



RAPPORTO
2020

La corruzione nella Pubblica Amministrazione



OSSERVATORIO SULLA CORRUZIONE
NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

RAPPORTO
2020

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 2021

Premessa alla V edizione

La quinta edizione del Rapporto annuale sulla corruzione nella Pubblica Amministrazione, che analizza le Relazioni per l'anno 2020 predisposte dai Responsabili per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (Rpct), coincide con l'anno più difficile del secolo, caratterizzato dall'emergenza pandemica, che ha sconvolto la vita e l'economia del Paese.

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 [Piano Nazionale Anticorruzione 2019](#), approvato in via definitiva dal Consiglio dell'Autorità con la Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, rappresenta il riferimento fondamentale per le pubbliche amministrazioni in tema di prevenzione della corruzione, 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.

Il questionario 2020, predisposto dall'Anac, pur conservando l'impianto degli scorsi anni, presenta una sostanziale riduzione dei quesiti e delle modalità di risposta, con effetti non soddisfacenti sulla qualità delle informazioni che se ne possono trarre.

Dal 2019 l'Anac ha reso disponibile alle amministrazioni pubbliche anche una piattaforma online per la compilazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione. L'applicazione consente, tra l'altro, di produrre un report (in formato Pdf o Word) che sostituisce la relazione annuale, senza però riprodurre per intero i contenuti, oltre alle considerazioni generali sull'efficacia dell'attuazione del Ptpct e sul ruolo del Rpct, che spesso offrono interessanti spunti di riflessione. Nel 2020 sono stati solo 51 gli enti monitorati che si sono avvalsi di questa facoltà (10%), appena 20 in più dell'anno precedente.

“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”.

Non resta che auspicare che l'Anac produca in tempi brevi un'analisi completa delle Relazioni annuali degli Rpct, che possa sostituire il presente Rapporto, frutto solo di una iniziativa individuale che si pone quale unico obiettivo la sensibilizzazione dell'opinione pubblica sui temi della trasparenza e della prevenzione della corruzione.

Il 18 giugno 2021 il presidente dell'Anac Busia ha presentato alla Camera dei Deputati la [Relazione sull'attività svolta nel 2020](#). La relazione contiene notevoli spunti di riflessione che sono ripresi nel presente rapporto.

In Italia la corruzione ha carattere sistemico ed è ampiamente diffusa, assumendo le forme più svariate. Non è un caso che le classifiche internazionali, nonostante registrino

un miglioramento negli ultimi anni, posizionino ancora l'Italia agli ultimi posti tra i Paesi sviluppati in quanto a percezione della corruzione.

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 76/2021 (cosiddetto 'Semplificazioni') ha riformato l'abuso d'ufficio, uno dei reati più diffusi, restringendone il campo di applicazione. Il Governo, poi, non ha ancora recepito la Direttiva Europea n. 1937 del 2019, che rappresenta un passo importante nel rafforzamento dell'istituto del whistleblowing sulle violazioni del diritto dell'Unione e della tutela dei segnalanti da ritorsioni. Sono segnali in controtendenza rispetto al contrasto alla corruzione, che mostrano la scarsa attenzione della politica verso la lotta al malaffare, che andrebbe, invece, rafforzata, non fosse altro che per una sana gestione delle ingenti risorse del Piano di ripresa e resilienza, che inevitabilmente stanno attirando gli appetiti criminali.

Il 26 novembre 2021 il Consiglio dell'Ocse ha approvato una [Raccomandazione anticorruzione](#) che contiene nuove misure per rafforzare gli sforzi per prevenire, individuare e indagare sulla corruzione internazionale, aggiornando la precedente del 2009. In una economia ormai globalizzata, solo la cooperazione tra i Paesi renderà possibile contrastare i fenomeni corruttivi transnazionali.

Molto c'è da fare e da parte mia, ritengo che non sia possibile abbassare la soglia di attenzione sulla corruzione. 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, in attesa che questo lavoro sia preso in carico direttamente dall'Anac, che può meglio valorizzarne il contenuto informativo, ora che i dati sono più facilmente riutilizzabili a partire dalla piattaforma informatizzata per la predisposizione dei Ptpct.

In un'ottica di piena condivisione, la [tabella contenente i dati delle relazioni di ciascun ente](#) e i [prospetti riepilogativi annuali per comparto e territorio](#)¹, utilizzati per la predisposizione del presente Rapporto, possono essere consultati e scaricati dal web, a titolo completamente gratuito.

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 2020

- *Gli enti pubblici monitorati dall'Osservatorio, che hanno redatto la relazione annuale sulla prevenzione della corruzione secondo le prescrizioni dell'Anac, sono 524 su 535 (98%).*
- *Relativamente al personale, il monitoraggio ha riguardato il 71% 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 6,6% del personale dipendente, con una quota rilevante nel Ssn (20%), in cui è inclusa la dirigenza medica.*
- *Le misure di prevenzione della corruzione hanno risentito nel 2020 della emergenza pandemica, mostrando un generale arretramento rispetto al 2019.*
- *Il 23% degli enti ha cambiato dal 1° gennaio 2020 il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.*
- *L'87% degli enti ha verificato la sostenibilità di tutte le misure obbligatorie (generali) e ulteriori (specifiche) contenute nel Ptpc, mentre il 79% 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 4% riscontra anomalie nell'acquisizione e progressione del personale (concorsi) e il 6% nell'affidamento di lavori, servizi e forniture (appalti).*
- *Ogni ente pubblico ha ricevuto mediamente 2,1 accessi civici 'semplici', per chiedere la pubblicazione in 'Amministrazione trasparente' di contenuti obbligatori che erano stati omessi e 13,8 accessi civici 'generalizzati', per richiedere dati e documenti posseduti dalle amministrazioni (Foia).*
- *L'88% degli enti dispone nel 2020 di un Registro degli accessi e il 35% ha un contatore delle visite alla sezione 'Amministrazione trasparente'.*
- *L'83% delle amministrazioni pubbliche ha erogato formazione in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione al proprio personale (era il 91% nel 2019). Solo il 10% si è rivolta alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, mentre il 47% ha fatto ricorso a soggetti privati.*
- *Sono 3,3 ogni mille i dipendenti che hanno mutato il loro incarico come misura di prevenzione della corruzione (erano 11,4 nel 2019).*
- *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 60% per le verifiche sulla incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali ex dlgs 39/2013, mentre la stragrande maggioranza (86%) ha definito una procedura per conferire o autorizzare incarichi esterni ai dipendenti ex dlgs 165/2001.*

- *Il 59% 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 0,6 denunce (in lieve diminuzione rispetto allo scorso anno).*
- *L'84% 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 1 ogni mille dipendenti e i procedimenti disciplinari per violazione del codice di comportamento sono stati 3.534 (1,5 ogni mille dipendenti), poco più della metà dello scorso anno.*
- *L'avvio di procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti ha riguardato 1.601 casi (0,7 per mille).*
- *I procedimenti disciplinari per fatti penalmente per reati relativi ad eventi corruttivi sono stati 701, erano 894 nel 2019.*
- *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 2020, l'Italia si è piazzata al 52° posto nella graduatoria mondiale che comprende 180 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, pur avendo recuperato 11 punti dal 2012. 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 2019, 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. L'Italia, peraltro, non ha ancora recepito la Direttiva Europea n. 1937 del 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, un ulteriore segnale della scarsa attenzione della politica alla lotta al malaffare. 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 2021, «*la corruzione è di per sé un fenomeno in larga parte sfuggente e sommerso, per il quale è difficile individuare una definizione condivisa e in grado di cogliere la natura multidimensionale di una "pratica sociale" influenzata da mutevoli assetti regolativi e sistemi di valori*».

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 2020 e il confronto con gli anni precedenti.

TAVOLA 1 – MONITORAGGIO SULLA CORRUZIONE NELLA PA PER COMPARTO

Anni 2016-2020, numero di enti e percentuale di copertura

Comparti	2016			2017			2018			2019			2020		
	Rispondenti	Monitorate	%												
Amm.ni Centrali	22	23	96	23	23	100	23	23	100	23	23	100	24	24	100
Scuola	17	20	85	18	20	90	17	20	85	14	20	70	16	20	80
Università	65	66	98	66	66	100	66	66	100	65	66	98	65	66	98
Enti di Ricerca	17	20	85	19	20	95	19	20	95	18	20	90	20	20	100
Regioni	19	20	95	19	20	95	20	20	100	19	20	95	20	20	100
Province/Città Metrop.	102	106	96	101	102	99	102	102	100	101	102	99	101	102	99
Comuni	108	108	100	108	108	100	106	108	98	107	108	99	106	108	98
Asl	119	121	98	99	101	98	101	101	100	100	101	99	98	99	99
Az.Ospedaliere/Irccs	70	74	95	74	75	99	74	75	99	74	75	99	74	76	97
Totale	539	558	97	527	535	99	528	535	99	521	535	97	524	535	98

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Sono 524 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 e risalire al 98% nel 2020. Nell'ultimo anno la copertura è risultata totale per le Amministrazioni centrali monitorate (Presidenza del Consiglio, Ministeri, Agenzie fiscali, Inps, Inail, Autorità indipendenti), per gli Enti pubblici di ricerca e le Regioni.

Particolarmente critica è la situazione nel comparto Scuola, in cui l'attività di prevenzione della corruzione è stata avviata solo nel 2016 - 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 Liguria¹⁵, Lazio e Puglia e dell'intendenza scolastica di Trento.

Non è stata, poi, pubblicata la relazione dell'Università di Camerino e, tra gli enti territoriali, risultano assenti la provincia di Terni¹⁶, i comuni di Rieti e Chieti, la Asp

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 dicembre 2021. 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.

¹⁵ In risposta all'accesso civico del 13 giugno 2021 è stato comunicato che la relazione era pubblicata, ma è tuttavia irreperibile.

¹⁶ Il [link alla Relazione 2020](#) dà un messaggio di errore.

di Reggio Calabria¹⁷, l'Azienda ospedaliera Ifo di Roma e l'Irccs Istituto nazionale di riposo e cura per anziani di Ancona. Per quattro di essi si tratta del secondo anno consecutivo di assenza della Relazione.

Tra i 405 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 (95%) 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.

Negli ultimi due anni, 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 51 enti, il 9,7% dei rispondenti, 20 in più del 2019)¹⁸.

Il termine ultimo di pubblicazione per l'anno 2020 era il 31 marzo 2021, in deroga al termine ordinario del 31 gennaio per l'emergenza epidemiologica. Il download dei dati ai fini del monitoraggio si è protratto fino alla fine di maggio. Nei primi giorni di giugno sono state inviate 34 istanze di accesso civico 'semplice' (ex art. 5 comma 1, Dlgs 33/2013), 9 in meno dello scorso anno, per richiedere la pubblicazione del documento eventualmente mancante. In 18 casi si è ricevuta risposta positiva o, comunque, la pubblicazione della relazione. Trascorsi 30 giorni senza risposta alcuna, sono state presentate 16 istanze di riesame (ex art. 5 comma 7, Dlgs 33/2013), di cui 7 hanno avuto esito positivo.

Salvo i casi in cui le richieste sono state completamente ignorate¹⁹, il grado di collaborazione ricevuto è certamente buono, anche in considerazione del fatto che molte amministrazioni hanno risposto nel giro di pochissimi giorni dal

¹⁷ La Asp di Reggio Calabria è stata sciolta per infiltrazioni mafiose nel 2019 e, al termine del periodo di commissariamento prefettizio previsto, a marzo 2021 è stata affidata ad un Commissario ad acta. La pagina 'Amministrazione trasparente' del sito internet presenta gravi lacune.

¹⁸ Dopo aver completato l'inserimento dei dati nei moduli Anagrafica, Piano Triennale e Monitoraggio Attuazione, è possibile scaricare un documento in formato word contenente la bozza della Relazione Annuale che il RPCT è tenuto ad elaborare ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge 190/2012. Tale documento, realizzato a partire dalle informazioni inserite nei suddetti moduli, potrà essere utilizzato ai fini della pubblicazione della Relazione Annuale in alternativa a quello in formato Excel, come specificato nel comunicato del Presidente dell'Autorità del 13 novembre 2020. È opportuno precisare che, sebbene il documento sia modificabile in ogni sua parte, il RPCT non deve alterare i dati inseriti. Il RPCT può solamente integrare il contenuto inserendo ulteriori informazioni nelle apposite note previste alla fine di ogni paragrafo e migliorare la formattazione e la presentazione del documento, aggiornando il relativo sommario, senza tuttavia cambiare il contenuto sostanziale della Relazione. La parte della Relazione generata direttamente dalla piattaforma ANAC risente necessariamente della rigida strutturazione delle domande previste e delle possibili casistiche chiuse di risposta che, a volte, non consentono di rappresentare appieno la situazione concreta.

¹⁹ Il combinato disposto degli articoli 46 e 47 comma 1-bis del decreto legislativo 33/2013, modificati dalla Legge di Bilancio 2021 (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.

ricepimento 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	6	1	5	2	3
Università	1	0	1	0	1
Enti di Ricerca	3	1	2	2	0
Regioni	0	0	0	0	0
Province/Città Metrop.	6	5	1	1	0
Comuni	7	5	2	0	2
Asl	6	3	3	2	1
Az.Ospedaliere/Irccs	5	3	2	0	2
Totale	34	18	16	7	9

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nelle amministrazioni monitorate dall'Osservatorio lavorano 2,4 milioni di dipendenti²⁰, il 71% del totale dei dipendenti pubblici²¹ (erano il 64% nell'edizione 2019).

TAVOLA 3 - MONITORAGGIO SULLA CORRUZIONE NELLA PA 2020 E CONTO ANNUALE 2019 RGS SUI DIPENDENTI PUBBLICI PER COMPARTO

Numero dipendenti e percentuale di copertura

Comparti	Monitoraggio 2020	Conto Annuale Rgs 2019	% copertura
Amm.ni Centrali	662.402	811.341	82
Scuola	796.986	1.168.712	68
Università	49.428	107.455	46
Enti di Ricerca	23.619	26.997	87
Regioni e Autonomie locali	233.464	537.699	43
Servizio Sanitario Nazionale	609.618	682.404	89
Totale	2.375.517	3.334.609	71

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

Al di là dello sfasamento temporale rispetto ai dati della Rgs, il grado di copertura è minore per le Regioni e Autonomie locali (43%), in cui sono ricompresi (ma non monitorati) i quasi 8.000 comuni non capoluogo di provincia, le Camere di Commercio, le Comunità montane, ecc.. Nelle Università (46%) nel monitoraggio

²⁰ 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. Per le amministrazioni che hanno utilizzato il questionario automatizzato Anac, che riporta il solo numero dei dirigenti, l'informazione è stata integrata, laddove possibile, con il Conto annuale del personale 2020, pubblicato in Amministrazione trasparente → Personale → Dotazione organica.

²¹ Il [Sistema COnoscitivo del personale \(Sico\)](#) della Ragioneria Generale dello Stato pubblica il Conto annuale dei dipendenti pubblici, aggiornato al 2019. Sono stati considerati sia i dipendenti a tempo indeterminato al 31 dicembre sia i dipendenti a tempo determinato espressi in unità annuali.

non sono conteggiati i docenti e i ricercatori (personale non contrattualizzato)²². Per il comparto Scuola (68%), pesano soprattutto le assenze di Lazio, Liguria e Puglia (286 mila dipendenti nel 2018). Per il Ssn, un comparto particolarmente critico per gli aspetti legati alla corruzione, la copertura è dell'89%. Tra le Amministrazioni centrali (82%) 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.

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 circa 300 mila dipendenti²³ (di cui circa 25 mila civili) e il Ministero degli Interni, con 151 mila dipendenti (di cui circa 98 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 12.647 dipendenti (di cui 978 dirigenti), quanti ne hanno Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino, Veneto presi insieme.

Le Province e Città metropolitane contano nel loro complesso circa 42 mila dipendenti, di cui mille dirigenti. Il numero si è considerevolmente ridotto negli ultimi anni (mille nel solo 2020), 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*²⁴.

Tra i Comuni è Roma Capitale - con 23.139 dipendenti (circa 350 in meno del 2019), di cui 170 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 5 mila unità.

Il numero di Asl si è ridotto negli anni da 135 a 99 a seguito di alcune operazioni di accorpamento²⁵. La più grande è l'unica rimasta in Sardegna, con oltre 15.000 dipendenti, di cui 3.602 dirigenti, inclusi i medici.

Le Aziende ospedaliere considerate sono quelle non universitarie o collegate alle

²² Molte Università indicano al fianco dei dirigenti anche i docenti e ricercatori, che sono in numero di 48.063. Considerando anche questi ultimi la percentuale di copertura sale al 91%.

²³ Rispetto al 2019 dovrebbero essere stati inclusi anche i Carabinieri, che sono circa 110 mila.

²⁴ Dal 1° gennaio 2019, con [Legge regionale n. 20/2016](#) il Friuli Venezia Giulia (regione a statuto speciale) ha abolito le proprie province.

²⁵ Nel 2020 le Asl di Gorizia, Udine e Gemona sono state assorbite in un'unica Asl denominata Friuli centrale, causando la riduzione di ulteriori 2 unità.

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 ospedaliere²⁶ su 76 complessive²⁷. Quello di maggiori dimensioni è gli Spedali Civili di Brescia, con quasi 7 mila dipendenti, di cui oltre mille tra dirigenti e medici.

Nel complesso, il SSN ha mostrato un sensibile aumento del numero di dipendenti, passati da 591 mila del 2019 a circa 610 mila nel 2020. Ciò non desta meraviglia, in considerazione dello sforzo straordinario che hanno dovuto sostenere le strutture sanitarie per la gestione della pandemia. Permangono, tuttavia, le criticità in alcuni settori, dovute ai tagli di personale operati negli ultimi anni, che mettono a serio rischio il regolare svolgimento dell'attività sanitaria.

Il più grande ateneo italiano è La Sapienza di Roma (3.600 dipendenti, al quale si aggiungono 3.342 docenti, ricercatori e dirigenti medici²⁸), mentre tra gli Enti pubblici di ricerca prevale di gran lunga per dimensioni il Cnr, con 8.494 dipendenti sparsi tra gli oltre 100 Istituti e laboratori di ricerca dislocati su tutto il territorio nazionale.

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

Anno 2020, numero dipendenti

Comparti	Dirigenti	Non dirigenti	Totale	% Dirigenti
Amm.ni Centrali	22.982	639.420	662.402	3,5
Scuola	6.233	790.753	796.986	0,8
Università	369	49.059	49.428	0,7
Enti di Ricerca	232	23.387	23.619	1,0
Regioni e Autonomie locali	5.704	227.760	233.464	2,4
Servizio Sanitario Nazionale	120.590	489.028	609.618	19,8
Totale	156.110	2.219.407	2.375.517	6,6

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

I dirigenti rappresentano il 6,6% del personale dipendente (era il 6,8% nel 2019), con una quota rilevante nel Ssn (19,8%), in cui è considerata anche la dirigenza medica.

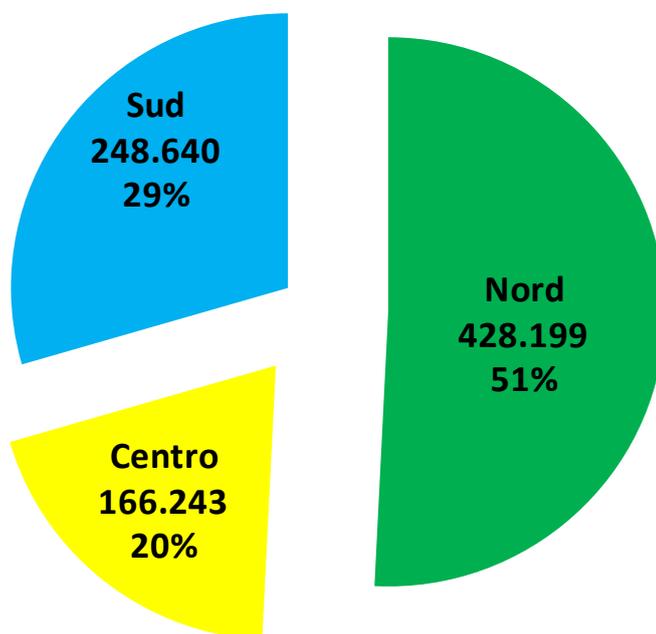
²⁶ La maggior parte di esse assumono la denominazione di Azienda Socio Sanitaria Territoriale (Asst).

²⁷ 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.

²⁸ Non tutte le 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).

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

Anno 2020, numero dipendenti e valori percentuali

*Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA*

Negli enti territoriali monitorati (Regioni, Province/Città metropolitane, Comuni, Asl, Aziende ospedaliere/Irccs) sono presenti 843 mila dipendenti (quasi 2 mila in meno rispetto al 2019), di cui il 51% al Nord, il 20% al Centro e il 29% al Sud.

Il Responsabile anticorruzione e trasparenza e il Questionario

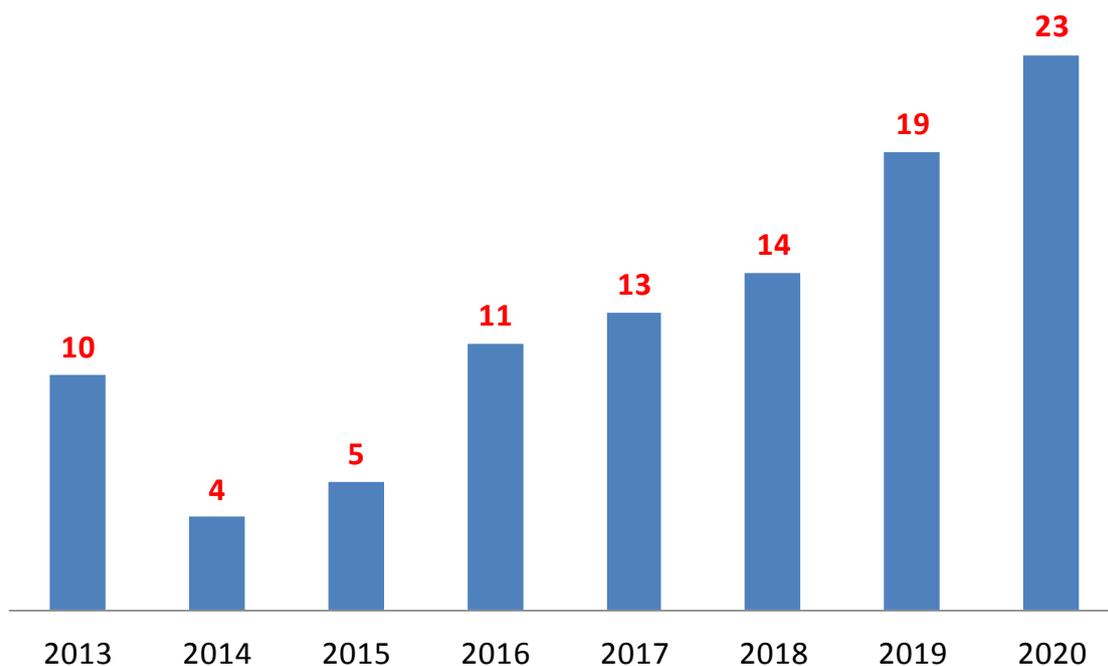
Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct) è una figura istituita dalla Legge 190/2012 (art. 1, comma 7) e successivamente modificata dal Dlgs 97/2016 (art. 41), entrato in vigore alla fine del 2017, che ha riunito in un'unica figura il Responsabile della prevenzione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

Sono 21 (4%) le Amministrazioni che ancora non si sono uniformate alla normativa e mantengono due distinte figure (erano 26 lo scorso anno); particolarmente in ritardo sono i Comuni (7 casi) e le Asl (6 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 vincolato²⁹.

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

Anni 2013-2020, valori percentuali



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Sono ancora 53 (10%) i Rpct originariamente nominati nel 2013, mentre 125 (23%) sono quelli che hanno assunto l'incarico a partire dal 1° gennaio 2020³⁰. Considerando l'andamento degli ultimi anni, si può ipotizzare che a regime l'incarico possa durare mediamente 4-5 anni.

²⁹ 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.

³⁰ Alcuni di essi sono stati incaricati nel 2021.

Il ruolo principale che il legislatore ha assegnato al Rpct³¹ 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 excel³² 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

³¹ 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.

³² 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 RPCT assomma su di sé numerose responsabilità e l'attività viene svolta in aggiunta alle funzioni di Direttore generale. Ciò, 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 programmatici, non può non manifestare alcune criticità, con riferimento alla concentrazione di funzioni diverse. Un altro 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].

Alle criticità maggiormente ricorrenti nel 2020 si è aggiunta la gestione della emergenza sanitaria che ha stravolto l'organizzazione non solo delle strutture sanitarie, ma di tutte le amministrazioni, con inevitabili ricadute anche nella gestione della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

L'esplosione e la diffusione della pandemia COVID-19 hanno indotto repentini cambiamenti nella maniera di operare dell'organizzazione: le diverse fasi dell'emergenza – ancora in atto al momento della redazione della presente relazione – e le relative misure di gestione in continua successione hanno richiesto e richiedono incessanti sforzi di adattamento e di rimodulazione delle attività dell'RPCT e dei Referenti. [Università Federico II di Napoli].

Uno dei temi sovente evidenziato, anche negli scorsi anni, 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.

All'ampiezza d'azione e all'ampiezza e molteplicità delle attività da effettuare da parte del RPC a fronte di un volume notevole di disposizioni e norme inerenti i diversi molteplici articolati settori dell'Azienda Sanitaria, si aggiungono tutte le difficoltà dovute all'assenza di risorse e di personale dedicato. Permangono inoltre le criticità non risolte relative alla necessità di coordinare gli impegni con le attività di responsabilità e direzione della struttura di appartenenza con l'incarico di RPC cui si aggiunge, come accennato, l'assenza di personale dedicato alla funzione a fronte di adempimenti, compiti e attività, come noto, complesse, estremamente articolate e diversificate e comunque via via sempre più onerose anche in termini di tempo lavorativo dedicato e da dedicarsi in previsione dei continui "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].

Il Responsabile è innanzitutto Direttore generale; inoltre, in mancanza di più figure dirigenziali, ha assunto anche il ruolo di Responsabile per la transizione al digitale ai sensi dell'art. 17, comma 1-sexies del D.Lg.s n. 82/2005 a partire dal 5 agosto 2020 e di Responsabile della protezione dati ai sensi dell'art. 37 del Regolamento UE 2016/679 a far data dal 26 ottobre 2020 [Università di Potenza].

...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].

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

Il Segretario Generale – RPCT ha constatato l permanere di una scarsa attenzione riservata dal sistema amministrativo/politico dell'ente all'importanza dell'attuazione del PTPC. Probabilmente tale sistema non ha ancora maturato l'opportuna consapevolezza dell'importanza della materia nonostante quanto fatto per conseguire diversamente l'obiettivo richiesto. [Comune di Novara].

Altri fattori limitanti sono rinvenibili nel fatto che il Gruppo di supporto è stato più volte modificato per l'abbandono di alcuni componenti e nella difficoltà a reperire sostituti, in quanto tutti gli interpellati non offrono la collaborazione adducendo gravosità degli altri incarichi, difficilmente contestabile attese le gravi carenze di organico di cui soffre il Ministero. [Ministero dell'agricoltura e delle politiche forestali].

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.

L'attività di prevenzione della corruzione viene spesso vista come un mero adempimento burocratico, in capo ad enti già gravati da scarsità di risorse e non come una opportunità di miglioramento della qualità dell'amministrazione.

A tali difficoltà spesso se ne associano 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 di risorse, strumentali, finanziarie e di personale - oltretutto, per quanto riguarda in particolare l'anno 2020, dalla necessità di affrontare le situazioni emergenziali connesse alla pandemia in atto - rendono complessa e difficoltosa finanche la gestione dell'attività ordinaria e questa difficoltà alimenta la percezione del sistema di prevenzione nonché degli obblighi di pubblicazione previsti dal "decreto trasparenza", 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].*

Alcune criticità strutturali del ruolo di RPCT sono presenti e da sempre e costituiscono un serio ostacolo al miglioramento delle politiche di prevenzione della corruzione nella P.A. Ci si riferisce, in primo luogo alla necessità, avvertita come sempre più impellente anno dopo anno, di un intervento del legislatore che disponga che per il ruolo di RPCT sia assegnato un dirigente con incarico esclusivo, al quale vengano garantite maggiori risorse umane e strumentali per lo svolgimento di compiti che non possono essere efficacemente svolti come meri compiti aggiuntivi all'incarico principale. Tali modifiche normative dovrebbero essere accompagnate anche alla previsione di maggiori e meglio definite responsabilità da parte dei dirigenti in caso di mancata osservanza dei contenuti del Piano. [Asl Genova].

E' convinzione diffusa che l'applicazione delle misure abbia un impatto organizzativo negativo e sottragga energie da destinare ad altre priorità immediatamente operative e non sia invece completamente integrata con l'attività gestionale delle strutture organizzative e con gli altri documenti di programmazione. [Provincia di Mantova].

L'impulso propositivo si scontra spesso con lo scarso interesse della parte politica e le resistenze dei dipendenti che, in alcuni casi, percepiscono le richieste di cambiamento come fonte di nuovi e

maggiori oneri a loro carico. In questo contesto la difficoltà consiste nel superare "l'isolamento" del RPC nel tentativo di costruire una squadra che abbia come unico obiettivo la lotta alla corruzione; rispetto ai primi anni comunque si coglie maggiore interesse e comprensione delle tematiche proposte, anche grazie alla formazione. [Comune di Olbia].

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

Le peculiari caratteristiche di questa amministrazione, che si articola in 476 istituzioni scolastiche e 2955 sedi scolastiche, rappresentano un ulteriore ostacolo sotto il profilo dell'elevato numero di interlocutori con i quali l'RPCT deve rapportarsi nella sua attività di raccolta dati e verifica circa l'efficacia e il rispetto delle misure di prevenzione previste. [Ufficio scolastico regionale Toscana].

Si ribadisce l'utilità di una orientante definizione sintetica nazionale adeguata al sistema scolastico, considerato nelle sue svariate e specifiche procedure. Necessitano risorse e la predisposizione di adeguati pacchetti formativi per un consistente numero di operatori, almeno relativamente ai referenti e responsabili che si è chiesto alle scuole di individuare. [Ufficio scolastico regionale Sardegna].

Il RPCT in una Università statale ha minore incisività relativamente all'attività di professori e ricercatori. [Università Normale di Pisa].

La situazione emergenziale del 2020 ha accentuato le difficoltà già presenti in relazione alla raccolta dei dati e alla relativa pubblicazione in trasparenza, criticità legate a diversi fattori, quali la circostanza che molti dati non sono ricavabili da flussi informatici automatici, ma devono essere rielaborati per poter essere correttamente pubblicati, la generale complessità del contesto universitario, la presenza dei diversi regimi giuridici del personale e delle relative relazioni gerarchiche. [Università di Modena e Reggio Emilia].

Anche nell'anno 2020 il protrarsi della fase di riordino delle Province, ad oggi non completata, ha reso difficoltosa la pianificazione e la conseguente programmazione di misure ed attività. Il protrarsi dell'incertezza istituzionale, le connesse difficoltà finanziarie e le pesanti riduzioni della dotazione organica che hanno interessato in questi anni le Province, non permettono di intraprendere particolari iniziative programmatiche, che si ritiene opportuno rinviare ad un momento di maggiore certezza [Provincia di Bergamo].

Alcune misure, in particolare quelle di pianificazione annuale e di audit interno volto 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 una formazione trasversale e diffusa volta a creare un contesto anche culturale orientato alla trasparenza e alla legalità e a favorire un maggiore coinvolgimento delle strutture... [Provincia di Perugia].

Poiché il concetto di anticorruzione è assimilato a quello di buon andamento, tale impostazione dovrebbe essere rivista e seguire il modello di responsabilità previsto per la privacy dal GDPR, con responsabilità dirette in capo all'organo di indirizzo politico per assicurare nell'Ente un forte mandato da parte della Direzione strategica sui temi di anticorruzione e trasparenza, garantendo un fattivo supporto maggiore. Inoltre, altra criticità risulta essere rappresentata dal fatto che il RPCT non riesce sempre ad avere una piena e completa indipendenza e autonomia in quanto comunque di nomina dell'organo di vertice dell'Azienda; infine, sarebbe auspicabile individuare organizzativamente/normativamente l'ufficio di supporto, rafforzandolo adeguatamente, viste le competenze/responsabilità dirette attribuite al RPCT. [Asl Sardegna].

I medesimi aspetti critici già in precedenza evidenziati rispetto all'attuazione del PTPCT, si riflettono nei confronti del ruolo stesso del RPCT, anche a motivo della contemporanea presenza di funzioni amministrative, tecniche e sanitarie. Inoltre è fondamentale proseguire ad ampliare il

clima di sensibilizzazione e consapevolezza, anche ai fini di perfezionare e consolidare le varie attività, che non possono prescindere dalla effettiva collaborazione di tutti gli attori coinvolti. [Azienda socio-sanitaria territoriale Valle Olona].

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

Scarsa disponibilità di risorse umane dedicate e strumenti informatici per informatizzare i flussi da pubblicare e le procedure sia in materia di anticorruzione che trasparenza ... In particolare 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].

La diversità dei sistemi informatici, degli applicativi gestionali e delle regolamentazioni ha comportato e comporta tuttora difficoltà nella unificazione e omogeneizzazione, nonché della tempestiva conoscenza dei dati e dei documenti fondamentali e propedeutici al ruolo del Rpct. [Ospedale SS. Paolo e Carlo Milano].

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

Tra i fattori di ostacolo ad una completa attuazione della politica anticorruzione, di sicuro rilievo è l'impostazione della rilevazione dei rischi e del rispetto delle misure che sono vissute senza un'effettiva percezione dell'utilità delle stesse. Ci si attende che la prevenzione del rischio sia più basata sulla etica soggettiva del singolo funzionario piuttosto che dettata da una congerie di prescrizioni e precetti esogeni dalla percezione personale. Ciò rende necessaria una maggiore formazione sui temi etici dei comportamenti dei lavoratori impegnati nei processi a rischio oltre che sui valori aziendali che dovrebbero guidare l'azione dell'Amministrazione, che al momento sfuggono alla ratio normativa. [Comune di Viterbo].

Persistono criticità dovute ai seguenti fattori: 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 Anticorruzione, Trasparenza e Controllo successivo atti composto da un unico dipendente (funzionario di categoria D), quindi criticità dovute a esiguità di personale; 3) carezza di un datawarehouse dove poter reperire tutti gli atti e carezza di un software di gestione dedicato che funga anche da banca dati. [Comune di Forlì-Cesena].

Un aspetto critico è la mancanza di fondi per proseguire nella formazione specifica delle professionalità interne che dovrebbero supportare il RPCT. Inoltre, l'elevato numero di adempimenti che dovranno essere richiesti alle scuole per prevenire l'esposizione ai fenomeni di corruzione renderà particolarmente gravosa l'attuazione del PTPC sia per le scuole in cui è presente il Dirigente scolastico e/o il DSGA in reggenza, sia per le scuole dotate di un numero di Assistenti amministrativi in servizio effettivo. Inoltre, tutte le scuole sono già fortemente oberate di numerosi adempimenti amministrativi-contabili che devono porre in essere con risorse umane e finanziarie fortemente inadeguate rispetto ai carichi di lavoro e con supporti informativi inadeguati. [Ufficio scolastico regionale Veneto].

L'attività di coordinamento del RPCT va posta in relazione con la complessità della struttura amministrativa regionale, discendente dai numerosi compiti istituzionali assegnati in virtù dello Statuto Speciale. Al riguardo, va evidenziata la persistente carezza di strumenti informatici atti ad assicurare il costante collegamento con i numerosi Referenti (in atto 57) nonché la strutturazione di flussi informativi adeguati all'ingente quantità di dati da gestire e monitorare. [Regione Sicilia].

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 Piano 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 RPCT**, 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 conseguenti ridotte capacità di controllo capillare delle attività. In questo quadro il RPCT, in quanto Segretario generale, può sì captare situazioni "sospette" mediante il controllo successivo sugli atti e in sede di controllo delle proposte di deliberazione degli organi di governo, ma, al di fuori di questi casi, le attività illecite o "corruttive" o di "maladministration" risultano comunque possibili, a fronte di modesti e poco efficaci strumenti di contrasto preventivo. Le misure più efficaci nel contrasto a condotte amministrative non regolari rimangono sempre quelle successive e repressive. [Comune di Potenza].*

*I fattori che potrebbero ostacolare l'azione di impulso e coordinamento del RPCT sono ravvisabili nella molteplicità delle funzioni al medesimo attribuite. Sicuramente, gli aspetti critici del ruolo del RPCT sono dati dal fatto che, a fronte degli annosi adempimenti, invero allo stesso, non vengono riconosciuti **poteri sanzionatori di portata immediata**. [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'azione di impulso e di coordinamento ha incontrato delle difficoltà legate a una sostanziale sfiducia nell'efficacia degli strumenti previsti dalla normativa per garantire la prevenzione del fenomeno corruttivo. Convinzione diffusa è che la prevenzione della corruzione e il rispetto degli obblighi di pubblicazione siano oneri del Responsabile e non di chi compie l'atto anche se gli obiettivi di performance ricomprendono adempimenti/misure in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione. [Policlinico di Bari].

Il fattore che ancora limita l'ottimizzazione del ruolo di impulso e coordinamento del RPCT è di carattere culturale. Innanzitutto, nonostante la disponibilità e collaborazione dimostrate, non è però ancora diffusa tra tutti i dirigenti la consapevolezza che la capacità di gestione del rischio corruzione debba essere uno skill manageriale proprio del ruolo stesso di dirigente, e che non è problema di competenza del solo Responsabile Anticorruzione e Trasparenza. [Regione Emilia Romagna].

Non mancano, tuttavia, segnali di ottimismo e di consapevolezza della rilevanza del ruolo...

È stata inoltre implementata, previa analisi da parte dell'Ufficio Unico, una piattaforma parallela ed integrativa rispetto a quella già utilizzata per il PEG ed esclusivamente dedicata alla materia "Anticorruzione e Trasparenza". Ampi margini di miglioramento potranno essere garantiti tuttavia solo tramite un approccio "etico", oltre che operativo, da parte degli uffici, soprattutto attraverso una formazione mirata che dovrà essere garantita prioritariamente nel 2021. Pur nella consapevolezza che un punto di partenza fondamentale è costituito dalla cultura della trasparenza e della semplificazione e standardizzazione dei processi amministrativi, l'argomento deve essere affrontato in termini sostanziali e non di mero adempimento, con i seguenti obiettivi: stimolare la piena transizione verso la modalità operativa digitale, con particolare riferimento al processo di integrazione ed interoperabilità tra i sistemi, i servizi e i dati dell'Ente; innalzare il livello di responsabilizzazione della struttura a garanzia della imparzialità dei processi decisionali; esaltare

un disegno educativo complessivo in una connotazione sociologica che coinvolga tutti i dipendenti in quanto cittadini e da estendere alla collettività come valore aggiunto. [Comune di Genova].

... o considerazioni a carattere filosofico

I problemi che di volta in volta si presentano vengono risolti ed archiviati nel bagaglio culturale di ogni dipendente. [Ospedale San Giovanni-Addolorata di Roma].

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 45 domande suddivise in 15 paragrafi.

La risposta alle domande 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 risposta³³.

Rispetto agli anni precedenti il questionario prevede un minor numero di domande, semplificando da un lato il lavoro del rispondente (Rpct), ma al tempo stesso provocando per alcune sezioni una perdita informativa.

Nella sezione 12, relativa ai procedimenti disciplinari e penali, è stato ad esempio eliminato il quesito riguardante le sanzioni relative a procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti, con indicazione del numero di licenziamenti, sospensioni dal servizio con privazione della retribuzione, multe, altro. In questi casi si è reso necessario espungere dal presente Rapporto la relativa tavola o figura.

³³ Lo spoglio dei circa 3.500 questionari complessivamente analizzati per il periodo 2015-2021 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.

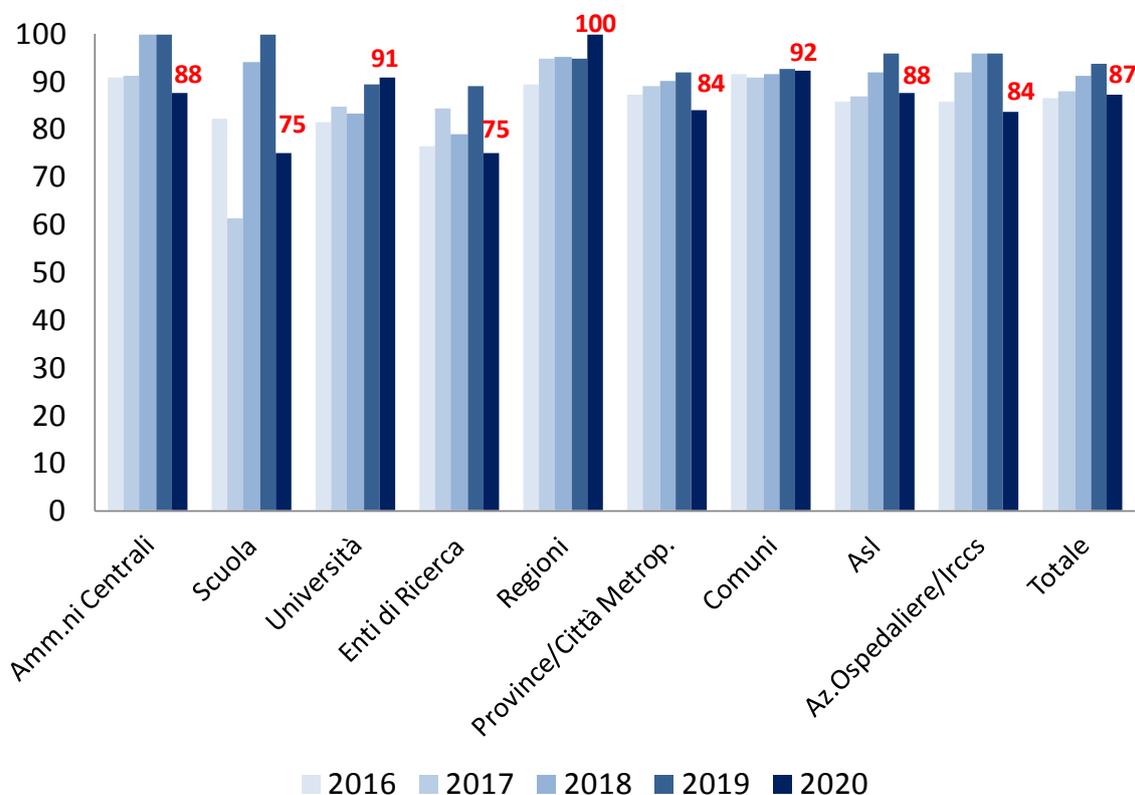
Gestione del rischio

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) è risultato crescente nel tempo fino al 2019 in quasi tutti i comparti.

Nel 2020, la verifica ha interessato l'87% delle amministrazioni (era il 94% nel 2019), con valori superiori alla media nelle Regioni (100%); Comuni (92%) e Università (91%).

Tra gli enti territoriali la percentuale è maggiore al Nord (91%), con il Sud (86%) e il Centro (84%), che nel 2020 hanno visto una maggiore riduzione delle verifiche.

FIGURA 3. AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CHE HANNO VERIFICATO LA SOSTENIBILITÀ DELLE MISURE PREVISTE DAL PTPC PER COMPARTO, Anni 2016-2020, 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%)³⁴ e la situazione è invariata rispetto al 2019. Tra i più 'virtuosi' gli Enti di Ricerca (95%), mentre in coda si trovano le Amministrazioni Centrali (58%). 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

³⁴ In 72 casi (17%) l'assenza di eventi corruttivi non coincide con quanto riportato nella sezione relativa ai 'Procedimenti disciplinari e penali' (si veda oltre). Tale anomalia è particolarmente rilevante per le Asl (32%). 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.

punto di osservazione del Rpct non sia sufficiente a mettere in evidenza quanto avviene all'interno degli enti sotto il profilo della corruzione.

Tra gli enti territoriali risultano maggiormente privi di eventi corruttivi il Nord (83%), seguito da Centro e Sud (entrambi 77%).

TAVOLA 5 – AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN CUI SI SONO VERIFICATI EVENTI CORRUTTIVI PER COMPARTO E AREA A RISCHIO DI CORRUZIONE, Anno 2020, valori percentuali

Aree a rischio corruzione	Amm.ni Centrali	Scuole	Univer-sità	Enti di ricerca	Regioni	Province/Città Metrop.	Comuni	Asl	Az.Ospedaliere /Irccs	Totale
Acquisizione e progressione del personale	13	19	6	5	10	1	5	4	0	4
Affidamento di lavori, servizi e forniture	8	0	3	0	15	4	8	5	7	6
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	8	6	3	0	5	4	4	3	0	3
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	21	6	2	0	15	3	7	3	1	5
Affari legali e contenzioso	4	0	0	0	0	0	0	0	3	1
Incarichi e nomine	4	19	0	0	0	2	1	1	3	2
Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	13	6	2	0	0	1	2	2	0	2
Aree di rischio ulteriori	25	0	5	0	10	4	8	6	14	8
Non si sono verificati eventi corruttivi	58	81	85	95	65	87	76	83	74	80

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

Tra le aree a rischio³⁵ la frequenza di eventi corruttivi per l'acquisizione e progressione del personale (4%), assume un certo rilievo solo tra gli Uffici scolastici regionali (Veneto, Calabria, Sicilia), le Amministrazioni Centrali (Economia, Interno, Difesa) e le Regioni (Lombardia, Sardegna) ed è completamente assente tra le Aziende ospedaliere e Irccs.

Anche il settore degli appalti fa registrare un modesto 6%, con valori superiori alla media per le Regioni (Lazio, Campania, Calabria), le Amministrazioni centrali (Difesa, Infrastrutture e trasporti) e i Comuni.

Tra le aree di rischio ulteriori (8%), una motivazione frequente è legata alla falsa attestazione di presenze dei dipendenti, i controlli, verifiche, ispezioni, sanzioni e, tra le Asl e Aziende ospedaliere, l'attività di libera professione intramuraria, la farmaceutica, le camere mortuarie.

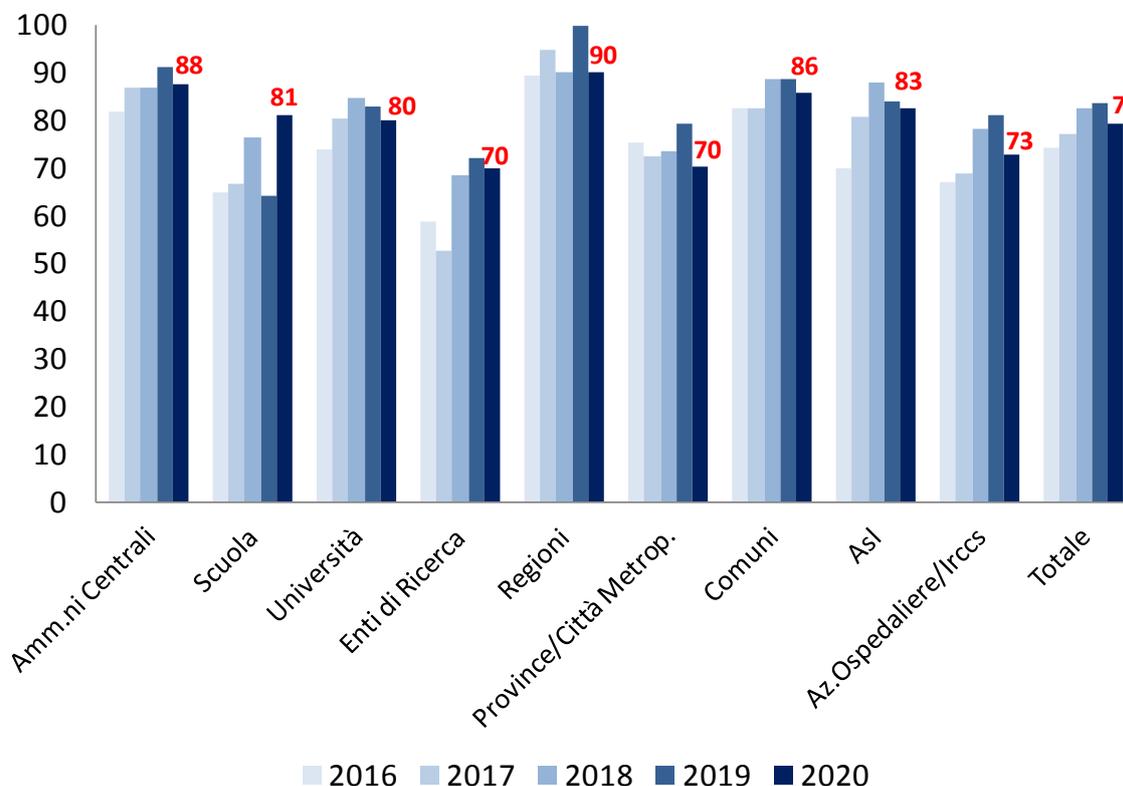
A Roma Capitale si sono riscontrati 57 eventi corruttivi, con 17 episodi di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario e 40 in aree di rischio ulteriori (di cui 12 nell'area controlli, verifiche, ispezioni, sanzioni e 4 nella pianificazione urbanistica). Con le dovute proporzioni dimensionali appare rilevante anche la situazione del Comune di Firenze con 11 eventi nell'area controlli, verifiche, ispezioni, sanzioni e l'Agenzia delle Entrate (8 casi).

³⁵ Nel questionario era possibile indicare anche più aree (risposta multipla).

Misure ulteriori oltre a quelle obbligatorie

La percentuale di amministrazioni pubbliche che hanno attuato misure specifiche aggiuntive rispetto a quelle obbligatorie è scesa nel 2020 al 79%, 4 punti meno del 2019.

FIGURA 4 - AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CHE HANNO ATTUATO MISURE SPECIFICHE AGGIUNTIVE PER COMPARTO, Anni 2016-2020, valori percentuali (*)



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

Il livello massimo si è registrato tra le Regioni (90%) e le Amministrazioni centrali (88%), mentre molto al di sotto della media gli Enti di Ricerca e le Province/Città metropolitane (entrambe 70%).

In ritardo il Sud (72%, 6 punti in meno del 2019), rispetto al Centro (80%) e al Nord (84%), anch'essi entrambi in flessione.

Il dettaglio delle misure specifiche messe in atto dalle amministrazioni, introdotto con il questionario 2019, non è più presente, non consentendo, quindi di approfondire ulteriormente le misure adottate.

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 definita³⁶. 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'³⁷ 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'Anac³⁸ e il Dipartimento della Funzione Pubblica³⁹, 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 73% degli enti ha informatizzato alla fine del 2020 il flusso che alimenta la sezione 'Amministrazione trasparente', un valore in calo di 2 punti rispetto al 2019⁴⁰.

³⁶ 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'.

³⁷ *“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).

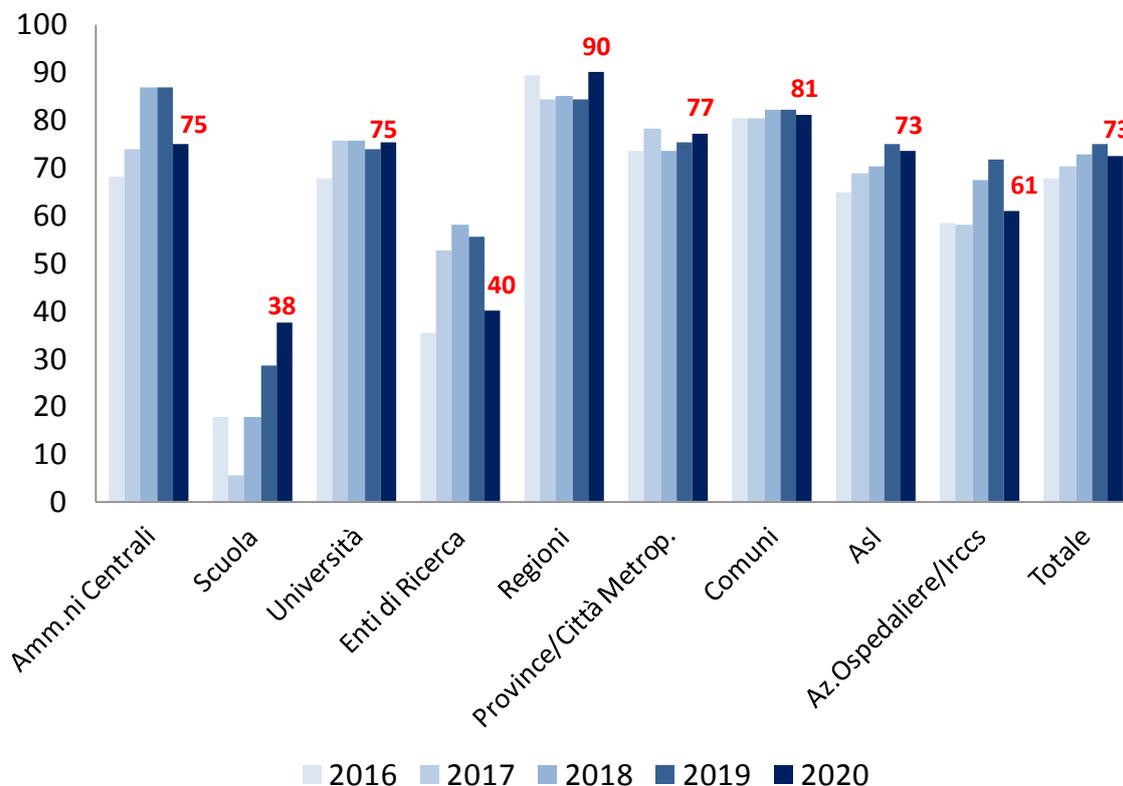
³⁸ Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato ([Determinazione Anac n. 1309 del 28 dicembre 2016](#)).

³⁹ [Circolare n. 2/2017](#) del Ministero per la semplificazione amministrativa e la pubblica amministrazione relativa all'attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato

⁴⁰ Alcuni enti passano da una risposta affermativa negli anni precedenti a una negativa nel 2020 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 2016-2020, 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 38% riduce la media complessiva.

La percentuale più alta di informatizzazione dei flussi si registra nelle nelle Regioni (90%), in controtendenza nel 2020. L'informatizzazione dei flussi è maggiore al Centro (83%) e al Nord (78%), mentre appare in ritardo al Sud (67%). 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.

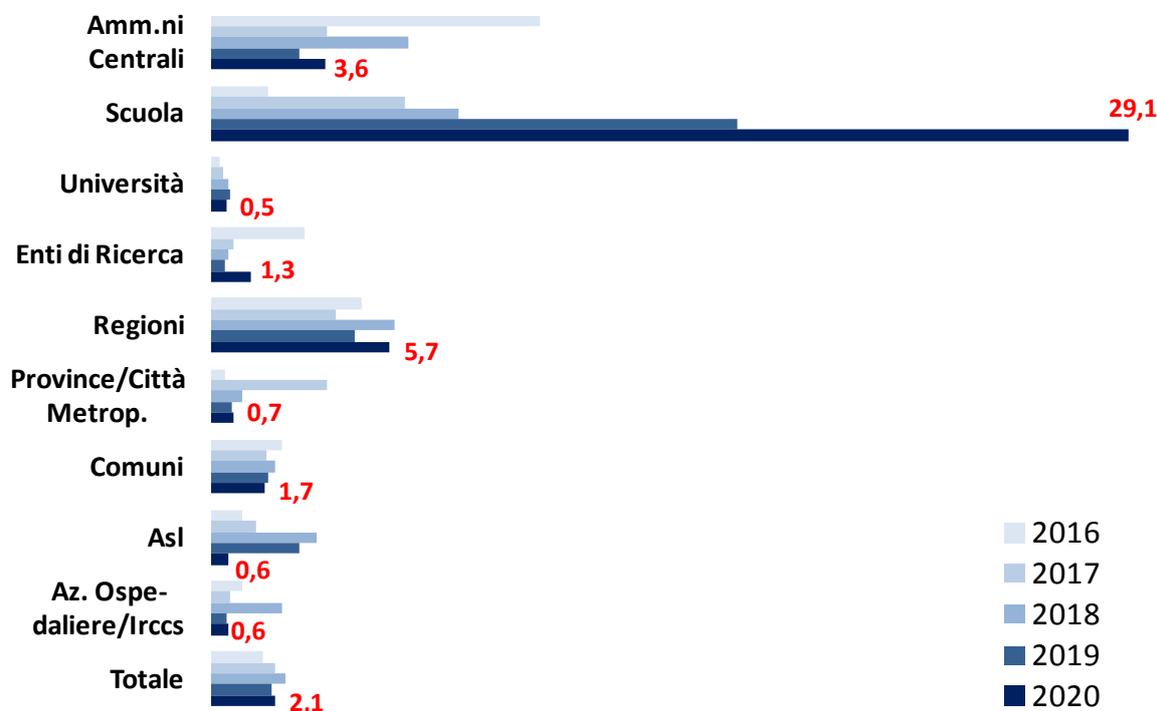
Ogni ente pubblico ha ricevuto nel 2020 mediamente 2,1 accessi civici semplici per chiedere la pubblicazione in 'Amministrazione trasparente' di contenuti che erano stati omessi⁴¹. Si tratta di un valore sostanzialmente in linea con gli anni precedenti (2 nel 2017; 2,4 nel 2018, 2 nel 2019).

Rispetto allo scorso anno il quesito, pur essendo formulato nello stesso modo, non chiedeva in modo esplicito di indicare il numero di richieste ricevute, cosicché circa il 5% delle Amministrazioni si è limitata a dichiarare di averne ricevute,

⁴¹ Non tutte le richieste pervenute erano strettamente classificabili come accessi civici e non tutte hanno dato luogo ad una integrazione delle informazioni pubblicate.

senza ulteriori specificazioni⁴². Ciò causa una imprecisione al ribasso sulla consistenza del fenomeno.

FIGURA 6 - NUMERO MEDIO DI ACCESSI CIVICI 'SEMPLICI' PER COMPARTO, Anni 2016-2020



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il maggior numero di accessi civici semplici è stato inoltrato nelle Scuole (29,1), con 203 richieste pervenute in Lombardia, 78 in Veneto e 64 in Sicilia. E' da ritenere che le richieste non siano state in prevalenza inviate all'Ufficio scolastico regionale, ma ai singoli istituti scolastici, ognuno dei quali ha il proprio sito internet con la sezione Amministrazione trasparente.

Sono 3,6 le richieste mediamente pervenute alle Amministrazioni centrali (2,8), con 14 all'Inps, 12 al Ministero dell'Istruzione e 11 a quello delle Infrastrutture e trasporti.

Nel comparto Regioni (5,7) spicca il Veneto (52 richieste), mentre tra le Province/Città metropolitane (0,7) ne sono state recapitate 44 alla Provincia di Lucca. Tra i Comuni⁴³ (1,7) si evidenziano Frosinone (44) e Caserta (17).

⁴² Manca, ad esempio il dato relativo al Ministero degli Interni, il quale è anche privo del [Registro degli accessi](#) (pagina in costruzione), che nel 2019 aveva ricevuto 9 richieste di accesso civico semplice e 79 di accesso civico generalizzato.

⁴³ Nella relazione del comune di Siracusa sono state indicate 516 richieste che hanno dato luogo a 355 adeguamenti nella pubblicazione dei dati. Tali numeri non hanno trovato riscontro nel registro degli accessi, in cui sono indicate 375 richieste totali, quasi tutte ex Legge 241/1990 (accesso documentale) e solo 1 accesso civico semplice.

Nella relazione del comune di Benevento sono state indicate 124 richieste. Tali numeri non hanno trovato riscontro nel registro degli accessi, in cui sono indicati 43 richieste totali, quasi tutte ex Legge 241/1990 (accesso documentale) e solo 3 riconducibili all'accesso civico semplice.

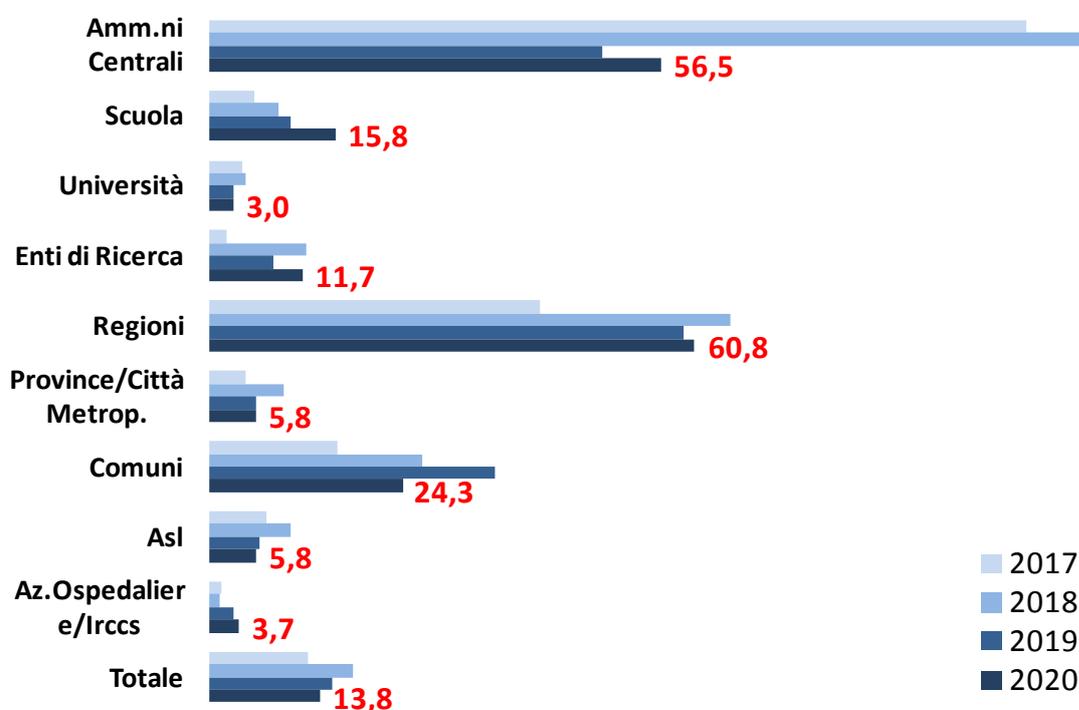
In contrazione anche il numero medio di richieste pervenute al Servizio Sanitario Nazionale e nelle Aziende ospedaliere/Irccs (0,6 per entrambi).

Tra gli enti territoriali si registrano 2,1 richieste al Centro, 1 al Nord e 0,9 al Sud.

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 pubblico⁴⁴. Il processo è ancora in evoluzione e necessita di ulteriori assestamenti e raffinamenti⁴⁵.

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

Anni 2017-2020



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

In entrambi i casi, il numero di accessi civici semplici indicati nella relazione non è stato preso in considerazione, ritenendolo un errore di compilazione del questionario.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.

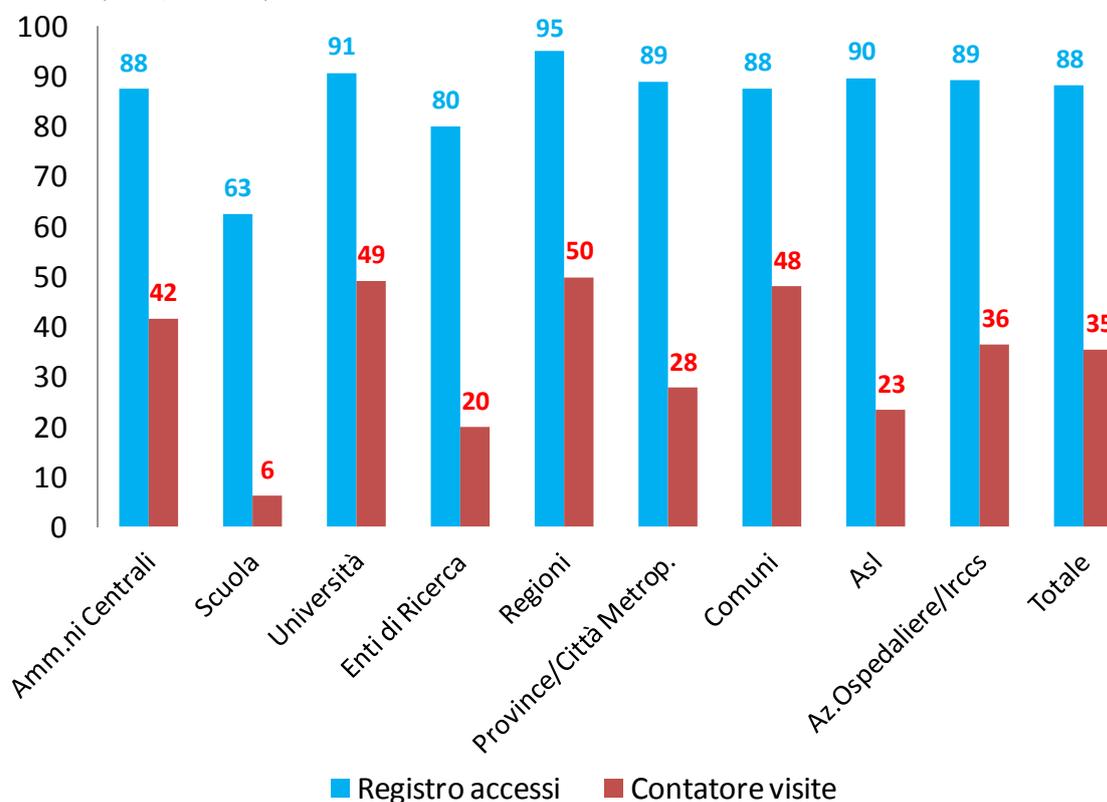
Nel 2020, ogni ente ha ricevuto in media 13,8 richieste, 1,6 in meno rispetto al 2019. Anche per l'accesso civico generalizzato valgono le stesse considerazioni svolte per quello semplice, in ordine alla modifica al quesito che ha causato una perdita talune informazioni.

Un numero rilevante di richieste è pervenuto nel 2020 alle Regioni (60,8) e, in particolar modo, in Toscana (265) e Sicilia (196)⁴⁶.

Le Amministrazioni centrali ne hanno ricevute mediamente 56,5, con 318 alla Presidenza del consiglio dei ministri; 185 al Ministro degli Affari esteri e 125 all'Agenzia delle entrate⁴⁷.

Tra i Comuni (24,3) ne hanno ricevute 492 Roma, 478 Catania, 340 Rovigo e 200 La Spezia⁴⁸ (la casistica degli argomenti è ampia, ma molte richieste riguardano le concessioni edilizie e la certificazione di abitabilità).

FIGURA 8 – REGISTRO DEGLI ACCESSI E CONTATORE DELLE VISITE DEL SITO INTERNET PER COMPARTO
Anno 2020 (valori percentuali)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Nel 2019 non erano pervenute richieste. Il dato riportato nel 2020 non è verificabile, in quanto manca il registro degli accessi, sebbene nel questionario sia indicato come presente.

Nel 2020 l'88% delle amministrazioni dichiara di aver istituito il Registro degli accessi civici (semplice o generalizzato) e documentali⁴⁹, in crescita rispetto all'87% del 2019.

Si deve rilevare che, in diversi casi, il Registro non è consultabile dalla pagina 'Accesso civico' di 'Amministrazione trasparente', non ha un formato standard e possono mancare le informazioni relative alla tipologia di accesso o all'esito della richiesta, non soddisfacendo le [Indicazioni operative per l'implementazione del registro degli accessi Foia](#), emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica⁵⁰.

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, invariato rispetto al 2019.

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 quasi 100 milioni⁵¹, per un totale complessivo di 141 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 reportistica⁵².

Anche in questo caso si tratta di una informazione che potrebbe essere migliorata negli anni a venire.

⁴⁹ Secondo quanto indicato nella Circolare n.2/2019 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.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Il Ministero degli Interni avrebbe ricevuto oltre 90 milioni di accessi al sito Amministrazione trasparente a fronte di appena 1,7 del 2019. Il dato non è riscontrabile in assenza del contatore delle visite on line.

⁵² Il principale di questi è Google Analytics.

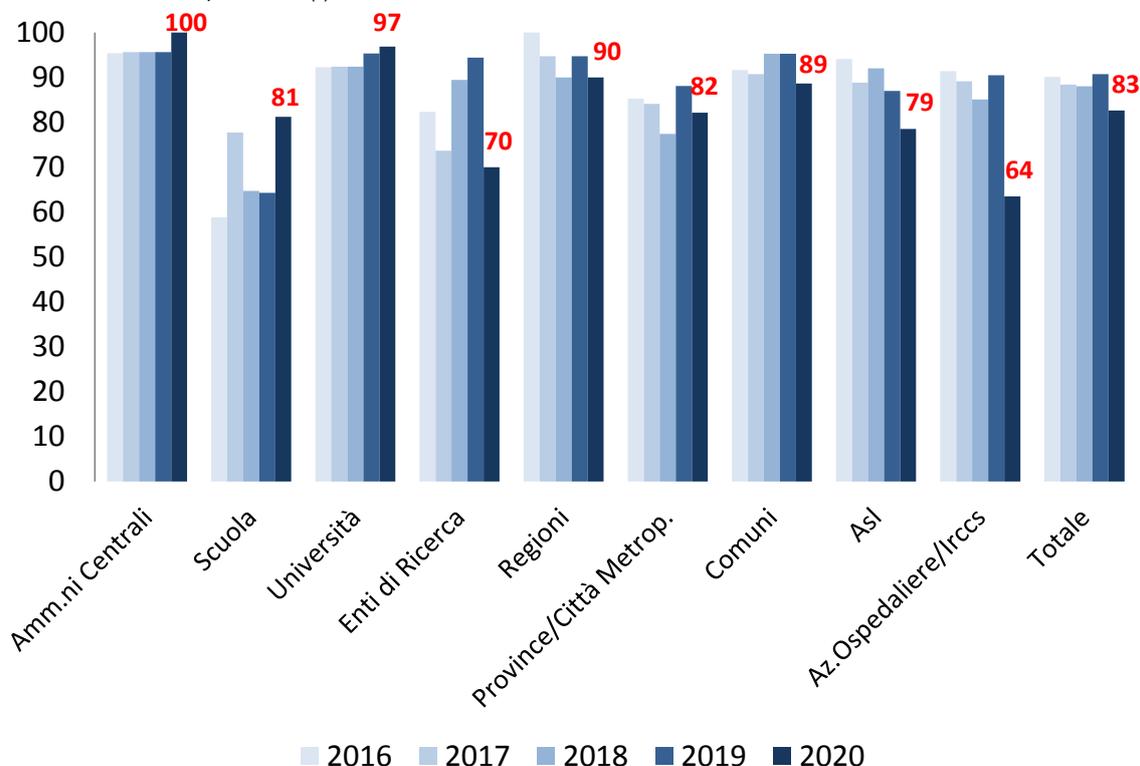
Formazione del personale

La maggior parte delle amministrazioni pubbliche (83%) ha erogato formazione in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione al proprio personale, anche se in forte calo rispetto al 2019 (91%). Nei casi di mancata effettuazione, la motivazione prevalente è la scarsità di risorse economiche da dedicare a tale attività, alla quale nel 2020 si è aggiunto il fattore pandemico.

La riduzione più consistente si è registrata, infatti, tra le Aziende ospedaliere/Irccs passate dal 91% al 64%; particolarmente deficitaria risulta la situazione tra gli Enti di ricerca (70%) e nel comparto Scuola (81%). Tutte le amministrazioni centrali hanno, invece, nel 2020, svolto formazione sulla prevenzione della corruzione.

Il gap territoriale è notevole, con l'87% al Centro, l'82% al Nord e il 73% al Sud.

FIGURA 9 – FORMAZIONE SPECIFICA SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE PER COMPARTO
Anni 2016-2020, 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 2020 attività formative dalla Sna (con l'83% delle Amministrazioni centrali), mentre gli altri hanno operato – o sono stati indotti ad operare – scelte di altro tipo.

Il 36% ha optato per la formazione *in house*⁵³ che non dovrebbe comportare costi vivi per l'amministrazione, mentre il 47% si è rivolto a soggetti privati⁵⁴, sostenendone il relativo costo⁵⁵.

Anche il ricorso a docenti universitari (15%) o altri soggetti pubblici (21%), non esclude oneri finanziari per l'ente.

Tra le altre modalità di formazione (15%) rientrano anche i *webinar*.

TAVOLA 6 – FORMAZIONE IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE PER TIPOLOGIA DI SOGGETTO EROGANTE

Anno 2020, 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	83	19	12	40	15	4	0	3	1	10
Università	21	6	35	5	25	19	13	8	1	15
Altro soggetto pubblico (specificare quali)	29	31	25	10	30	21	22	19	15	21
Soggetto privato (specificare quali)	38	13	65	40	50	58	60	32	31	47
Formazione in house	46	38	48	25	55	28	42	32	30	36
Altro (specificare quali)	17	19	20	15	15	11	16	14	18	15

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

In definitiva, rispetto al 2019 è cambiato ben poco e permangono tutte le perplessità legate all'utilizzo prevalente di canali di formazione a titolo oneroso, soprattutto nelle Università, in cui non dovrebbero mancare docenti esperti nella materia.

In particolare, si segnala l'Istituto nazionale di alta matematica (Indam), un ente di ricerca con soli 12 dipendenti, che ha utilizzato 3 diverse tipologie di formazione con ben 2 soggetti privati; la provincia di Brescia, in cui nel 2020 si sono avvicendati 19 enti (tra pubblici e privati) oltre a docenti vari, per erogare formazione in tema di prevenzione della corruzione a meno di 500 dipendenti.

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.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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 personale⁵⁶ 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*”⁵⁷.

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, anche se non è sempre facile distinguere le due situazioni. 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.

Va anche ricordato che nel 2020, a causa dell'emergenza sanitaria e il *lockdown* dei mesi di marzo e aprile, sono state sperimentate nuove forme di organizzazione del lavoro, tra cui il lavoro agile, che hanno sicuramente influito sulla mancata effettuazione della rotazione come misura di prevenzione della corruzione.

Il 71% degli enti non ha effettuato alcuna rotazione di incarico in funzione anticorruzione (in aumento di 10 punti sul 2019), 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 2016⁵⁸, laddove per motivi organizzativi o per dimensione dell'ente, la rotazione degli incarichi non è possibile.

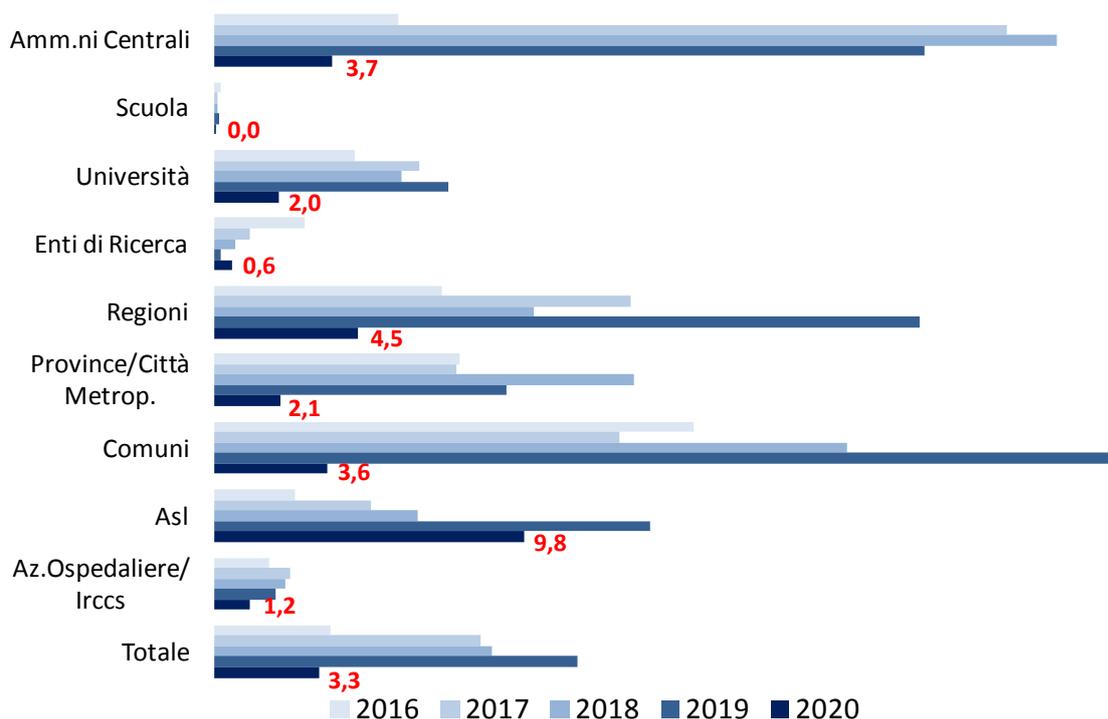
Nel 2020, la rotazione dell'incarico per scongiurare il verificarsi di eventi corruttivi conseguenti all'eccessiva permanenza presso lo stesso ufficio, ha interessato solo 3,3 dipendenti ogni mille, in netta diminuzione rispetto al 2019 (11,4 per mille).

⁵⁶ Nella Relazione al Parlamento 2021, l'Anac ha evidenziato alcune carenze nell'applicazione di tale misura di prevenzione: “*sebbene la rotazione sia correttamente regolamentata da parte dell'amministrazione di riferimento, non sempre ne viene data concreta attuazione né viene riportata nel PTPCT una adeguata programmazione su base pluriennale, che tra l'altro, consentirebbe di tenere conto dei vincoli oggettivi propri dell'amministrazione, caratterizzata da una visione generale e complessiva per rendere trasparente il processo di rotazione, né, infine, sono stabiliti i nessi con le altre misure*”.

⁵⁷ Anac, [Piano Nazionale Anticorruzione 2016](#). 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](#)).

⁵⁸ “*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).

FIGURA 10 – ROTAZIONE DEL PERSONALE EFFETTUATA COME MISURA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, Anni 2016-2020, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

A contribuire maggiormente al risultato sono state le Aziende sanitarie locali (9,8 per mille), dove la sola Asl di Bolzano ha effettuato 3.204 rotazioni (più di un terzo della forza lavoro) e le Regioni (4,5 per mille).

Un forte calo si è registrato tra le Amministrazioni centrali (3,7 per mille rispetto a 22,3 per mille del 2019), con diverse di esse che non hanno effettuato alcuna rotazione di incarichi: il Ministero dell'economia e delle finanze, dell'ambiente, istruzione, ricerca, giustizia e salute; l'agenzia delle dogane; l'autorità anticorruzione e quella garante della protezione dei dati personali.

Anche nei Comuni si è passati dal 28,1 per mille del 2019 a un ben più basso 3,6 per mille nel 2020, con un calo consistente nei principali capoluoghi: Roma da 1.413 a 20; Milano da 902 a 14; Venezia da 219 a 75; Firenze da 205 a 5.

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) che prevedono una rotazione di incarichi della dirigenza scolastica, 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 pubblica⁵⁹.

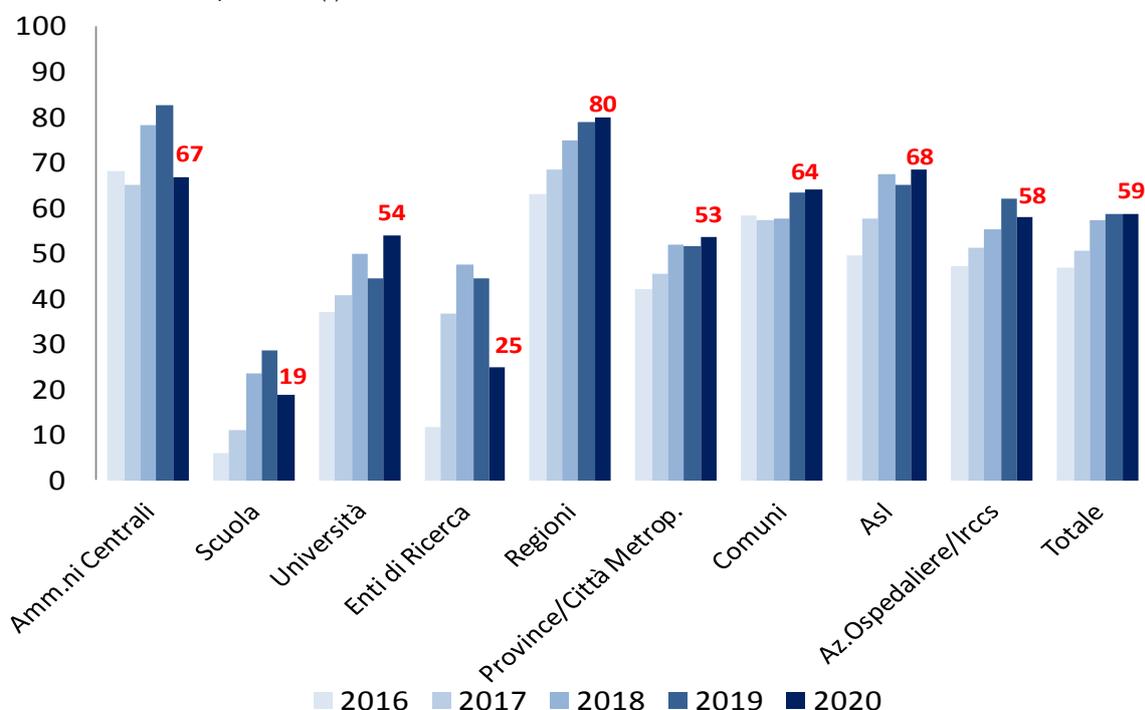
Gli interessati, all'atto dell'assunzione dell'incarico, devono rilasciare una dichiarazione in cui attestano che non sussistono cause di inconferibilità, la cui veridicità va verificata – sistematicamente o a campione – dall'Amministrazione che conferisce l'incarico dirigenziale.

Le verifiche sono cresciute nel tempo, ma nel 2020 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 anche negli Enti pubblici di ricerca (25%).

Per quanto riguarda gli enti territoriali (62%), l'adempimento è maggiore al Nord (67%) rispetto al Centro (59%) e al Sud (57%).

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

Anni 2016-2020, valori percentuali(*)



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

⁵⁹ Con [delibera n. 1201 del 18 dicembre 2019](#), l'Anac ha fornito indicazioni per l'applicazione della disciplina delle inconferibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione.

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.

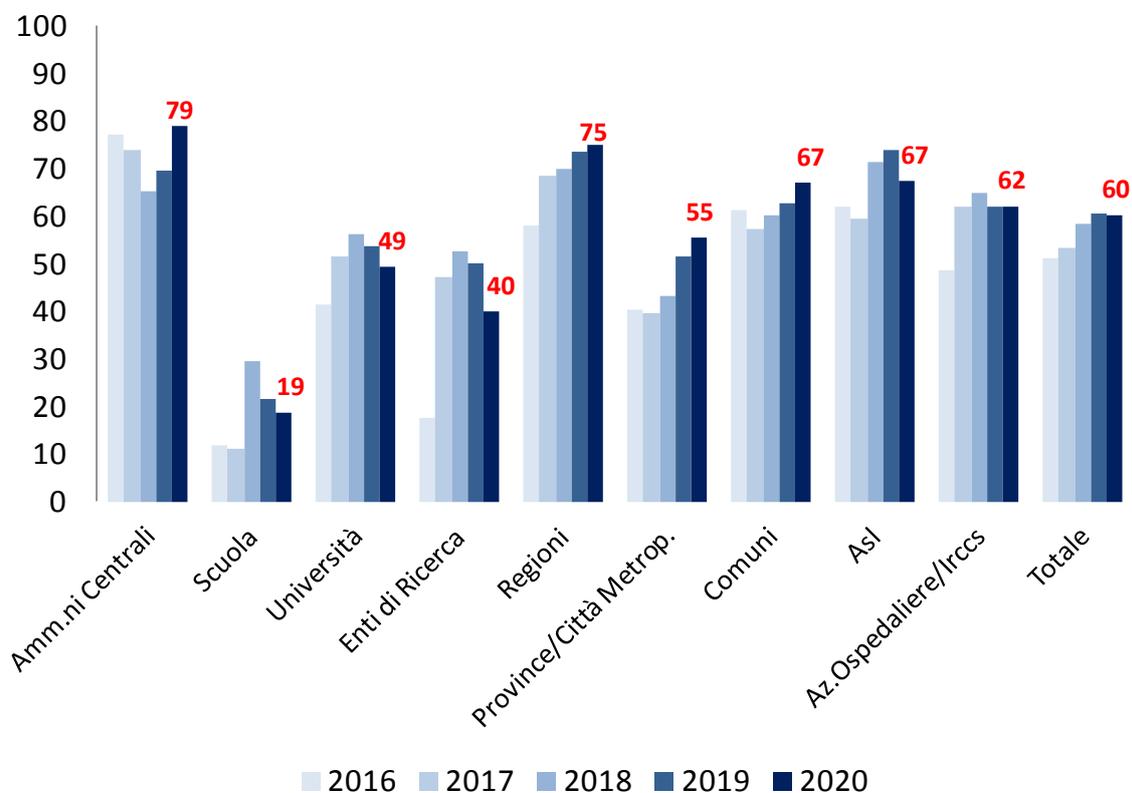
Prima di assumere un incarico dirigenziale, l'interessato deve rilasciare una dichiarazione di insussistenza di cause di incompatibilità. Spetta, però, all'Amministrazione verificare l'effettiva assenza di incarichi tra loro non compatibili.

La verifica di situazioni di incompatibilità per i titolari di incarichi dirigenziali è effettuata dal 60% degli Enti, in leggera flessione rispetto al 2019, con valori superiori per le Amministrazioni centrali (79%) e le Regioni (75%). Come per la verifica sull'inconferibilità, il dato è basso per la Scuola (19%).

Per quanto riguarda gli enti territoriali (64%), l'adempimento è maggiore al Nord (68%) rispetto al Centro (61%) e al Sud (60%).

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

Anni 2016-2020, 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](#)).

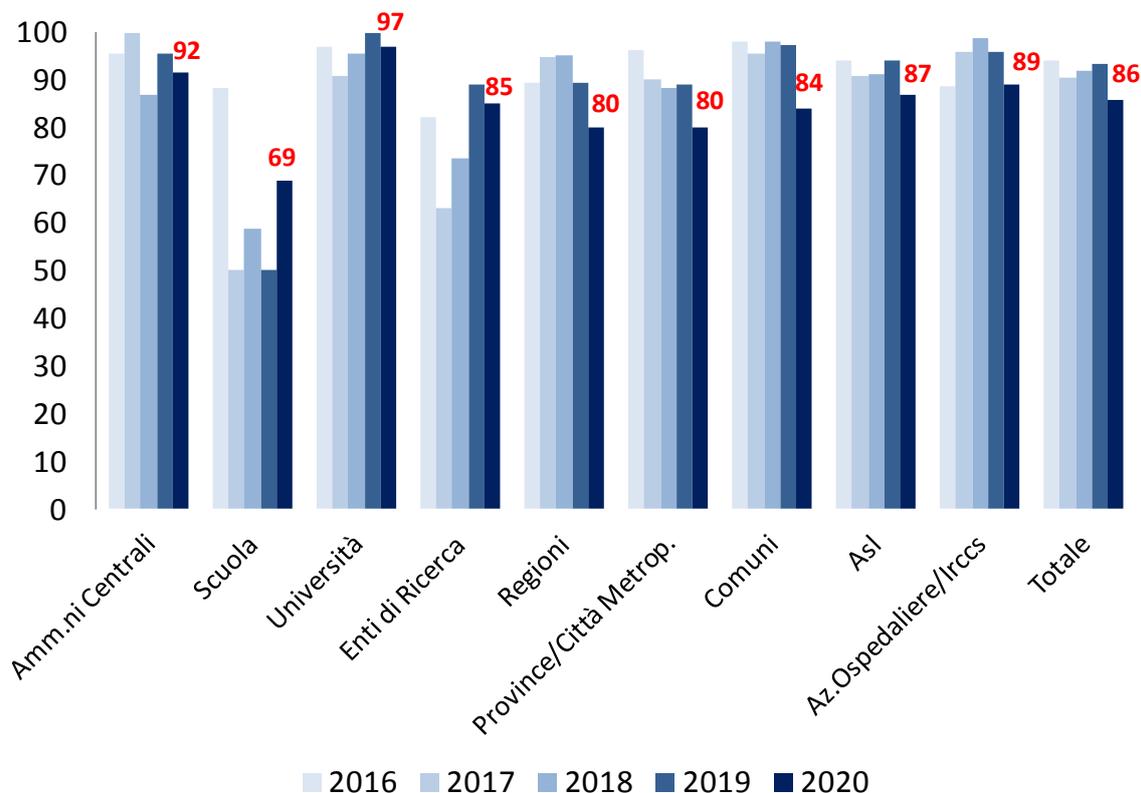
Gli incarichi esterni devono essere autorizzati dall'Amministrazione di appartenenza o, comunque, deve esserne data ad essa informazione, secondo quanto previsto da uno specifico Regolamento interno.

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 (86%), con un valore più alto per le Università; non si registrano significative differenze territoriali. Il calo rispetto al 2019 potrebbe essere imputabile al minor conferimento di incarichi nel 2020, a causa dell'emergenza sanitaria.

FIGURA 13 – ADOZIONE DI UNA PROCEDURA PER IL RILASCIO AI DIPENDENTI DELLE AUTORIZZAZIONI PER LO SVOLGIMENTO DI INCARICHI PER COMPARTO

Anni 2016-2020, 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 dipendenti⁶⁰. La misura diviene efficace solo se si riesce a garantire l'anonimato del denunciante⁶¹, che altrimenti sarebbe a rischio di ritorsioni di varia natura sul luogo di lavoro.

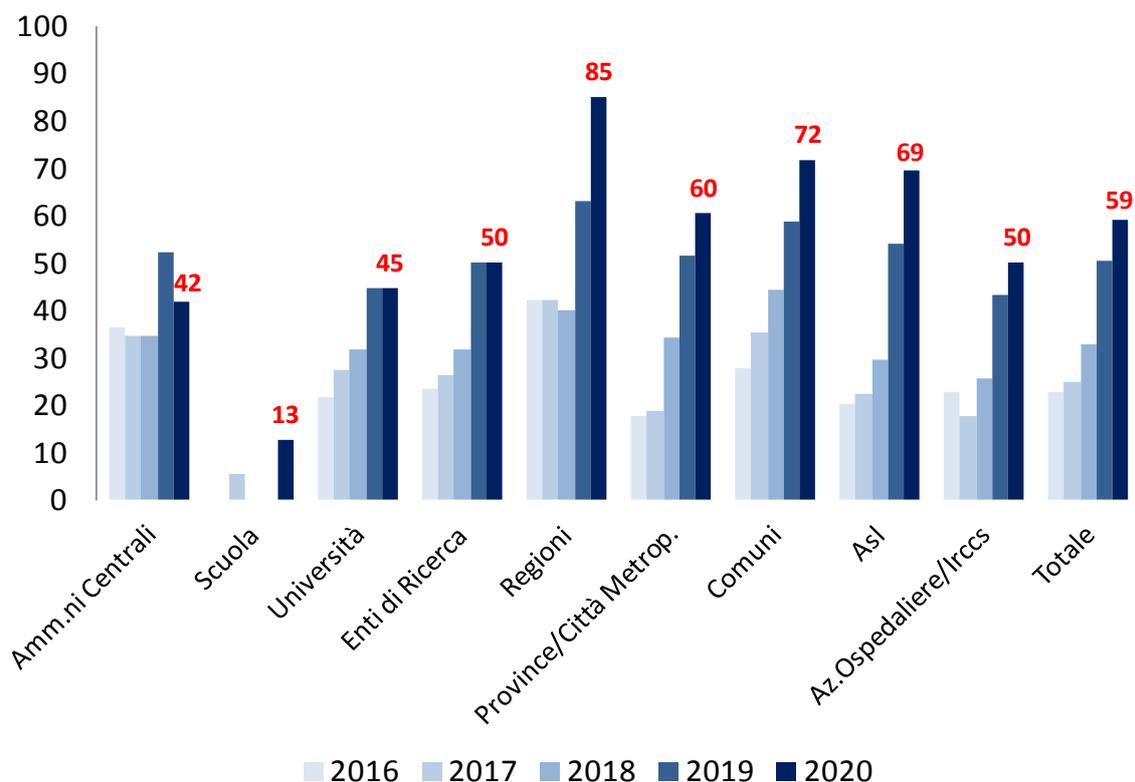
Spetta alle amministrazioni diffondere la cultura del *whistleblowing* e adottare una procedura per raccogliere le segnalazioni effettuate dai propri dipendenti per condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro e trasmesse al proprio superiore gerarchico, piuttosto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

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'82% degli enti monitorati non ha ricevuto nel 2020 alcuna segnalazione da parte dei propri dipendenti, un valore invariato rispetto allo scorso anno. L'assenza di denunce è maggiore nelle Province/Città metropolitane (95%).

FIGURA 14 – ATTIVAZIONE DI UN SISTEMA INFORMATIVO DEDICATO CON GARANZIA DI ANONIMATO PER LA SEGNALAZIONE DI ILLECITI PER COMPARTO

Anni 2016-2020, valori percentuali(*)



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

⁶⁰ 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](#).

⁶¹ 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.

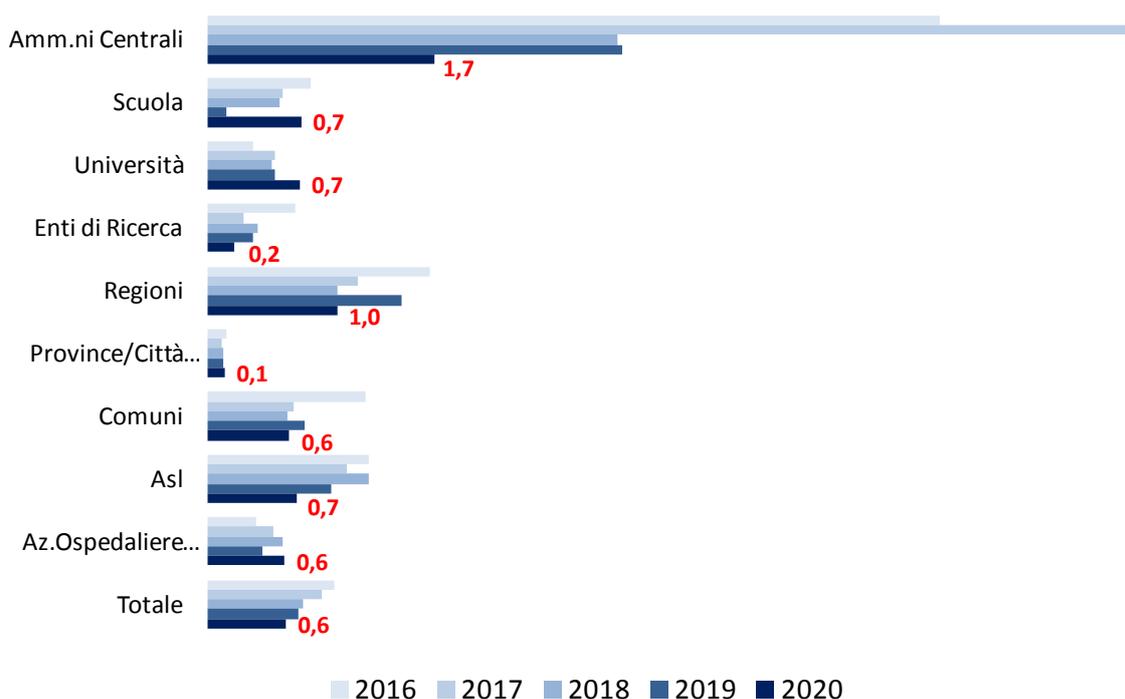
Un sistema informativo dedicato con garanzia di anonimato per la segnalazione di illeciti è stato attivato nel 59% degli enti monitorati (era il 50% lo scorso anno), nonostante l'Anac abbia reso disponibile per il riuso il software [Openwhistleblowing](#), così come [Transparency International](#).

Il risultato migliore si rileva tra le Regioni (85%) e i Comuni capoluogo di provincia (72%). 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.

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 (22%), mentre precipita al 8% 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 15 – NUMERO MEDIO DI SEGNALAZIONI DI ILLECITI EFFETTUATE DA DIPENDENTI PUBBLICI PER COMPARTO

Anni 2016-2020



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il numero di segnalazioni di illeciti effettuate nel 2020 dai dipendenti pubblici è stato di 310 (0,6 per Amministrazione monitorata), persino inferiore a quello registrato l'anno precedente (346). 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 aumento⁶².

Sono 65 le segnalazioni nelle Asl, di cui 13 in quella di Pescara; 64 nei Comuni con 34 a Milano e solo 4 a Roma; 44 nelle Università, di cui 25 a Padova; 42 nelle Aziende ospedaliere/Irccs e 40 le segnalazioni nelle Amministrazioni centrali, di cui 25 all'Agenzia delle Entrate. Il 55% delle segnalazioni vengono dal Nord, il 31% al Sud e il 14% al Centro.

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.

L'Italia non ha ancora recepito la Direttiva Europea n. 1937 del 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (esponendosi tra l'altro al rischio di infrazione), come denunciato di recente dal [Presidente dell'Anac](#): *“La lotta alla corruzione non ammette cedimenti o che si abbassi la guardia. I whistleblower svolgono un ruolo essenziale nel portare alla luce fatti corruttivi o fondati sospetti di illeciti che possono minacciare l'interesse pubblico. In tutti i paesi che riconoscono questo istituto, le segnalazioni hanno permesso la protezione di interessi comuni fondamentali, nonché il recupero di ingenti risorse pubbliche... Proteggere i whistleblower da comportamenti ritorsivi è l'imperativo di organizzazioni internazionali, governi e organizzazioni della società civile convinti che sia un efficace meccanismo di prevenzione e lotta alla corruzione, e tutela del diritto alla libertà di espressione. I segnalatori di malaffare sono molte volte le prime vittime delle loro stesse rivelazioni, dovendo affrontare spesso minacce e ritorsioni sul posto di lavoro, isolamento e stress psicologici di notevole entità”*.

⁶² 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 2020 sono pervenute all'Anac 622 segnalazioni, in netto calo rispetto all'anno precedente (873), 90 delle quali inoltrate alla Procura della Repubblica o alla Corte dei Conti per possibili profili penali o erariali. Il 45% provengono da regioni ed enti locali. Il 19,4% segnalano corruzione, cattiva amministrazione e abuso di potere, mentre il 17,4% riguardano illegittimità negli appalti e il 15,2% nei concorsi, nel 23,2% si tratta, invece, di discriminazioni subite dal denunciante (Relazione annuale Anac 2021, pagg. 94-98).

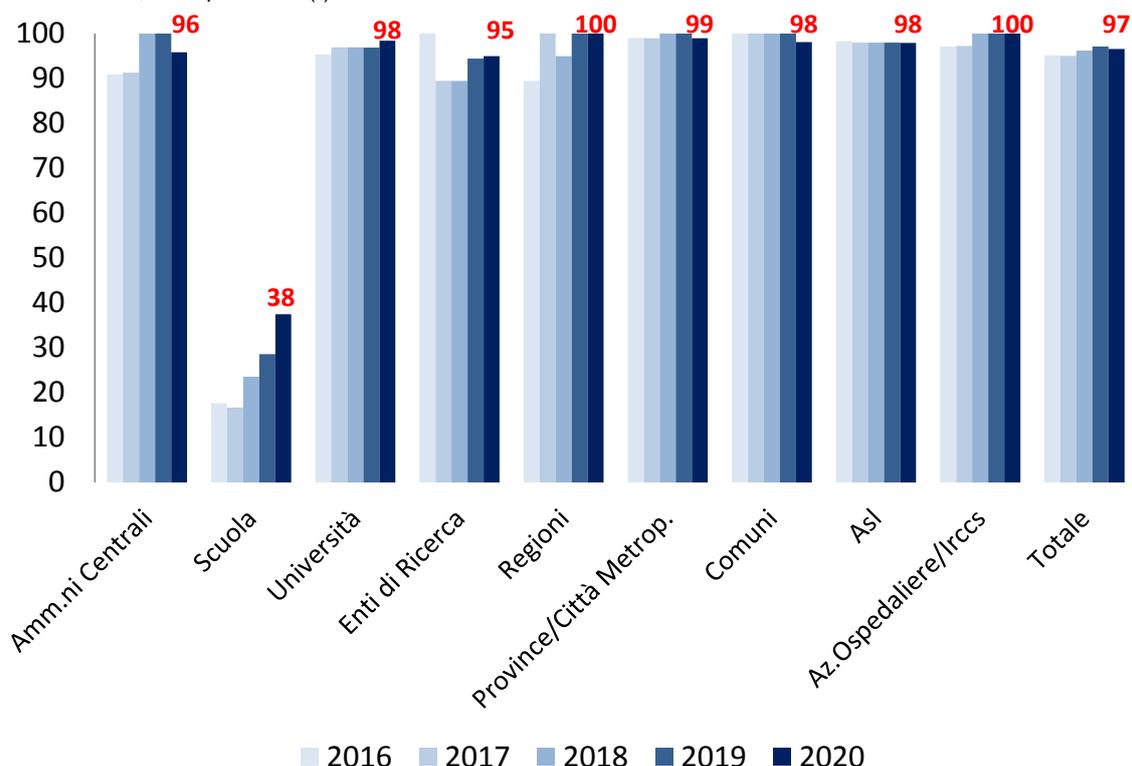
Codice di comportamento

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 ente⁶³.

Nel 2020, il 97% delle amministrazioni monitorate aveva approvato un proprio codice di comportamento. A parte le Scuole (partite solo dal 2017), risultano ancora inadempienti: l'Autorità garante per la protezione dei dati personali⁶⁴; l'Università di Bolzano; l'ente di ricerca Stazione zoologica Anton Dohrn di Napoli; la città metropolitana di Bari; i comuni di Ascoli ed Avellino; le Asl di Vibo Valentia e di Caltanissetta.

FIGURA 16 – ADOZIONE DI UN CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI INTEGRATIVO RISPETTO AL DPR 62/2013 PER COMPARTO

Anni 2016-2020, valori percentuali(*)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

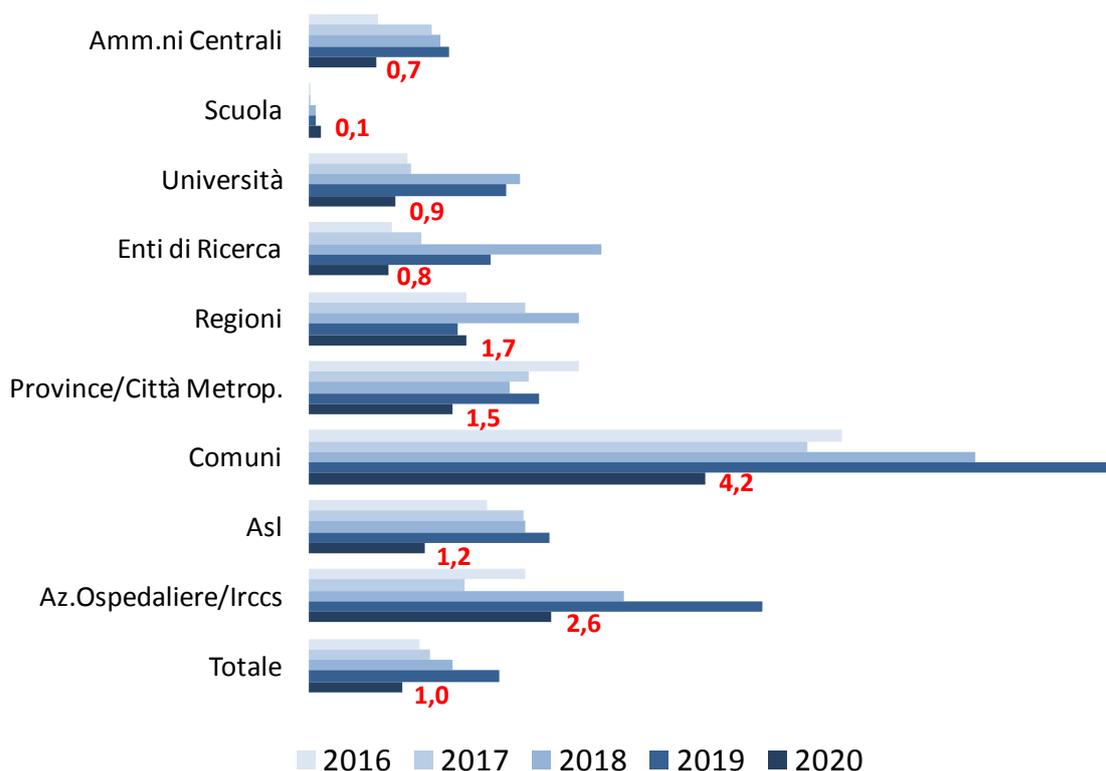
⁶³ Con [delibera 177 del 19 febbraio 2020](#) l'Anac ha emanato linee guida per fornire indirizzi interpretativi e operativi volti a orientare le amministrazioni nella predisposizione di nuovi codici di comportamento che integrino e specifichino i doveri minimi posti dal d.P.R. 62/2013 con contenuti che non siano meramente riproduttivi del codice generale, ma che siano utili al fine di realizzare gli obiettivi di "promuovere un sostanziale rilancio dei codici di comportamento proprio per il valore che essi hanno sia nel guidare le condotte di chi lavora nell'amministrazione e per l'amministrazione verso il miglior perseguimento dell'interesse pubblico, sia come strumento di prevenzione dei rischi di corruzione da armonizzare e coordinare con i PTPCT di ogni amministrazione".

⁶⁴ Non rientra tra i destinatari del Dpr 62/2013 ma ha un proprio codice etico.

Sempre nel 2020, si segnala 1 presunta violazione del codice di comportamento ogni mille dipendenti⁶⁵, il valore più basso dal 2014 (erano 2 nel 2019).

Particolarmente alto è il dato dei Comuni (4,2 per mille dipendenti), in cui spicca Roma Capitale con 283 segnalazioni⁶⁶ (12 per mille), Palermo con 65⁶⁷ (12 per mille) e Torino con 61⁶⁸ (7 per mille). A Catania si è passati da 104 segnalazioni nel 2019 a nessuna nel 2020, come anche a Napoli (da 102 a 1).

FIGURA 17 – SEGNALAZIONI DI VIOLAZIONE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO PER COMPARTO, Anni 2016-2020, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Tra le Aziende ospedaliere (2,6 per mille), il S. Camillo–Forlanini di Roma è passato da 135 segnalazioni nel 2019 a nessuna nel 2020, mentre tra le Asl (1,2 per mille), si evidenziano le situazioni di Caserta con 64 segnalazioni⁶⁹ (15 per mille) e di Ravenna con 53⁷⁰ (3 per mille).

Nelle regioni (1,7 per mille) il maggior numero di segnalazioni si è avuto in Puglia (46) e Lazio (24), mentre tra le Province e città metropolitane (1,5 per mille) le segnalazioni hanno riguardato maggiormente Bolzano (2,3 per mille).

⁶⁵ Si deve considerare che un dipendente può cumulare nell'anno anche più di una segnalazione e che una segnalazione può riguardare più dipendenti.

⁶⁶ Si tratta di 283 segnalazioni, alle quali corrispondono 282 violazioni accertate, che hanno dato luogo ad altrettanti procedimenti disciplinari.

⁶⁷ Non è riportato il numero di violazioni accertate.

⁶⁸ Le 61 segnalazioni hanno dato luogo a 43 procedimenti disciplinari.

⁶⁹ Le 64 segnalazioni hanno dato luogo a 34 procedimenti disciplinari che si sono conclusi con: 1 licenziamento senza preavviso, 10 sospensioni dal servizio e dalla retribuzione; 3 rimprovero verbale; 2 rimprovero scritto; 17 procedimenti archiviati (di cui 1 per cessazione del rapporto di lavoro); 1 per posizione fuori termine.

⁷⁰ Le 53 segnalazioni hanno dato luogo a 29 procedimenti disciplinari.

Tra le Amministrazioni centrali (0,7 per mille), un maggior numero di segnalazioni si sono avute all'Inps con 128 (4,9 per mille), al Ministero degli interni con 85 (0,6 per mille) e all'Agenzia delle entrate con 84 (2,7 per mille).

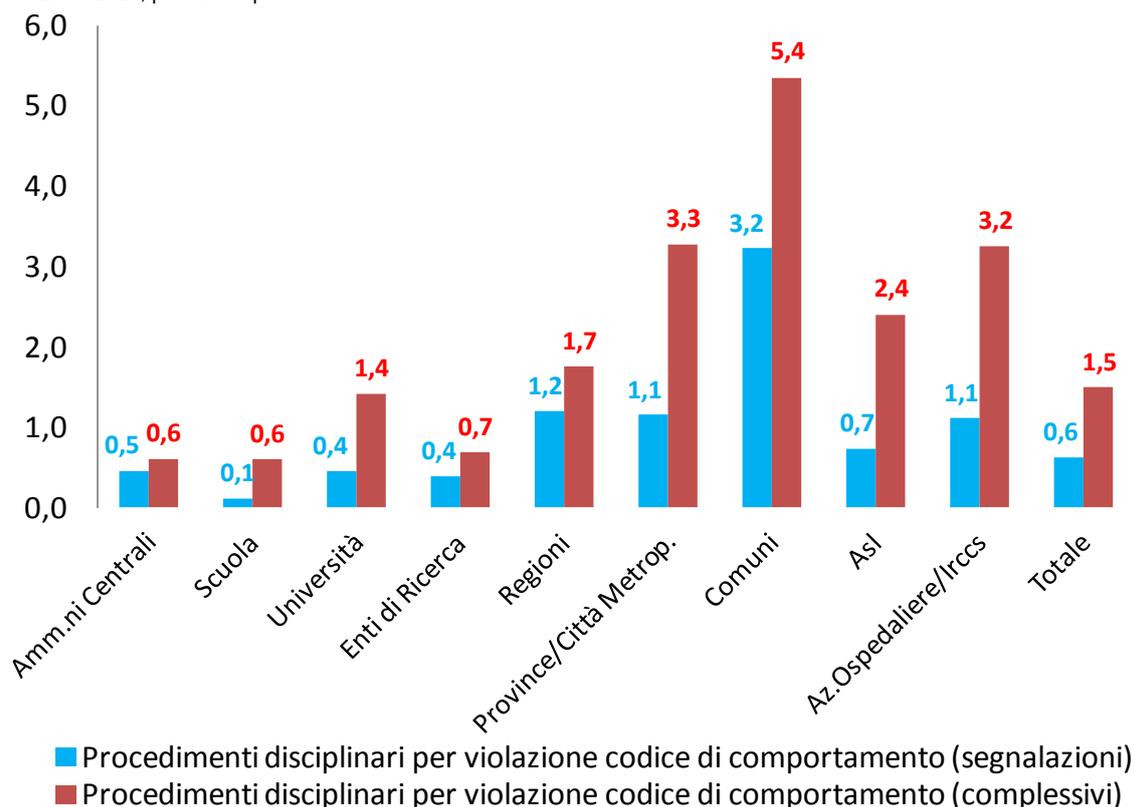
Tra gli enti territoriali (2 per mille), le segnalazioni di violazione del codice di comportamento sono più frequenti al Centro (2,8 per mille) rispetto al Nord (2 per mille) e al Sud (1,6 per mille).

Nel 2020, i procedimenti disciplinari per violazione del codice di comportamento sono stati 3.534, 1,5 ogni mille dipendenti⁷¹, poco più della metà del 2019. Di questi, 2.386 (quasi 1.600 in meno dello scorso anno) sono dovuti alle segnalazioni ricevute (il 62% delle segnalazioni totali)⁷².

Il rapporto è maggiore tra i Comuni (5,4 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 18 – PROCEDIMENTI DISCIPLINARI PER VIOLAZIONE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO PER COMPARTO

Anni 2016-2020, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

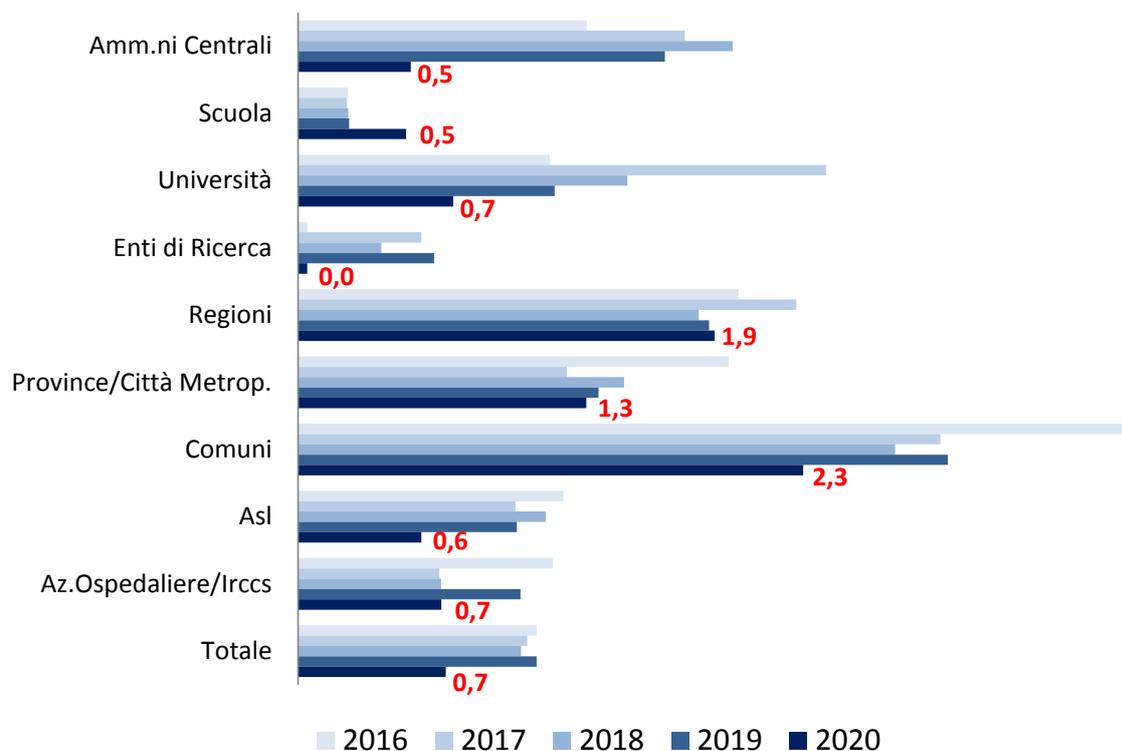
⁷¹ Il dato corrisponde al quesito 12.F del questionario.

⁷² A differenza dello scorso anno, nel questionario 2020 il dato sul numero di segnalazioni di violazione del codice di comportamento e di conseguente apertura di procedimenti disciplinari è sullo stesso rigo. Molti rispondenti, però, indicano un solo numero, non consentendo di distinguere le due risposte.

Procedimenti disciplinari e penali

Le segnalazioni che prefigurano responsabilità disciplinari o penali per i dipendenti che hanno preso parte ad eventi corruttivi, nel 2020, sono 1.601 (quasi 700 in meno del 2019), pari a 0,7 ogni mille dipendenti, il dato più basso dal 2014.

FIGURA 19 – AVVIO DI PROCEDIMENTI DISCIPLINARI PER FATTI PENALMENTE RILEVANTI PER COMPARTO
Anni 2016-2020, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

La quota maggiore di segnalazioni si registra tra i comuni (2,3 casi per mille dipendenti) e, in particolar modo, a Roma (130 casi, erano 141 nel 2019) e a Palermo (51 casi). Il 5 agosto 2021 l'amministrazione comunale di Foggia è stata sciolta per infiltrazioni mafiose⁷³, nel 2020 sono stati aperti solo 2 procedimenti disciplinari nei confronti dei dipendenti per fatti penalmente rilevanti, di cui 1 per concorso esterno in associazione mafiosa (ex art. 416 bis c.p.).

Nelle regioni si registrano 51 procedimenti in Sicilia, 33 in Puglia e 16 in Calabria.

Nelle province e città metropolitane i casi più rilevanti sono i 22 di Reggio Calabria e i 5 della provincia autonoma di Trento.

Tra le amministrazioni centrali si evidenziano 120 procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti al Ministero degli Interni (di cui 55 a carico di Vigili del Fuoco, 41 nella Pubblica sicurezza e 24 tra i contrattualizzati) pari allo 0,8 per mille, e 49 al Ministero della Giustizia (0,6 per mille).

⁷³ Procedimento ex art. 143 del Decreto Legislativo 267/2000 (Testo unico degli enti locali o Tuel).

Tra le Asl⁷⁴ sono stati aperti 39 procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a Ragusa e 27 a Catanzaro, mentre 57 riguardano i dipendenti dell'azienda ospedaliera Ciaccio di Catanzaro.

Tra gli enti territoriali, il numero di procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti avviati è maggiore al Sud (1,8 per mille) e al Centro (1,2 per mille), mentre il fenomeno è più marginale al Nord (0,4 per mille).

Nell'edizione 2020 del questionario non è più presente il quesito riguardante le sanzioni comminate, con indicazione del numero di licenziamenti, sospensioni dal servizio con privazione della retribuzione, multe, altro. Si tratta di una importante informazione che non è più possibile rilevare.

Una criticità dell'azione penale è rappresentata dalla lentezza dell'azione giudiziaria⁷⁵, 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).

TAVOLA 7 – REATI RELATIVI A EVENTI CORRUTTIVI PER I QUALI SONO STATI AVVIATI PROCEDIMENTI DISCIPLINARI A CARICO DEI DIPENDENTI Anni 2019-2020

Tipologia di reato	2019	2020	Differenza	Var.%
Peculato	162	127	-35	-22
Concussione	40	26	-14	-35
Corruzione per l'esercizio della funzione	24	31	7	29
Corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio	100	110	10	10
Corruzione in atti giudiziari	3	5	2	67
Induzione indebita a dare o promettere utilità	22	14	-8	-36
Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio	7	9	2	29
Istigazione alla corruzione	7	3	-4	-57
Traffico di influenze illecite	4	5	1	25
Turbata libertà degli incanti	18	21	3	17
Turbata libertà procedimento di scelta del contraente	26	14	-12	-46
Altro	481	336	-145	-30
Totale	894	701	-193	-22

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nel 2020, il numero di reati relativi a eventi corruttivi per i quali sono stati avviati procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti sono 701⁷⁶, in netto calo rispetto al 2019 (-22%).

Il reato più diffuso è il peculato⁷⁷, con 47 casi nelle Amministrazioni Centrali (16 al Ministero degli Interni e 14 a quello della Difesa), 33 nei Comuni (22 a Roma) e 19 nelle Asl.

⁷⁴ Nel corso del 2020 è stata aperta [un'indagine penale con 45 indagati](#) per una Concorsopoli nelle Asl di Perugia, che secondo i Pm si configurava come "una vera e propria rete di sistema attraverso cui condizionavano gran parte dei concorsi pubblici gestiti dall'Azienda ospedaliera di Perugia". Sono 8 i dipendenti delle Asl (di cui 4 dirigenti) nei confronti dei quali è stato aperto un procedimento disciplinare.

⁷⁵ 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).

⁷⁶ Ad un procedimento disciplinare possono corrispondere più reati.

Frequente è anche la corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio⁷⁸, con 41 casi nelle Amministrazioni Centrali (11 al Ministero della giustizia e 9 all'Agenzia delle entrate), 32 nei Comuni e 13 nelle Asl.

Sono stati 35 i casi hanno riguardato più specificamente gli appalti, con 21 per turbata libertà degli incanti e 14 per turbata libertà del procedimento di scelta del contraente; 31 di corruzione per l'esercizio della funzione⁷⁹ e 26 di concussione⁸⁰, oltre la metà dei quali si registrano nelle Amministrazioni Centrali.

Vasto è il campionario delle altre tipologie (in cui si riscontra quasi il 50% dei reati)⁸¹, con una più frequente ricorrenza per abuso d'ufficio⁸², truffa, falso ideologico⁸³, falsa attestazione della presenza.

⁷⁷ 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.).

⁷⁸ 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.).

⁷⁹ Si ha corruzione per l'esercizio della funzione quando un pubblico ufficiale, che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità, o ne accetta la promessa (art. 318 c.p.).

⁸⁰ 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.).

⁸¹ Al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono stati riscontrati 22 casi per diverse tipologie di reato: abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio (art. 326), truffa (art. 640), ricettazione (art. 648), falsità materiale (art. 476), falsità materiale (art. 479).

⁸² Al comune di Roma sono stati individuati 16 casi di abuso d'ufficio e 8 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.

⁸³ Un [caso che ha destato particolare clamore](#) è quello dell'esame di lingua italiana al quale è stato sottoposto il calciatore Suarez, che ha visto indagati per falsità ideologica e materiale, rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio i vertici dell'Università per stranieri di Perugia.

Altre misure

Tra le altre misure di prevenzione della corruzione, l'Osservatorio ha verificato che non 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, fatta eccezione per la Asl di Avellino e per l'Istituto nazionale tumori di Napoli.

Il solo Ministero dei Beni culturali segnala di aver attivato due azioni di tutela previste per violazioni dei protocolli di legalità o dei patti di integrità inseriti nei contratti stipulati con le imprese fornitrici⁸⁴.

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 corruttiva⁸⁵, al fine di evitare la reiterazione dello stesso.

Nel 2020 sono state attivate 68 misure di rotazione straordinaria, cui aggiungere altri 14 enti che non indicano il numero, in netto calo rispetto al 2019 (123). La rotazione è stata più frequente tra i Comuni (37, di cui 18 a Roma e 4 a Napoli e Livorno) e le Amministrazioni centrali (12, di cui 8 al Ministero delle infrastrutture e trasporti).

Un'altra novità introdotta lo scorso anno 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 negoziali⁸⁶. In tutti gli enti osservati, molti dei quali dichiarano di non aver predisposto alcuna misura di controllo, si è verificato un solo caso presunto, riferito a un ex direttore generale del Ministero dello sviluppo economico.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Nel momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p..

⁸⁶ 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).