



RAPPORTO
2019

La corruzione nella Pubblica Amministrazione



OSSERVATORIO SULLA CORRUZIONE
NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

RAPPORTO
2019

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

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.*

Roma, dicembre 2020

Premessa alla IV edizione

La quarta edizione del Rapporto annuale sulla corruzione nella Pubblica Amministrazione, che analizza le Relazioni per l'anno 2019 predisposte dai Responsabili per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (Rpct), è dedicata a **Fernando Giammei**, la "sentinella della trasparenza" con la quale ho condiviso numerose iniziative, improvvisamente scomparso alla fine dello scorso anno, in circostanze simili a quelle alle quali stiamo tristemente assistendo dall'inizio della pandemia. Oltre a perdere un amico, viene meno un punto di riferimento, con il quale confrontarmi sugli aspetti normativi e operativi legati ai temi della trasparenza e della prevenzione della corruzione.

Le novità in tema di trasparenza introdotte con il d.lgs 97/2016 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, che si aggiungono alle misure obbligatorie previste dalla Legge 190/2012 e dal d.lgs 33/2013, come anche le maggiori tutele previste dalla legge 179 del 2017 per coloro che segnalano illeciti di cui sono venuti a conoscenza durante il rapporto di lavoro (whistleblower) sono entrate ormai a regime, anche se i risultati non sono soddisfacenti.

Il questionario 2019, predisposto dall'Anac, prevede due nuovi quesiti relativi alla rotazione straordinaria nei confronti dei soggetti sottoposti a procedimento penale e alle situazioni di pantouflage, ovvero di coloro che sfruttano la propria posizione all'interno di un'amministrazione per ottenere un lavoro presso un'impresa o un soggetto privato verso cui ha esercitato poteri autoritativi o negoziali.

Il monitoraggio di cui al presente Rapporto, si è, invece, arricchito con le misure specifiche adottate dalle amministrazioni (quesito 3.B) e l'avvio di procedimenti disciplinari per violazione del codice di comportamento (quesito 12.F).

Dal 1 luglio 2019 l'Anac ha messo a disposizione la piattaforma online per la compilazione del [Piano triennale di prevenzione della corruzione](#). L'applicazione consente anche di produrre un report (in formato Pdf o Word) che sostituisce la relazione annuale, senza però riprodurre per intero i contenuti, mancano ad esempio il dettaglio delle sanzioni comminate (quesito 12.C) e dei reati relativi a eventi corruttivi (quesito 12.D), oltre alle considerazioni generali sull'efficacia dell'attuazione del Ptpct e sul ruolo del Rpct, che spesso offrono interessanti spunti di riflessione. Nel 2019 sono stati solo 31 gli enti monitorati che si sono avvalsi di questa facoltà (6%), ma quando questo numero inevitabilmente crescerà si avrà una perdita informativa rilevante. "Il nuovo formato di redazione della relazione annuale – scrive l'Anac - consente una più semplice fruizione delle informazioni per tutti gli stakeholder rispetto al foglio di calcolo: infatti, quest'ultimo ha come principale obiettivo quello di consentire all'Autorità un'immediata analisi dei dati pubblicati, mentre con la piattaforma PTPC i dati sono già stati acquisiti ed è possibile produrre una relazione annuale standardizzata e leggibile da una platea più ampia".

Il Consiglio dell'Autorità con la Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 ha approvato in via definitiva il [Piano Nazionale Anticorruzione 2019](#), che presenta caratteri di novità rispetto ai precedenti Piani, in quanto rivede e consolida, in un unico atto di indirizzo, tutte le indicazioni contenute nelle parti generali dei PNA e degli aggiornamenti adottati dal 2013 al 2018, ma vedrà i suoi effetti solo con la Relazione 2020.

Il 2 luglio 2020 il presidente f.f. dell'Anac Merloni ha presentato alla Camera dei Deputati la [Relazione sull'attività svolta nel 2019](#). La relazione contiene notevoli spunti di riflessione che sono ripresi nel presente rapporto.

Il 21 settembre scorso [Giuseppe Busia](#) è stato nominato Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, dopo quasi un anno dalle dimissioni di Raffaele Cantone, avvenute a pochi mesi dalla scadenza del mandato. Anche se affidata nel frattempo a un Presidente facente funzioni, la mancata tempestiva designazione della nuova figura di vertice, lascia pensare a una scarsa considerazione del Governo sul ruolo dell'Anac.

Anche nel 2019 non è trascorso un giorno senza che la cronaca abbia fatto registrare interventi di contrasto alla corruzione da parte delle forze dell'ordine e dell'autorità giudiziaria che riguardano amministrazioni pubbliche.

A marzo 2019 è stata [commissariata la azienda sanitaria di Reggio Calabria](#) per le ingerenze della criminalità organizzata. A settembre, ha fatto seguito lo scioglimento di quella di Catanzaro dopo l'[operazione "Quinta bolgia"](#).

Questo perché la corruzione in Italia ha carattere sistemico ed è ampiamente diffusa, assumendo le forme più svariate.

L'anno 2020 è stato caratterizzato dalla pandemia da coronavirus, che non solo ha posto in secondo piano tutti gli altri problemi che affliggono la nostra società, ma ha anche presumibilmente fatto accrescere il rischio di corruzione, soprattutto in ambito sanitario. Nonostante ciò, l'art. 23 del decreto legge 76/2020 (cosiddetto 'Semplificazioni') ha riformato l'abuso d'ufficio, uno dei reati più diffusi, restringendone il campo di applicazione e dando un segnale in controtendenza rispetto al contrasto alla corruzione.

Da parte mia, ritengo che non sia possibile abbassare la soglia di attenzione sulla corruzione e ciò mi ha spinto a sobbarcarmi, anche per quest'anno, questo enorme lavoro di raccolta ed analisi sistematica delle informazioni in tema di prevenzione della corruzione, prodotte dalle stesse amministrazioni pubbliche.

Sarebbe, però, più utile ed efficace che la gestione e il monitoraggio delle Relazioni annuali dei Rpct siano presi in carico direttamente dall'Anac, che può valorizzarne maggiormente il contenuto informativo, tanto più che ora i dati sono più facilmente riutilizzabili laddove presenti nella piattaforma informatizzata per la predisposizione dei Ptpct.

A disposizione degli interessati, possono essere consultati e scaricati dal web, a titolo completamente gratuito, la [tabella contenente i dati delle relazioni di ciascun ente](#) e i [prospetti riepilogativi annuali per comparto e territorio](#)¹.

Franco Mostacci

¹ I dati, salvo errori ed omissioni, potrebbero non corrispondere a quelli contenuti in questo Rapporto se, successivamente alla pubblicazione, dovessero rendersi disponibili nuove informazioni.

La corruzione è una piaga sociale che impoverisce tutti, togliendo fiducia, trasparenza e affidabilità all'intero sistema
(Papa Francesco)

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 marciame, finirai col farne parte
(Joan Baez)

La corruzione negli enti pubblici, oltre a creare inefficienze genera anche una concorrenza sleale 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 sia in parte spiegabile dalla presenza di un livello eccessivo di corruzione nella pubblica amministrazione².

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 legislatore³. 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 misura di prevenzione degli illeciti amministrativi e penali⁴.

In ogni amministrazione è presente un Responsabile per la prevenzione della corruzione (Rpct)⁵, che redige un Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptpc) ed effettua un monitoraggio annuale (Relazione) rispondendo a un

² 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.

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

⁴ 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.

⁵ 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). A tale soggetto deve essere garantita una posizione di indipendenza dall'organo di indirizzo e nel contempo un supporto operativo e organizzativo da parte di tutta la struttura.

questionario predisposto dall'Autorità nazionale anticorruzione (Anac).

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

Principali risultati 2019

- *Gli enti pubblici monitorati dall'Osservatorio, che hanno redatto la relazione annuale sulla prevenzione della corruzione secondo le prescrizioni dell'Anac, sono 521 su 535 (97%).*
- *Relativamente al personale, il monitoraggio ha riguardato il 64% dei 3,3 milioni di dipendenti pubblici delle Amministrazioni centrali, Scuole, Università, Enti di ricerca, Servizio Sanitario nazionale, Regioni, Province/Città metropolitane e Comuni capoluogo.*
- *I dirigenti rappresentano il 6,8% del personale dipendente, con una quota rilevante nel Ssn (20,5%), in cui è inclusa la dirigenza medica.*
- *Il 28% degli enti ha cambiato dal 1° gennaio 2019 il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.*
- *Il 94% degli enti ha verificato la sostenibilità di tutte le misure obbligatorie (generali) e ulteriori (specifiche) contenute nel Ptpc, mentre l'83% ha attuato misure specifiche aggiuntive rispetto a quelle obbligatorie.*
- *Contrariamente alla percezione di un malaffare diffuso negli enti pubblici, l'80% delle Amministrazioni dichiara di non aver rilevato alcun evento corruttivo, 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 17,9 accessi civici 'generalizzati', per richiedere dati e documenti posseduti dalle amministrazioni (Foia).*
- *L'87% degli enti dispone nel 2019 di un Registro degli accessi e il 35% ha un contatore delle visite alla sezione 'Amministrazione trasparente'.*
- *La maggior parte delle amministrazioni pubbliche (91%) ha erogato formazione in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione al proprio personale. Solo il 10% si è rivolta alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, mentre il 46% ha fatto ricorso a soggetti privati.*
- *Sono 11,4 ogni mille i dipendenti che hanno mutato il loro incarico come misura di prevenzione della corruzione.*
- *Poco più della metà degli enti pubblici (59%) ha verificato le situazioni di potenziale inconfiribilità di incarichi ai dirigenti ex dlgs 39/2013. La quota sale al 61% per le verifiche sulla incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali ex dlgs 39/2013, mentre la stragrande maggioranza (93%) ha definito una procedura per conferire o autorizzare incarichi esterni ai dipendenti ex dlgs 165/2001.*
- *La metà delle amministrazioni utilizza 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 0,66 denunce (in lieve diminuzione rispetto allo scorso anno).

■ *L'82% delle amministrazioni pubbliche non ha ricevuto nessuna segnalazione, con una 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 2 ogni mille dipendenti e i procedimenti disciplinari per violazione del codice di comportamento sono stati 6.555 (3,1 ogni mille dipendenti).*

■ *Sono 1.197 le segnalazioni di responsabilità disciplinari o penali nei confronti di dipendenti che hanno preso parte ad eventi corruttivi (0,6 per mille).*

■ *L'avvio di procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti ha riguardato 2.299 casi (1,1 per mille).*

■ *Le sanzioni relative a procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti sono state 884, di cui 220 licenziamenti.*

■ *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](#)⁶ 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"⁷. 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

⁶ Il Corruption Perception Index misura il livello di corruzione nel settore pubblico aggregando 13 indicatori qualitativi di 12 differenti istituzioni. Nel 2019, l'Italia si piazza al 51° posto nella graduatoria mondiale che comprende 198 Paesi, con un punteggio di 53 su una scala che va da 0 (fortemente corrotto) a 100 (assenza di corruzione), agli ultimi posti tra i Paesi sviluppati. Il CPI "non misura la quantità né la qualità della corruzione; ma è un indicatore della fiducia che i cittadini ripongono nelle istituzioni pubbliche del Paese valutato" (Relazione Anac 2020).

⁷ "Sebbene il denaro continui a rappresentare il principale strumento dell'accordo illecito, tanto da ricorrere nel 48% delle vicende esaminate, sovente per importi esigui (2.000-3.000 euro ma in alcuni casi anche 50-100 euro appena) e talvolta quale percentuale fissa sul valore degli appalti, si manifestano nuove e più pragmatiche forme di corruzione. In particolare, il posto di lavoro si configura come la nuova frontiera del pactum sceleris; l'assunzione di coniugi, congiunti o soggetti comunque legati al corrotto (non di rado da ragioni clientelari) è stata riscontrata nel 13% dei casi. A seguire, a testimonianza del sopravvento di più sofisticate modalità criminali, si colloca l'assegnazione di prestazioni professionali (11%), specialmente sotto forma di consulenze, spesso conferite a persone o realtà giuridiche riconducibili al corrotto o in ogni caso compiacenti. Le regalie sono presenti invece nel 7% degli episodi. A conferma delle molteplici modalità di corruzione, vi è il dato relativo alle utilità non rientranti nelle summenzionate fattispecie, più di un quinto del totale (21%). Oltre a ricorrenti benefit di diversa natura (benzina, pasti, pernotti) non mancano singolari ricompense di varia tipologia (ristrutturazioni edilizie, riparazioni, servizi di pulizia, trasporto mobili, lavori di falegnameria, giardinaggio, tinteggiatura) comprese talvolta le prestazioni sessuali" (Relazione Anac 2020).

andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione, come sancito dalla Costituzione della Repubblica Italiana⁸.

Le Relazioni dei Rpct, giunte al sesto 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 2018, non si intravedono miglioramenti significativi, nelle misure di prevenzione.

L'introduzione di regole e controlli (preventivi e successivi) più stringenti agisce sicuramente da deterrente e induce i dipendenti a comportamenti di maggiore correttezza. Al tempo stesso, però, il sistema corruttivo si attrezza per continuare ad agire indisturbato senza dare nell'occhio⁹. Le misure di *outcome* (efficienza della Pa, rapporto tra costi e servizi resi, ecc.) tutt'altro che migliorate, fanno propendere per la situazione che la corruzione nella Pa continui a prosperare.

Ciò non vuol dire che il ruolo dei Rpct sia inutile e che la Relazione annuale da questi prodotta sia fuorviante¹⁰. Viceversa, bisogna moltiplicare gli sforzi sulla prevenzione della corruzione all'interno degli enti, anche creando le condizioni per rendere più efficace lo strumento del *whistleblowing*, che non riesce proprio a decollare, forse per un problema culturale. Fa riflettere, in tal senso, il titolo *'Raddoppiate le delazioni. Siamo un Paese di spioni'*, con cui un noto quotidiano nazionale ha commentato il monitoraggio Anac del 2019. L'introduzione di un sistema premiale, da corrispondere al segnalante dopo che l'amministrazione ha recuperato il danno economico arrecato dalla condotta illecita, potrebbe favorire l'emersione di un maggior numero di reati contro il patrimonio o agire, in ogni caso, da deterrente per il timore di essere denunciati.

Come rileva la Relazione Anac 2020, *"benché sia un fenomeno per sua natura sfuggente e in larga parte sommerso, la corruzione non è tuttavia esente da una elevata incidenza statistica in determinati contesti e dalla presenza di fattispecie ricorrenti la cui approfondita conoscenza, messa a sistema, può aiutare sia la prevenzione che il contrasto"*.

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

⁸ "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].

⁹ "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).

¹⁰ 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.

I numeri dell'Osservatorio

Il monitoraggio sulla corruzione ha riguardato la Relazione del responsabile della prevenzione della corruzione (Rpct) - d'ora in poi Relazione¹¹ - di 535 Amministrazioni pubbliche per il 2019 e il confronto con gli anni precedenti.

TAVOLA 1 – MONITORAGGIO SULLA CORRUZIONE NELLA PA PER COMPARTO

Anni 2016-2019, numero di enti e percentuale di copertura

Comparti	2016			2017			2018			2019		
	Rispondenti	Monitorate	%									
Amm.ni Centrali	22	23	96	23	23	100	23	23	100	23	23	100
Scuola	17	20	85	18	20	90	17	20	85	14	20	70
Università	65	66	98	66	66	100	66	66	100	65	66	98
Enti di Ricerca	17	20	85	19	20	95	19	20	95	18	20	90
Regioni	19	20	95	19	20	95	20	20	100	19	20	95
Province/Città Metrop.	102	106	96	101	102	99	102	102	100	101	102	99
Comuni	108	108	100	108	108	100	106	108	98	107	108	99
Asl	119	121	98	99	101	98	101	101	100	100	101	99
Az.Ospedaliere/Ircos	70	74	95	74	75	99	74	75	99	74	75	99
Totale	539	558	97	527	535	99	528	535	99	521	535	97

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Sono 521 le amministrazioni rispondenti¹², ovvero quelle che hanno pubblicato sul proprio sito internet 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 al 99% nel 2017 e 2018, per tornare a scendere al 97% nel 2019. Nell'ultimo anno la copertura è risultata totale solo per le Amministrazioni centrali monitorate (Presidenza del Consiglio, Ministeri, Agenzie fiscali, Inps, Inail, Autorità indipendenti).

Particolarmente critica è la situazione nel comparto Scuola, in cui l'attività di prevenzione della corruzione è stata avviata solo nel 2017 - quando l'Anac¹³, 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 autonome di Bolzano e Trento¹⁴). Mancano all'appello nell'ultimo anno le relazioni dell'ufficio scolastico regionale di Lombardia, Liguria, Marche, Lazio e Abruzzo e dell'intendenza scolastica di Trento. Non è stata pubblicata la relazione dell'Università di Camerino e, tra gli enti di ricerca, quelle dell'Istituto italiano di Studi Germanici (Iisg) e della Stazione Zoologica 'Anton Dohrn' di Napoli (Szn). Passando agli enti territoriali risulta assente la regione Molise, la città metropolitana di Firenze, il comune di Rieti, la Asp di Reggio Calabria (commissariata) e l'Azienda

¹¹ 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.

¹² Il dato è riferito al 1 novembre 2020. Le relazioni pubblicate successivamente a tale data non sono state considerate nel presente Rapporto.

¹³ *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).*

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

ospedaliera Ifo di Roma.

Tra i 406 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 il 99% al Sud, mentre il Centro (96%) registra un ritardo, seppure di modesta entità.

Per adempiere all'obbligo, la relazione va pubblicata nella sezione 'Amministrazione trasparente' – 'Altri contenuti' – 'Prevenzione della corruzione' del sito internet istituzionale. A partire dalla relazione 2019, in alternativa alla compilazione del questionario in Excel, gli enti potevano produrre la relazione in un formato Pdf standard generato dalla piattaforma Anac per la predisposizione informatizzata del Piano triennale di prevenzione della corruzione (se ne sono avvalsi 31 enti, il 6% dei rispondenti).

Il termine ultimo di pubblicazione per l'anno 2019 era il 31 gennaio 2020. Il download dei dati ai fini del monitoraggio si è protratto fino alla fine di aprile. Nei primi giorni di maggio sono state inviate 43 istanze di accesso civico 'semplice' (ex art. 5 comma 1, Dlgs 33/2013), 7 in più dello scorso anno, per richiedere la pubblicazione del documento. In 16 casi si è ricevuta risposta positiva o, comunque, la pubblicazione della relazione. Trascorsi 30 giorni senza risposta alcuna, sono state presentate 27 istanze di riesame (ex art. 5 comma 7, Dlgs 33/2013), di cui 14 hanno avuto esito positivo.

Salvo i casi in cui le richieste sono state completamente ignorate¹⁵, 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.

TAVOLA 2 – ACCESSO CIVICO PER MANCATA PUBBLICAZIONE DELLA RELAZIONE RPCT

Comparti	Accesso civico	Risposta o pubblicazione	Istanza di riesame	Risposta o pubblicazione	Mancata pubblicazione
Amm.ni Centrali	0	0	0	0	0
Scuola	7	1	6	1	5
Università	3	1	2	1	1
Enti di Ricerca	5	1	4	2	2
Regioni	2	1	1	0	1
Province/Città Metrop.	6	3	3	2	1
Comuni	4	3	1	0	1
Asl	5	0	5	4	1
Az.Ospedaliere/Irccs	11	6	5	4	1
Totale	43	16	27	14	13

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nelle amministrazioni monitorate dall'Osservatorio lavorano 2,1 milioni di

¹⁵ Il combinato disposto degli articoli 46 e 47 comma 1-bis del decreto legislativo 33/2013, modificati dalla Legge di Bilancio 2020 (articolo 1, comma 162), prevedono una sanzione amministrativa nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione dei dati, consistente nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità di risultato ovvero dell'indennità accessoria percepita dal responsabile della trasparenza.

dipendenti¹⁶, il 64% del totale dei dipendenti pubblici¹⁷ (erano il 75% nell'edizione 2018). Al di là dello sfasamento temporale rispetto ai dati della Rgs, il grado di copertura è minore per le Regioni e Autonomie locali (44%), 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 (48%) nel monitoraggio non sono conteggiati i docenti e i ricercatori (personale non contrattualizzato)¹⁸. Per il comparto Scuola (59%), pesano soprattutto le assenze di Lombardia e Lazio (rispettivamente 143 mila e 187 mila dipendenti nel 2018). Per il Ssn, un comparto particolarmente critico per gli aspetti legati alla corruzione, la copertura è dell'87%. Tra le Amministrazioni centrali (65%) il monitoraggio ha riguardato i Ministeri (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.

TAVOLA 3 - MONITORAGGIO SULLA CORRUZIONE NELLA PA 2019 E CONTO ANNUALE 2018 RGS SUI DIPENDENTI PUBBLICI PER COMPARTO

Numero dipendenti e percentuale di copertura

Comparti	Monitoraggio 2019	Conto Annuale Rgs 2018	% copertura
Amm.ni Centrali	531.935	819.987	65
Scuola	673.363	1.133.889	59
Università	51.276	107.044	48
Enti di Ricerca	24.184	27.694	87
Regioni e Autonomie locali	242.177	549.204	44
Servizio Sanitario Nazionale	594.443	683.961	87
Totale	2.117.378	3.321.778	64

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

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 (circa 1,2 milioni di dipendenti pubblici) è disperso in enti talvolta di piccole dimensioni.

Tra le Amministrazioni centrali il Ministero della Difesa, con 167 mila dipendenti (143 mila militari esclusa l'arma dei Carabinieri¹⁹ e 24 mila civili) e il Ministero degli Interni, con 152 mila dipendenti (di cui circa 97 mila della Polizia di Stato e 35 mila Vigili del Fuoco) sono quelli di maggiori dimensioni.

Per le Regioni, invece, il primato spetta alla Sicilia, con 13.635 dipendenti (di cui 1.141 dirigenti), poco meno di quanti ne hanno Piemonte, Valle d'Aosta,

¹⁶ 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.

¹⁷ Il [Sistema COnoscitivo del personale \(Sico\)](#) della Ragioneria Generale dello Stato pubblica il Conto annuale dei dipendenti pubblici, aggiornato al 2018. Sono stati considerati sia i dipendenti a tempo indeterminato al 31 dicembre sia i dipendenti a tempo determinato espressi in unità annuali.

¹⁸ Solo alcune Università indicano al fianco dei dirigenti anche i docenti e ricercatori.

¹⁹ I Carabinieri sono circa 110 mila.

Lombardia, Trentino, Veneto e Friuli Venezia Giulia presi insieme.

Le Province e Città metropolitane contano nel loro complesso circa 43 mila dipendenti, di cui quasi mille dirigenti. Il numero si è considerevolmente ridotto negli ultimi anni (2 mila nel solo 2019), dopo l'entrata in vigore della [Legge 7 aprile 2015, 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 e una sostanziale assenza di *turnover*²⁰.

Tra i Comuni è Roma Capitale - con 23.500 dipendenti (quasi 400 in più del 2018), di cui 179 dirigenti, suddivisi tra gli uffici centrali e i 15 Municipi - a fare la parte del leone, seguita da Milano con poco meno di 15.000, pur avendo un territorio e una popolazione da servire nettamente inferiori. Nel complesso dei comuni capoluogo si registra una riduzione di circa 2 mila unità.

Il numero di Asl si è ridotto negli anni da 135 a 101 a seguito di alcune operazioni di accorpamento. La più grande è l'unica rimasta in Sardegna, con oltre 15.000 dipendenti, di cui 3.783 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 33 strutture ospedaliere²¹ su 76 complessive²². Quello di maggiori dimensioni è gli Spedali Civili di Brescia, con circa 6 mila dipendenti, di cui mille tra dirigenti e medici.

Nel complesso, il SSN mostra una stabilità nel numero di dipendenti. Ciò non toglie che permangono criticità in alcuni settori, che mettono a serio rischio il regolare svolgimento dell'attività sanitaria, come è stato possibile, purtroppo, constatare nella gestione della pandemia dovuta al coronavirus.

Il più grande ateneo italiano è La Sapienza di Roma (3.843 dipendenti, al quale si aggiungono 3.357 docenti, ricercatori e dirigenti medici²³), mentre tra gli Enti pubblici di ricerca prevale di gran lunga per dimensioni il Cnr, con 8.734 dipendenti sparsi tra gli oltre 100 Istituti e laboratori di ricerca dislocati su tutto il territorio nazionale.

²⁰ Dal 1° gennaio 2019, con [Legge regionale n. 20/2016](#) il Friuli Venezia Giulia (regione a statuto speciale) ha abolito le proprie province.

²¹ La maggior parte di esse assumono la denominazione di Azienda Socio Sanitaria Territoriale (Asst).

²² Il numero di ospedali presente in Italia è di gran lunga maggiore, ma molti di essi non costituiscono un'azienda ospedaliera autonoma, essendo integrate in una Asl territoriale.

²³ 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).

TAVOLA 4 - MONITORAGGIO SULLA CORRUZIONE PER COMPARTO E TIPOLOGIA DI DIPENDENTI

Anno 2019, numero dipendenti

Comparti	Dirigenti	Non dirigenti	Totale	% Dirigenti
Amm.ni Centrali	11.126	520.809	531.935	2,1
Scuola	4.879	668.484	673.363	0,7
Università	387	50.889	51.276	0,8
Enti di Ricerca	312	23.872	24.184	1,3
Regioni e Autonomie locali	5.969	236.208	242.177	2,5
Servizio Sanitario Nazionale	121.883	472.560	594.443	20,5
Totale	144.556	1.972.822	2.117.378	6,8

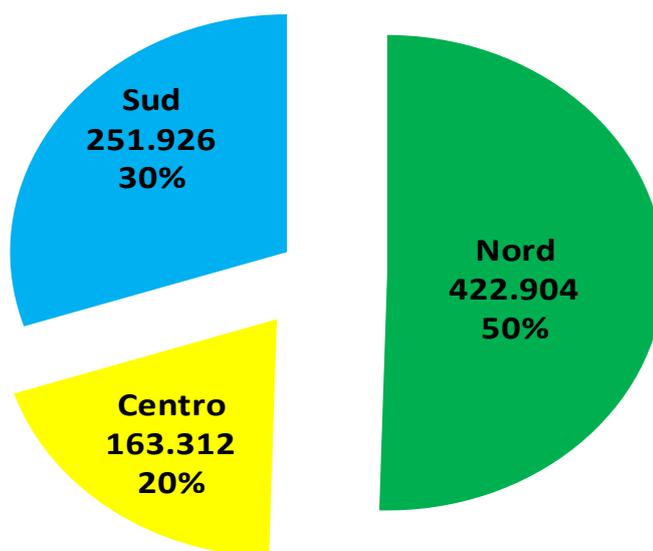
Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

I dirigenti rappresentano il 6,8% del personale dipendente (era il 5,9% nel 2018), con una quota rilevante nel Ssn (20,5%), in cui è inclusa la dirigenza medica.

Negli enti territoriali monitorati (Regioni, Province/Città metropolitane, Comuni, Asl, Aziende ospedaliere/Irccs) sono presenti 845 mila dipendenti (quasi 5 mila in più rispetto al 2018), 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 2019, numero dipendenti e valori percentuali



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il Responsabile anticorruzione e trasparenza e il Questionario

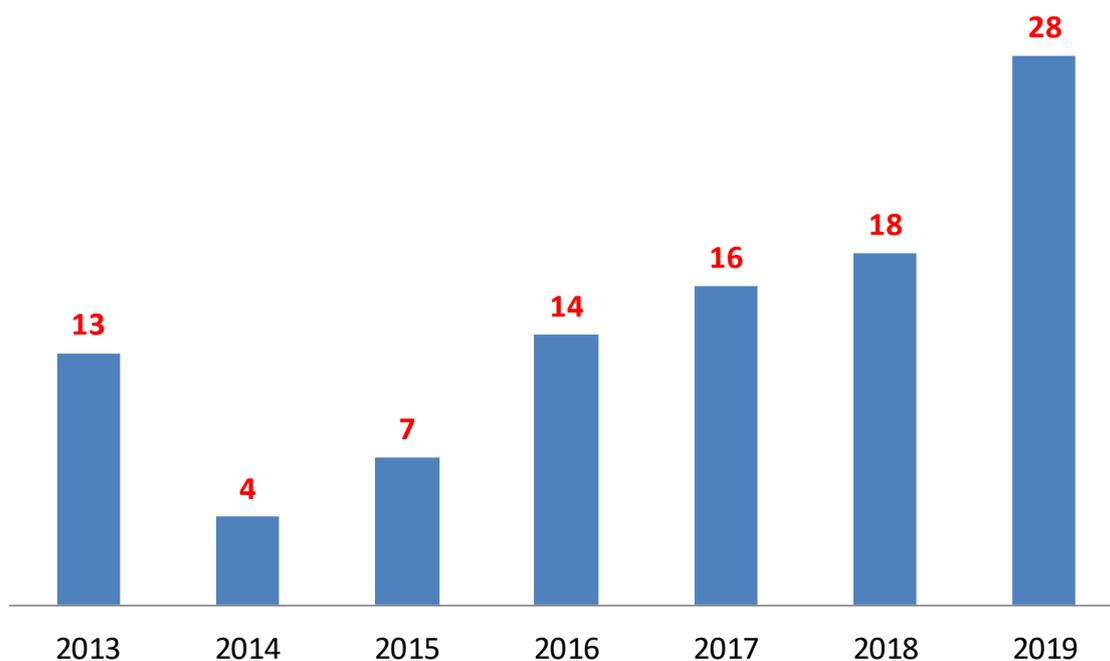
Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct) è una figura istituita dalla Legge 190/2012 (art. 1, comma 7) e successivamente modificata dal Dlgs 97/2016 (art. 41), entrato in vigore alla fine del 2017, che ha riunito in un'unica figura il Responsabile della prevenzione della corruzione e il Responsabile della trasparenza (in precedenza potevano anche non coincidere).

Sono 26 (5%) le Amministrazioni che ancora non si sono uniformate alla normativa e mantengono due distinte figure (erano 40 lo scorso anno); particolarmente in ritardo sono i Comuni (11 casi).

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 vincolato²⁴.

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

Anni 2013-2019, valori percentuali



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Sono ancora 68 (13%) i Rpct originariamente nominati nel 2013, mentre 148 (28%) sono quelli che hanno assunto l'incarico a partire dal 1° gennaio 2019²⁵. Considerando l'andamento degli ultimi anni, si può ipotizzare che a regime l'incarico possa durare mediamente 4-5 anni.

²⁴ 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.

²⁵ Alcuni di essi sono stati incaricati nel 2020.

Il ruolo principale che il legislatore ha assegnato al Rpct²⁶ è quello di proporre e predisporre adeguati strumenti interni all'amministrazione per contrastare l'insorgenza di fenomeni corruttivi attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (Ptpct).

“L'attività di controllo sul sistema complessivo di misure individuate dall'amministrazione o ente deve essere coerente con gli altri sistemi di controllo presenti, senza che ciò comporti un aggravio dei procedimenti interni, e orientato a valorizzare le strutture di vigilanza già esistenti, in un'ottica di ottimizzazione e coordinamento delle attività di controllo. È inoltre necessario evitare controlli meramente formali svolti in una logica di adempimento burocratico; occorre implementare, al contrario, controlli di tipo sostanziale” ([Piano nazionale anticorruzione 2019](#)).

I poteri del Rpct *“si inseriscono e vanno coordinati con quelli di altri organi di controllo interno delle amministrazioni ed enti al fine di ottimizzare, senza sovrapposizioni o duplicazioni, l'intero sistema di controlli previsti nelle amministrazioni anche al fine di contenere fenomeni di maladministration. In tale quadro, si è escluso che al RPCT spetti accertare responsabilità e svolgere direttamente controlli di legittimità e di regolarità amministrativa e contabile”*. ([delibera Anac n. 840 del 2 ottobre 2019](#)).

Tra le incombenze annuali del Rpct c'è anche la compilazione del questionario sulle misure di prevenzione della corruzione, da pubblicare nella sezione 'Amministrazione trasparente' del sito internet istituzionale. Si tratta di un file in formato excel²⁷ 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 lo stesso illustra 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 si riporta che non esistono criticità. Però, 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 omesso 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

²⁶ 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, 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.

²⁷ In alcuni casi il file è rilasciato in formato .pdf oppure .ods.

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 nella sua azione.

Il ruolo ricoperto dal RPCT è molto impegnativo, in quanto deve coordinare l'intera struttura organizzativa nell'adempimento degli obblighi imposti dalla normativa per prevenire la corruzione e promuovere la trasparenza. Tali obblighi devono essere espletati con puntualità e precisione e non devono risolversi in mere formalità, ma integrarsi con altre politiche strategiche per rendere più efficiente il lavoro e assicurare integrità e probità all'attività svolta. Non sempre il Responsabile ha "gioco facile" nell'esercizio dei propri compiti, soprattutto qualora in fase di insediamento non sia adeguatamente introdotto nel ruolo o se l'autorità discendente da detto ruolo non sia sufficientemente riconosciuta. Anche la gestione dei rapporti istituzionali con l'ANAC non è sempre facile, considerata anche la distanza fisica che separa le Amministrazioni territoriali dalle istituzioni centrali [Regione Valle d'Aosta].

Tra le risposte ritenute più significative si evidenziano alcuni temi maggiormente ricorrenti, molti dei quali sono ripetuti ogni anno, segno evidente che le criticità messe in luce non sono state mai prese in considerazione.

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 difficoltoso dalla non esclusività del ruolo, che si finisce spesso per svolgere in maniera marginale.

Le principali criticità nell'implementazione dei principi e dei contenuti del PTPCT sono certamente da ricondurre alla continua evoluzione della normativa con sempre nuovi obblighi, adempimenti e adeguamenti che richiedono impegno e dedizione a tempo pieno, sia come approfondimento che come individuazione di azioni e risposte dedicate con una notevole preparazione trasversale su tutte le discipline malgrado l'incarico di RPCT in Ausl di Ferrara sia aggiuntivo ad un incarico di Struttura Semplice. Inoltre l'attuazione del PTPCT viene vissuta, in qualche misura, dai Dirigenti quale ulteriore adempimento burocratico in un contesto di dotazione di risorse umane (soprattutto nei servizi tecnico-amministrativi) che presenta criticità. [Asl Ferrara].

Il RPCT assomma su di sé numerose responsabilità. L'attività viene svolta in aggiunta alle funzioni di Direttore generale. È evidente come questa circostanza, se da un lato garantisce quegli aspetti di integrazione e di supervisione relativamente ai rapporti con la trasparenza amministrativa, la performance organizzativa e individuale e altri assetti programmatori, non può non manifestare alcune criticità, con riferimento alla concentrazione di funzioni diverse nello stesso soggetto. Uno degli aspetti più critici risiede nella mancanza, affinché il ruolo possa essere pienamente agito, di una dotazione di personale adeguata alla mole di adempimenti prevista dalla normativa. [Università di Urbino].

...quanto rilevato nelle precedenti relazioni in ordine al fatto di dover procedere, come previsto per legge, "senza nuovi o maggiori oneri", imponendo tale previsione l'invenzione e l'adozione di soluzioni c.d."artigianali", anche sul piano informatico, non sempre rispondente ai criteri di celerità ed efficienza [Comune di Ancona].

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. 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 incombenti. [Asl Biella].

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. Le norme vigenti che mantengono alcuni aspetti

critici che incidono negativamente sul ruolo del RPC, indebolendone l'azione, quali: l'asimmetria tra responsabilità e poteri attribuiti al medesimo; la mancata previsione di una corresponsabilità in capo agli altri soggetti coinvolti nella gestione del rischio (Referenti e dirigenti di struttura); inoltre in un momento nel quale non è consentito alla Pubblica Amministrazione ampliare le piante organiche, il caricare i compiti dell'Anticorruzione a un dirigente e a operatori già impegnati su altre attività aziendali. [Asl Roma6].

In alcune situazioni gli **ostacoli all'azione** del Rpct vengono dai vertici dell'ente o dal contesto esterno.

Il Segretario Generale – RPCT ha dovuto prendere atto del permanere della scarsa attenzione riservata dal sistema amministrativo/politico dell'ente all'importanza dell'attuazione del PTPC [Comune di Novara].

Figura isolata, ruolo non adeguatamente conosciuto ed apprezzato dalla struttura aziendale; assenza di una struttura di collaborazione esclusivamente dedicata; azione non percepita dai più come fondamentale contrasto ai fenomeni corruttivi, per cui a volte le misure proposte sono viste come inutili legacci e seccature [Ospedale Civico di Palermo].

L'attuazione del piano risente del difficile contesto esterno e interno: l'avviso pubblico di partecipazione al suo aggiornamento non ha avuto alcun riscontro da parte degli stakeholders, così come non vi sono state segnalazioni veicolate attraverso la procedura di whistleblowing. Anche l'anno 2019, a livello di contesto esterno, conferma la presenza dei fenomeni del caporalato e dell'estorsione [Comune di Foggia].

Un'altra delle criticità soventemente evidenziata 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. Una difficoltà che spesso si associa ad altre tipiche del comparto, come avviene per gli Uffici scolastici regionali (estrema frammentarietà); le Università (coesistenza di personale amministrativo e docente); le Province (incompletezza del percorso di riordino); le Asl e le Aziende ospedaliere (coesistenza di personale amministrativo e dirigenza medica).

*Per quanto concerne le misure adottate che richiedono, come spesso accade nell'ambito dell'anticorruzione (normativa etica e ad alto impatto sul sistema organizzativo e sui processi gestionali), un particolare impegno di tipo organizzativo e di coordinamento tra uffici, si rileva ancora **una certa resistenza e riluttanza avvertita, da parte degli uffici responsabili**. Le difficoltà quotidianamente affrontate dagli uffici dell'Ente, provocate dalle carenze organizzative, gestionali e di personale (ulteriormente e pesantemente peggiorate dal 2015 ad oggi), rendono complessa e difficoltosa finanche la gestione dell'attività ordinaria e questa difficoltà alimenta la percezione del sistema di prevenzione come un appesantimento dell'azione amministrativa e impedisce di coglierne i profili di opportunità che potrebbero scaturirne sotto l'aspetto del miglioramento e dell'innovazione dei processi decisionali [Comune di Napoli].*

Nonostante la disponibilità all'ascolto e alla comunicazione, si sono registrati ritardi nelle risposte e negli adempimenti previsti (come ad esempio per l'organizzazione degli incontri di Dipartimento per il monitoraggio del PTPCT). Inoltre, per la varietà dei compiti e delle iniziative intraprese in Azienda nel campo della prevenzione della corruzione (dagli audit, alla costante assistenza data agli uffici per lo svolgimento della gestione del rischio, la compilazione diretta dei questionari di monitoraggio, ecc.) sarebbe necessario introdurre modifiche organizzative per assicurare al RPCT maggiori risorse umane e strumentali. A proposito del supporto strumentale si ravvisa la necessità di disporre di un programma informatico professionale per la gestione delle tabelle e delle attività sempre più complesse (l'utilizzo di Excel e delle cartelle di rete risulta insufficiente per garantire efficienza ed evitare eventuale perdita di dati, come anche segnalato da alcune Strutture durante gli incontri di Dipartimento). Un supporto qualificato potrebbe venire dall'OIV organo recentemente introdotto in Azienda (in sostituzione del N.d.V.) [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. Manca fundamentalmente una struttura di supporto dedicata, anche minima [Comune di Gorizia].

L'ampia diffusione degli Istituti scolastici sul territorio non agevola il controllo affidato a un Responsabile unico regionale [Ufficio scolastico regionale Toscana].

Permane ancora la scarsa partecipazione da parte del personale docente, impegnato principalmente nelle funzioni didattiche e di ricerca. Questa circostanza si riscontra, in particolare, nel coinvolgimento dei professori e ricercatori nelle attività di formazione dedicate all'anticorruzione e nel modesto interesse manifestato in questo ambito. Detta criticità dipende dalla peculiarità funzionale e organizzativa delle università, dove convivono diverse categorie di personale (personale dirigente, tecnico-amministrativo e docenti) caratterizzati da un diverso status giuridico (contrattualizzati, i primi e i secondi, in regime di diritto pubblico, i terzi) con distinte funzioni e correlate diverse responsabilità [Università di Brescia].

La presenza di una componente accademica che non riferisce né in linea gerarchica né funzionale al Direttore Generale, nonostante nel 2018 sia stata individuata una figura accademica, complementare al RPCT, che dovrebbe consentire di presidiare direttamente questo ambito favorendo e stimolando una crescita della sensibilità al tema della prevenzione della corruzione e trasparenza da parte del personale della ricerca [Università Sant'Anna di Pisa].

Anche per quanto riguarda l'anno 2019, il principale elemento di contesto continua ad essere il Riordino delle Province e, in particolare, gli effetti da esso discendenti, con conseguente difficoltà a pianificare e programmare misure e attività [Provincia di Brescia].

Il ruolo del RPC non è sempre facile. Alcune misure, in particolare quelle di audit interno volte a monitorare la gestione del rischio, vengono ancora vissute come "adempimento" o quanto meno non colte nella loro effettiva utilità, non apparendo chiara, a volte, la ratio e l'efficacia rispetto agli obiettivi da raggiungere. Si riscontra quindi ancora la necessità di creare un contesto anche culturale orientato alla trasparenza e alla legalità, che richiede un forte impulso degli amministratori, adeguata motivazione e particolari sforzi organizzativi non agevolati dalla situazione "emergenziale" che ancora le Province si trovano a vivere dalla riforma Del Rio [Provincia di Perugia].

A volte si è riscontrata una certa diffidenza e/o la supposizione di ritenere le attività svolte o dirette esenti dal rischio corruzione e comunque la prevenzione della corruzione una inutile sovrastruttura che appesantisce ulteriormente il lavoro svolto, senza recare alcun contributo pratico. [Asl Sardegna].

In buona sostanza non ci sono stati fattori ostacolanti ma, in considerazione delle dimensioni dell'Azienda Ospedaliera e dell'organizzazione presente che contempla ben 128 strutture tra UOC-UOSD-UOS, da coinvolgere nelle misure di prevenzione corruzione, trasparenza e integrità, la maggiore difficoltà si riscontra nel porre in essere, nei tempi di scadenza previsti dalla normativa, tutte le attività di verifica degli adempimenti connessi, monitoraggi e valutazioni, avendo a disposizione l' RPCT risorse umane limitate. Lo studio sui comportamenti a rischio di corruzione, infatti, comporta una metodologia scientifica di valutazione del rischio che deve privilegiare un sistema di misurazione qualitativo piuttosto che quantitativo che presuppone un approfondimento del contesto ambientale ed operativo delle attività gestite. Per garantire il miglioramento continuo della gestione del rischio è necessario un riesame periodico della efficacia delle misure adottate, che l'RPCT può attuare completamente solo in presenza di un supporto organizzativo adeguato all'ampiezza dell'azienda [Azienda Ospedaliera San Camillo - Forlanini Roma].

Alcuni evidenziano la **carezza di informatizzazione** che rallenta l'azione del Rpct.

A proposito del supporto strumentale si ravvisa la necessità di disporre di un programma informatico professionale per la gestione delle tabelle e delle attività sempre più complesse

(l'utilizzo di Excel e delle cartelle di rete risulta insufficiente per garantire efficienza ed evitare eventuale perdita di dati, come anche segnalato da alcune Strutture durante gli incontri di Dipartimento). Un supporto qualificato potrebbe venire dall'OIV organo recentemente introdotto in Azienda (in sostituzione del N.d.V.) [Asl Genova].

Nel corso del monitoraggio circa l'attuazione del PTPCT sono stati riscontrati alcuni ritardi dovuti principalmente ... all'assenza dell'attivazione di strumenti (software e convenzioni tra Enti) per l'effettuazione di controlli richiesti dalle norme, con particolare riferimento alle verifiche sulle autodichiarazioni acquisite; ... assenza di un applicativo che consenta alla S.O. privacy, Anticorruzione e Trasparenza di gestire in modo organico ed efficace tutte le attività connesse alle funzioni di coordinamento assegnate in materia (es. applicativo che consenta di gestire la mappatura dei processi, piattaforma per il monitoraggio del PTPCT) [Comune di Parma].

L'informatizzazione potrebbe agevolare le attività di monitoraggio, di trasmissione, raccolta e pubblicazione dei flussi documentali, creare archivi in cui inserire le informazioni e ottimizzare la ricerca dei dati [Asl La Spezia].

Quanto alle attività in materia di Trasparenza amministrativa, permane la necessità di attivare un canale dedicato e organizzato per la trasmissione dei flussi informativi al RPCT, anche al fine di facilitare l'attività di verifica di quanto trasmesso [Asl Sardegna].

Oltre alla necessità di implementare la formazione in materia di anticorruzione e trasparenza, è maturata la consapevolezza che un monitoraggio efficace possa essere sostenuto solo attraverso un supporto informatico adeguato, che potrebbe essere rappresentato dall'estensione funzionale del software utilizzato per il monitoraggio del GDPR. Si stanno promuovendo le azioni per l'acquisizione dello strumento informatico citato [Ospedale SS. Paolo e Carlo Milano].

Altri denunciano **difficoltà di vario genere** che rendono ancora più ardua la prevenzione della corruzione.

Si individuano come fattori critici i seguenti: 1) carenze del sistema informativo comunale che spesso non consentono di realizzare il flusso dei dati e dei documenti dalle banche dati al sito web. Ciò determina frequentemente carenze nella tempestività di pubblicazione; 2) difficoltà nell'attuazione dei controlli interni e sulle verifiche degli obblighi di pubblicazione che vengono svolti dall'Ufficio Unico composto da un unico dipendente (funzionario di categoria D), quindi criticità dovute a esiguità di personale, carenza di un datawarehouse dove poter reperire tutti gli atti e carenza di un software di gestione dedicato che funga anche da banca dati, peraltro in via di risoluzione [Comune di Forlì-Cesena].

I principali fattori che hanno rallentato l'azione dell'RPC sono stati ... il processo di mobilità che ha interessato i dipendenti e la conseguente riorganizzazione del lavoro, le incertezze operative che si sono create a seguito dei ritardi della Regione, le difficoltà interpretative e attuative del trasferimento di funzioni [Provincia di Lecce].

Il ruolo ricoperto dal RPCT è molto impegnativo, in quanto deve coordinare l'intera struttura organizzativa nell'adempimento degli obblighi imposti dalla normativa per prevenire la corruzione e promuovere la trasparenza. Tali obblighi devono essere espletati con puntualità e precisione e non devono risolversi in mere formalità, ma integrarsi con altre politiche strategiche per rendere più efficiente il lavoro e assicurare integrità e probità all'attività svolta. Non sempre il Responsabile ha "gioco facile" nell'esercizio dei propri compiti, soprattutto qualora in fase di insediamento non sia adeguatamente introdotto nel ruolo o se l'autorità discendente da detto ruolo non sia sufficientemente riconosciuta. Anche la gestione dei rapporti istituzionali con l'ANAC non è sempre facile, considerata anche la distanza fisica che separa le Amministrazioni territoriali dalle istituzioni centrali [Regione Valle d'Aosta].

Da questo contesto non certo favorevole deriva uno **sbilanciamento tra gli obblighi da assolvere e la reale possibilità di svolgere un'azione incisiva** di prevenzione della corruzione, anche se alcuni invocano poteri che non spettano al Rpct.

I principali aspetti critici che rallentano l'azione di impulso e coordinamento del RPCT rispetto all'attuazione del PTPCT sono così sintetizzabili:

1. *Vincolo culturale: connesso alla peculiarità della disciplina che richiede, da un lato, interventi di tipo interpretativo, dall'altro, l'applicazione progressiva e graduale dei nuovi istituti previsti.*
2. *Vincolo derivante dall'invarianza finanziaria: che impone di realizzare gli obiettivi sopra indicati con le limitate risorse economiche, umane e strumentali a disposizione.*
3. *Vincolo burocratico: l'attività di contrasto alla corruzione prevede incombenze aggiuntive per i responsabili delle strutture interessate e per lo stesso RPCT che si sovrappongono alle normali attività di competenza.*
4. *Controlli: la necessità di una maggiore interazione tra organismi presenti presso la Fondazione.*
5. *Organizzazione: è opportuno che il RPCT sia dotato di un'adeguata struttura tecnica di supporto per la messa a punto e l'esecuzione delle attività di analisi dei processi, rilevazione dei dati, gestione delle segnalazioni, accessi generalizzati, esecuzione delle attività di verifica [Istituto Tumori di Milano].*

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 e con pochi dirigenti che hanno responsabilità complesse e variegate, con modeste possibilità di controllo capillare delle attività. In questo quadro il RPCT, fintanto che coincideva con la figura del segretario generale, poteva captare situazioni "sospette" in quanto eseguiva il controllo successivo sugli atti e in quanto valutava preventivamente le proposte di deliberazione degli organi di governo. Ma al di là di questi casi, le attività illecite o "corruttive" potevano e possono essere poste in essere senza che si possa efficacemente intervenire in via preventiva [Comune di Potenza].

Per l'attività di monitoraggio facente capo al R.P.C., sarebbero auspicabili maggiori strumenti e un maggior coordinamento con gli altri soggetti deputati al presidio della legalità (es.: Guardia di Finanza, ...) [Provincia di Perugia].

Al di là del contributo di chiarezza sui compiti, sul ruolo e sulle garanzie del RPCT, fornito con la deliberazione n. 840 del 2.10.2019, il RPCT, come per il 2018, auspica che l'ANAC sia sempre più al proprio fianco, nella prevenzione nei confronti della corruzione, facendosi carico, nelle sedi opportune di evidenziare come al Segretario generale dell'ente locale RPCT non siano garantiti normativamente una effettiva terzietà e indipendenza in grado di consentirgli serenamente una azione non suscettibile di più o meno potenziali condizionamenti. Inoltre, la normativa disciplina la prevenzione della corruzione a livello di PTPCT senza coinvolgere sotto il profilo delle responsabilità, 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 ex post l'onere della prova di non aver potuto, nonostante tutte le azioni idonee intraprese, 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 di concentrazione delle responsabilità dell'implementazione e dell'attuazione del PTPCT in capo al RPCT tende a comportare una scarsa reattività della dirigenza e dei referenti all'immediato coinvolgimento e all'iniziativa in ordine alla redazione del piano e alla sua rendicontazione [Città metropolitana di Catania].

Però, in tutto questo c'è qualcuno che intravede il bicchiere mezzo pieno...

Quanto a quel senso di "solitudine", spesso avvertito e rappresentato nelle analoghe relazioni riferite agli anni precedenti, si riconferma anche per quest'anno, quale possibile fattore di attenuazione, l'istituzione, da parte della Città Metropolitana, della Consulta dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza dei Comuni e di altri Enti sul territorio con l'auspicio che i vertici politici e amministrativi dell'Ente diano maggiore vigore alle azioni da intraprendere in relazione ai processi di informatizzazione ritenuti indispensabili per assicurare maggiori livelli di trasparenza. [Comune di Napoli].

Come già suggerito lo scorso anno, l'Anac potrebbe rendere più efficace l'esame delle criticità riscontrate dai Rpct nello svolgimento della loro funzione, inserendo nel questionario anche un giudizio sintetico sia sul livello percepito (basso, medio,

alto) sia sull'evoluzione rispetto all'anno precedente (peggiore, stabile, migliore). Ciò aiuterebbe non poco a circoscrivere i problemi di maggiore rilevanza.

Tuttavia, l'esclusione della sezione contenente le Considerazioni generali dal Report standard prodotto dalla piattaforma informatizzata dell'Anac per la compilazione del Ptpct da parte degli enti, fa ritenere che si stia andando verso una direzione, certamente non condivisibile, di non ascolto delle istanze che vengono dal basso.

Nella parte del Rapporto che segue sono analizzate, con l'ausilio di tavole e figure, i principali risultati relativi alle misure anticorruzione dichiarate nelle relazioni del Rpct.

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 risposta²⁸.

²⁸ Lo spoglio dei 2.500 questionari complessivamente analizzati per il quadriennio 2015-2019 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, riscontrabile nei casi in cui ogni anno è ripetuto il medesimo commento.

Gestione del rischio

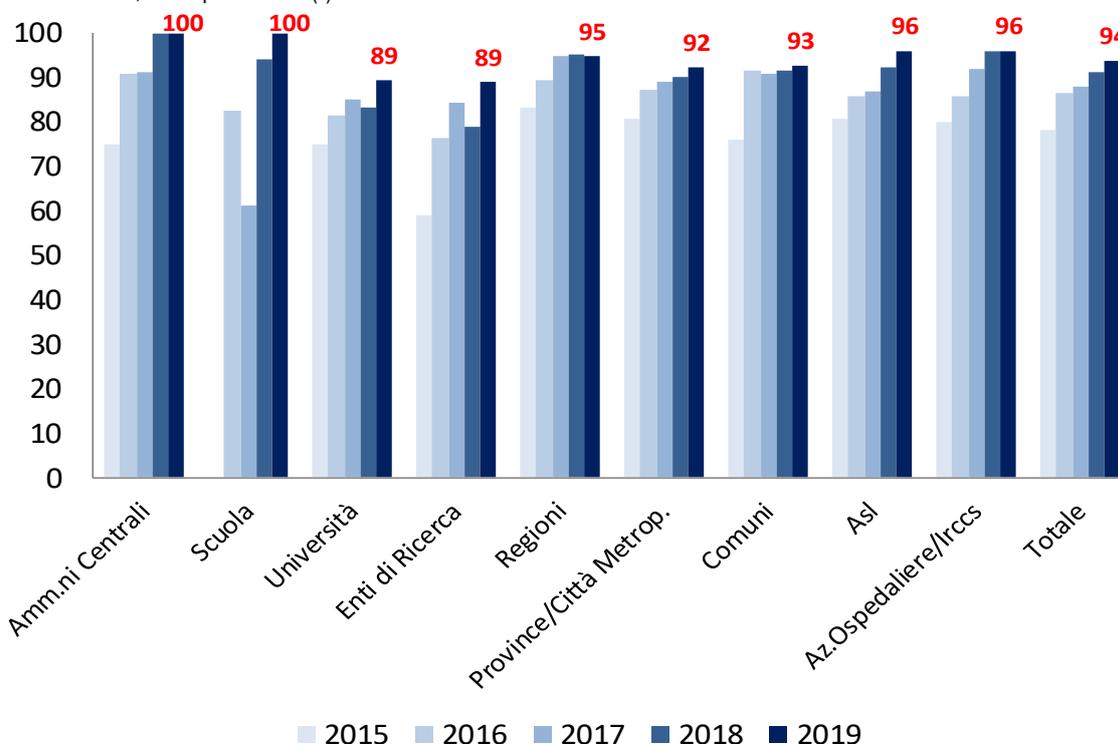
Il numero di enti che verificano la sostenibilità di tutte le misure obbligatorie (generali) e ulteriori (specifiche) contenute nel Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptpc) risulta crescente nel tempo in quasi tutti i comparti.

Nel 2019, la verifica ha interessato il 94% delle amministrazioni (era il 91% nel 2018), con valori superiori alla media nelle Amministrazioni centrali e nelle Scuole (100%); in ritardo Università ed Enti di Ricerca (89%).

Tra gli enti territoriali la percentuale è uniforme: Nord e al Sud (94%), Centro (93%).

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

Anni 2015-2019, 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 (80%)²⁹ e la situazione è invariata rispetto al 2018. Tra i più 'virtuosi' le Province/Città Metropolitane (91%), mentre in coda si trovano le Amministrazioni Centrali (48%). 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 mettere in evidenza quanto avviene all'interno degli enti sotto il profilo della corruzione.

²⁹ In alcuni casi l'assenza di eventi corruttivi non coincide con quanto riportato nella sezione relativa ai 'Procedimenti disciplinari e penali' (si veda oltre). All'[Ospedale Cardarelli di Napoli](#) dove a luglio sono stati indagati 62 'furbetti del cartellino' la relazione del Rpct riporta invece che 'non si sono manifestati fenomeni riconducibili a eventi di accertata corruzione'. Se non si tratta di errori di compilazione del questionario, ciò potrebbe dipendere dallo sfasamento temporale tra il momento in cui si rileva l'evento e quello in cui si formalizza il procedimento a carico del dipendente responsabile.

Tra gli enti territoriali risultano maggiormente privi di eventi corruttivi il Nord (86%), seguito dal Sud (77%) e dal Centro (72%).

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

Anno 2019, valori percentuali

Aree a rischio corruzione	Amm.ni Centrali	Scuole	Univer-sità	Enti di ricerca	Regioni	Province/ Città Metrop.	Comuni	Asl	Az.Ospe daliere /Ircs	Totale
Acquisizione e progressione del personale	4	14	3	6	16	0	2	4	1	3
Affidamento di lavori, servizi e forniture	22	7	5	6	16	2	5	1	4	5
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	4	7	3	0	11	2	7	3	0	4
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	17	7	3	6	21	1	7	9	1	6
Affari legali e contenzioso	0	7	2	0	0	0	0	1	0	1
Incarichi e nomine	0	7	3	0	0	1	0	1	1	1
Gestione delle entrate, delle spese e del patrimo	13	7	2	0	0	0	8	0	1	3
Aree di rischio ulteriori	35	14	5	11	0	3	10	14	4	9
Non si sono verificati eventi corruttivi	48	71	86	89	58	91	74	74	89	80

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

Tra le aree a rischio³⁰ è molto bassa la frequenza di eventi corruttivi per l'acquisizione e progressione del personale (3%), che assume un certo rilievo solo tra le Regioni (Veneto, Friuli Venezia Giulia, Umbria) e gli Uffici scolastici regionali (Piemonte, Sicilia) ed è completamente assente tra le Province e Città metropolitane.

Anche il settore degli appalti fa registrare un modesto 5%, con valori superiori alla media per le Amministrazioni centrali (Interno, Giustizia, Difesa, Infrastrutture e trasporti, Beni e attività culturali) e le Regioni (Marche, Calabria)³¹.

Tra le aree di rischio ulteriori (9%), una motivazione frequente è legata alla falsa attestazione di presenze dei dipendenti e, tra le Asl e Aziende ospedaliere, l'attività di libera professione intramuraria, la farmaceutica, le camere mortuarie.

Si sono riscontrati eventi corruttivi in 4 aree, tra quelle previste dal questionario a Roma Capitale, con ben 61 episodi suddivisi tra affidamento di lavori, servizi e forniture (7), provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (4), gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio (7), aree di rischio ulteriori (43)³². Con le dovute proporzioni dimensionali appare rilevante anche la situazione del Comune di Avellino con 2 eventi nella gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio e 4 casi di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio.

³⁰ Nel questionario era possibile indicare anche più aree (risposta multipla).

³¹ "Fra agosto 2016 e agosto 2019 sono state 117 le ordinanze di custodia cautelare per corruzione spiccate dall'Autorità giudiziaria in Italia e correlate in qualche modo al settore degli appalti..." (Relazione Anac, 2020).

³² Il Rpct rileva che nel 2019 è stato dato corso all'attività di controllo successivo (ex art. 147 L. 267/2000, Testo unico degli enti locali) che nel settore degli appalti e forniture si è sostanziata nell'osservazione di un campione di 2413 determinazioni dirigenziali di cui n.250 sono state oggetto di rilievo. 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.

Misure ulteriori oltre a quelle obbligatorie

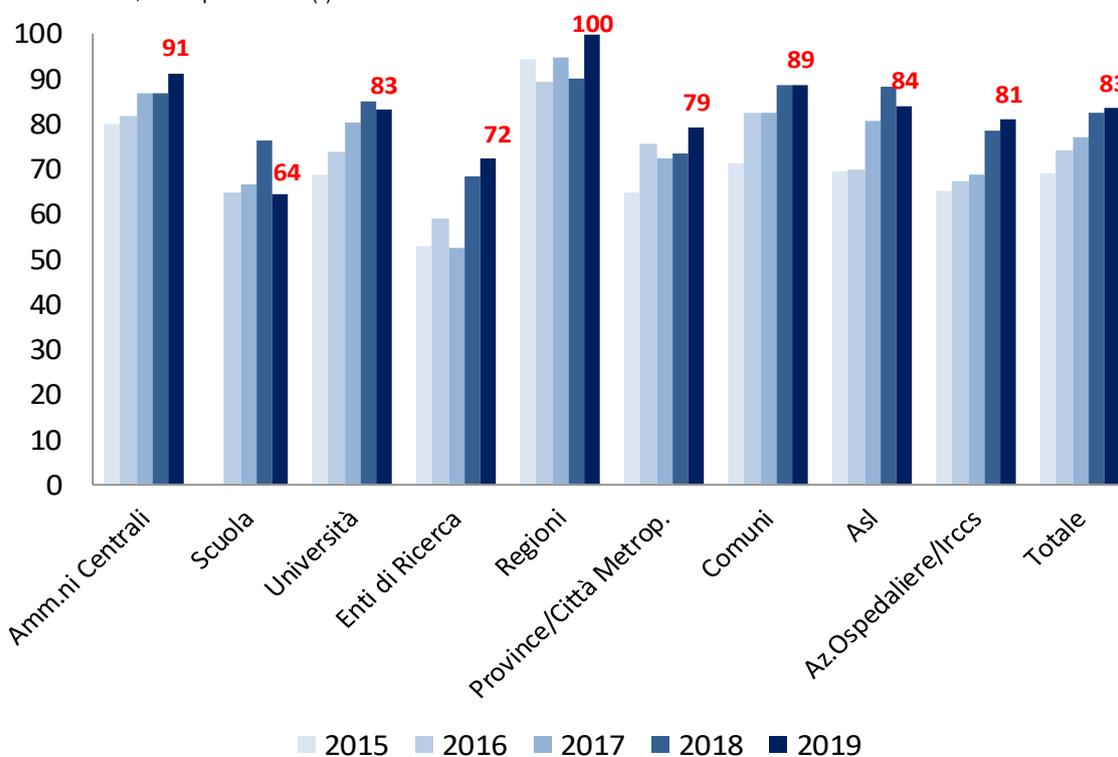
La percentuale di amministrazioni pubbliche che hanno attuato misure specifiche aggiuntive rispetto a quelle obbligatorie ha raggiunto nel 2019 la quota di 83%, di poco superiore rispetto al 2018.

Il livello massimo si è registrato tra le Regioni (100%) e le Amministrazioni centrali (91%), mentre molto al di sotto della media risultano le Scuole (64%) e gli Enti di Ricerca (72%).

In ritardo il Sud (78%, 3 punti in meno del 2018), rispetto al Centro (89%) e al Nord (87%), entrambi in aumento nell'ultimo anno.

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

Anni 2015-2019, valori percentuali (*)



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

La situazione cambia se si osservano nel dettaglio alcune misure specifiche messe in atto dalle amministrazioni³³.

Il 22% degli enti non ha messo in atto alcuna delle 3 misure previste dal questionario, con appena il 6% delle Regioni, ma il 71% degli Uffici scolastici regionali e il 44% degli Enti di ricerca.

³³ Il quesito 3.B del questionario Excel non è presente nella relazione standard prodotta dalla procedura Anac per il Ptpc e viene monitorato per la prima volta. Non si dispone, pertanto, di un confronto con il 2018.

TAVOLA 6 – MISURE ULTERIORI (SPECIFICHE) ADOTTATE DALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Anno 2019, valori percentuali (*)

Soggetti che erogano formazione	Amm.ni Centrali	Scuole	Univer-sità	Enti di ricerca	Regioni	Province/ Città Metrop.	Comuni	Asl	Az.Ospedaliere /Ircs	Totale
Attivazione di una procedura per la raccolta di segnalazioni da parte della società civile riguardo a eventuali fatti corruttivi che coinvolgono i dipendenti nonché i soggetti che intrattengono rapporti con l'amministrazione	38	7	48	31	44	40	51	52	50	46
Iniziative di automatizzazione dei processi per ridurre i rischi di corruzione	67	7	61	44	39	53	73	72	65	62
Attività di vigilanza nei confronti di enti e società partecipate e/o controllate con riferimento all'adozione e attuazione del PTPC o di adeguamento del modello di cui all'art. 6 del D.Lgs. 231/2001	48	14	45	19	78	49	68	21	8	40
Nessuna	19	71	19	44	6	29	12	18	25	22

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA - (*) la percentuale è calcolata sui rispondenti al questionario Excel. Sono consentite risposte multiple

Le iniziative di automatizzazione dei processi per ridurre i rischi di corruzione sono presenti nel 62% delle amministrazioni, che supera il 70% tra i Comuni e le Asl.

L'attivazione di una procedura per la raccolta di segnalazioni da parte della società civile per fatti corruttivi che coinvolgono i dipendenti o i soggetti che intrattengono rapporti con l'amministrazione è presente nel 46% dei casi monitorati, ma supera il 50% nei Comuni, le Asl e le Aziende ospedaliere/Ircs.

L'attività di vigilanza nei confronti di enti e società partecipate e/o vigilate sull'attività di prevenzione della corruzione è del 40%, anche se esistono amministrazioni che non hanno società partecipate e/o vigilate ad esse sottoposte. La percentuale è maggiore per le Regioni (78%) e i Comuni (68%).

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 definita³⁴. 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'³⁵ 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'Anac³⁶ e il Dipartimento della Funzione Pubblica³⁷, 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 è presente 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. È 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, solo il 75% degli enti ha informatizzato alla fine del 2019 il flusso che alimenta la sezione 'Amministrazione trasparente', un valore in crescita di 2 punti rispetto al 2018³⁸.

³⁴ La stessa Relazione annuale sull'attività di prevenzione della corruzione a cura del Rpct, su cui si basano le elaborazioni condotte dall'Osservatorio sulla corruzione nella PA, è rintracciabile nella sezione 'Altri contenuti' di 'Amministrazione trasparente'.

³⁵ "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).

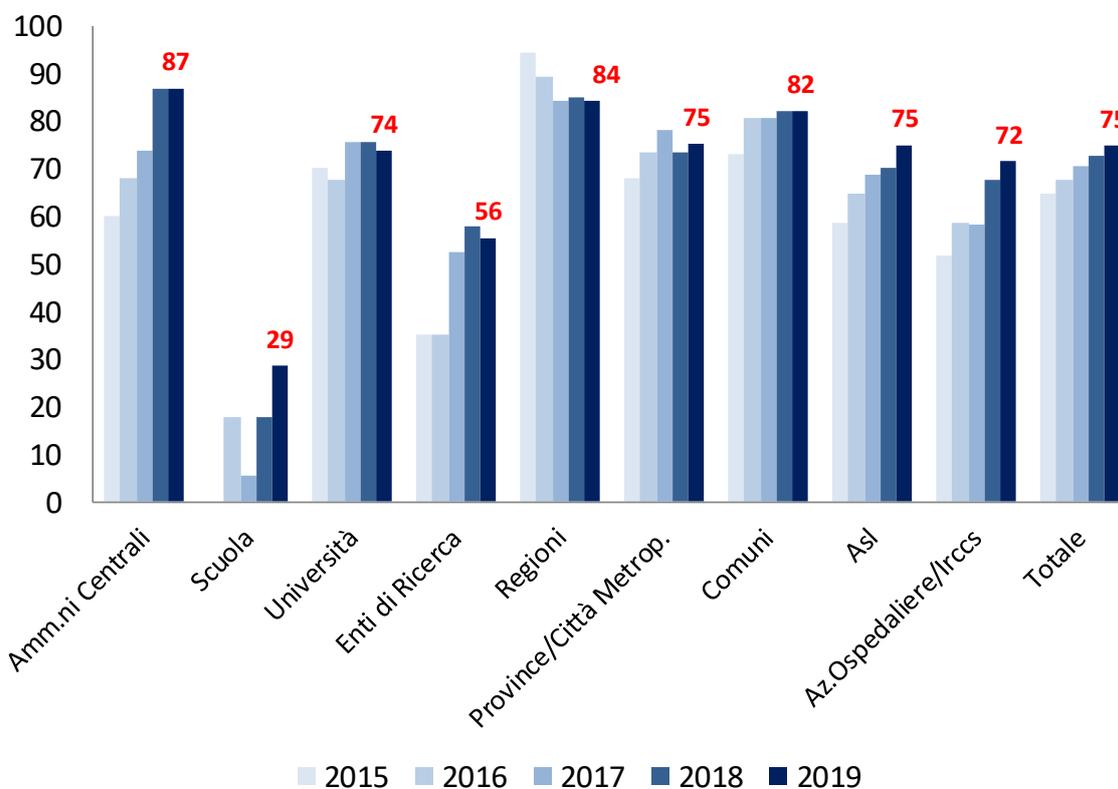
³⁶ Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato ([Determinazione Anac n. 1309 del 28 dicembre 2016](#)).

³⁷ [Circolare n. 2/2017](#) del Ministero per la semplificazione amministrativa e la pubblica amministrazione relativa all'attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato

³⁸ Alcuni enti passano da una risposta affermativa negli anni precedenti a una negativa nel 2019 o viceversa. Tale circostanza potrebbe far ritenere che il quesito andrebbe formulato in maniera più precisa.

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

Anni 2015-2019, 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 29% riduce la media complessiva.

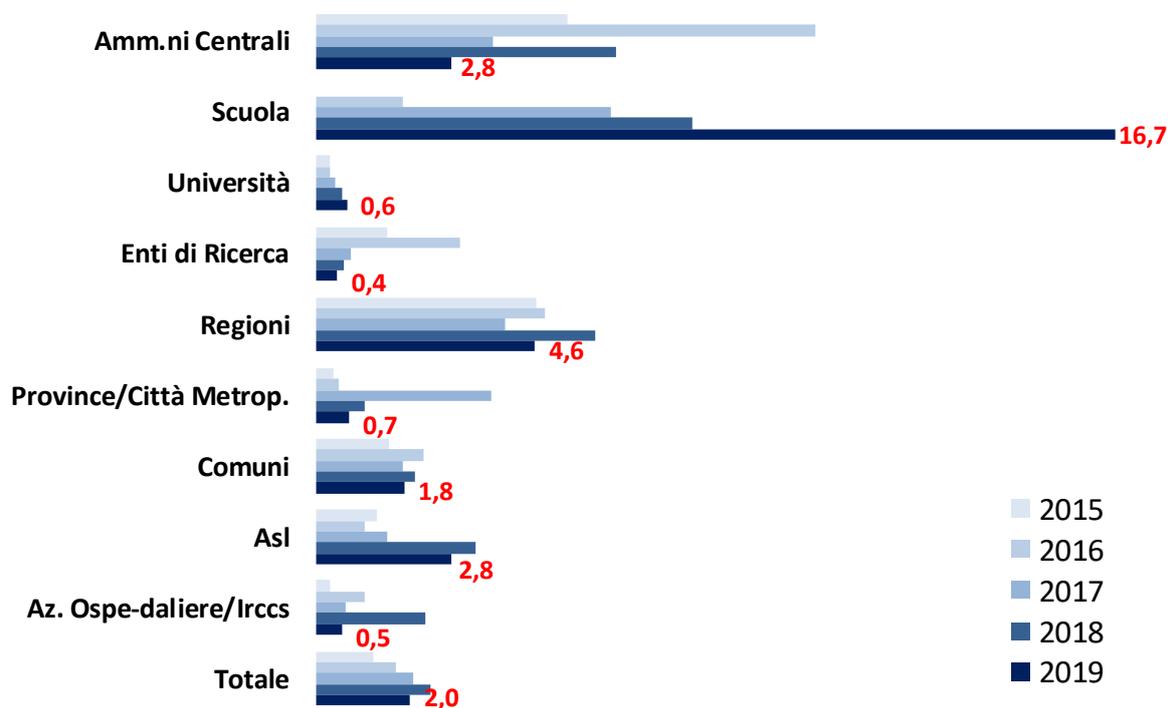
La percentuale più alta di informatizzazione dei flussi si registra nelle Amministrazioni centrali (87%) e nelle Regioni (84%), anche se in leggera flessione negli ultimi anni. L'informatizzazione dei flussi è maggiore al nord (81%) e al Centro (80%), mentre appare in ritardo al Sud (69%). Va anche detto 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 2019 mediamente 2 accessi civici semplici per chiedere la pubblicazione in 'Amministrazione trasparente' di contenuti che erano stati omessi³⁹. Rispetto allo scorso anno, gli accessi civici sono in calo (erano 2,4 per ente nel 2018).

La diminuzione del numero di richieste può essere dovuta a un aumento del grado di adempimento agli obblighi di pubblicazione, oppure può denotare una minore attenzione da parte dei cittadini/utenti nei confronti dell'ente.

³⁹ 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 2015-2019



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il maggior numero di accessi civici semplici è stato inoltrato nelle Scuole (16,7), con 88 richieste pervenute all'ufficio scolastico della Sicilia, 80 in Veneto e 61 in Piemonte.

Un forte calo si registra tra le Amministrazioni centrali (2,8), con il Ministero dell'Interno che ne ha ricevute 9, quello dell'Istruzione 8 e gli altri ministeri, agenzie ed authority ancora di meno.

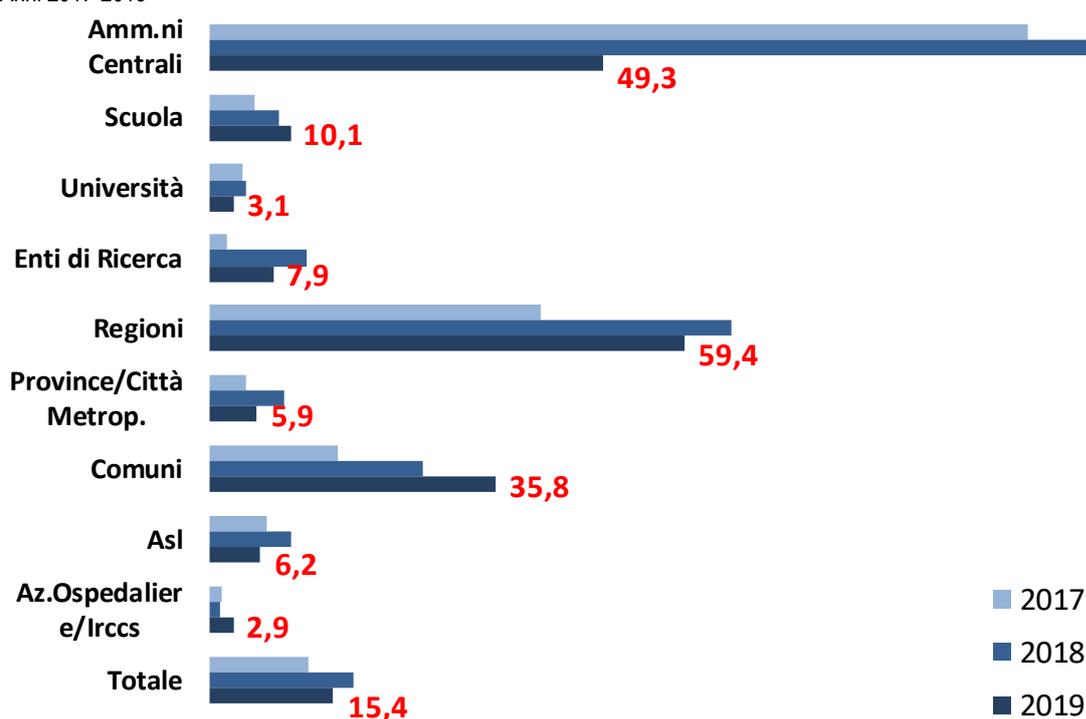
Nel comparto Regioni (4,6) spicca il Veneto (53 richieste), mentre tra le Province/Città metropolitane (0,7) ne sono state recapitate 11 alla Provincia di Siena, 8 alla Città metropolitana di Roma e 7 a quella di Napoli. Tra i Comuni (1,8) spiccano Frosinone (43) e Brindisi (25).

In contrazione anche il numero medio di richieste pervenute al Servizio Sanitario Nazionale (130 nella sola Asl di Vibo Valentia) e nelle Aziende ospedaliere/Irccs (12 all'Ospedale Cardarelli di Napoli).

Tra gli enti territoriali si registrano 2,3 richieste al Sud, 1,6 al Centro e 1,2 al Nord.

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

Anni 2017-2019



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

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 pubblico⁴⁰.

Nel 2019, ogni ente ha ricevuto in media 15,4 richieste, 2,5 in meno rispetto al 2018, che era il primo anno di piena attuazione della norma. Si tratta di un processo in evoluzione, che necessita di ulteriori assestamenti e raffinamenti⁴¹.

Un numero rilevante di richieste è pervenuto nel 2019 alle Regioni (59,4) e, in

⁴⁰ 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 contenente e non può riguardare un numero manifestamente irragionevole di informazioni.

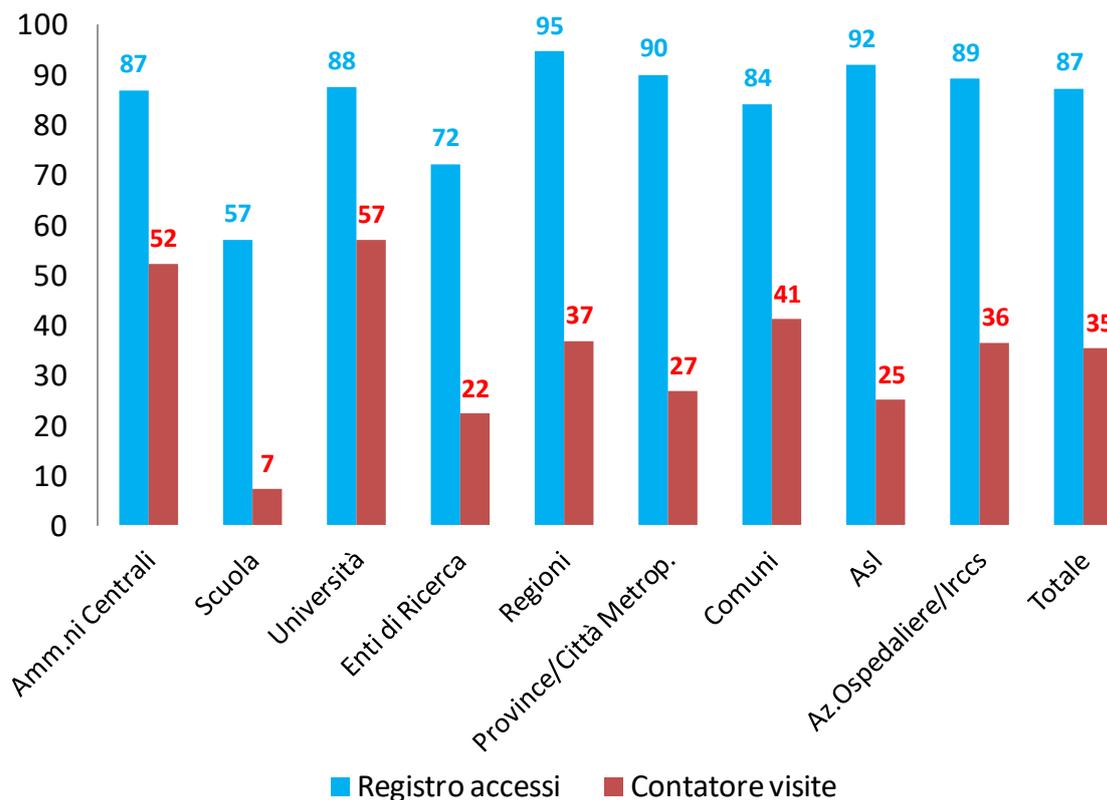
⁴¹ La [circolare n.1/2019](#) del Dipartimento della Funzione Pubblica è intervenuta sull'istituto dell'accesso civico generalizzato con l'intento di: a) fornire alle amministrazioni ulteriori chiarimenti, con l'obiettivo di promuovere una sempre più efficace applicazione della disciplina FOIA; b) favorire l'utilizzo di soluzioni tecnologiche per la presentazione e gestione delle istanze di accesso, con l'obiettivo di semplificare le modalità di accesso dei cittadini e il lavoro di gestione delle richieste da parte delle amministrazioni.

particolar modo, in Sicilia (220)⁴² e in Campania (198).

Le Amministrazioni centrali ne hanno ricevute mediamente 49,3, con 124 all'Agenzia delle entrate⁴³, 110 al Ministro dei trasporti e infrastrutture, 109 alla Presidenza del consiglio dei ministri.

Tra i Comuni (35,8) ne hanno ricevute 1.517 Catania, 799 Siracusa e 462 Roma (la casistica degli argomenti è ampia, ma molti casi riguardano le concessioni edilizie e la certificazione di abitabilità).

FIGURA 8 – REGISTRO DEGLI ACCESSI E CONTATORE DELLE VISITE DEL SITO INTERNET PER COMPARTO
Anno 2019 (valori percentuali)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nel 2019 l'87% delle amministrazioni dichiara di aver istituito il Registro degli accessi civici (semplice o generalizzato) e documentali⁴⁴, in crescita rispetto all'82% del 2018.

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

⁴² Non è semplice individuare l'oggetto delle richieste in quanto l'Ente ha istituito un registro degli accessi per ciascuno dei 51 uffici di cui oggi si compone, compilati in maniera difforme e alcuni dei quali non consultabili.

⁴³ La maggior parte delle richieste riguardavano l'accesso alle banche dati dell'Agenzia nei confronti di terzi e sono state respinte. Il diniego è motivato dalla circostanza che l'accesso alle banche dati (Anagrafe tributaria e Anagrafe dei rapporti finanziari) è già regolamentato dall'art. 492-bis c.p.c e dagli artt.155 quater, quinquies e sexies disp. att. c.p.c. e quindi sottratto all'accesso generalizzato. L'accesso può avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata dal Presidente del Tribunale competente o di un giudice da esso delegato.

⁴⁴ Secondo quanto indicato nella Circolare n.2/2018 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.

possono mancare le informazioni relative alla tipologia di accesso o all'esito della richiesta, non soddisfacendo le ['Indicazioni operative per l'implementazione del registro degli accessi Foia'](#), emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica⁴⁵.

Pur non sussistendo un vero e proprio obbligo normativo sulla tenuta e sulla pubblicazione del Registro degli accessi, il numero di enti che hanno aderito alla prescrizione è molto elevato. Non altrettanto positivo è il giudizio sulla fruibilità dei contenuti. L'assenza di un formato standard e l'impossibilità di effettuare ricerche tematiche espone le amministrazioni al rischio di ricevere e gestire una pluralità di richieste di accesso identiche. Ben più efficace sarebbe per un utente poter disporre di un catalogo ordinato delle richieste già effettuate con un link diretto alla documentazione resa disponibile, evitando in tal modo che su uno stesso argomento a carattere generale, pervengano molteplici richieste da parte di cittadini diversi.

Il contatore di 'visite' alla sezione 'Amministrazione trasparente' del sito internet, è presente nel 35% degli enti, in aumento di 9 punti rispetto al 2018.

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 33,8 milioni, un dato 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 reportistica⁴⁶.

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

⁴⁵ Le indicazioni raccomandano che, per ogni richiesta, le informazioni siano opportunamente anonimizzate e trattate in modo da non ledere altri interessi tutelati dalla legge. Nel processo di estrazione esse devono essere trasferite al Registro degli accessi prive di dati personali di qualsiasi tipo, in particolare del mittente, dei controinteressati o di terzi, che incidentalmente possono anche essere contenute anche nell'oggetto della richiesta di accesso.

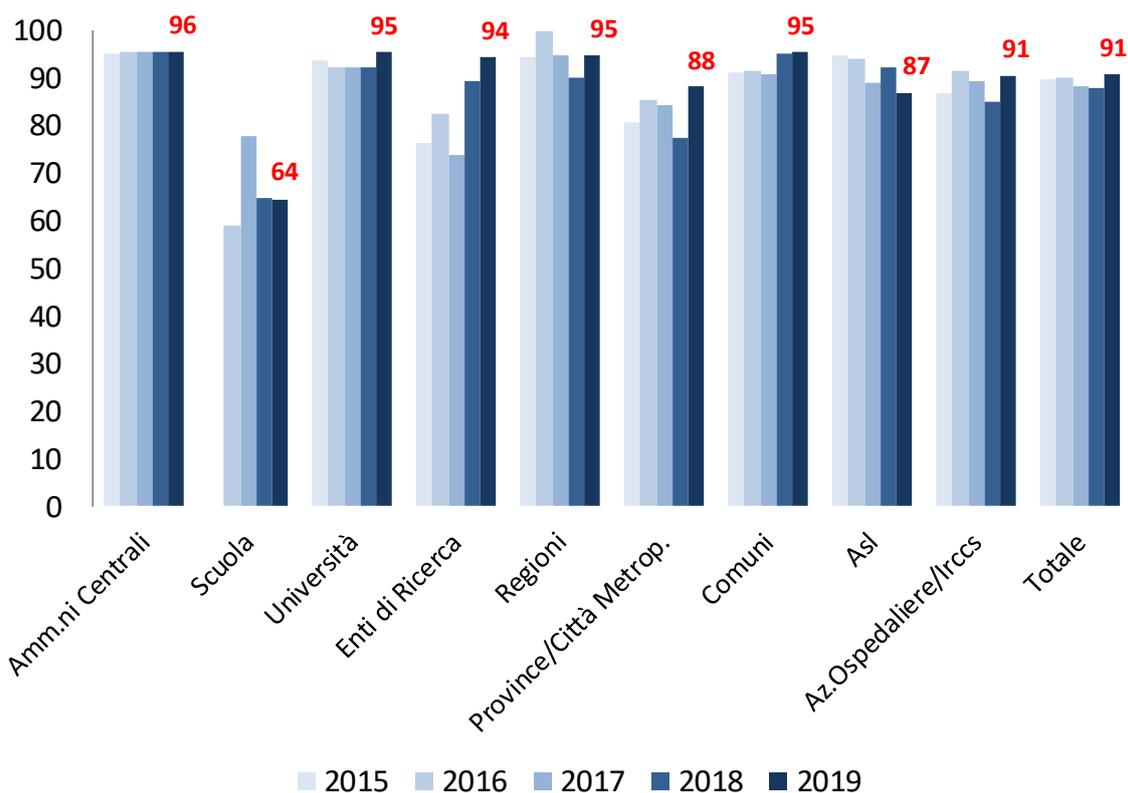
⁴⁶ Il principale di questi è Google Analytics.

Formazione del personale

La maggior parte delle amministrazioni pubbliche (91%) ha erogato formazione in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione al proprio personale, in crescita rispetto al 2018 (88%). Nei casi di mancata effettuazione, la motivazione prevalente è la scarsità di risorse economiche da dedicare a tale attività.

Più deficitaria risulta la situazione nel comparto Scuola (64%), mentre recuperano 10 punti le Province e Città metropolitane (88%).

FIGURA 9 – FORMAZIONE SPECIFICA SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE PER COMPARTO
Anni 2015-2019, 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 10% degli enti ha, però, ricevuto nel 2019 attività formative dalla Sna (con il 78% delle Amministrazioni centrali), mentre gli altri hanno operato – o sono state indotti ad operare – scelte di altro tipo.

Il 48% ha optato per la formazione *in house*⁴⁷ che non dovrebbe comportare costi

⁴⁷ 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.

vivi per l'amministrazione, mentre il 46% si è rivolto a soggetti privati⁴⁸, sostenendone il relativo costo⁴⁹.

Anche il ricorso a docenti universitari (19%) o altri soggetti pubblici (26%), non esclude oneri finanziari per l'ente.

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

TAVOLA 7 – FORMAZIONE IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE PER TIPOLOGIA DI SOGGETTO EROGANTE

Anno 2019, valori percentuali(*)

Soggetti che erogano formazione	Amm.ni Centrali	Scuole	Univer-sità	Enti di ricerca	Regioni	Province/ Città Metrop.	Comuni	Asl	Az.Ospedaliere /Ircs	Totale
Scuola Nazionale dell'Amministrazione	78	7	12	44	32	2	1	4	5	10
Università	17	14	49	17	16	20	16	12	11	19
Altro soggetto pubblico (specificare quali)	17	14	29	22	37	33	29	23	20	26
Soggetto privato (specificare quali)	22	7	51	61	42	50	59	47	26	46
Formazione in house	61	29	57	28	58	43	43	50	51	48
Altro (specificare quali)	13	21	12	17	16	18	21	19	26	19

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

In definitiva, rispetto al 2018 è cambiato ben poco e permangono tutte le perplessità legate all'utilizzo prevalente di canali di formazione a titolo oneroso.

In particolare, si segnalano enti come la provincia di Brescia, in cui nel 2019 si sono avvicinati 38 soggetti privati per erogare formazione in tema di prevenzione della corruzione (oltre a 2 Università e 7 soggetti pubblici) a meno di 500 dipendenti. Il comune di Trieste ha affidato la formazione sulla prevenzione della formazione a 6 società diverse, mentre al comune di Brindisi i corsi sono stati tenuti dal segretario generale in quiescenza.

La pluralità di soggetti e di argomenti che possono essere affrontati in un corso di formazione sulla prevenzione della corruzione, non offre garanzie 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.

⁴⁸ Tra questi ricorrono spesso i nomi di alcune società di diritto privato che, evidentemente, hanno trovato una modalità di offrire servizi a pagamento alla pubblica amministrazione.

⁴⁹ 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”*⁵⁰.

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, o dalla specificità dei ruoli da ricoprire.

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

Il 61% degli enti non ha effettuato alcuna rotazione di incarico in funzione anticorruzione (in aumento di 4 punti sul 2018), 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 2017⁵¹, laddove per motivi organizzativi o per dimensione dell'ente, la rotazione degli incarichi non è possibile.

Nel 2019, la rotazione dell'incarico per scongiurare il verificarsi di eventi corruttivi conseguenti all'eccessiva permanenza presso lo stesso ufficio, ha interessato 11,4 dipendenti ogni mille, in aumento rispetto al 2018 (8,7 per mille).

A contribuire maggiormente al risultato sono state le Amministrazioni centrali (22,3 per mille) e, in particolare, l'Agenzia delle entrate (4.758 dipendenti su 34.391 totali, 14%), l'Inps (3.183 dipendenti su 28.465 totali, 11%), il Ministero dei beni, attività culturali e turismo (2.322 dipendenti su 14.270 totali, 16%). Tra le Amministrazioni centrali monitorate non hanno effettuato rotazioni nel corso del 2019 i Ministeri dell'ambiente e della pubblica istruzione, le Agenzie per le dogane e per la rappresentanza negoziale nella PA (Aran), l'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) e quella per le garanzie sulle comunicazioni (Agcom).

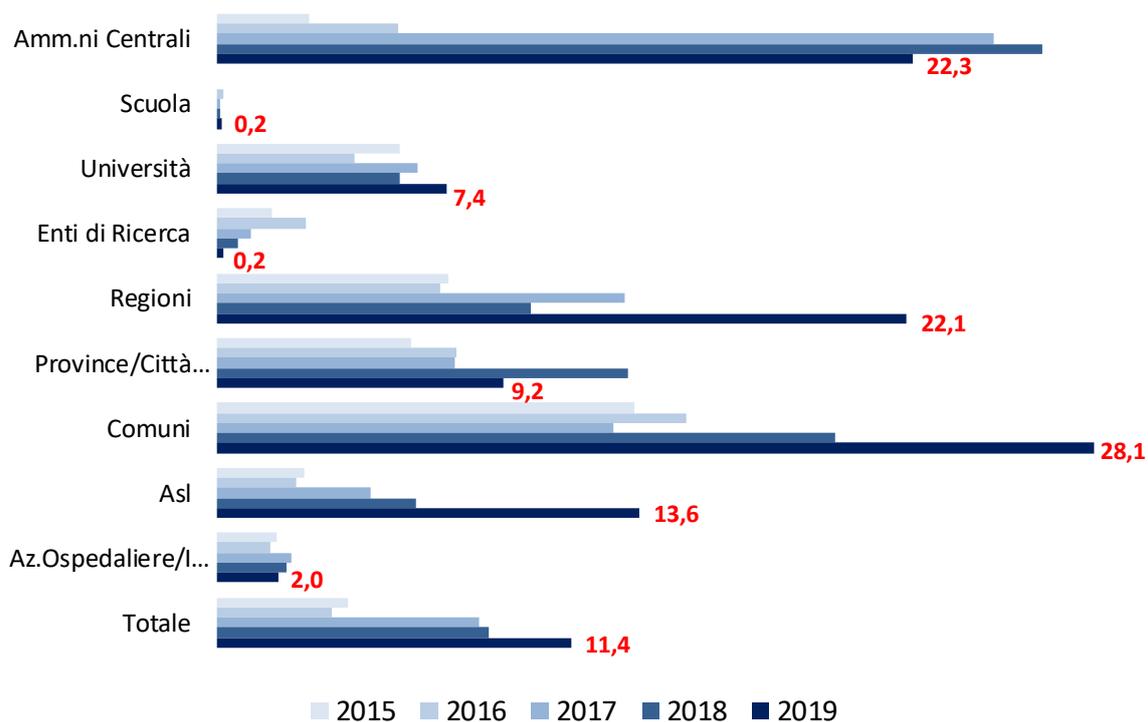
FIGURA 10 – ROTAZIONE DEL PERSONALE EFFETTUATA COME MISURA DI PREVENZIONE DELLA

⁵⁰ Anac, [Piano Nazionale Anticorruzione 2017](#). Si differenzia dalla rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001, che prevede lo spostamento ad altra sede e/o ad altro incarico del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva (linee guida Anac adottate con [delibera n. 215 del 26 marzo 2019](#)).

⁵¹ *“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 2017, pag. 26).*

CORRUZIONE

Anni 2015-2019, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Un alto tasso di rotazione si registra nei Comuni capoluogo di provincia (in aumento al 28,1 per mille), principalmente a Roma (1.413, 6 per cento), Milano (902 dipendenti, 6 per cento del totale), Reggio Emilia (241, 15 per cento), Venezia (219, 8 per cento), Firenze (205, 5 per cento), come pure nella regione Sicilia (829, 6 per cento), nella città metropolitana di Roma (94, 6 per cento).

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.

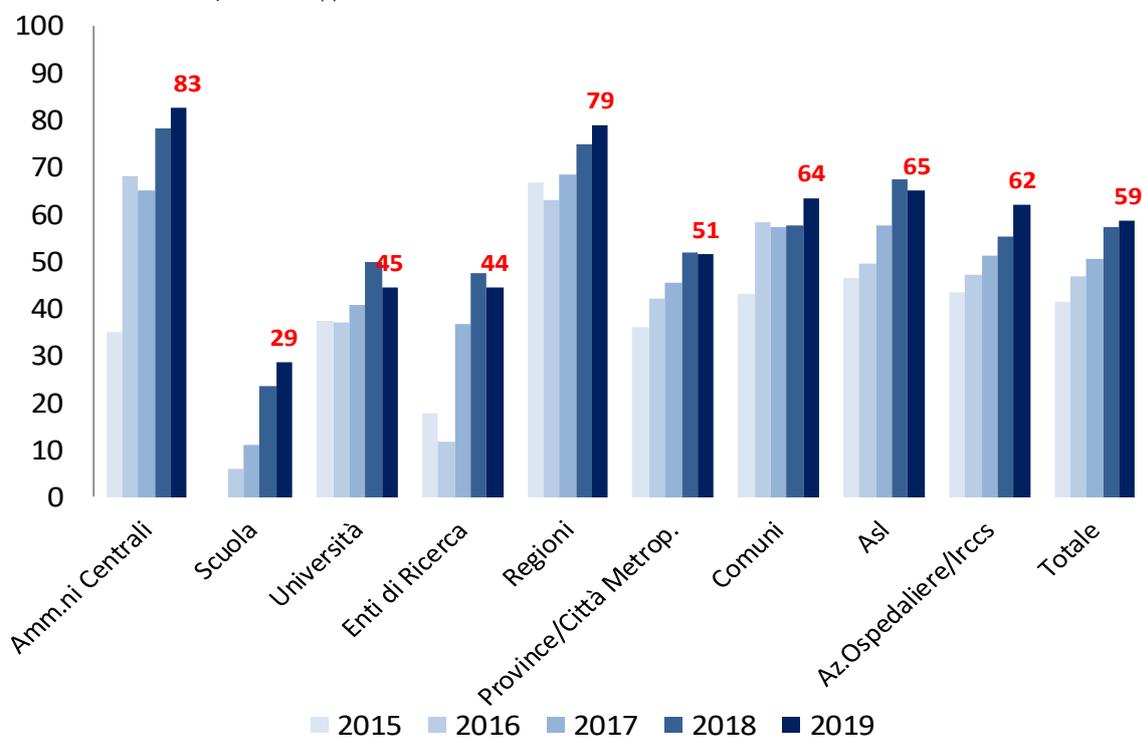
Gli interessati, all'atto dell'assunzione dell'incarico, devono rilasciare una dichiarazione in cui attestano che non sussistono cause di inconferibilità, la cui veridicità va verificata – sistematicamente o a campione quale misura di prevenzione della corruzione – dall'Amministrazione che conferisce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

Le verifiche sono cresciute nel tempo, ma nel 2019 riguardano ancora poco più della metà degli enti monitorati (59%). 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 (44%) e nelle Università (45%).

Per quanto riguarda gli enti territoriali (61%), l'adempimento è maggiore al Nord e al Centro (62%) rispetto al Sud (61%).

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

Anni 2015-2019, 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.

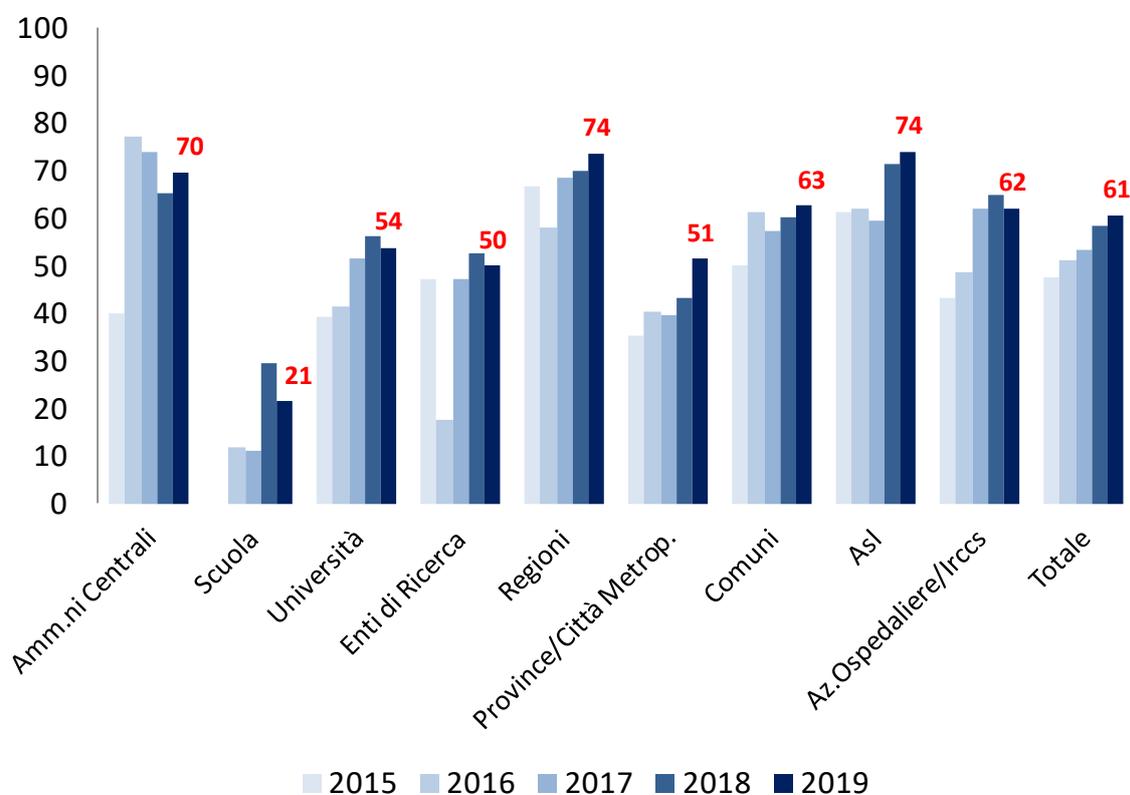
Prima di assumere un incarico dirigenziale, l'interessato deve rilasciare una dichiarazione di insussistenza di cause di incompatibilità. Spetta, però, all'Amministrazione verificare l'effettiva assenza di incarichi tra loro non compatibili.

La verifica di situazioni di incompatibilità per i titolari di incarichi dirigenziali è effettuata dal 61% degli Enti, in leggero miglioramento rispetto al passato, con valori superiori per le Regioni e le Asl (74%). Come per la verifica sull'inconferibilità, il dato è basso per la Scuola (21%).

Per quanto riguarda gli enti territoriali (63%), l'adempimento è maggiore al Centro (69%) rispetto Nord (65%) e al Sud (57%).

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

Anni 2015-2019, 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](#)).

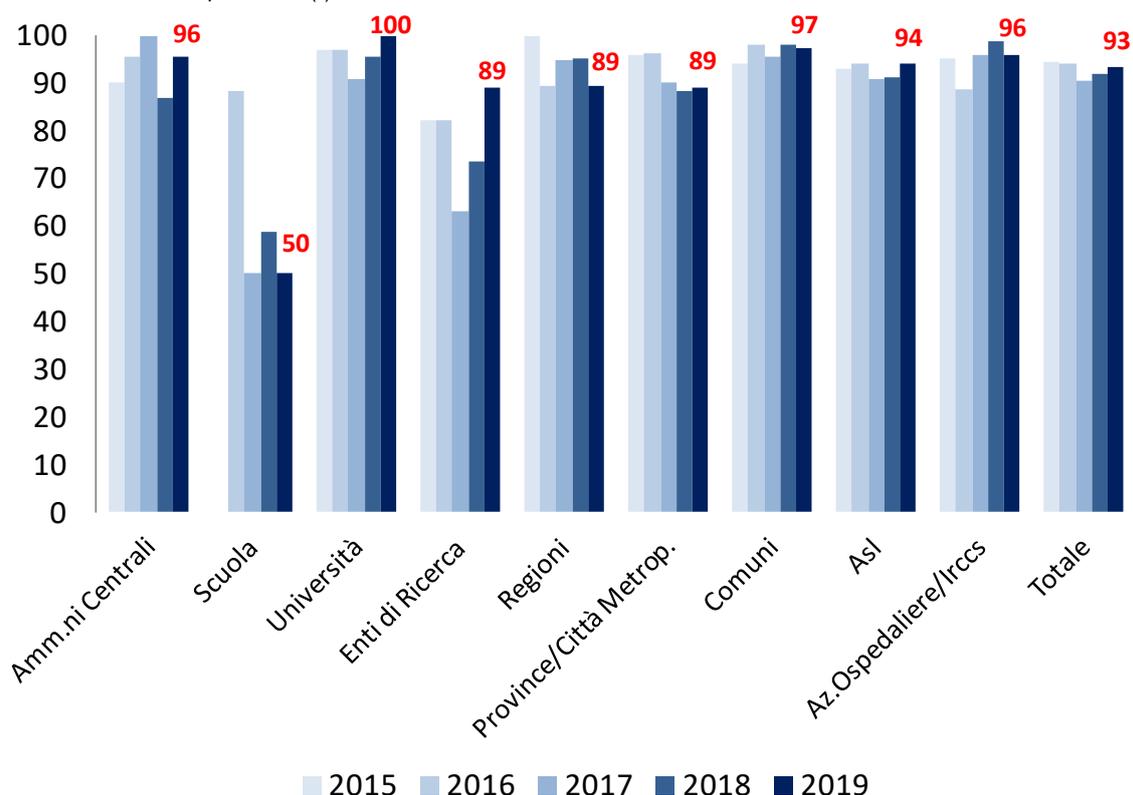
Gli incarichi esterni devono essere autorizzati dall'Amministrazione di appartenenza o, comunque, deve esserne data ad essa informazione, secondo quanto previsto da uno specifico Regolamento interno.

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 (93%) e in tutte le Università; 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 2015-2019, 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 dipendenti⁵². La misura diviene efficace solo se si riesce a garantire l'anonimato del denunciante⁵³, che altrimenti sarebbe a rischio di ritorsioni di varia natura sul luogo di lavoro.

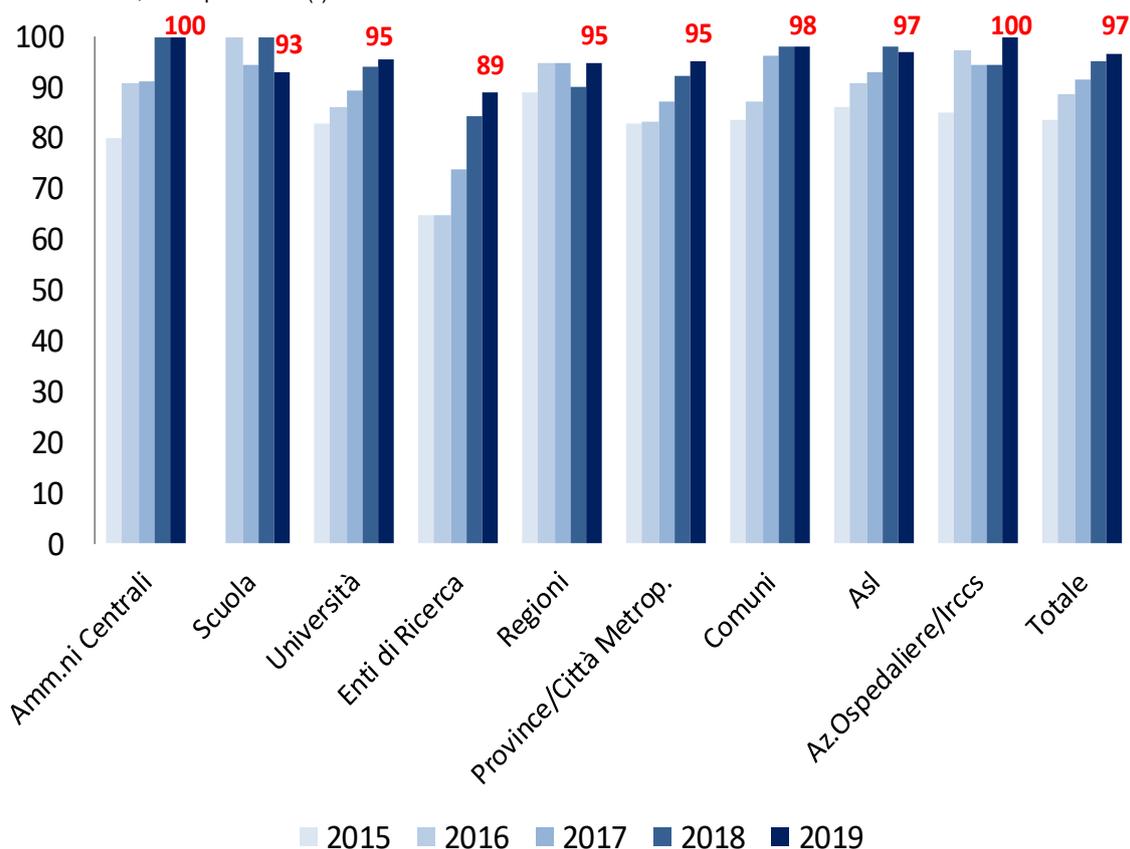
Spetta alle amministrazioni diffondere la cultura del *whistleblowing* e adottare una procedura per raccogliere le segnalazioni effettuate dai propri dipendenti per condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro e trasmesse al proprio superiore gerarchico, piuttosto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

La percentuale di amministrazioni adempienti è salita al 97% nel 2019, con un ritardo da colmare negli Enti di Ricerca (89%).

Tra gli enti territoriali, la percentuale è superiore al Nord (98%) e, a seguire, il Centro (97%) e il Sud (96%).

FIGURA 14 – ADOZIONE DI UNA PROCEDURA PER LA RACCOLTA DI SEGNALAZIONI DI ILLECITI DA PARTE DEI DIPENDENTI PUBBLICI DELL'AMMINISTRAZIONE PER COMPARTO

Anni 2015-2019, valori percentuali(*)



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

⁵² 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 2016](#).

⁵³ 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.

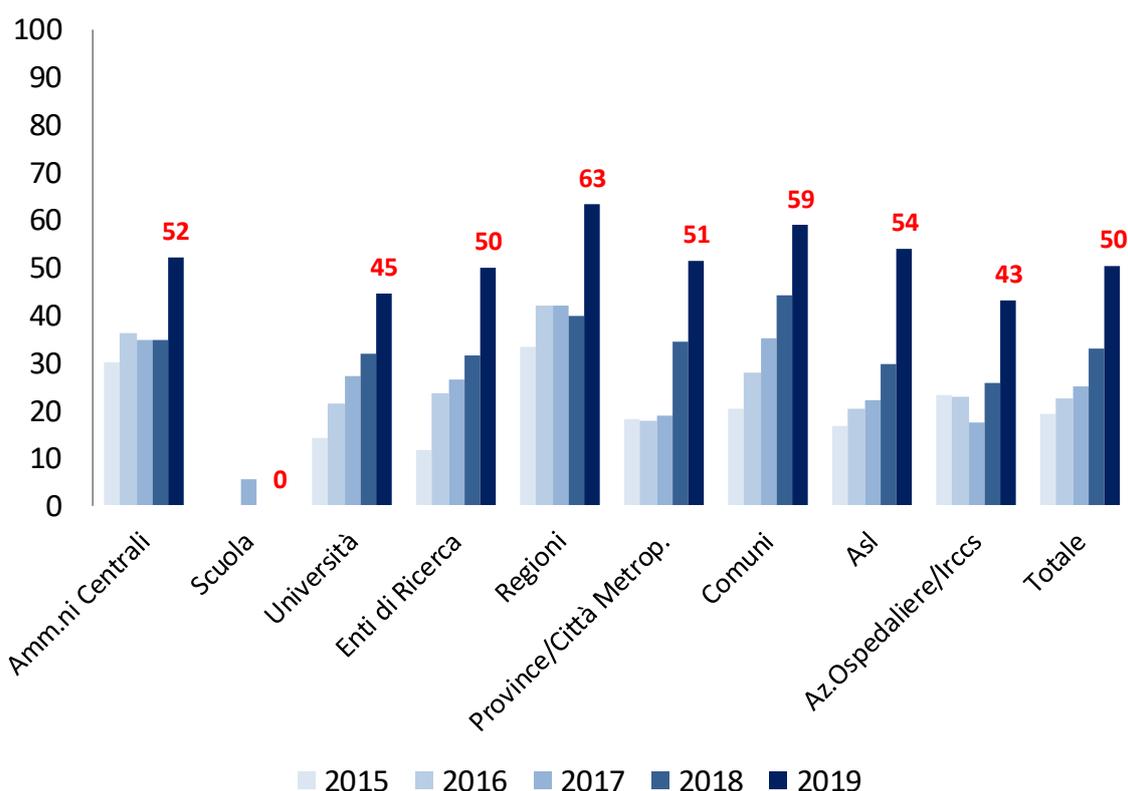
L'81% degli enti monitorati non ha ricevuto nel 2019 alcuna segnalazione da parte dei propri dipendenti, un valore invariato rispetto allo scorso anno. L'assenza di denunce è maggiore nelle Province/Città metropolitane (92%).

Un sistema informativo dedicato con garanzia di anonimato per la segnalazione di illeciti è stato attivato nel 50% degli enti monitorati (era il 33% lo scorso anno), nonostante l'Anac abbia reso disponibile per il riuso il software [Openwhistleblowing](#), così come [Transparency International](#).

Il risultato migliore si rileva tra le Regioni (63%) e i Comuni capoluogo di provincia (59%). Nel comparto Scuola, nessun 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

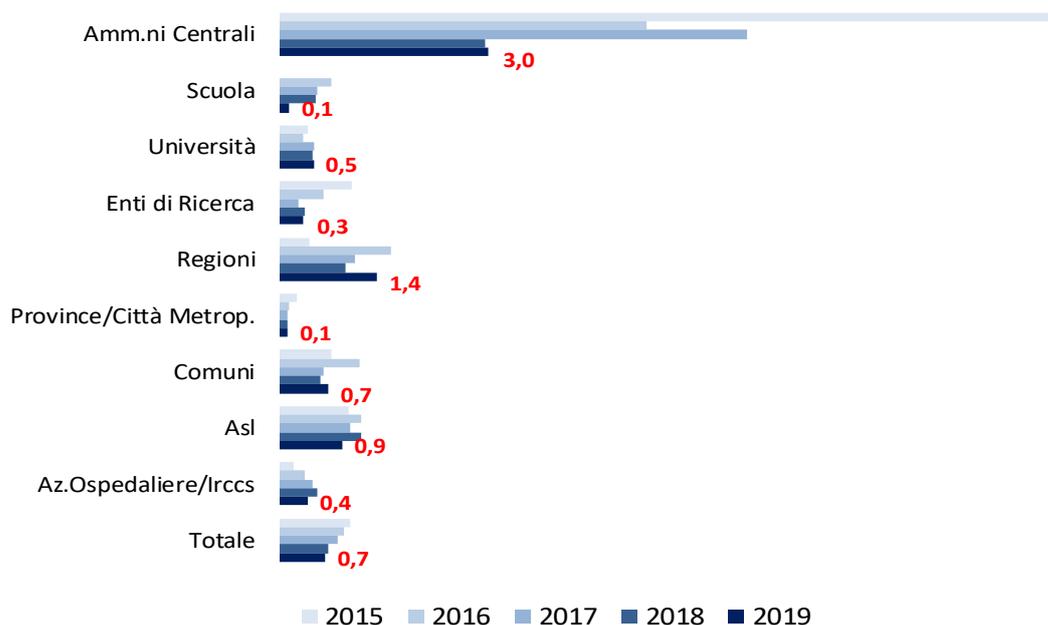
Anni 2016-2019, valori percentuali(*)



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 (23%), mentre precipita al 15% laddove tale tutela non sussiste. Si conferma, quindi, che la mancanza di protezione della riservatezza del denunciante rappresenta un disincentivo per il potenziale *whistleblower*.

FIGURA 16 – NUMERO MEDIO DI SEGNALAZIONI DI ILLECITI EFFETTUATE DA DIPENDENTI PUBBLICI PER COMPARTO
Anni 2015-2019



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il numero di segnalazioni di illeciti effettuate nel 2019 dai dipendenti pubblici è stato di 346 (0,66 per Amministrazione monitorata), persino inferiore a quello registrato l'anno precedente (371). Un risultato assai deludente sugli effetti della Legge 179/2017 che rafforza le tutele per i whistleblower, i quali evidentemente continuano a temere ritorsioni sul luogo di lavoro e preferiscono rivolgersi direttamente all'Anac, presso cui le segnalazioni risultano, invece, in aumento⁵⁴.

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 decisione di segnalare illeciti di cui si è testimoni.

Il maggior numero di segnalazioni si riscontra nelle Asl (91 pari a 0,9 per ente), di cui 14 a Palermo e 11 a Pescara (erano 120 nel 2018). Appena 76 nei Comuni (0,7 per ente), con 18 a Milano, 13 a Roma, 11 a Pistoia e 10 a Venezia. Sono 70 le segnalazioni nelle Amministrazioni centrali (3 per ente), di cui ben 48 all'Agenzia delle Entrate.

⁵⁴ L'Anac ha attivato una [piattaforma informatica](#) che raccoglie le segnalazioni dei dipendenti pubblici su illeciti o irregolarità di interesse generale (e non di interesse individuale), di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro oppure per la comunicazione di misure ritorsive subite a seguito di segnalazioni. Nel 2019 sono pervenute all'Anac 873 segnalazioni, in leggero aumento rispetto all'anno precedente (783), 143 delle quali inoltrate alla Procura della Repubblica o alla Corte dei Conti per possibili profili penali o erariali. Il 43% riguardano regioni ed enti locali. Il 22% riguardano appalti illegittimi, mentre il 21% segnalano corruzione, cattiva amministrazione e abuso di potere, quasi il 10% sono, invece, relative a discriminazioni subite dal denunciante ([Relazione annuale Anac 2020](#), pagg. 129-132).

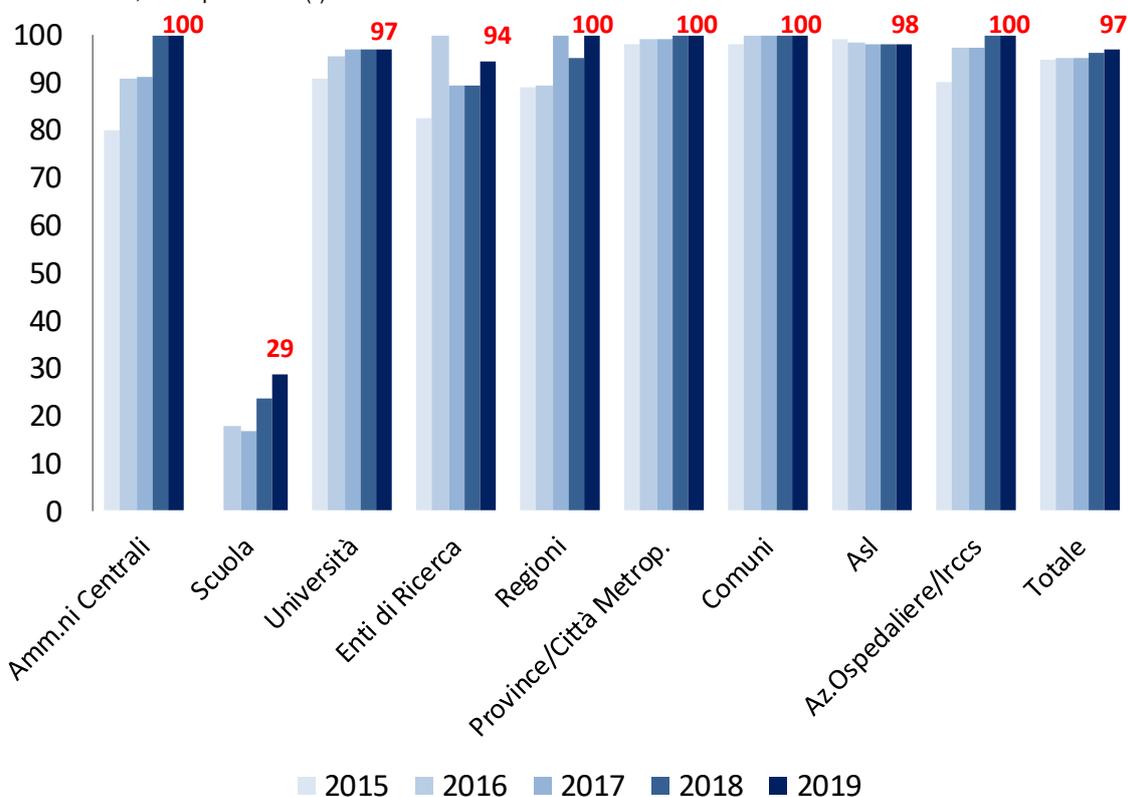
Codice di comportamento

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 ente⁵⁵.

Nel 2019, il 97% delle amministrazioni monitorate aveva approvato un proprio codice di comportamento. A parte le Scuole (partite solo dal 2017), risultano ancora inadempienti: le Università di Bolzano e della Campania "Luigi Vanvitelli"; l'ente di ricerca Invalsi; le Asl di Vibo Valentia e di Caltanissetta.

FIGURA 17 – ADOZIONE DI UN CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI INTEGRATIVO RISPETTO AL DPR 62/2013 PER COMPARTO

Anni 2015-2019, valori percentuali(*)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

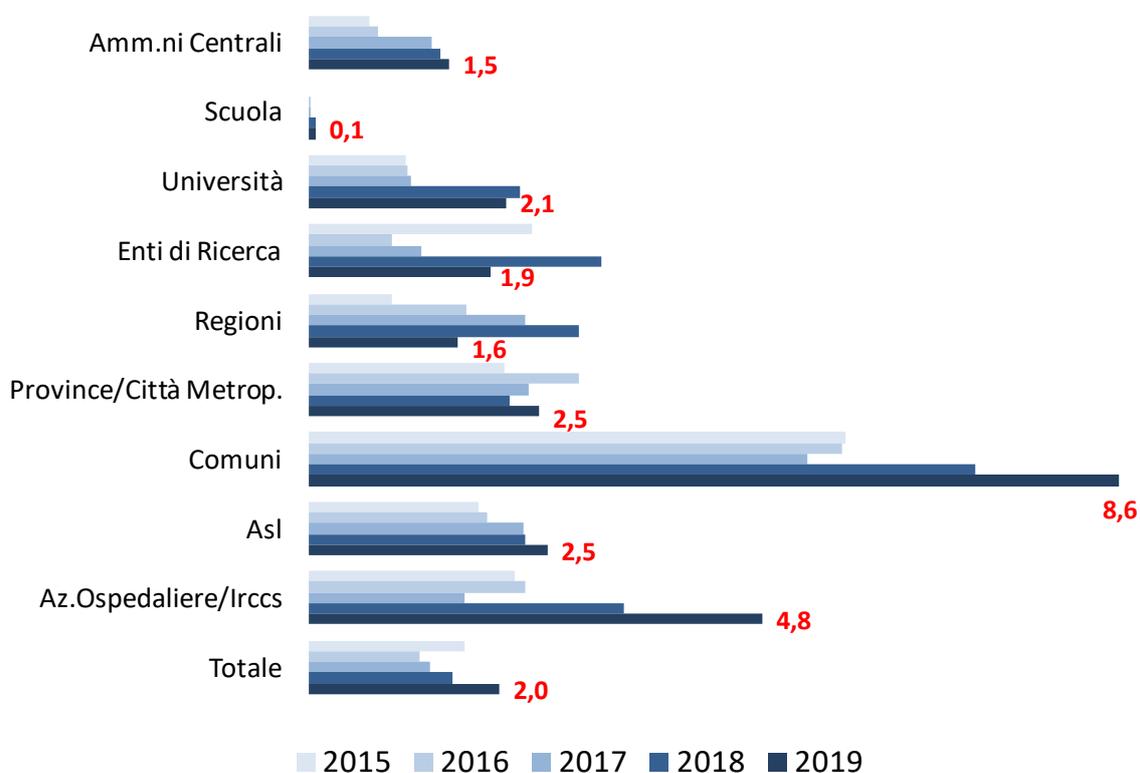
Sempre nel 2019, si segnalano 2 presunte violazioni del codice di comportamento ogni mille dipendenti⁵⁶, in leggero aumento rispetto all'anno precedente, quando erano 1,5.

⁵⁵ Con [delibera 177 del 19 febbraio 2020](#) l'Anac ha emanato linee guida per fornire indirizzi interpretativi e operativi volti a orientare le amministrazioni nella predisposizione di nuovi codici di comportamento che integrino e specifichino i doveri minimi posti dal d.P.R. 62/2013 con contenuti che non siano meramente riproducibili del codice generale, ma che siano utili al fine di realizzare gli obiettivi di una migliore cura dell'interesse pubblico.

⁵⁶ 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 (8,6 per mille dipendenti), in cui spicca Roma Capitale con 343 segnalazioni⁵⁷ (14,6 per mille), Catania con 104 (42,1 per mille)⁵⁸, Napoli con 102⁵⁹ (16,7 per mille), Palermo⁶⁰ e Torino⁶¹ con 75.

FIGURA 18 – SEGNALAZIONI DI VIOLAZIONE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO PER COMPARTO
Anni 2015-2019, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Tra le Aziende ospedaliere (4,8 per mille), un numero consistente di segnalazioni è pervenuto al S. Camillo – Forlanini di Roma (135, pari al 37,3 per mille)⁶², mentre tra le Asl (2,5 per mille), si evidenziano le situazioni di Ravenna con 93 segnalazioni⁶³ (6 per mille) e di Toscana centro con 87 (6 per mille).

.Nelle Province e città metropolitane (2,5 per mille) le segnalazioni hanno riguardato maggiormente Bolzano (40, 3 per mille), mentre tra le regioni (1,6 per mille) il maggior numero di segnalazioni si è avuto in Friuli Venezia Giulia (38) e Calabria (24).

⁵⁷ Si tratta di 343 segnalazioni, alle quali corrispondono 334 violazioni accertate, che hanno dato luogo ad altrettanti procedimenti disciplinari che si sono conclusi con l'irrogazione di sanzioni in 190 casi.

⁵⁸ Le 104 segnalazioni hanno dato luogo ad altrettanti procedimenti disciplinari, dai quali sono scaturite 33 sanzioni.

⁵⁹ Le 102 segnalazioni, provenienti sia dall'ente che dall'autorità giudiziaria, hanno dato luogo a 74 procedimenti disciplinari, di cui 40 conclusi con l'applicazione di sanzioni.

⁶⁰ Su 75 segnalazioni sono state accertate 44 violazioni.

⁶¹ Le 75 segnalazioni hanno dato luogo a 44 procedimenti disciplinari.

⁶² Le 135 segnalazioni hanno dato luogo a 128 procedimenti disciplinari, di cui 85 hanno dato luogo a sanzioni.

⁶³ Le 117 segnalazioni hanno dato luogo ad altrettanti procedimenti disciplinari (41 a carico di dirigenti), di cui 67 conclusi con l'applicazione di sanzioni (16 ai dirigenti). Anche nel 2018 era stata particolarmente attiva sotto questo profilo.

Tra le Amministrazioni centrali (1,5 per mille), un maggior numero di segnalazioni si sono avute al Ministero della giustizia con 269 (3,3 per mille) e all'Inps con 158 (5,6 per mille).

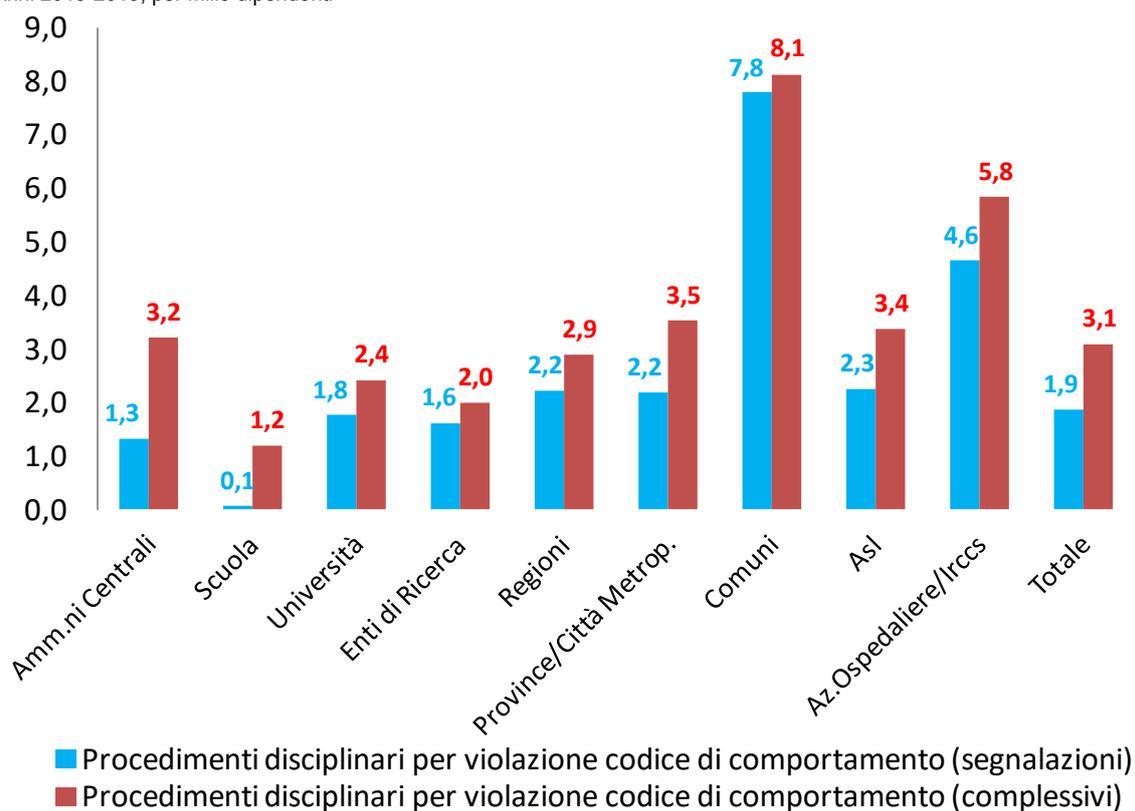
Tra gli enti territoriali (3,9 per mille), le segnalazioni di violazione del codice di comportamento sono più frequenti al Centro (5,1 per mille) rispetto al Sud (3,7 per mille) e al Nord (3,6 per mille).

Nel 2019, i procedimenti disciplinari per violazione del codice di comportamento sono stati 6.555, 3,1 ogni mille dipendenti⁶⁴. Di questi, 3.935 (quasi 300 in più del 2018) sono dovuti alle segnalazioni ricevute (il 91% delle segnalazioni totali). Non tutti hanno dato luogo a sanzioni⁶⁵.

Il rapporto è maggiore tra i Comuni (8,1 per mille), mentre è molto basso 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 2015-2019, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

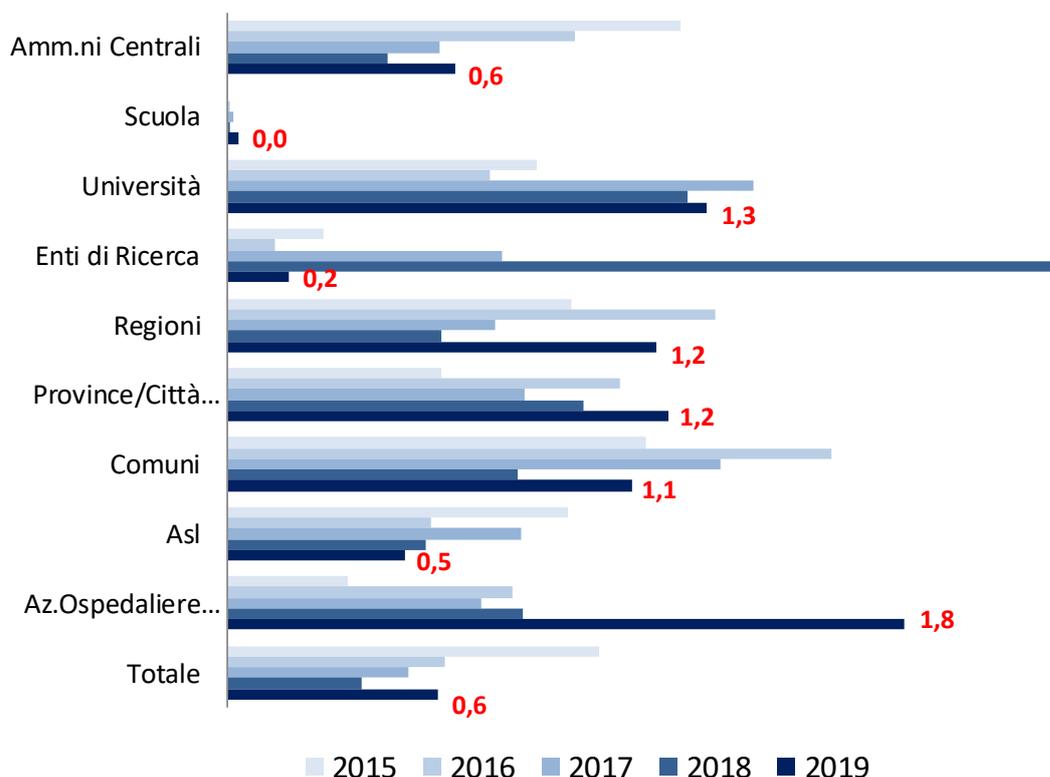
⁶⁴ Il dato corrisponde al quesito 12.F del questionario, che è stato monitorato per la prima volta nel 2019.

⁶⁵ Generalmente, in caso di contemporanea apertura di un procedimento penale, quello disciplinare è sospeso in attesa dell'esito.

Procedimenti disciplinari e penali

Le segnalazioni che prefigurano responsabilità disciplinari o penali per i dipendenti che hanno preso parte ad eventi corruttivi, nel 2019, sono 1.197 (quasi 300 in più del 2018), pari a 0,6 ogni mille dipendenti (erano 1 ogni mille nel 2015).

FIGURA 20 – SEGNALAZIONI CHE PREFIGURANO RESPONSABILITA' DISCIPLINARI O PENALI PER EVENTI CORRUTTIVI PER COMPARTO
Anni 2016-2019, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

La quota maggiore di segnalazioni si registra tra le Aziende ospedaliere/Irccs (1,8 casi per mille dipendenti) e più specificamente all'Ospedale policlinico San Martino di Genova con 146 segnalazioni⁶⁶ e all'Ospedale Cardarelli di Napoli con 73 segnalazioni⁶⁷.

Tra gli atenei (1,3 per mille dipendenti) si contano 16 segnalazioni alla Federico II di Napoli e 11 comunicazioni di procedimenti penali all'Università di Firenze.

Sono 202 le notizie di eventi corruttivi pervenute alle Asl (poco meno dello scorso) e concentrate a Bari (76), Firenze (33), Bologna (18), mentre 151 sono relative ai Comuni (nel 2018 erano 110), di cui 61 solo a Roma..

⁶⁶ La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Genova ha disposto procedimenti penali in relazione all'uso irregolare di un software aziendale da parte di dipendenti del Policlinico, che hanno dato luogo a 83 richieste di archiviazione ai sensi dell'art. 131 bis c.p. (particolare tenuità del fatto), di cui n. 2 opposte dall'indagato; 60 udienze preliminari (n. 34 già celebrate e rinviata nella stessa fase processuale e 26 fissate, ancora da celebrare); 2 rinvii a giudizio davanti al Tribunale Monocratico di Genova; 1 definito in udienza preliminare con sentenza ex art. 425 cpp. di non doversi procedere ai sensi dell'art. 131 bis c.p. (particolare tenuità del fatto).

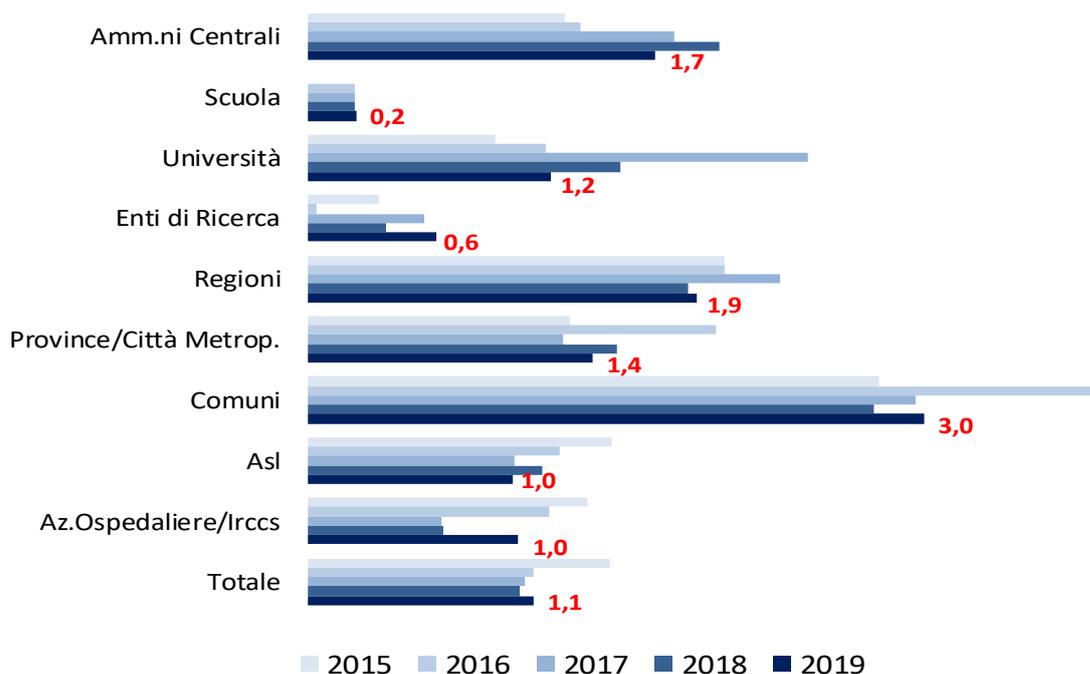
⁶⁷ La Polizia di Stato ha notificato oltre 60 avvisi di garanzia nei confronti di altrettanti dipendenti per essersi allontanati dal luogo di lavoro dopo aver timbrato il cartellino ([Adnkronos](#)).

Tra le 324 segnalazioni delle Amministrazioni centrali monitorate (in netto aumento rispetto alle 231 del 2018), 86 provengono dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (12,3 per mille), 82 dall'Inps (2,9 per mille) e 59 dal Ministero degli interni (0,3 per mille).

Tra gli enti territoriali, il rapporto è superiore al Sud (1,3 per mille) seguito da Centro (0,8 per mille) e Nord (0,7 per mille).

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

Anni 2015-2019, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

L'avvio di procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti (anche non legati ad eventi corruttivi), nel 2019 ha riguardato 2.299 casi (1,1 ogni mille dipendenti), un numero quasi equivalente al 2018.

Il dato più rilevante è quello dei Comuni (3 per mille dipendenti), con i 141 procedimenti di Roma Capitale (erano 114 nel 2018) pari al 6 per mille, i 24 di Catania e i 20 di Palermo.

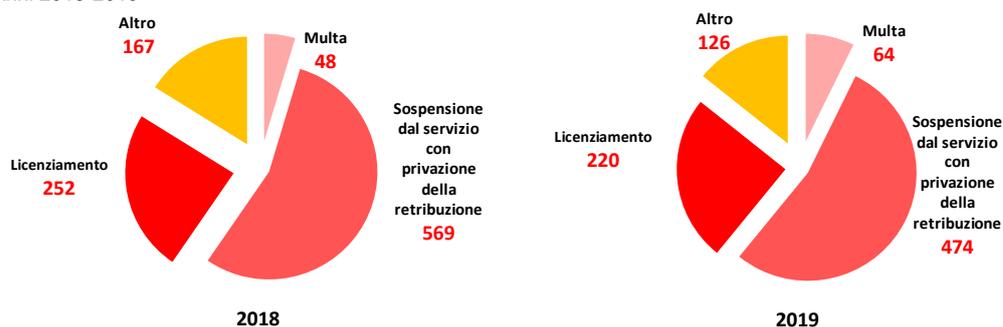
Tra le amministrazioni centrali si evidenziano 455 (393 militari e 62 civili) procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti al Ministero della Difesa (2,7 per mille), 179 al Ministero degli Interni (di cui 62 a carico di Vigili del Fuoco volontari e 48 operativi) pari all'1,1 per mille, e 81 al Ministero della Giustizia (1 per mille).

Tra le Asl sono stati aperti 76 procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a Bari, 25 a Frosinone e 23 a Caserta.

Tra gli enti territoriali, il numero di procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti avviati è maggiore al Sud (2,2 per mille) e al Centro (2 per mille), mentre il fenomeno è più marginale al Nord (0,7 per mille).

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

Anni 2018-2019



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nel 2019, sono state comminate 884 sanzioni relative a procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti⁶⁸; il confronto con il 2018 in cui ne risultavano 1.036 è falsato dalla circostanza che l'informazione non è presente per i 31 enti che hanno utilizzato la piattaforma Anac.

I licenziamenti sono stati 220⁶⁹, di cui 68 nelle Asl (28 a Bari e 12 a Caserta), 47 nei Comuni (di cui 12 a Roma e 11 a Napoli), 41 nelle Amministrazioni centrali (11 al Ministero degli interni, 10 al Ministero della giustizia), 20 nelle Scuole (di cui 11 in Sicilia), 16 nelle Aziende ospedaliere/Irccs, 12 nelle Regioni (10 in Sicilia), 9 nelle Università, 5 nelle Province/Città metropolitane e 2 negli Enti di ricerca.

Aumenta il ricorso alle multe (da 48 a 64), mentre 474 sono le sospensioni dal servizio con privazione della retribuzione e 126 le altre sanzioni, dove prevale il rimprovero verbale o scritto.

Tra gli enti territoriali, l'applicazione di sanzioni è maggiore al Sud (59% del totale) e a seguire il Nord (29%) e il Centro (12%).

TAVOLA 8 – REATI RELATIVI A EVENTI CORRUTTIVI PER I QUALI SONO STATI AVVIATI PROCEDIMENTI DISCIPLINARI A CARICO DEI DIPENDENTI Anni 2018-2019

Tipologia di reato	2018	2019	Differenza	Var. %
Peculato	158	162	4	3
Concussione	75	40	-35	-47
Corruzione per l'esercizio della funzione	46	24	-22	-48
Corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio	123	100	-23	-19
Corruzione in atti giudiziari	7	3	-4	-57
Induzione indebita a dare o promettere utilità	28	22	-6	-21
Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio	5	7	2	40
Istigazione alla corruzione	3	7	4	133
Traffico di influenze illecite	-	4	-	-
Turbata libertà degli incanti	-	18	-	-
Turbata libertà procedimento di scelta del contraente	-	26	-	-
Altro	544	481	-63	-12
Totale	989	894	-95	-10

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

⁶⁸ Non sono conteggiati i procedimenti disciplinari sospesi in attesa della definizione del procedimento penale.

⁶⁹ Da luglio 2017 sono entrate in vigore le nuove norme sul [licenziamento disciplinare](#) per i dipendenti che truffano sulla presenza in servizio.

Una criticità dell'azione penale è rappresentata dalla lentezza dell'azione giudiziaria⁷⁰, che danneggia la pubblica amministrazione sia in caso di condanna dell'imputato che in quello di assoluzione (in quanto il dipendente in molti casi è sospeso dal servizio in attesa della definizione della sua posizione).

Nel 2019, il numero di reati relativi a eventi corruttivi per i quali sono stati avviati procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti sono 894⁷¹ e anche in questo caso il confronto con il 2018 risente della mancanza di informazioni per 31 enti.

Il reato più diffuso e in aumento è il peculato⁷², con 65 casi nelle Amministrazioni Centrali (30 al Ministero della Difesa quasi tutti militari e 19 al Ministero della Giustizia), 34 nei Comuni (13 a Roma e 6 a Catania), e 25 nelle Asl (8 a Bari).

Frequente è anche la corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio⁷³, con 58 casi nelle Amministrazioni Centrali (25 al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e 17 al Ministero della giustizia), 17 nei Comuni e 13 nelle Asl.

Sono stati 40 i casi di concussione⁷⁴, la metà dei quali si registrano nelle Amministrazioni Centrali, mentre 44 hanno riguardato più specificamente gli appalti, con 26 per turbata libertà del procedimento di scelta del contraente e 18 per turbata libertà degli incanti.

Vasto è il campionario delle altre tipologie (in cui si riscontra oltre il 50% dei reati)⁷⁵, con una più frequente ricorrenza per abuso d'ufficio⁷⁶, truffa, falso ideologico, falsa attestazione della presenza⁷⁷.

Nel corso del 2019 si sono verificati accadimenti di una certa rilevanza penale: a marzo 2019 è stata [commissariata la azienda sanitaria di Reggio Calabria](#) per le

⁷⁰ *La repressione della corruzione resta tuttavia inefficace in Italia, soprattutto perché la durata dei procedimenti penali continua a essere eccessiva in mancanza della tanto necessaria riforma del processo penale, ivi incluso il sistema di appello per evitare abusi dei contenziosi. Inoltre, permangono lacune nel perseguimento di reati specifici, quali l'appropriazione indebita di denaro pubblico* ([European Commission Recommendation on the 2019 National Reform Programme of Italy](#), 5 June 2019).

⁷¹ Ad un procedimento disciplinare possono corrispondere più reati.

⁷² 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.).

⁷³ 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.).

⁷⁴ 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.).

⁷⁵ All'Agenzia delle Entrate sono stati contestati 30 casi di accesso abusivo al sistema informatico (art. 615 ter c.p.) e 9 per falsità materiale o ideologica. All'Università di Firenze si sovrappongono due inchieste, la prima riguarda la chiusura dell'indagine sui [concorsi a diritto tributario](#) 'pilotati' risalente al 2017, mentre la seconda è relativa alla [falsa attestazione di docenze](#) alla facoltà di medicina.

⁷⁶ Al comune di Roma sono stati individuati 20 casi di abuso d'ufficio e 11 di omissioni di atti d'ufficio. L'abuso d'ufficio è stato riformato dall'[art. 23 del decreto legge 76/2020](#) (cosiddetto 'Semplificazioni') che ne ha ristretto il campo di applicazione. Negli anni a venire dovremmo assistere a un minor numero di contestazioni di tale reato.

⁷⁷ A luglio 62 dipendenti del [Cardarelli di Napoli](#); 46 del [San Giacomo di Monopoli \(Ba\)](#), di cui 9 agli arresti domiciliari; 30 dell'[ospedale di Molfetta \(BA\)](#), inclusi dirigenti medici, di cui 12 arrestati, sono stati indagati per falsa attestazione della presenza.

ingerenze della criminalità organizzata; a settembre, ha fatto seguito lo scioglimento di quella di Catanzaro dopo l'[operazione "Quinta bolgia"](#) di fine 2018, per la quale sono a giudizio 15 imputati (11 con rito abbreviato e 4 ordinario), accusati a vario titolo di associazione a delinquere di stampo mafioso, turbata libertà dell'industria o del commercio, frode nelle pubbliche forniture, illecita concorrenza con minaccia o violenza, abuso di ufficio, turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, peculato e induzione indebita a dare o promettere utilità.

La relazione anticorruzione della Asp di Reggio Calabria per il 2019 non è disponibile, mentre quella di Catanzaro non riporta alcun evento corruttivo e non dà contezza di procedimenti disciplinari e penali⁷⁸.

⁷⁸ Nella relazione 2018 si legge, invece, che "in data 12 novembre 2018, gli organi di informazione hanno dato notizia di due ordinanze di applicazione di misure cautelari, disposte dal GIP presso il Tribunale di Catanzaro nei confronti dell'ex direttore generale, dell'ex direttore amministrativo, di un dirigente medico, di due funzionari e di due OSS" con la contestazione di vari reati e che erano pervenute otto segnalazioni da parte dell'Autorità Giudiziaria, che hanno dato luogo all'avvio di procedimenti disciplinari.

Altre misure

Tra le altre misure di prevenzione della corruzione, l'Osservatorio ha verificato che, ad eccezione dell'Università Sapienza di Roma, del Comune di Padova e del Centro specialistico ortopedico e traumatologico "Gaetano Pini" di Milano, 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.

Solo 7 e, quindi, anch'esse scarse le attivazioni di azioni di tutela previste per violazioni dei protocolli di legalità o dei patti di integrità inseriti nei contratti stipulati con le imprese fornitrici⁷⁹.

A partire dal 2019 è stato inserito un quesito per conoscere se nell'ente è prevista la disciplina per l'attuazione della [rotazione straordinaria](#) di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001, che si applica in via precauzionale in caso di avvio di un procedimento penale nei confronti di un dipendente accusato di un reato di natura corruttiva⁸⁰, al fine di evitare la reiterazione dello stesso.

Nel 2019 sono state attivate 123 misure di rotazione straordinaria, di cui 71 tra i Comuni (18 a Roma, 9 sia a Brindisi che a Crotone), 21 nelle Asl e 12 nelle Regioni (7 in Calabria e 5 in Sicilia). Più della metà delle rotazioni straordinarie ha riguardato enti del Sud.

Un'altra novità del 2019 era il quesito in cui si chiedeva di indicare eventuali casi di [pantouflage](#) o *revolving doors* (porte girevoli) che si verifica quando un dipendente pubblico sfrutta la propria posizione all'interno di un'amministrazione, per ottenere un lavoro presso un'impresa o un soggetto privato verso cui ha esercitato poteri autoritativi o negoziali⁸¹. In tutti gli enti osservati, molti dei quali dichiarano di non aver predisposto alcuna misura di controllo, si è verificato un solo caso riferito a personale di vigilanza/ispezione della Azienda territoriale sanitaria Montagna della regione Lombardia.

⁷⁹ I protocolli di legalità o patti di integrità sono strumenti negoziali che integrano il contratto originario tra amministrazione e operatore economico con la finalità di prevedere una serie di misure volte al contrasto di attività illecite e, in forza di tale azione, ad assicurare il pieno rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (ex art. 97 Cost.) e dei principi di concorrenza e trasparenza che presidiano la disciplina dei contratti pubblici, nel senso che si richiede all'impresa di impegnarsi, non tanto e non solo alla corretta esecuzione del contratto di appalto, ma soprattutto ad un comportamento leale, corretto e trasparente, sottraendosi a qualsiasi tentativo di corruzione o condizionamento nell'aggiudicazione del contratto.

⁸⁰ Nel momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p..

⁸¹ Il divieto di *pantouflage* è previsto dall'articolo 53, comma 16ter del dlgs 165/2001 e si applica ai dipendenti, che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, che non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. La disposizione prevede anche conseguenze sanzionatorie in caso di violazione del divieto (nullità dei contratti stipulati e degli incarichi conferiti e impossibilità per i soggetti privati che hanno concluso contratti o affidato incarichi in violazione del divieto a contrattare con la p.a. per i successivi tre anni).