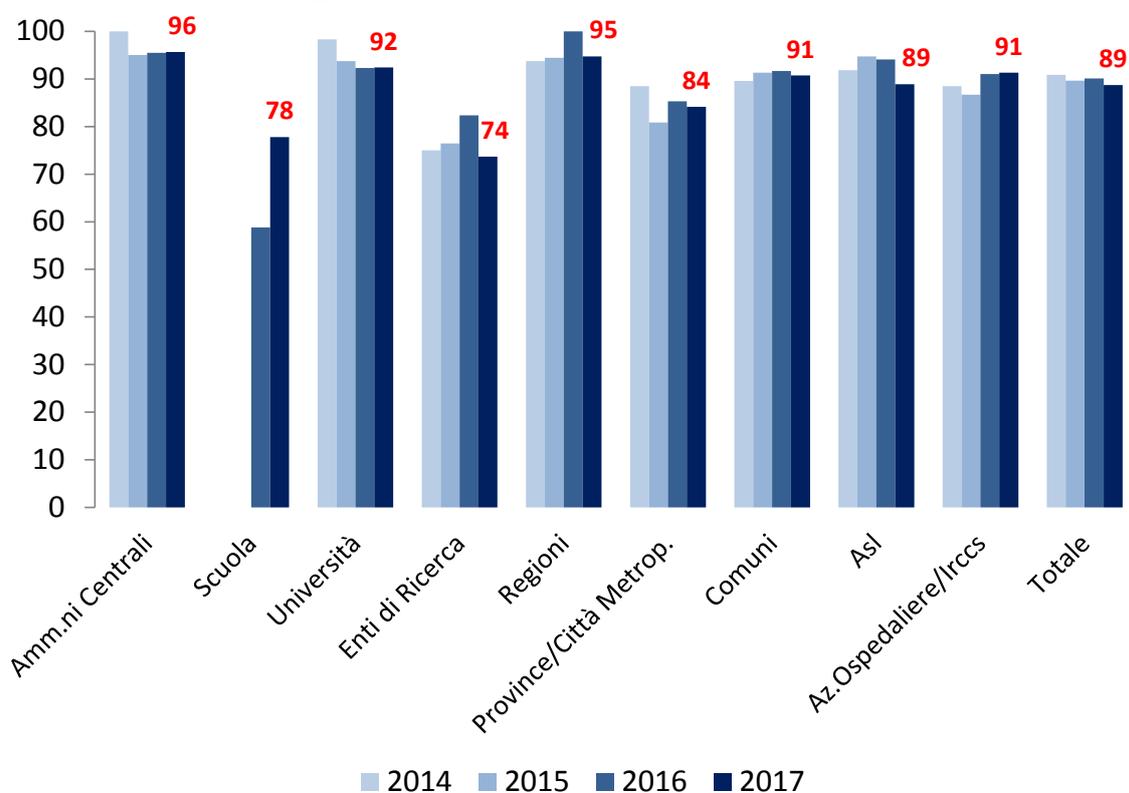
<sup>41</sup> Il principale di questi è Google Analytics.

## Formazione del personale

La maggior parte delle amministrazioni pubbliche (89%) ha erogato formazione in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione al proprio personale, sebbene in misura leggermente inferiore al 2016 (90%). Nei casi di mancata effettuazione, la motivazione prevalente è la scarsità di risorse economiche da dedicare a tale attività.

Più deficitaria risulta la situazione tra gli Enti di Ricerca (74%) e nel comparto Scuola (78%), in cui però è decisamente migliorata rispetto allo scorso anno.

**FIGURA 9 – FORMAZIONE SPECIFICA SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE PER COMPARTO**  
Anni 2014-2017, valori percentuali(\*)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nel corso dell'anno, gli enti possono essersi rivolti a una o più tipologie di soggetti che erogano formazione.

La Scuola nazionale dell'amministrazione (già Scuola superiore della pubblica amministrazione) è il soggetto individuato dalla Legge 190/2012 (art. 1, comma 11) per erogare formazione ai dipendenti pubblici che operano nei settori in cui il rischio di corruzione è più elevato.

Solo il 9% degli enti ha, però, ricevuto nel 2017 attività formative dalla Sna (con un buon 78% per le Amministrazioni centrali), mentre gli altri hanno operato – o sono state indotti ad operare – scelte di altro tipo.

Il 51% ha optato per la formazione *in house*<sup>42</sup> che non dovrebbe comportare costi vivi per l'amministrazione, mentre il 46% si è rivolto a soggetti privati, sostenendone il relativo costo<sup>43</sup>.

Anche il ricorso a docenti universitari (21%) o altri soggetti pubblici (27%), potrebbe comportare oneri finanziari per l'ente.

Tra le altre modalità di formazione (18%) rientrano anche i *webinar*.

#### TAVOLA 5 – AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN CUI SI SONO VERIFICATI EVENTI CORRUTTIVI PER COMPARTO E AREA A RISCHIO DI CORRUZIONE

Anno 2017, valori percentuali(\*)

Soggetti che erogano formazione	Amm.ni Centrali	Scuole	Univer-sità	Enti di ricerca	Regioni	Province/ Città Metrop.	Comuni	Asl	Az.Ospe daliere /Ircs	Totale
Scuola Nazionale dell'Amministrazione	78	5	11	45	15	2	4	2	4	9
Università	17	15	55	15	15	20	19	14	13	21
Altro soggetto pubblico (specificare quali)	9	10	26	25	20	32	28	29	33	27
Soggetto privato (specificare quali)	22	5	61	55	50	41	58	43	43	46
Formazione in house	70	25	58	40	60	41	53	60	47	51
Altro (specificare quali)	13	20	17	0	15	18	21	24	17	18

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA - (\*) la percentuale è calcolata sui rispondenti ed erano possibili più risposte.

La pluralità di soggetti e di argomenti che può essere affrontata in un corso di formazione sulla prevenzione della corruzione, non offre garanzie di omogeneità sui risultati ottenuti. Un obiettivo che potrebbe essere più direttamente perseguito se si rafforzasse il ruolo della Scuola nazionale dell'amministrazione, che è il soggetto istituzionalmente preposto a tale attività.

<sup>42</sup> Dovrebbe trattarsi di una formazione di secondo livello, in cui il personale interno che funge da docente ha a sua volta ricevuto in precedenza un'attività di formazione sul rischio di corruzione.

<sup>43</sup> In alcuni enti, la formazione è stata svolta da una pluralità di soggetti privati, esperti o società specializzate nel settore. L'attività di prevenzione della corruzione è effettuata secondo la clausola dell'invarianza di spesa, ovvero che non può generare 'nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica'. Il ricorso a docenze private è effettuato sottraendo al bilancio dell'ente risorse finanziarie che potrebbero essere utilizzate per iniziative formative di altro genere, non meno importanti per il funzionamento dell'ente medesimo. Non è quantificabile il costo complessivo né sono note le modalità prevalenti di individuazione del soggetto cui è affidata la prestazione del servizio.

## Rotazione del personale

La rotazione del personale è una *“misura organizzativa preventiva, finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione”*<sup>44</sup>.

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

Alcune amministrazioni attuano interventi generalizzati di riorganizzazione delle macrostrutture e degli uffici che prescindono dalle misure di prevenzione della corruzione. In diversi casi, pur in presenza di una risposta affermativa sull'effettuazione della rotazione, il Rpct 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.

Le indicazioni che emergono dalle risposte sono, pertanto, soggette ad un margine di imprecisione.

Il 59% degli enti non ha effettuato alcuna rotazione di incarico in funzione anticorruzione, anche se alcuni sostengono di aver adottato misure - non meglio specificate - di articolazione delle competenze (c.d. 'segregazione delle funzioni') come previsto in alternativa dal Piano nazionale anticorruzione 2016<sup>45</sup>, laddove per motivi organizzativi o per dimensione dell'ente, la rotazione degli incarichi non è possibile.

Nel 2017, la rotazione dell'incarico per scongiurare il verificarsi di eventi corruttivi conseguenti all'eccessiva permanenza presso lo stesso ufficio, ha interessato 8,4 dipendenti ogni mille, in forte incremento rispetto al 2016 (3,7 per mille).

A contribuire maggiormente al risultato sono state le Amministrazioni centrali (24,9 per mille), tra cui l'Inps, in cui più di un quarto del personale (7.498 dipendenti su 27.905 totali) è stato oggetto nel 2017 di rotazione dell'incarico come misura di prevenzione della corruzione<sup>46</sup>. Notevole anche la rotazione

<sup>44</sup> Anac, [Piano Nazionale Anticorruzione 2016](#).

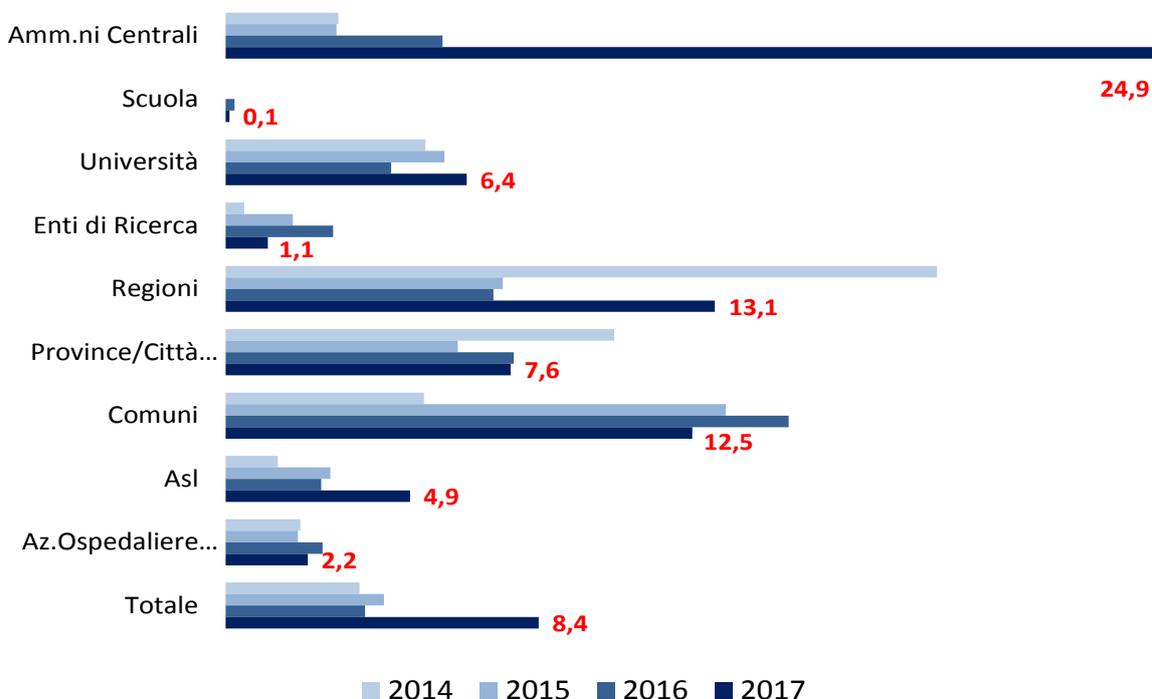
<sup>45</sup> *“Ove non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza “interna” delle attività o ancora l'articolazione delle competenze, c.d. ‘segregazione delle funzioni’” (PNA 2016, pag. 26).*

<sup>46</sup> L'Inps ha risposto a una richiesta di chiarimenti precisando che la rotazione in argomento è stata di tipo funzionale e territoriale ed è riconducibile a processi di: riorganizzazione amministrativa; conferimento di incarichi dirigenziali e di titolari di posizione organizzativa; mobilità. Il personale dell'Istituto è sempre stato sottoposto a processi di rotazione conseguenti ai seguenti principi ed eventi: temporaneità degli incarichi dirigenziali e di responsabilità di posizione organizzativa; mobilità interna; modifiche organizzative e funzionali; acquisizione del personale, anche proveniente da enti soppressi; turn over. Tali circostanze realizzano, comunque, le finalità di prevenzione della corruzione in quanto concorrono ad impedire che un soggetto permanga per lungo tempo nello stesso ruolo e funzione, in linea con le indicazioni contenute nel PNA 2016.

avvenuta nell'Agenda delle Entrate, che ha interessato 2.582 dipendenti (quasi il 7% del totale).

**FIGURA 10 – ROTAZIONE DEL PERSONALE EFFETTUATA COME MISURA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

Anni 2014-2017, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Un alto tasso di rotazione si registra anche nelle Regioni (in aumento da 7,2 a 13,1 per mille), soprattutto per i provvedimenti adottati in Sicilia che hanno riguardato 435 dipendenti (3% del totale) e nei Comuni capoluogo di provincia (in flessione da 15 a 12,5 per mille), principalmente a Roma (490, 21 per mille), Milano (215, 15 per mille), Ravenna (120, 103 per mille), Prato (111, 119 per mille).

Il valore 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 da ordinanze e circolari del Miur.

### 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.

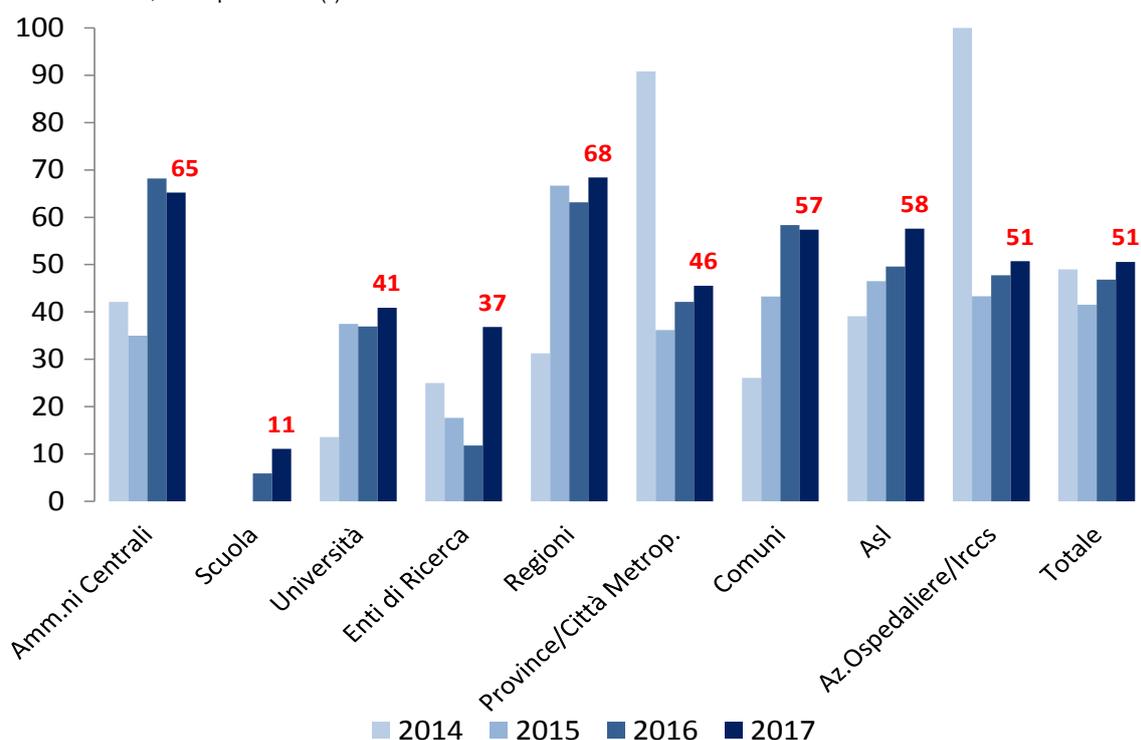
Gli interessati, all'atto dell'assunzione dell'incarico, devono rilasciare una dichiarazione in cui attestano che non sussistono cause di inconferibilità, la cui veridicità va verificata – sistematicamente o a campione quale misura di prevenzione della corruzione – dall'Amministrazione che conferisce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

Le verifiche sono cresciute nel tempo, ma nel 2017 riguardano ancora poco più della metà degli enti monitorati (51%). 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 (37%) e nelle Università (41%).

Per quanto riguarda gli enti territoriali (54%), l'adempimento è maggiore al Nord (59%) rispetto al Sud (53%) e al Centro (44%).

FIGURA 11 – VERIFICHE SULLA VERIDICITÀ DELLE DICHIARAZIONI RESE DAGLI INTERESSATI SULL'INSUSSISTENZA DI CAUSE DI INCONFERIBILITÀ PER GLI INCARICHI DIRIGENZIALI

Anni 2014-2017, 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.

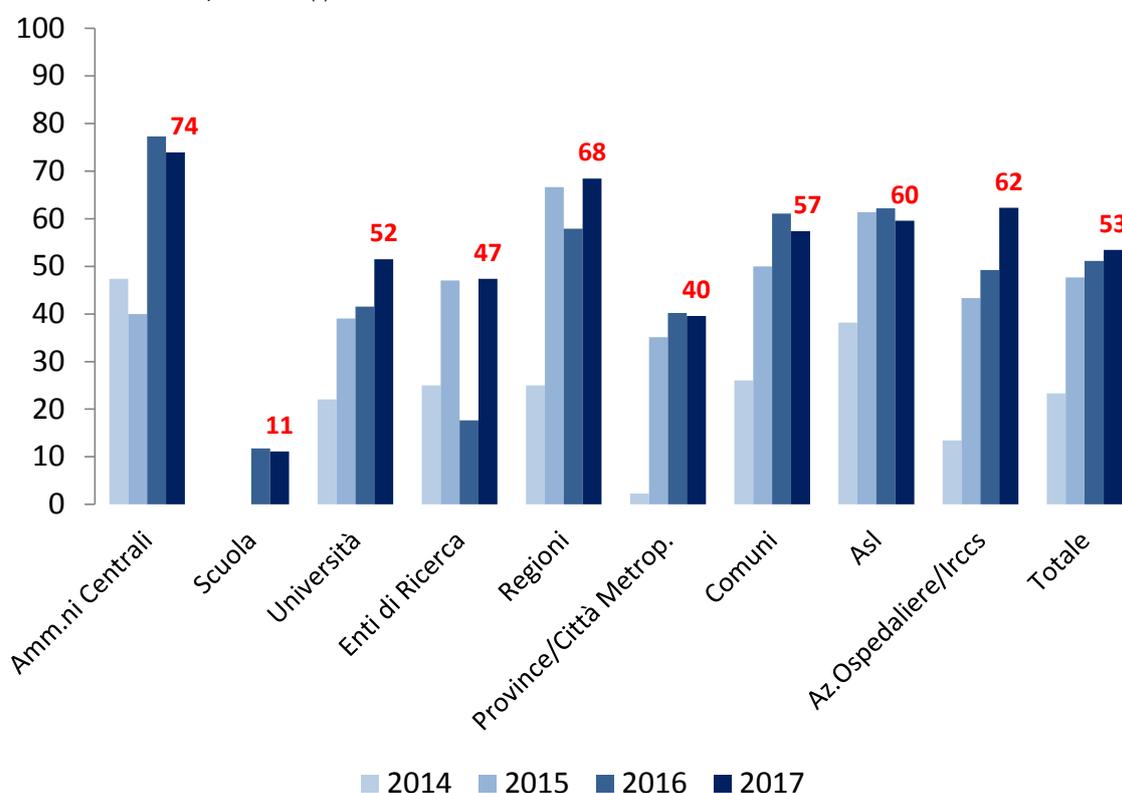
Prima di assumere un incarico dirigenziale, l'interessato deve rilasciare una dichiarazione di insussistenza di cause di incompatibilità. Spetta, però, all'Amministrazione verificare l'effettiva assenza di incarichi tra loro non compatibili.

La verifica di situazioni di incompatibilità per i titolari di incarichi dirigenziali è effettuata da poco più della metà degli Enti (53%), in leggero miglioramento rispetto al passato, con valori superiori per le Amministrazioni centrali (74%) e le regioni (68%). Come per la verifica sull'inconferibilità, il dato è basso per la Scuola (11%), ma anche nelle Province/Città metropolitane (40%).

Per quanto riguarda gli enti territoriali (55%), l'adempimento è maggiore al Nord (59%) rispetto al Sud (52%) e al Centro (51%).

FIGURA 12 – ADOZIONE DI MISURE PER VERIFICARE LA PRESENZA DI SITUAZIONI DI INCOMPATIBILITÀ PER PARTICOLARI POSIZIONI DIRIGENZIALI

Anni 2014-2017, 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](#)).

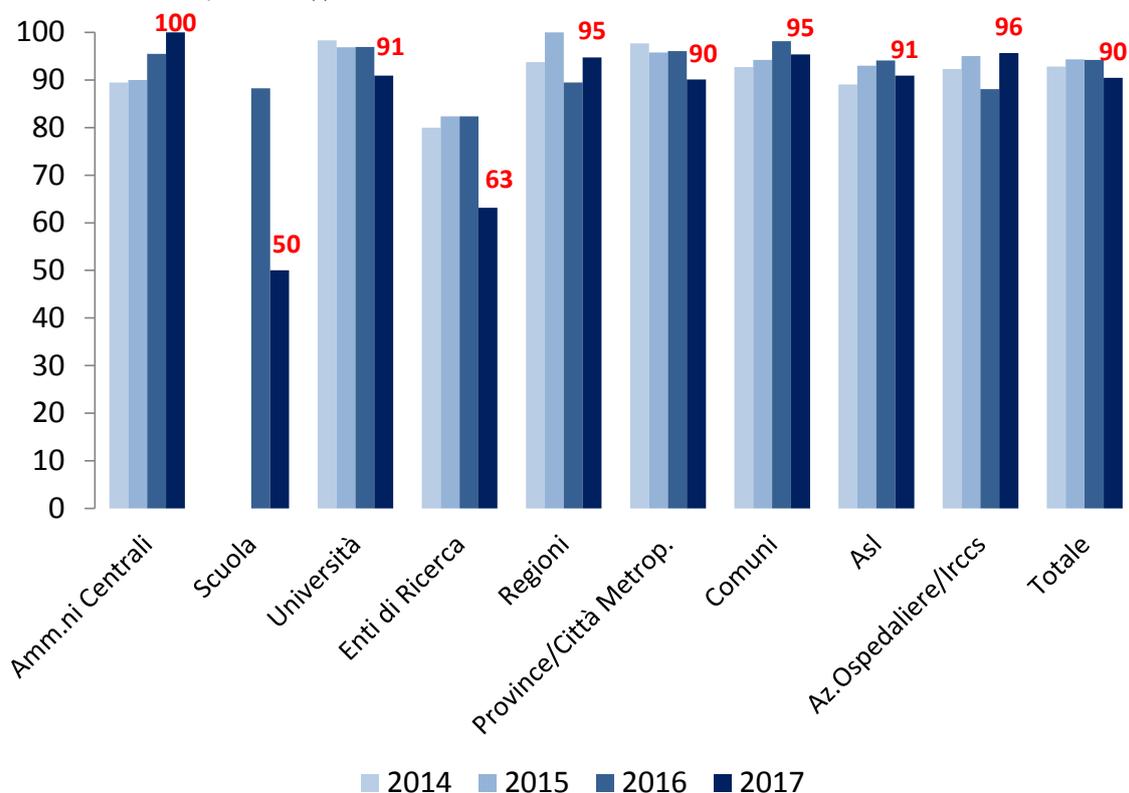
Gli incarichi esterni devono essere autorizzati dall'Amministrazione di appartenenza o, comunque, deve esserne data ad essa informazione, secondo quanto previsto da uno specifico Regolamento interno.

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 nella maggior parte degli Enti monitorati (90%) e in tutte le Amministrazioni centrali (100%) e non si registrano significative differenze territoriali.

FIGURA 13 – 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 dipendenti<sup>47</sup>. La misura diviene efficace solo se si riesce a garantire l'anonimato del denunciante<sup>48</sup>, che altrimenti sarebbe a rischio di ritorsioni di varia natura sul luogo di lavoro.

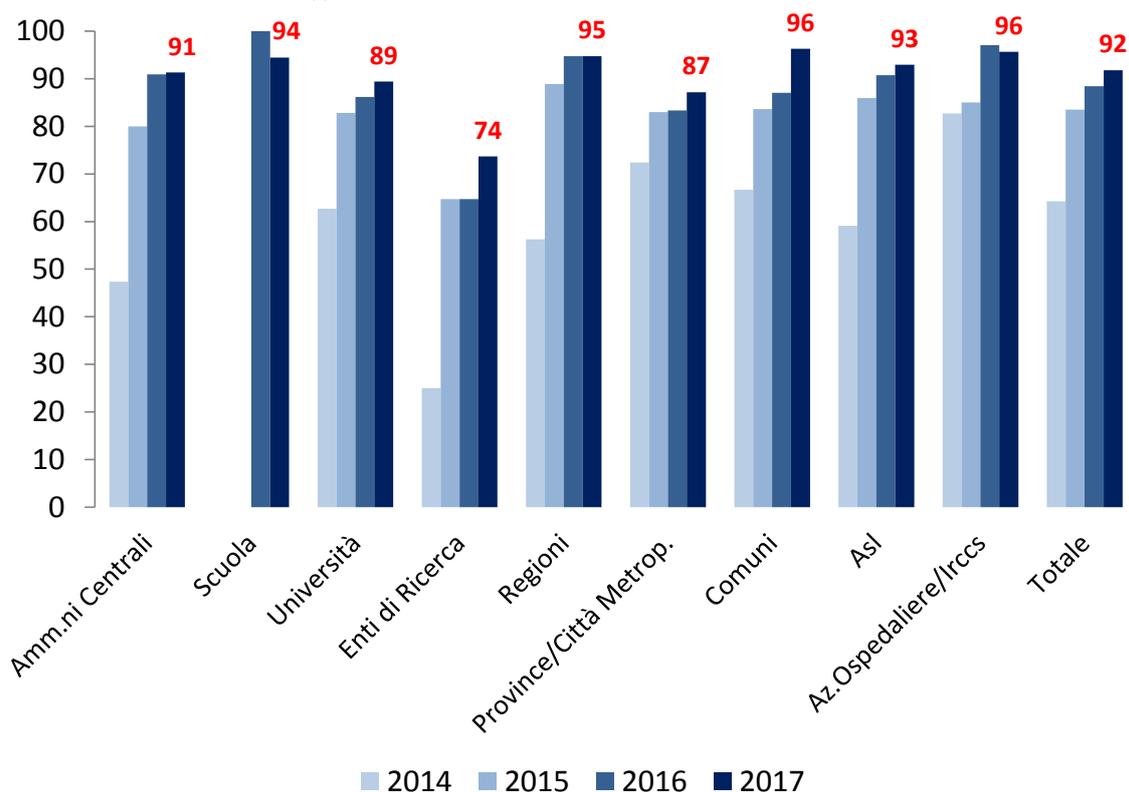
Spetta alle amministrazioni diffondere la cultura del *whistleblowing* e adottare una procedura per raccogliere le segnalazioni effettuate dai propri dipendenti per condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro e trasmesse al proprio superiore gerarchico, piuttosto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

La percentuale di amministrazioni adempienti è salita al 92% nel 2017, con un valore ancora deficitario negli Enti di Ricerca (74%).

Tra gli enti territoriali, la percentuale è superiore al Nord (95%), mentre si registra un ritardo al Sud (92%) e al Centro (90%).

FIGURA 14 – 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

<sup>47</sup> 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](#).

<sup>48</sup> E' quanto previsto dall'articolo 54bis del Dlgs 165/2001, introdotto con la legge 190/2012 (art. 1, comma 51) e modificato dalla [Legge 179/2017](#), in cui si precisa che l'identità del segnalante non può essere rivelata, e si attribuisce all'Anac un potere sanzionatorio nei confronti del responsabile di una amministrazione che applichi eventuali misure discriminatorie nei confronti del segnalante.

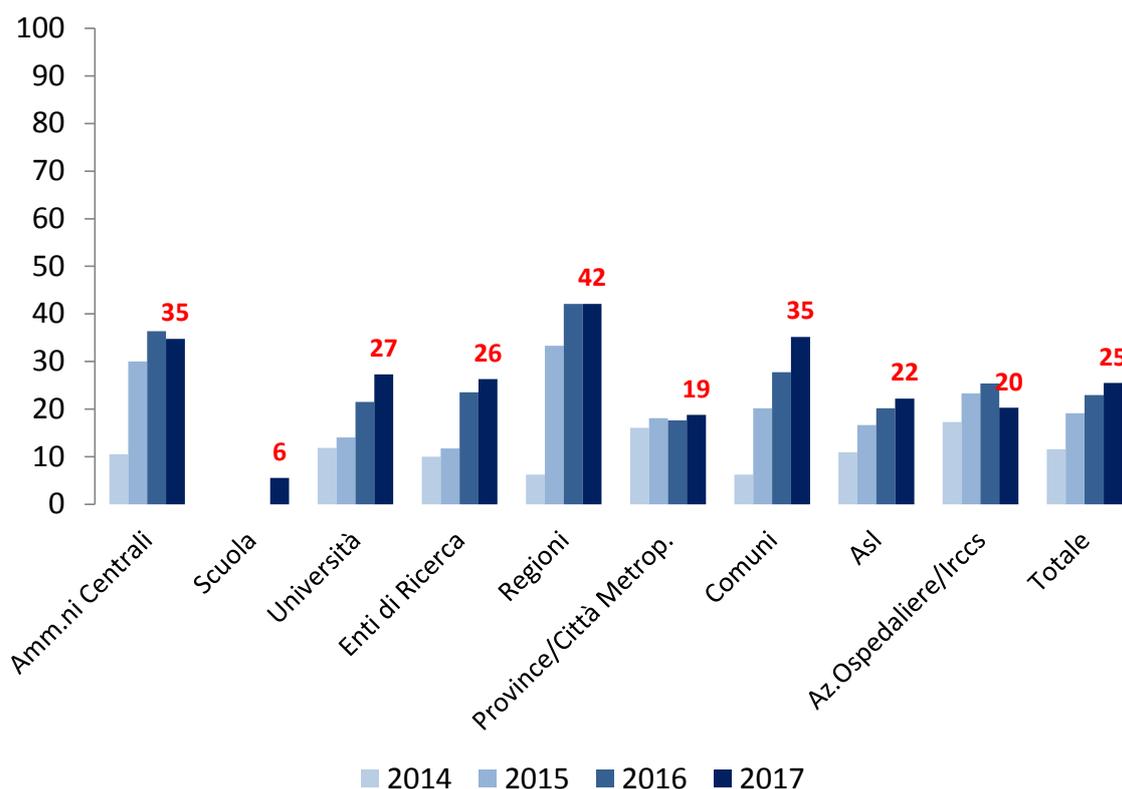
Le segnalazioni di illeciti possono essere effettuate con un documento cartaceo, per posta elettronica oppure via web con un sistema informativo dedicato che può (o meno) tutelare l'anonimato del denunciante.

L'84% degli enti monitorati non ha ricevuto alcuna segnalazione da parte dei propri dipendenti. L'assenza di denunce è maggiore negli Enti di ricerca (95%) e nelle Province/Città metropolitane (94%).

Un sistema informativo dedicato con garanzia di anonimato per la segnalazione di illeciti è stato attivato solo nel 25% degli enti monitorati, con un risultato migliore per Regioni (42%), Amministrazioni centrali e Comuni capoluogo di provincia (35%). Nel comparto Scuola, solo un Ufficio regionale si è finora attrezzato in tal senso, anche se, proprio per la particolarità del contesto (gli istituti scolastici hanno un solo dirigente che coincide con il preside), se ne avvertirebbe maggiormente la necessità.

FIGURA 15 – ATTIVAZIONE DI UN SISTEMA INFORMATIVO DEDICATO CON GARANZIA DI ANONIMATO PER LA SEGNALAZIONE DI ILLECITI PER COMPARTO

Anni 2014-2017, valori percentuali(\*)



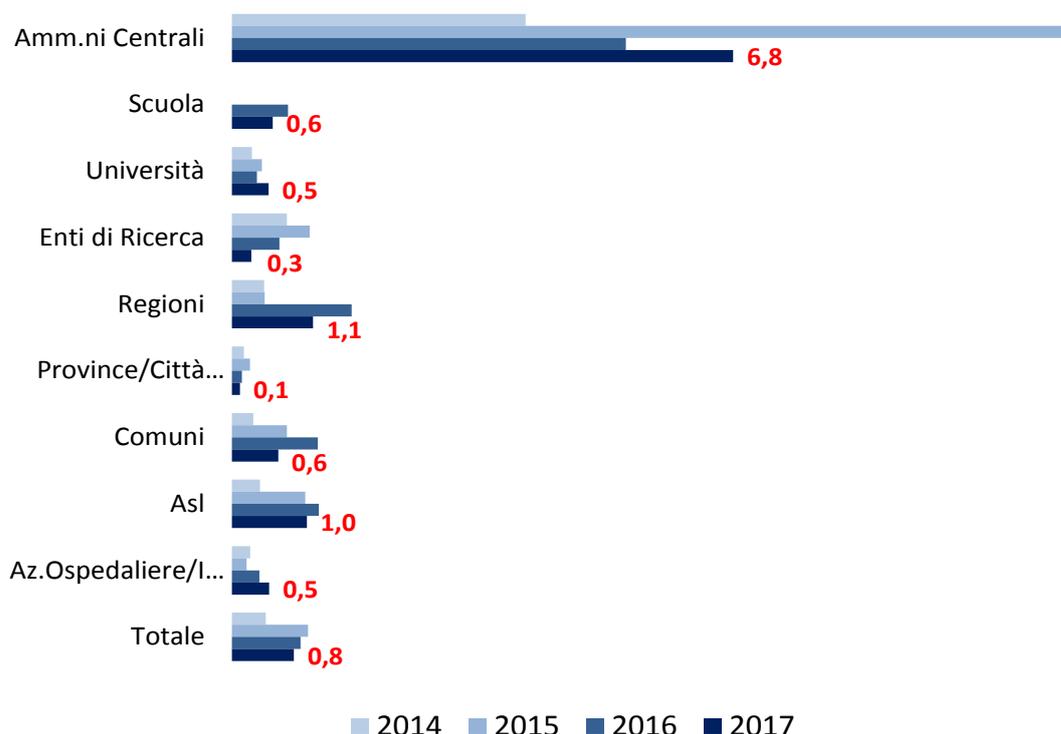
Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA - (\*) la percentuale è calcolata sui rispondenti

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 (26%), mentre precipita al 12% laddove tale tutela non sussiste.

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

FIGURA 16 – NUMERO MEDIO DI SEGNALAZIONI DI ILLECITI EFFETTUATE DA DIPENDENTI PUBBLICI PER COMPARTO

Anni 2014-2017



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il numero medio di segnalazioni di illeciti effettuate nel 2017 dai dipendenti pubblici è stato di appena 0,8 per Amministrazione monitorata, in calo – seppure leggero - rispetto all’anno precedente (0,9)<sup>49</sup>.

La denuncia dall’interno è uno strumento che non riesce a decollare, essendo forse erroneamente scambiato con la delazione. L’assenza di incentivi economici per il denunciante, unita al timore di subire ritorsioni e a una assuefazione a comportamenti non corretti, rappresentano evidentemente un ostacolo insormontabile alla diffusione delle segnalazioni di illeciti di cui si è testimoni.

Il maggior numero di segnalazioni si riscontra nelle Amministrazioni centrali (157 pari a 6,8 per ente), di cui 105 al Ministero degli Affari esteri e 43 all’Agenzia delle Entrate. Nei Comuni, il numero di denunce si è dimezzato tra il 2016 e il 2017 (da 126 a 68), 11 a Roma Capitale (erano 44 nel 2016), 10 a Milano e 10 a Pistoia.

Tra le Asl, sono 25 le segnalazioni pervenute a Bari e 11 ciascuna a Treviso e Modena, mentre tra le aziende ospedaliere se ne riscontrano 12 al S. Camillo/Forlanini.

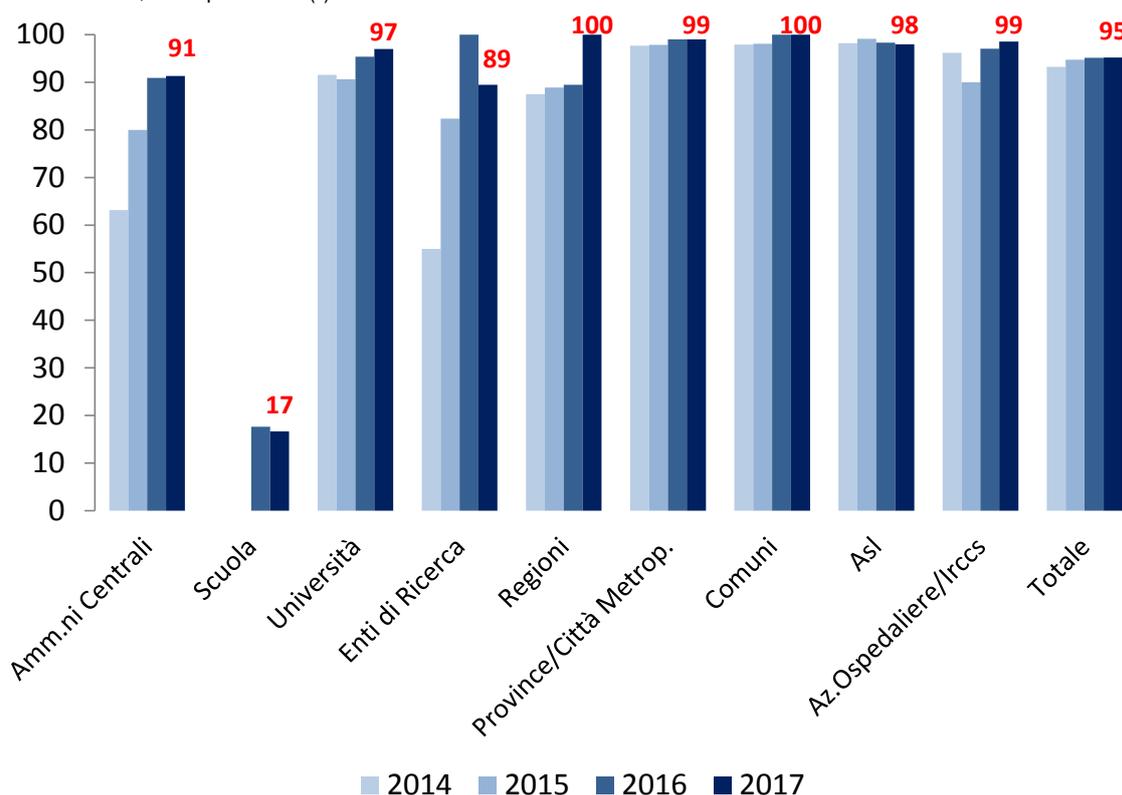
<sup>49</sup> Risultano, invece, in netto aumento le segnalazioni ricevute dall’Anac, tramite l’applicazione informatica *whistleblowing*, sviluppata con l’obiettivo di tutelare l’identità del segnalante e predisposta per consentire al dipendente pubblico di denunciare illeciti di interesse generale, e non di interesse individuale, di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. Secondo quanto si legge nella Relazione annuale 2017 (pagg. 91-96), nell’anno appena trascorso sono pervenute all’Anac 893 segnalazioni che hanno dato luogo 364 aperture di fascicoli (nel 2016 erano stati rispettivamente 252 e 174). Un quinto dei casi riguarda l’adozione di misure discriminatorie adottate dall’amministrazione a seguito di segnalazione di illecito.

## 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 2017, il 95% delle amministrazioni monitorate aveva approvato un proprio codice di comportamento. A parte le Scuole (partite solo dal 2016), risultano ancora inadempienti: il Ministero della Giustizia<sup>50</sup>; l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; le Università di Bolzano e della Campania "Luigi Vanvitelli"; gli enti di ricerca Invalsi e Iss; le Province del Verbano-Cusio-Ossola e Grosseto; le Asl della Toscana Nord-Ovest (di recente costituzione) e di Vibo Valentia; l'Azienda ospedaliera S. Anna e S. Sebastiano di Caserta.

FIGURA 17 – ADOZIONE DI UN CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI INTEGRATIVO RISPETTO AL DPR 62/2013 PER COMPARTO  
Anni 2014-2017, valori percentuali(\*)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Sempre nel 2017, si segnalano 1,3 presunte violazioni del codice di comportamento ogni mille dipendenti<sup>51</sup>, in leggero aumento rispetto all'anno precedente, quando erano 1,2.

<sup>50</sup> Sono in corso di recepimento le osservazioni formulate dall'Ufficio legislativo.

<sup>51</sup> Si deve considerare che un dipendente può cumulare nell'anno anche più di una segnalazione e che una segnalazione può riguardare più dipendenti.

Particolarmente alto è il dato dei Comuni (5,3 per mille), in cui spicca Roma Capitale con 224 segnalazioni<sup>52</sup> (9,5 per mille), Palermo con 80<sup>53</sup> (10,7 per mille), Napoli con 73<sup>54</sup> (9,7 per mille), Torino con 65<sup>55</sup> (6,9 per mille).

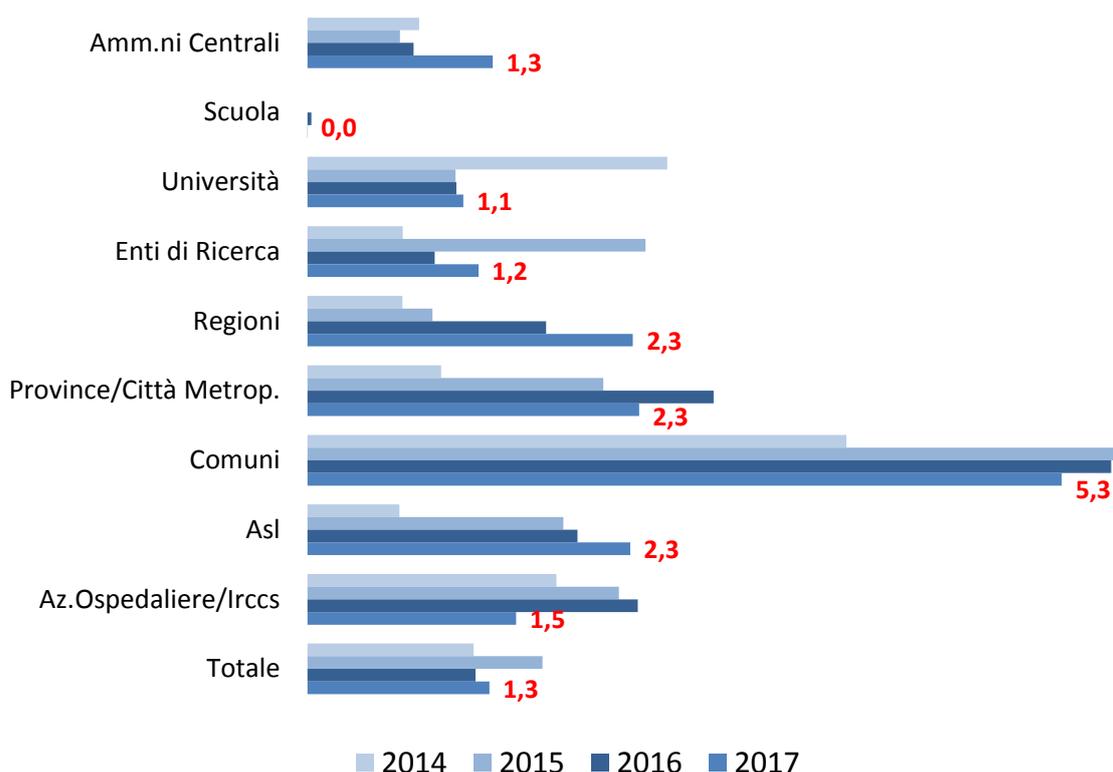
Tra le Asl (2,3 per mille), si evidenziano le situazioni di Ravenna con 103 segnalazioni<sup>56</sup> (6,8 per mille) e di Napoli 1 con 80 (10 per mille).

Tra le Aziende ospedaliere, un numero consistente di segnalazioni è pervenuto al S. Camillo – Forlanini di Roma (72, pari al 18,5 per mille)<sup>57</sup>.

Tra le Amministrazioni centrali (1,3 per mille), il maggior numero di segnalazioni si è avuto all'Inps con 311 (11,1 per mille)<sup>58</sup> e all'Agenzia delle Entrate con 134 (3,5 per mille).

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

**FIGURA 18 – SEGNALAZIONI DI VIOLAZIONE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO PER COMPARTO**  
Anni 2014-2017, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

<sup>52</sup> Si tratta di 224 segnalazioni, alle quali corrispondono 229 violazioni accertate, che hanno dato luogo ad altrettanti procedimenti disciplinari che si sono conclusi con l'irrogazione di sanzioni in 72 casi.

<sup>53</sup> Su 80 segnalazioni sono state accertate 31 violazioni, tutte concluse con sanzioni.

<sup>54</sup> Le 73 segnalazioni hanno dato luogo a 64 procedimenti disciplinari, di cui 49 conclusi con l'applicazione di sanzioni (11 ancora in corso e 4 archiviati).

<sup>55</sup> Le 65 segnalazioni hanno dato luogo a 38 procedimenti disciplinari.

<sup>56</sup> Le 103 segnalazioni hanno dato luogo ad altrettanti procedimenti disciplinari, di cui 60 conclusi con l'applicazione di sanzioni.

<sup>57</sup> Le 72 segnalazioni hanno dato luogo a 69 procedimenti disciplinari, di cui 45 hanno dato luogo a sanzioni.

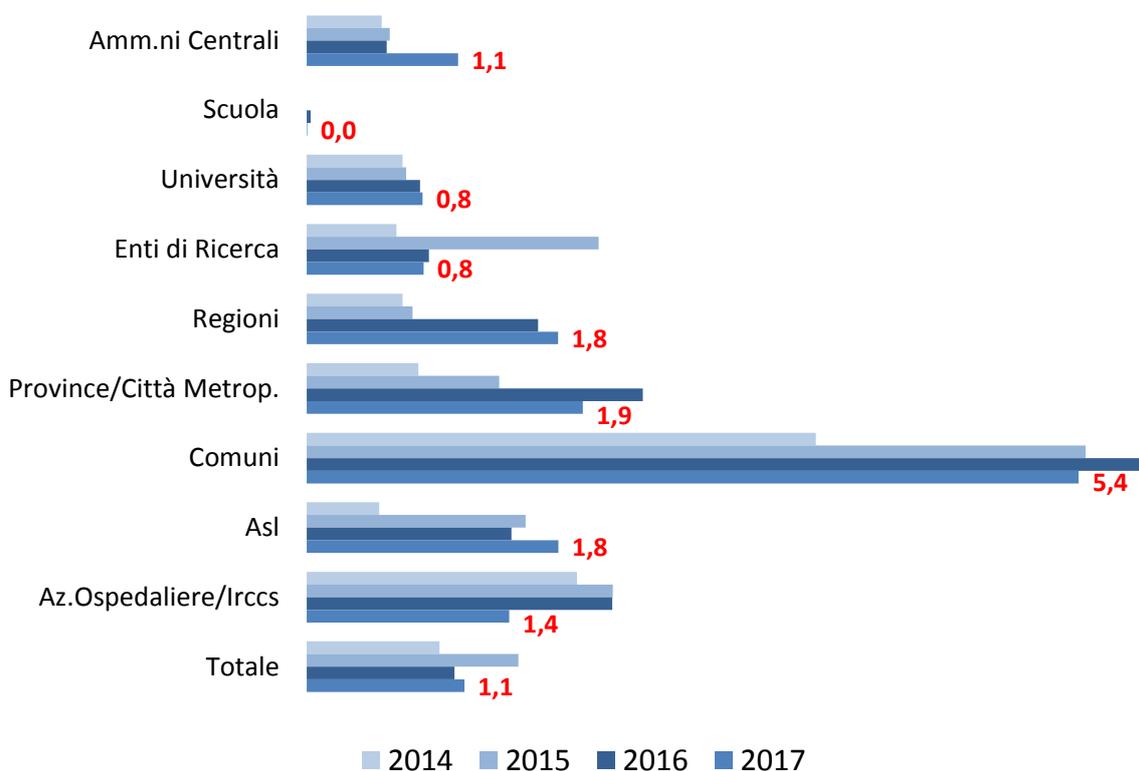
<sup>58</sup> Su 311 segnalazioni sono state accertate 292 violazioni.

Nel 2017, i procedimenti disciplinari per violazione del codice di comportamento sono stati 2.650 (129 in più dello scorso anno), circa 1 ogni mille dipendenti, pari all'86% delle segnalazioni effettuate.

Il rapporto è maggiore tra i Comuni (5,4 per mille), mentre è praticamente assente 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 19 – PROCEDIMENTI DISCIPLINARI PER VIOLAZIONE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO PER COMPARTO**

Anni 2014-2016, per mille dipendenti

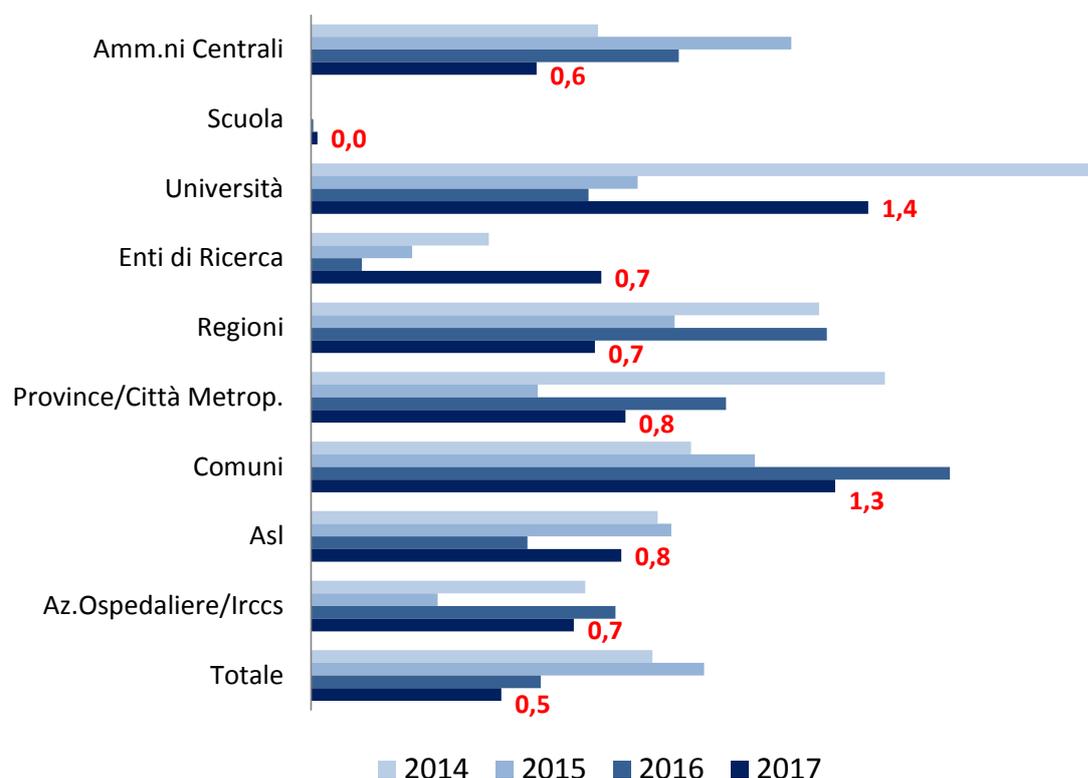


Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

## Procedimenti disciplinari e penali<sup>59</sup>

Le segnalazioni che prefigurano responsabilità disciplinari o penali per i dipendenti che hanno preso parte ad eventi corruttivi, nel 2017, sono 1.154 (246 in meno del 2016), pari a 0,5 ogni mille dipendenti.

FIGURA 20 – SEGNALAZIONI CHE PREFIGURANO RESPONSABILITA' DISCIPLINARI O PENALI PER EVENTI CORRUTTIVI PER COMPARTO  
Anni 2014-2017, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il numero maggiore di segnalazioni si registra nelle Università (1,4 per mille), raddoppiate rispetto al 2016. Sono 20 le segnalazioni pervenute alla Federico II di Napoli (solo una, però, avrebbe dato luogo a un procedimento penale) e 17 all'Università di Padova (tre delle quali hanno riguardato docenti, di cui uno è stato sospeso e due si sono dimessi). Nell'ateneo "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara, [il Rettore e il Direttore generale sono stati interdetti](#) dal ruolo e dalle funzioni su richiesta del Gip di Chieti. Per il Rpct, il reato è stato commesso al di fuori della sfera giuridica di competenza dell'Università.

Sono quasi 200 le segnalazioni di eventi corruttivi pervenute ai Comuni, di cui un quarto solo a Roma (2,2 per mille), un numero equivalente a quello del 2016. Nel comune di Piacenza, 21 segnalazioni hanno dato luogo a 57 procedimenti a carico di [50 'furbetti del cartellino'](#), indagati con l'accusa di falso e truffa (10 licenziamenti e 32 sospensioni dal servizio con privazione della retribuzione).

La [falsa attestazione di presenza](#) è stata contestata anche a 14 dipendenti della

<sup>59</sup> Per il 2014, anno di prima effettuazione della Relazione anticorruzione secondo lo schema Anac, i dati sono riferiti al biennio 2013-2014.

Regione Friuli Venezia Giulia distaccati a Gorizia, alcuni dei quali utilizzavano anche l'auto di servizio per i loro giri personali. Nella Regione Lazio si sono avute 17 segnalazioni (3,9 per mille), che hanno dato luogo a 8 procedimenti disciplinari.

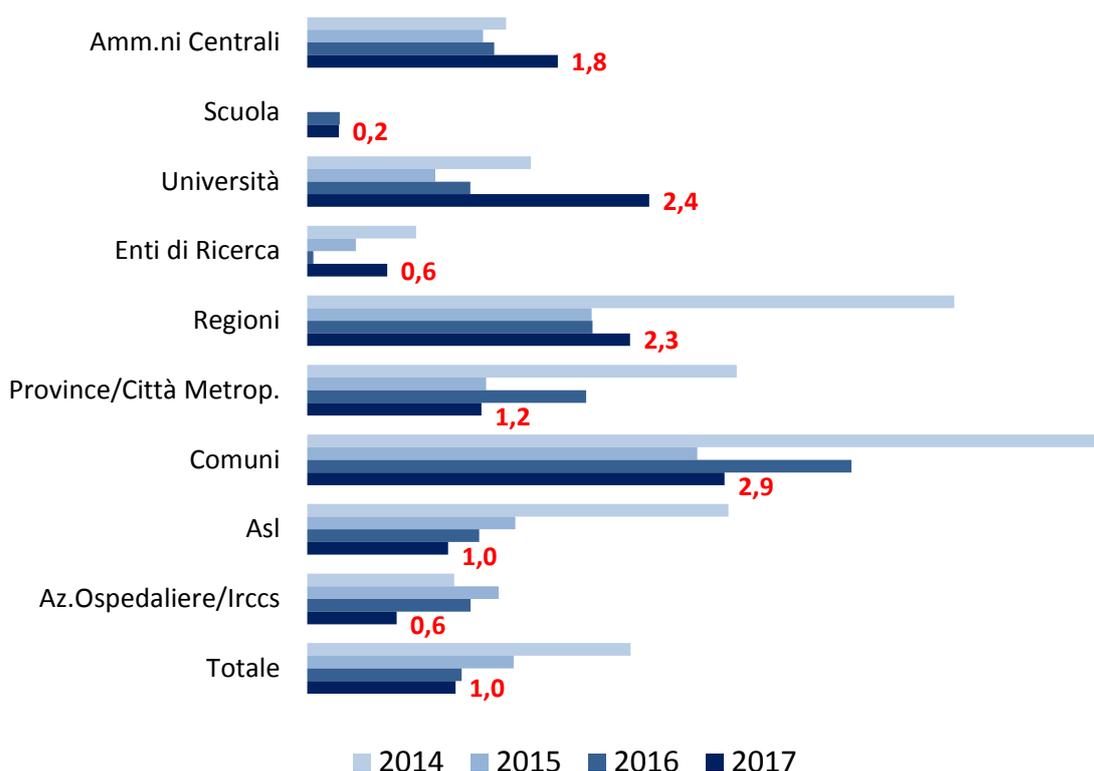
Tra le 324 segnalazioni delle Amministrazioni centrali monitorate (la metà dello scorso anno), 93 provengono dall'Agenzia delle dogane (8,5 per mille)<sup>60</sup>, 73 dal Ministero degli interni (0,5 per mille), 54 dall'Agenzia delle Entrate (1,4 per mille).

Le 78 segnalazioni pervenute all'Asl Napoli Centro hanno riguardato la fattispecie disciplinare, come anche le 52 della Asl di Lecce, di cui 2 potevano però configurarsi anche sotto il profilo penale. All'azienda ospedaliera di Ancona ne sono arrivate 76, di cui 42 attivate e 34 archiviate.

Tra gli enti territoriali, il rapporto è superiore al Sud (1,3 per mille) e al Centro (1,2 per mille) rispetto al Nord (0,4 per mille).

**FIGURA 21 – PROCEDIMENTI DISCIPLINARI AVVIATI PER FATTI PENALMENTE RILEVANTI A CARICO DEI DIPENDENTI PER COMPARTO**

Anni 2014-2017, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

L'avvio di procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti, nel 2017, ha riguardato 2.499 casi (uno ogni mille dipendenti), un numero quasi equivalente al 2016.

Il dato più rilevante è quello dei Comuni (2,9 per mille dipendenti), con i 121 procedimenti di Roma Capitale (erano 122 nel 2016) pari al 5,1 per mille, i 57 di

<sup>60</sup> Hanno dato luogo a 77 procedimenti.

Piacenza (si veda sopra) e i 46 di Palermo (102 l'anno precedente).

Tra le amministrazioni centrali si evidenziano 460 (376 militari e 84 civili) procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti al Ministero della Difesa (2,4 per mille), 174 al Ministero degli Interni (di cui 77 a carico di Vigili del Fuoco volontari) pari all'1,1 per mille, e 156 al Ministero della Giustizia (1,9 per mille).

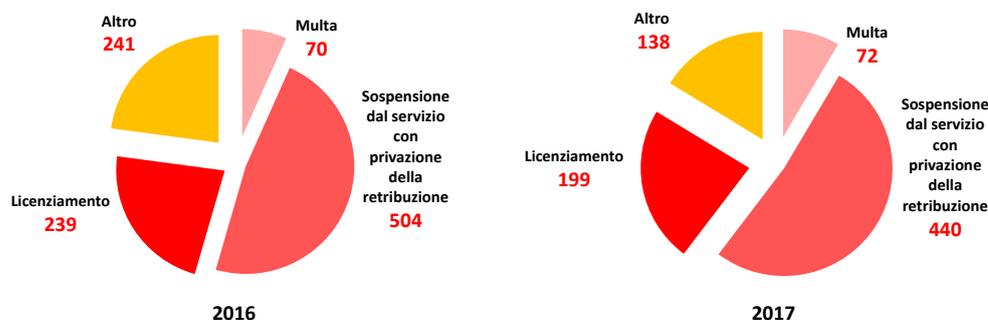
La metà dei procedimenti complessivi negli atenei ha riguardato l'Università di Perugia, mentre tra le Regioni è stata interessata principalmente la Sicilia (72).

Tra le Asl sono stati aperti 32 procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a Messina (6,3 per mille) e 26 a Cosenza (5 per mille).

Tra gli enti territoriali, il numero di procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti avviati è maggiore al Centro (2 per mille) e al Sud (1,8 per mille) rispetto al Nord (0,9 per mille).

**FIGURA 22 – SANZIONI RELATIVE A PROCEDIMENTI DISCIPLINARI PER FATTI PENALMENTE RILEVANTI A CARICO DEI DIPENDENTI**

Anni 2016-2017



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nel 2017, sono state comminate 849 sanzioni relative a procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti<sup>61</sup>, in diminuzione rispetto alle 1054 del 2016 (-20%).

Da luglio 2016 sono entrate in vigore le nuove norme sul [licenziamento disciplinare](#) per i dipendenti che truffano sulla presenza in servizio. Nonostante questa importante novità, nel 2017 i licenziamenti diminuiscono da 239 a 199 (-17%), di cui 78 nelle Amministrazioni centrali (17 all'Agencia delle Entrate e 15 ciascuno al Ministero della Giustizia e all'Agencia delle Dogane), 36 nelle Asl, 31 nei Comuni (di cui 10 a Piacenza e 7 a Napoli), 15 nelle Aziende ospedaliere/Irccs, 12 nelle regioni, 11 nelle Scuole, 10 nelle Università, 3 nelle Province/Città metropolitane e negli Enti di ricerca.

Stabili le multe (da 70 a 72), diminuiscono anche le sospensioni dal servizio con privazione della retribuzione (da 504 a 440) e le altre sanzioni (da 241 a 138), dove prevale il rimprovero verbale o scritto.

Tra gli enti territoriali, mentre l'applicazione di sanzioni aumenta fortemente al Nord (da 149 a 215, +44%) e al Centro (da 48 a 66, +38%), subisce un vero e

<sup>61</sup> Non sono conteggiati i procedimenti disciplinari sospesi in attesa della definizione del procedimento penale.

proprio crollo al Sud (da 275 a 154, -44%).

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

Anni 2016-2017

Tipologia di reato	2016	2017	Differenza	Var. %
Peculato	189	133	-56	-30
Concussione	84	35	-49	-58
Corruzione per l'esercizio della funzione	47	26	-21	-45
Corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio	133	143	10	8
Corruzione in atti giudiziari	1	9	8	800
Induzione indebita a dare o promettere utilità	29	21	-8	-28
Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio	7	4	-3	-43
Istigazione alla corruzione	0	3	3	-
Altro	576	463	-113	-20
<b>Totale</b>	<b>1066</b>	<b>837</b>	<b>-229</b>	<b>-21</b>

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nel 2017, è in forte diminuzione (da 1.066 a 837) il numero di reati relativi a eventi corruttivi per i quali sono stati avviati procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti<sup>62</sup>, ciò potrebbe essere messo in relazione anche con la lentezza dell'azione giudiziaria<sup>63</sup>.

Il reato più diffuso è il peculato<sup>64</sup>, con 40 casi nelle Amministrazioni Centrali (14 al Ministero della Difesa di cui 12 militari e 2 civili, 8 al Ministero della Giustizia), 34 nei Comuni (19 a Piacenza) e 32 nelle Asl (9 a Salerno).

Frequente è anche la corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio<sup>65</sup>, con 71 casi nelle Amministrazioni Centrali (22 all'Agenzia delle Entrate e 11 al Ministero dell'Interno), 22 nei Comuni (8 a Roma Capitale e 6 a Napoli) e 22 nelle Asl (11 a Messina).

<sup>62</sup> Ad un procedimento disciplinare possono corrispondere più reati.

<sup>63</sup> "Corruption remains a major challenge for Italy's business environment and public procurement. Italy improved its anti-corruption framework by revising its statute of limitations, extending the protection of whistleblowers to private sector workers and better aligning the offence of corruption among private parties with international standards. While the adopted reform of the statute of limitations does not stop prescription terms after a first-instance conviction, as recommended by the Council of Europe's Group of Countries against Corruption, it may reduce the scope for abusive criminal litigation as a delaying tactic by lawyers at higher instances. As such, it may alleviate a long-standing concern that corruption cases get time-barred after first-instance conviction. Repression of corruption could be improved by increasing the efficiency of criminal justice. In 2014, Italy had the largest number of incoming and pending criminal cases in the EU at second and third instance, also due to one of the highest rates of Cassation appeals. This resulted in one of the longest criminal trial lengths. Incentivising expedited procedures and discouraging abuses of the trial could help make criminal justice and the fight against corruption more effective. Moreover, the National Anti-Corruption Authority has a key role in the implementation of the new anti-corruption framework" (European Commission Recommendation on the 2018 National Reform Programme of Italy, 23 May 2018).

<sup>64</sup> 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.).

<sup>65</sup> 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.).

Si dimezzano i casi concussione<sup>66</sup>, più della metà dei quali si registrano nelle Amministrazioni Centrali.

Vasto è il campionario delle altre tipologie (in cui si riscontra oltre il 50% dei reati), con una più frequente ricorrenza per abuso d'ufficio<sup>67</sup>, truffa<sup>68</sup>, falso ideologico, turbata libertà degli incanti, falsa attestazione della presenza<sup>69</sup>.

### **Altre misure**

Tra le altre misure di prevenzione della corruzione, l'Osservatorio ha verificato che, ad eccezione del Comune di Taranto e della Asl di Bari, in nessun'altra 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.

---

<sup>66</sup> 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.).

<sup>67</sup> Il caso che ha destato più clamore è quello relativo all'ex capo dell'ufficio del personale di [Roma Capitale](#), ma un altro episodio riportato dalla cronaca giudiziaria riguarda alcuni vigili urbani di [Palermo](#).

<sup>68</sup> In un [poliambulatorio di Savona](#) sono stati indagati 8 medici, accusati di prestare servizio un giorno in meno a settimana; funzionari e dirigenti della [Asp di Catanzaro](#) sono indagati con l'accusa di avere sottratto fondi destinati all'assistenza e agli anziani.

<sup>69</sup> Nella [Asp di Catania](#) alcuni dipendenti sono stati indagati con l'accusa di assenteismo.