



RAPPORTO
2021

La corruzione nella Pubblica Amministrazione



OSSERVATORIO SULLA CORRUZIONE
NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

RAPPORTO
2021

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 2022

Premessa alla VI edizione

La sesta edizione del Rapporto annuale sulla corruzione nella Pubblica Amministrazione, analizza le Relazioni per l'anno 2021 predisposte dai Responsabili per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (Rpct), che risentono ancora delle difficoltà organizzative e gestionali connesse all'emergenza pandemica.

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 2022](#), approvato in via definitiva dal Consiglio dell'Autorità il 16 novembre 2022, 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 2021.

Il questionario 2021, predisposto dall'Anac, è identico a quello del 2020, caratterizzato da una sostanziale riduzione dei quesiti e delle modalità di risposta, con effetti non soddisfacenti sulla quantità e qualità delle informazioni che se ne possono trarre.

Dal 2019 l'Anac ha reso disponibile per le amministrazioni pubbliche 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. Nel 2021 sono stati solo 56 gli enti monitorati che si sono avvalsi di questa facoltà (11%), appena 5 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”.

Nel 2021, la data di presentazione della relazione annuale è tornata al termine ordinario del 31 gennaio 2022 (quella per il 2020 era slittata al 31 marzo 2021 per l'emergenza sanitaria), mentre il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2022-2024 poteva essere presentato entro il 30 aprile 2022.

Il motivo dello slittamento del Ptpct è da ricondurre all'introduzione del [Piano integrato di attività e organizzazione \(Piao\)](#), previsto dall'articolo 6 del DL 80/2021, che assorbe in un unico documento i piani della performance, dei fabbisogni del personale, della parità di genere, del lavoro agile e dell'anticorruzione. Il Piao si applica alle amministrazioni con più di 50 dipendenti, ha durata triennale, ma viene aggiornato annualmente. Con il decreto ministeriale 24 giugno 2022 sono stati definiti i contenuti e lo schema tipo del Piao, che andrà a regime dal 2023. Se il Piao riuscirà a rafforzare il collegamento tra il Sistema di prevenzione dei rischi di corruzione e i Piani di attività dell'Azienda (inclusi gli obiettivi di

performance), la lotta alla corruzione ne trarrà giovamento. In caso contrario, se il Ptpct sarà solo una sezione del Piao la prevenzione della corruzione risulterà depotenziata.

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.

Il Governo non ha ancora definitivamente 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.

Il 23 giugno 2022 il presidente dell'Anac Busià ha presentato alla Camera dei Deputati la [Relazione sull'attività svolta nel 2021](#). La relazione contiene notevoli spunti di riflessione che sono ripresi nel presente rapporto.

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, questa enorme mole di raccolta ed analisi sistematica delle informazioni in tema di prevenzione della corruzione, prodotte dalle stesse amministrazioni pubbliche.

Non resta che continuare ad auspicare che l'Anac si faccia carico di analizzare le Relazioni annuali degli Rpct¹, in sostituzione del 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.

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](#)², utilizzati per la predisposizione del presente Rapporto, possono essere liberamente consultati e scaricati dal web.

Franco Mostacci

¹ La necessità di un sistema di acquisizione e sistematizzazione di tutti i dati anche in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza costituisce un'istanza più volte avanzata da questa Autorità, la quale resta fermamente convinta dell'utilità dell'implementazione di una Piattaforma unica della Trasparenza, collegata ad un processo di revisione e riorganizzazione della disciplina vigente (Relazione Anac, 2021).

² 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)

Nel Convegno che ha celebrato il decennale della Legge Severino sulla prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione il [presidente dell'Anac Busia](#) ha dichiarato che *“la prevenzione della corruzione non è una moda. È una dimensione dell'essere cittadino: combattere la corruzione vuol dire attuare la Costituzione italiana, dare sostanza alla nostra democrazia, realizzare i vincoli internazionali a cui siamo legati. Insomma vivere appieno la nostra cittadinanza”*.

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 produttività³. 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 amministrazione⁴.

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 legislatore⁵. Come spesso accade in situazioni che prevedono un aggravio di oneri per le amministrazioni pubbliche a risorse date, bisogna vigilare

³ *La corruzione è uno dei principali impedimenti alla prosperità e alla sicurezza perché ostacola la crescita economica sostenibile, distorce la concorrenza di mercato, mina lo stato di diritto ed erode la fiducia tra cittadini e governi. In tempi di emergenza e di crisi, tuttavia, aumenta il rischio che la corruzione possa esacerbare questi effetti negativi, vanificando gli sforzi orientati verso una ripresa sostenibile e resiliente* (Relazione Anac, 2021).

⁴ 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.

⁵ [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.

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 penali⁶.

In ogni amministrazione è presente un Responsabile per la prevenzione della corruzione (Rpct)⁷, che redige un Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptpc) ed effettua un monitoraggio annuale (Relazione) rispondendo a un questionario predisposto dall'Autorità nazionale anticorruzione (Anac).

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

Principali risultati 2021

- *Gli enti pubblici monitorati dall'Osservatorio, che hanno redatto la relazione annuale sulla prevenzione della corruzione secondo le prescrizioni dell'Anac, sono 531 su 538 (99%).*
- *Relativamente al personale, il monitoraggio ha riguardato il 73% 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 (20,3%), in cui è inclusa la dirigenza medica.*
- *Le misure di prevenzione della corruzione hanno risentito anche nel 2021 della emergenza pandemica, mostrando un miglioramento solo parziale rispetto al 2020.*
- *Il 26% degli enti ha cambiato dal 1° gennaio 2021 il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.*
- *L'88% degli enti ha verificato la sostenibilità di tutte le misure obbligatorie (generali) e ulteriori (specifiche) contenute nel Ptpc, mentre l'82% ha attuato misure specifiche aggiuntive rispetto a quelle obbligatorie.*
- *Contrariamente alla percezione di un malaffare diffuso negli enti pubblici, l'84% delle Amministrazioni dichiara di non aver rilevato alcun evento corruttivo, 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 2,3 accessi civici 'semplici', per chiedere la pubblicazione in 'Amministrazione trasparente' di contenuti obbligatori che erano stati omessi e 17,9 accessi civici 'generalizzati', per richiedere dati e documenti posseduti dalle amministrazioni (Foia).*

⁶ 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.

⁷ 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.

- *Il 91% degli enti dispone nel 2021 di un Registro degli accessi e il 41% ha un contatore delle visite alla sezione 'Amministrazione trasparente'.*
- *L'85% delle amministrazioni pubbliche ha erogato formazione in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione al proprio personale. Solo l'8% si è rivolta alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, mentre il 53% ha fatto ricorso a soggetti privati.*
- *Sono 2,5 ogni mille i dipendenti che hanno mutato il loro incarico come misura di prevenzione della corruzione (erano il 3,3 nel 2020 e 11,4 nel 2019).*
- *Meno di due terzi degli enti pubblici (63%) ha verificato le situazioni di potenziale inconferibilità di incarichi ai dirigenti ex dlgs 39/2013. La quota sale al 68% per le verifiche sulla incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali ex dlgs 39/2013, mentre la stragrande maggioranza (88%) ha definito una procedura per conferire o autorizzare incarichi esterni ai dipendenti ex dlgs 165/2001.*
- *Il 64% 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 (come lo 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 1,2 ogni mille dipendenti e i procedimenti disciplinari per violazione del codice di comportamento sono stati 5.890 (2,4 ogni mille dipendenti), un numero inferiore al 2019.*
- *L'avvio di procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti ha riguardato 1.555 casi (0,6 per mille).*
- *I procedimenti disciplinari per fatti penalmente per reati relativi ad eventi corruttivi sono stati 864, erano 701 nel 2020.*
- *Tra gli eventi corruttivi il reato più diffuso è l'atto contrario ai doveri di ufficio, ma sono frequenti anche i casi di peculato, concussione e turbata libertà degli incanti.*

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](#)⁸ pubblicato annualmente da Transparency International.

⁸ Il Corruption Perception Index misura il livello di corruzione nel settore pubblico aggregando 13 indicatori qualitativi di 12 differenti istituzioni. Nel 2021, l'Italia si è piazzata al 42° posto nella graduatoria mondiale che comprende 180 Paesi, con un punteggio di 56 su una scala che va da 0 (fortemente corrotto) a 100 (assenza di corruzione), agli ultimi posti tra i Paesi sviluppati, pur avendo recuperato 14 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 2019).

D'altro canto, il malaffare negli uffici pubblici si presenta sotto molteplici aspetti, che vanno ben oltre la classica "bustarella"⁹. 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 andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione, come sancito dalla Costituzione della Repubblica Italiana¹⁰.

Le Relazioni dei Rpct, giunte al settimo 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 2020, 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'occhio¹¹. 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 fuorviante¹². 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 2020, 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

⁹ *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 2019).

¹⁰ "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].

¹¹ "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).

¹² 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.

il danno economico arrecato dalla condotta illecita, potrebbe favorire l'emersione di un maggior numero di reati contro il patrimonio o agire, in ogni caso, da deterrente per il timore di essere denunciati.

Come rileva la Relazione Anac 2020, *«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.

I numeri dell'Osservatorio

Il monitoraggio sulla corruzione ha riguardato la Relazione del responsabile della prevenzione della corruzione (Rpct) - d'ora in poi Relazione¹³ - di 535 Amministrazioni pubbliche per il 2021 e il confronto con gli anni precedenti.

TAVOLA 1 – MONITORAGGIO SULLA CORRUZIONE NELLA PA PER COMPARTO

Anni 2017-2021, numero di enti e percentuale di copertura

Comparti	2017			2018			2019			2020			2021		
	Rispondenti	Monitorate	%												
Amm.ni Centrali	25	25	100	25	25	100	25	25	100	27	27	100	27	27	100
Scuola	18	20	90	17	20	85	14	20	70	16	20	80	16	20	80
Università	66	66	100	66	66	100	65	66	98	65	66	98	66	66	100
Enti di Ricerca	19	20	95	19	20	95	18	20	90	20	20	100	20	20	100
Regioni	19	20	95	20	20	100	19	20	95	20	20	100	19	20	95
Province/Città Metrop.	101	102	99	102	102	100	101	102	99	102	102	100	101	102	99
Comuni	108	108	100	106	108	98	107	108	99	107	108	99	107	108	99
Asl	99	101	98	101	101	100	100	101	99	98	99	99	99	99	100
Az.Ospedaliere/Ircos	74	75	99	74	75	99	74	75	99	74	76	97	76	76	100
Totale	529	537	99	530	537	99	523	537	97	529	538	98	531	538	99

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Sono 531 le amministrazioni rispondenti¹⁴, 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, al 99% nel 2017 e 2018, per tornare a scendere al 97% nel 2019 e risalire al 98% nel 2020 e al 99% nel 2021. Nell'ultimo anno la copertura è risultata totale per le Amministrazioni centrali monitorate (Presidenza del Consiglio, Ministeri, Agenzie, Inps, Inail, Autorità indipendenti)¹⁵, per le Università, Enti pubblici di ricerca, Aziende sanitarie locali e ospedaliere.

Particolarmente critica è la situazione nel comparto Scuola, in cui l'attività di prevenzione della corruzione è stata avviata solo nel 2016 - quando l'Anac¹⁶, 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 Trento¹⁷). Mancano all'appello nell'ultimo anno le relazioni dell'ufficio scolastico regionale di Liguria, Lazio¹⁸ e Puglia e dell'intendenza scolastica di Trento.

La Regione Veneto, in luogo della relazione annuale del Rpct secondo lo standard

¹³ 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.

¹⁴ Il dato è riferito al 31 ottobre 2022. Le relazioni pubblicate successivamente a tale data non sono state considerate nel presente Rapporto.

¹⁵ Al monitoraggio sono state aggiunte, recuperando anche le relazioni degli anni precedenti laddove disponibili, l'Agenzia nazionale per le politiche attive sul lavoro (Anpal), l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari nazionali (agenas) e l'Autorità di regolazione per l'energia, reti e ambiente (Arera).

¹⁶ 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).

¹⁷ 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.

¹⁸ Sia in Liguria che nel Lazio in risposta all'accesso civico e all'istanza di riesame è stato fornito il link alla relazione del Ministero dell'Istruzione, ma non quella dell'Ufficio regionale.

Anac, ha pubblicato (forse erroneamente) nella sezione 'Altri contenuti' → 'Prevenzione della Corruzione' di Amministrazione Trasparente la Relazione annuale del RPCT alla SGP e all'OIV sulle risultanze dell'analisi del rischio a seguito di monitoraggio sulle misure anticorruzione.

Tra gli enti territoriali, risultano assenti la provincia di Caltanissetta¹⁹ e il comune di Caserta²⁰.

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 Centro e il 99% al Nord e al Sud.

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 56 enti, il 10,5% dei rispondenti, 5 in più del 2020)²¹. 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. Mancano, inoltre, alcune informazioni presenti invece nel questionario Excel, come ad esempio la specifica dei reati relativi a eventi corruttivi per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti.

Il termine ultimo di pubblicazione per l'anno 2021 era il 31 gennaio 2022. Il download dei dati ai fini del monitoraggio si è protratto fino alla fine di maggio. Nei primi giorni di giugno sono state inviate 24 istanze di accesso civico 'semplice' (ex art. 5 comma 1, Dlgs 33/2013), 10 in meno dello scorso anno, per richiedere la pubblicazione del documento eventualmente mancante. In 19 casi si è ricevuta risposta positiva o, comunque, la pubblicazione della relazione. Trascorsi 30 giorni senza risposta alcuna, sono state presentate 5 istanze di riesame (ex art. 5 comma

¹⁹ Nessuna risposta all'accesso civico e alla istanza di riesame.

²⁰ In calce a ciascuna sezione di Amministrazione trasparente era prevista la possibilità di inviare una richiesta automatica di accesso civico (semplice). La funzione ora è stata disattivata e ora si ottiene solo il rinvio alla pagina di 'Accesso civico' dove sono indicate le modalità di inoltro della richiesta. In assenza di risposta, l'11 luglio è stata inoltrata una istanza di riesame per posta elettronica certificata, ma anch'essa è rimasta inevasa.

²¹ 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 2019. 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.

7, Dlgs 33/2013), di cui nessuna ha avuto esito positivo.

Salvo i casi in cui le richieste sono state completamente ignorate²², il grado di collaborazione ricevuto è certamente buono, anche in considerazione del fatto che molte amministrazioni hanno risposto nel giro di pochissimi giorni dal recepimento della richiesta.

TAVOLA 2 – ACCESSO CIVICO PER MANCATA PUBBLICAZIONE DELLA RELAZIONE RPCT 2021

Comparti	Accesso civico	Risposta o pubblicazione	Istanza di riesame	Risposta o pubblicazione	Mancata pubblicazione
Amm.ni Centrali	0	0	0	0	0
Scuola	6	3	3	0	4
Università	2	2	0	0	0
Enti di Ricerca	2	2	0	0	0
Regioni	0	0	0	0	1
Province/Città Metrop.	5	4	1	0	1
Comuni	3	2	1	0	1
Asl	4	4	0	0	0
Az.Ospedaliere/Irccs	2	2	0	0	0
Totale	24	19	5	0	7

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nelle amministrazioni monitorate dall'Osservatorio lavorano 2,4 milioni di dipendenti²³, il 73% del totale dei dipendenti pubblici²⁴ (erano il 71% nell'edizione 2020).

TAVOLA 3 - MONITORAGGIO SULLA CORRUZIONE NELLA PA 2021 E CONTO ANNUALE 2020 RGS SUI DIPENDENTI PUBBLICI PER COMPARTO

Numero dipendenti e percentuale di copertura

Comparti	Monitoraggio 2021	Conto Annuale Rgs 2020	% copertura
Amm.ni Centrali	657.724	789.740	83
Scuola	852.307	1.187.452	72
Università	49.567	106.628	46
Enti di Ricerca	23.635	27.064	87
Regioni e Autonomie locali	228.253	518.935	44
Servizio Sanitario Nazionale	618.939	703.473	88
Totale	2.430.425	3.333.292	73

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

²² Il combinato disposto degli articoli 46 e 47 comma 1-bis del decreto legislativo 33/2013, modificati dalla Legge di Bilancio 2022 (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.

²³ 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 2021, pubblicato in Amministrazione trasparente → Personale → Dotazione organica.

²⁴ Il [Sistema COnoscitivo del personale \(Sico\)](#) della Ragioneria Generale dello Stato pubblica il Conto annuale dei dipendenti pubblici, aggiornato al 2020. Sono stati considerati sia i dipendenti a tempo indeterminato al 31 dicembre sia i dipendenti a tempo determinato espressi in unità annuali.

Al di là dello sfasamento temporale rispetto ai dati della Rgs, il grado di copertura è minore per le Regioni e Autonomie locali (44%), in cui sono ricompresi (ma non monitorati) i quasi 8.000 comuni non capoluogo di provincia, le Camere di Commercio, le Comunità montane, ecc.. Nelle Università (46%) nel monitoraggio non sono conteggiati i docenti e i ricercatori (personale non contrattualizzato)²⁵. Per il comparto Scuola (72%), pesano soprattutto le assenze di Lazio, Liguria e Calabria. Per il Ssn, un comparto particolarmente critico per gli aspetti legati alla corruzione, la copertura è dell'88%. Tra le Amministrazioni centrali (83%) il monitoraggio ha riguardato i Ministeri (inclusa la Presidenza del Consiglio), le Agenzie fiscali, Inps, Inail, alcune agenzie e 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 900 mila dipendenti pubblici) è disperso in enti talvolta di piccole dimensioni.

Tra le Amministrazioni centrali il Ministero della Difesa, con circa 300 mila dipendenti²⁶ (di cui circa 25 mila civili) e il Ministero degli Interni, con 152 mila dipendenti (di cui circa 97 mila della Polizia di Stato e 38 mila Vigili del Fuoco) sono quelli di maggiori dimensioni.

Per le Regioni, invece, il primato spetta alla Sicilia, con 12.000 dipendenti (di cui 847 dirigenti), quanti ne hanno Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino, e Friuli Venezia Giulia presi insieme.

Le Province e Città metropolitane contano nel loro complesso meno di 42 mila dipendenti, di cui circa mille dirigenti. Il numero si è considerevolmente ridotto negli ultimi anni (nel 2016 erano più di 50 mila), dopo l'entrata in vigore della [Legge 7 aprile 2014, n. 56](#) recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, che, in attesa della incompiuta riforma del titolo V della Costituzione e relative norme attuative, ha trasferito alle Regioni e ai Comuni alcune funzioni precedentemente svolte dalle Province, causando una forte riduzione di risorse finanziarie e di personale e una sostanziale assenza di *turnover*²⁷.

Tra i Comuni è Roma Capitale - con 22.105 dipendenti (circa mille in meno del 2020), di cui 150 dirigenti, suddivisi tra gli uffici centrali e i 15 Municipi - a fare la parte del leone, seguita da Milano con poco più di 14.000, pur avendo un territorio e una popolazione da servire nettamente inferiori. Nel complesso dei comuni capoluogo si registra una riduzione di quasi 2 mila unità.

Il numero di Asl si è ridotto negli anni da 135 a 99 a seguito di alcune operazioni di accorpamento. La più grande è l'unica rimasta in Sardegna, con oltre 15.000 dipendenti, di cui 3.783 dirigenti, inclusi i medici.

²⁵ Molte Università indicano al fianco dei dirigenti anche i docenti e ricercatori, che sono in numero di 48.267. Considerando anche questi ultimi la percentuale di copertura sale al 92%.

²⁶ Dovrebbero essere inclusi anche i Carabinieri, che sono circa 110 mila.

²⁷ Dal 1° gennaio 2017, il Friuli Venezia Giulia (regione a statuto speciale) ha abolito le proprie province.

Le Aziende ospedaliere considerate sono quelle non universitarie o collegate alle università indicate nell'[Open Data del Ministero della Salute](#), unitamente agli Istituti di ricerca e cura a carattere scientifico (Irccs) pubblici, anche costituiti in Fondazioni. Nella sola Lombardia sono presenti 33 strutture ospedaliere²⁸ su 76 complessive²⁹. 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 2020 a circa 620 mila nel 2021. 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 (3.454 dipendenti, al quale si aggiungono 3.342 docenti, ricercatori e dirigenti medici³⁰), mentre tra gli Enti pubblici di ricerca prevale di gran lunga per dimensioni il Cnr, con 8.327 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 2021, numero dipendenti

Comparti	Dirigenti	Non dirigenti	Totale	% Dirigenti
Amm.ni Centrali	22.356	635.368	657.724	3,4
Scuola	6.627	845.680	852.307	0,8
Università	345	49.222	49.567	0,7
Enti di Ricerca	284	23.351	23.635	1,2
Regioni e Autonomie locali	5.389	222.864	228.253	2,4
Servizio Sanitario Nazionale	125.728	493.211	618.939	20,3
Totale	160.729	2.269.696	2.430.425	6,6

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

I dirigenti rappresentano il 6,6% del personale dipendente (invariato rispetto al 2020), con una quota rilevante nel Ssn (20,3%), in cui è considerata anche la dirigenza medica.

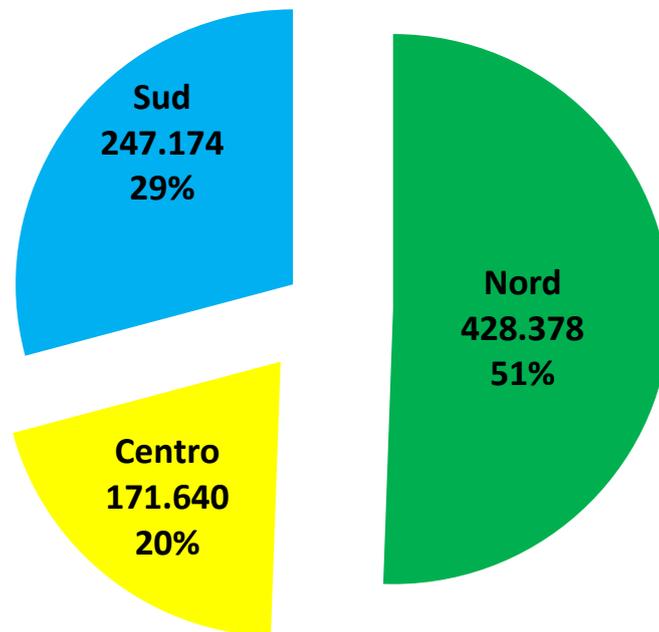
²⁸ La maggior parte di esse assumono la denominazione di Azienda Socio Sanitaria Territoriale (Asst).

²⁹ 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.

³⁰ 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 2021, 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 847 mila dipendenti (4 mila in più rispetto al 2020), di cui il 51% al Nord, il 20% al Centro e il 29% al Sud.

Il Responsabile anticorruzione e trasparenza e il Questionario

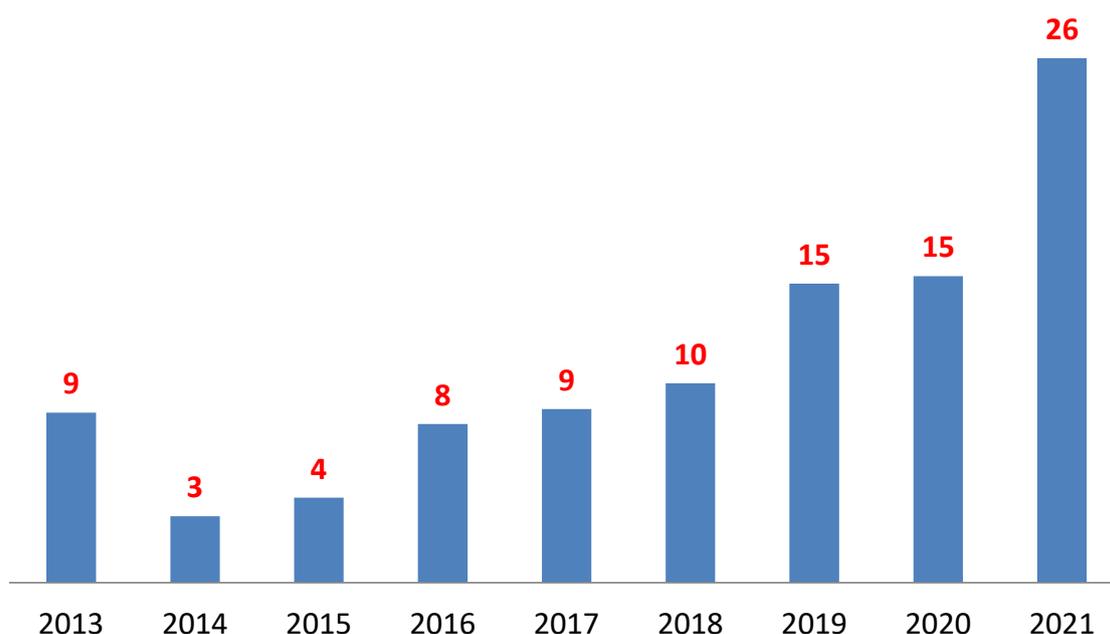
Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct) è una figura istituita dalla Legge 190/2012 (art. 1, comma 7) e successivamente modificata dal Dlgs 97/2016 (art. 41), entrato in vigore alla fine del 2017, che ha riunito in un'unica figura il Responsabile della prevenzione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

Sono 17 (3,2%) le Amministrazioni che ancora non si sono uniformate alla normativa e mantengono due distinte figure (erano 21 lo scorso anno); particolarmente in ritardo sono le Asl (7 casi) e i Comuni (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 vincolato³¹.

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

Anni 2013-2021, valori percentuali



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Sono ancora 46 (9%) i Rpct originariamente nominati nel 2013, mentre 142 (26%) sono quelli che hanno assunto l'incarico a partire dal 1° gennaio 2021³². La durata media dell'incarico è di 3,7 anni (erano 3,5 nel 2020).

³¹ 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.

³² Alcuni di essi sono stati incaricati nel 2022.

Il ruolo principale che il legislatore ha assegnato al Rpct³³ 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 2018](#)).

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 excel³⁴ 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

³³ 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.

³⁴ In alcuni casi il file è rilasciato in formato .pdf oppure .ods.

difficoltà, anche se sono frequenti i casi in cui ci si limita a copiare quanto riportato nella relazione dell'anno precedente, 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].

Una migliore risposta all'attività di impulso e coordinamento del Responsabile da parte di dirigenti e dipendenti comunali potrebbe sicuramente rendere il sistema più efficace. Non è ancora sufficientemente diffusa la consapevolezza che l'attuazione del Piano possa essere funzionale al miglioramento dell'attività amministrativa in diversi aspetti, e non solo nello specifico campo [Comune di Bari].

Alle criticità maggiormente ricorrenti, negli ultimi due anni 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.

Il perdurare della pandemia COVID-19 induce 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 modulazione delle attività dell'RPCT e dei Referenti. [Università Federico II di Napoli].

I continui cambi di disposizioni organizzative a livello nazionale, dovuti all'andamento dei contagi, ha imposto alle unità organizzative di ripensare le regole interne di funzionamento, al fine di garantire un'adeguata rotazione del personale in presenza o comunque in servizio attivo anche in modalità telematica. Tale situazione in continua evoluzione ha aggiunto senza dubbio un elemento di complessità nell'organizzazione delle sessioni di lavoro sull'analisi del rischio, che si sono sviluppate in un arco di tempo più ampio del previsto [Università Statale di Milano].

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.

Si ribadisce innanzitutto l'ampiezza d'azione e l'ampiezza e molteplicità delle attività da effettuare da parte del RPCT a fronte di un volume notevole di disposizioni e norme inerenti i diversi molteplici articolati settori dell'Azienda Sanitaria, a cui 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 connessi con le attività di responsabilità e direzione della struttura di appartenenza con l'incarico di RPCT a cui si aggiunge la solitudine derivante dall'assenza di personale dedicato alla funzione a fronte di adempimenti, compiti e attività complesse, 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". In tale contesto, segnatamente anche normativo, gravano inoltre sul RPCT specifiche responsabilità alle quali non si riconnettono corrispondenti poteri. [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].

All'interno dell'Amministrazione regionale, il RPCT ricopre anche il ruolo di Segretario generale e si occupa, inoltre, del coordinamento diretto di settori molto impegnativi quali la gestione dei flussi documentali, l'assegnazione delle nomine, il cerimoniale e la comunicazione istituzionale [Regione Valle d'Aosta].

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].

E' ancora carente la strutturazione del sistema interno dei controlli per quanto, nel corso del 2021, abbia assunto piena operatività un'unità trasversale detta Unità di Monitoraggio dei processi amministrativi [Università di Pisa].

Si è registrato, in taluni casi, un approccio eccessivamente formale all'attuazione del PTPCT, con l'applicazione di una logica di mero adempimento che non sempre ha tenuto in debita considerazione gli elementi sostanziali. Talvolta, si è parimenti registrata una tendenza a procrastinare e/o posticipare, nell'ordine delle priorità, le attività specifiche previste dal PTPC e a non dare tempestiva e puntuale attuazione alle richieste e/o ai solleciti formulati dal RPCT [Ministero della transizione ecologica].

Si sono avuti notevoli problemi nella formazione del gruppo di supporto, sia a causa della cessazione del servizio del funzionario che aveva il monopolio delle competenze in materia, sia per la difficoltà di individuare personale disponibile a collaborare con il RPCT ed in possesso delle competenze informatiche necessarie per l'utilizzo del software adottato dall'Amministrazione. [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 (incompiutezza 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 da parte degli uffici responsabili**. Le difficoltà derivanti dalla carenza di risorse, strumentali, finanziarie e di personale - oltretutto, per quanto riguarda in particolare l'anno 2021, 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 impedendo di cogliere i profili di opportunità sotto l'aspetto del miglioramento e dell'innovazione dei processi decisionali. [Comune di Napoli].*

In diversi casi i Referenti aziendali (che normalmente coincidono con i Direttori di Dipartimento e che dovrebbero fornire supporto al RPCT) hanno dimostrato poca attenzione nell'attuazione degli obiettivi o delle attività in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, trascurando perfino di trasmettere ai dirigenti sotto - ordinati le comunicazioni inviate di volta in volta dal RPCT nel corso dell'anno. Ciò sta comportando ritardi nell'espletamento dell'analisi dei processi e dei rischi e quindi nell'individuazione di nuove misure di prevenzione da inserire nel prossimo PTPCT. [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].

La criticità principale che si evidenzia è legata alla difficoltà "culturale" dei diversi soggetti in gioco, che si interfacciano con il RPCT, ad affrontare, in termini complessivi la questione della corruzione, che non dovrebbe essere vissuta unicamente come un fenomeno da "tangenti" ma come una cattiva modalità di gestione dei processi. Ad oggi si ritiene che tale visione non sia del tutto acquisita, anche se, in conseguenza delle singole azioni poste in essere, c'è una maggiore sensibilità da parte di tutte le componenti dell'Ateneo [Università di Bergamo].

L'azione di impulso e di coordinamento del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza di Ateneo, considerata anche la complessità dell'organizzazione universitaria, è stata parzialmente ostacolata dalla esiguità di risorse umane qualificate, dalla presenza contestuale dei diversi regimi giuridici del personale e dalle relative relazioni gerarchiche [Università di Modena e Reggio Emilia].

Le principali criticità nello svolgimento del ruolo del RPCT sono identificabili nei diversi adempimenti posti a carico del RPCT, anche alla luce delle modifiche normative ed alle successive delibere ANAC, le incertezze non ancora superate legate alla riforma dell'assetto istituzionale-organizzativo dell'Amministrazione, le risorse umane numericamente scarse a causa dei pensionamenti e dei procedimenti di mobilità verso altri Enti che hanno interessato un numero elevato di dipendenti provinciali e nonostante l'apertura a nuove assunzioni permane la mancanza di personale adeguatamente formato in grado di effettuare una puntuale e completa autoanalisi organizzativa ed un attento monitoraggio delle misure di prevenzione del rischio di corruzione, unitamente alle note difficoltà finanziarie in cui versano tutte le Province. [Provincia di Piacenza].

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].

A livello generale di normativa una criticità che si rileva attiene alle responsabilità che vengono attribuite al RPCT, considerato che 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 in tutte le Aziende un forte mandato da parte della Direzione sui temi della anticorruzione e trasparenza e un supporto maggiore. [Asl Sardegna].

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].

Si auspica un nuovo sistema informatico di produzione degli atti regionali che possa alimentare automaticamente le diverse sottosezioni della pagina Amministrazione trasparente [Regione Campania].

L'aspetto critico emerso nel 2021 è rappresentato dall'assenza di uno strumento informatico, che permetta di raccogliere tutte le informazioni relative ai processi gestiti dalle strutture e relativi aggiornamenti. Il numero di processi, a seguito degli aggiornamenti delle mappature avvenuti in corso d'anno, è ora definito in 1145 [Provincia di Trento].

Carenza di banche dati informatiche strutturate per l'effettuazione del monitoraggio [Comune di Palermo].

L'applicativo informatico riguardante la Trasparenza non ha ancora iniziato la fase di rodaggio [Regione Sicilia].

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

Tra i fattori residuali che permangono per una completa attuazione della politica anticorruzione, è la tendenza ad una forma di inerzia da parte degli uffici che interpreta gli iter procedurali come avulsi da rischi corruttivi basandosi sul valore soggettivo di diligenza ordinaria nello svolgimento del proprio ruolo, dando poca importanza alla rilevazione dei rischi e al rispetto delle misure, che sono vissute senza un'effettiva percezione dell'utilità delle stesse. La struttura, pertanto, nel suo complesso è stata sensibilizzata ad una prevenzione del rischio che 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].

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].

Sotto il profilo tecnico, le scelte fatte dall'amministrazione non hanno favorito una forte integrazione del sistema gestionale degli atti con quello della trasparenza: il sistema operativo degli atti è infatti diverso da quello che gestisce la pubblicazione e non consente un dialogo ed una integrazione diretta tra il portale gestionale degli atti e il portale della trasparenza. Per ovviare a tale problematica è stata nominata una rete di referenti settoriali che per aggiornare il portale trasparenza ha dovuto però duplicare il lavoro esportando i dati da un portale all'altro [Comune di Crotone].

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 carenza 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. *Vincolo organizzativo: è opportuno che il RPCT sia dotato di un'adeguata struttura tecnica di supporto [Istituto Tumori di Milano].*

Risulta difficile gestire e coordinare una struttura complessa e composta da numerosi dipendenti e da numerose posizioni di responsabilità, che hanno responsabilità complesse e variegate, in presenza di carenza di personale e di risorse finanziarie disponibili. In questo quadro, il RPCT, in quanto Segretario generale, può sì cogliere segnali di criticità mediante il controllo successivo sugli atti in sede di controllo delle proposte di deliberazione degli organi di governo e nell'attività di coordinamento delle attività gestionali, tuttavia le attività illecite o "corruttive" o di "maladministration" risultano comunque possibili, a fronte di strumenti di contrasto preventivo non del tutto efficaci e/o non sempre pienamente applicabili. Le misure più efficaci nel contrasto a condotte amministrative non regolari rimangono sempre quelle successive e repressive [Comune di Potenza].

Per l'attività di monitoraggio facente capo al R.P.C., sarebbe auspicabile un maggior coordinamento con gli altri soggetti deputati al presidio della legalità (es.: Guardia di Finanza, ...), nonché strumenti tecnologici di potenziamento della trasparenza [Provincia di Terni].

Con riferimento all'attività di verifica effettuata dal RPC, sarebbe auspicabile un intervento delle istituzioni per assicurare allo stesso strumenti per la verifica delle situazioni di pantouflage, di incompatibilità, di incarichi extra o rapporti con ditte attraverso ad es. l'accesso all'anagrafe tributaria, o a banche dati per le verifiche su partecipazioni, altri redditi, ecc. e che possano prefigurare rapporti finanziari diretti tra dipendenti e ditte e dunque situazioni su cui intervenire [Asl Trento].

*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.

Le norme vigenti che mantengono alcuni aspetti critici che incidono negativamente sul ruolo del RPCT, 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); - incaricare i compiti della Prevenzione della corruzione a un dirigente e a operatori già impegnati su altre attività aziendali [Asl Cuneo 1].

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 ulteriormente implementata, previa analisi da parte dell'Assistente RPCT, la piattaforma (parallela ed integrativa rispetto a quella già utilizzata per il PEG) esclusivamente dedicata alla materia "Anticorruzione e Trasparenza". Nella stessa piattaforma è stata inoltre introdotta, vicino ai campi "Rischi" e "Misure", una ulteriore voce relativa ai "Comportamenti", al fine di rappresentare non solo la componente "oggettiva" degli strumenti di prevenzione del rischio, bensì anche l'elemento "soggettivo" riferito all'articolato del Codice di Comportamento (in corso di revisione). Si conferma quanto riportato nelle precedenti relazioni, riguardo alla necessità di implementare la reingegnerizzazione dei processi 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. In una di queste prospettive è stato realizzato lo Sportello Telematico Polifunzionale che diventerà operativo nei primi mesi del 2022 [Comune di Genova].

... e qualche buon esempio

L'interrelazione tra le Strutture e la RPCT in termini di scambi di informazioni, attività di rendicontazione, monitoraggio delle scadenze e degli adempimenti, è stato oggetto di semplificazione con l'introduzione e avvio di utilizzo nel corso del 2021 di una piattaforma informatica dedicata agli adempimenti in materia di anticorruzione, che ha facilitato sia l'attività di mappatura dei processi potendo usufruire i diversi soggetti coinvolti (Servizi, RPCT, Ufficio di supporto al RPCT) di una banca dati unica e di modalità di redazione delle schede di processo uniformi, sia la revisione del livello di rischio secondo i nuovi i criteri qualitativi previsti dall'Allegato 1 al PNA 2019. Alle medesime finalità va ricondotta anche l'introduzione e l'avvio di utilizzo per il 2022 della piattaforma informatica dedicata ai controlli interni di regolarità amministrativa, che faciliterà sia l'attività di controllo del gruppo di valutazione (con estrazioni del campione integrata con il protocollo informatico, sessioni di controllo coordinate, verbalizzazioni uniformi, redazione di relazioni periodiche supportate da report, modalità di estrazione e analisi di dati in termini statistici) sia le conseguenti interlocuzioni con i Servizi controllati; infatti gli esiti dei controlli saranno valorizzati all'interno dell'applicativo per il monitoraggio automatico dei tempi di riscontro sulle azioni di miglioramento programmate anche in corso d'anno, per la loro analisi in termini di programmazione di misure del Piano anticorruzione, per interventi mirati di carattere generale su aspetti del procedimento o della redazione dei provvedimenti [Comune di Trento].

Come già suggerito nelle precedenti edizioni, 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.

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 risposta³⁵.

Il questionario è il medesimo del 2020, ma rispetto ad anni precedenti 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. Si tratta di una informazione che non può più essere rappresentata con il presente Rapporto.

³⁵ Lo spoglio dei circa 4.000 questionari complessivamente analizzati per il periodo 2015-2022 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.

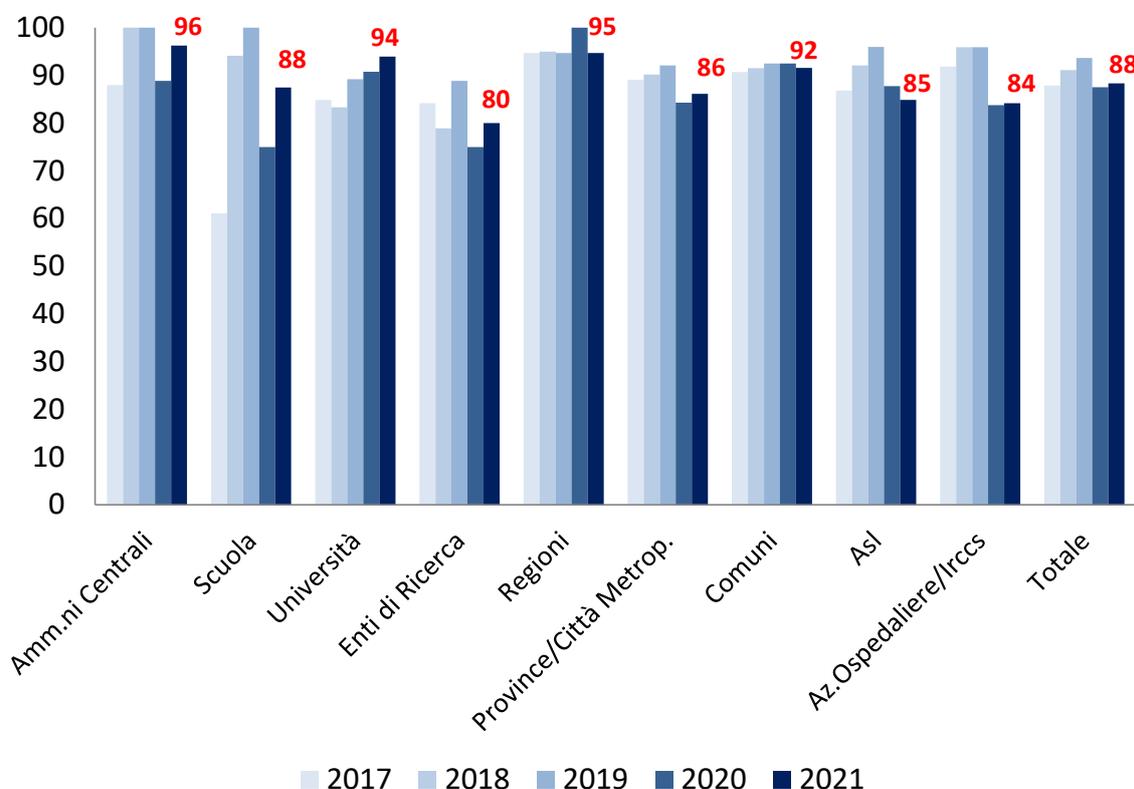
Gestione del rischio

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 2021, la verifica ha interessato l'88% delle amministrazioni (era l'87,5% nel 2020), con valori superiori alla media nelle Amministrazioni centrali (96%), Regioni (95%); Università (94%) e Comuni (92%).

Tra gli enti territoriali la percentuale è maggiore al Nord (90%), con il Sud (86%) e il Centro (84%), che nel 2021 hanno una maggiore riduzione delle verifiche.

FIGURA 3. AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CHE HANNO VERIFICATO LA SOSTENIBILITÀ DELLE MISURE PREVISTE DAL PTPC PER COMPARTO, Anni 2017-2021, valori percentuali (*)



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

Nella gran parte degli enti non è stato registrato alcun evento corruttivo (84%)³⁶ con un aumento di 4 punti rispetto al 2020. Tra i più 'virtuosi' gli Enti di Ricerca (95%), mentre in coda si trovano le Amministrazioni Centrali (70%). Il dato è abbastanza sorprendente se posto a confronto con la percezione comune che negli uffici pubblici il malaffare sia diffuso. Ciò potrebbe anche significare che il punto di

³⁶ In 47 casi (11%) 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 (22%). 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.

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 (87%), seguito da Sud (81%) e Centro (77%).

TAVOLA 5 – AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN CUI SI SONO VERIFICATI EVENTI CORRUTTIVI PER COMPARTO E AREA A RISCHIO DI CORRUZIONE, Anno 2021, valori percentuali

Aree a rischio corruzione	Amm.ni Centrali	Scuole	Univer-sità	Enti di ricerca	Regioni	Province/ Città Metrop.	Comuni	Asl	Az.Osped aliere /Ircs	Totale
Acquisizione e progressione del personale	0	6	5	5	0	1	5	7	3	4
Affidamento di lavori, servizi e forniture	15	6	0	5	21	3	8	6	8	6
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	7	0	2	5	16	2	3	6	0	3
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	7	0	0	5	16	0	4	3	1	3
Affari legali e contenzioso	4	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Incarichi e nomine	4	0	2	0	0	0	2	2	0	1
Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	7	6	2	0	0	1	5	2	0	2
Aree di rischio ulteriori	22	0	2	0	5	4	6	7	12	6
Non si sono verificati eventi corruttivi	70	88	91	95	68	93	82	79	79	84

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

Tra le aree a rischio³⁷ la frequenza di eventi corruttivi per l'acquisizione e progressione del personale (4%), assume un certo rilievo solo tra le Asl (Aosta, Ulss 5 Veneto, Perugia, Latina, Roma 1, Salerno, Cosenza), le Università ([Statale di Milano](#), Chieti, [Sassari](#))³⁸, i Comuni (Aosta, Venezia, Padova, Pistoia, Livorno), le Aziende ospedaliere (Asst Melegnano e della Martesana, Ifo Roma), la provincia di Brescia, l'Ufficio scolastico della Sicilia e il Cnr.

Anche il settore degli appalti fa registrare un modesto 6%, con valori superiori alla media per le Regioni (Toscana, Puglia, Sicilia, Sardegna), le Amministrazioni centrali (Interno, Difesa, Infrastrutture e Cultura), Comuni e Aziende ospedaliere.

Tra le aree di rischio ulteriori (6%), una motivazione frequente è legata alla falsa attestazione di presenze dei dipendenti, alle attività di 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 22 eventi corruttivi, con 1 episodio nelle gare d'appalto, 3 provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario e 19 in aree di rischio ulteriori. A Milano 10 casi di peculato nell'area dei controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni. Più aree di corruzione hanno interessato la Asl di Perugia con la cosiddetta [Concorsopoli](#) che ha visto il rinvio a giudizio di 32 imputati e quella di Roma1.

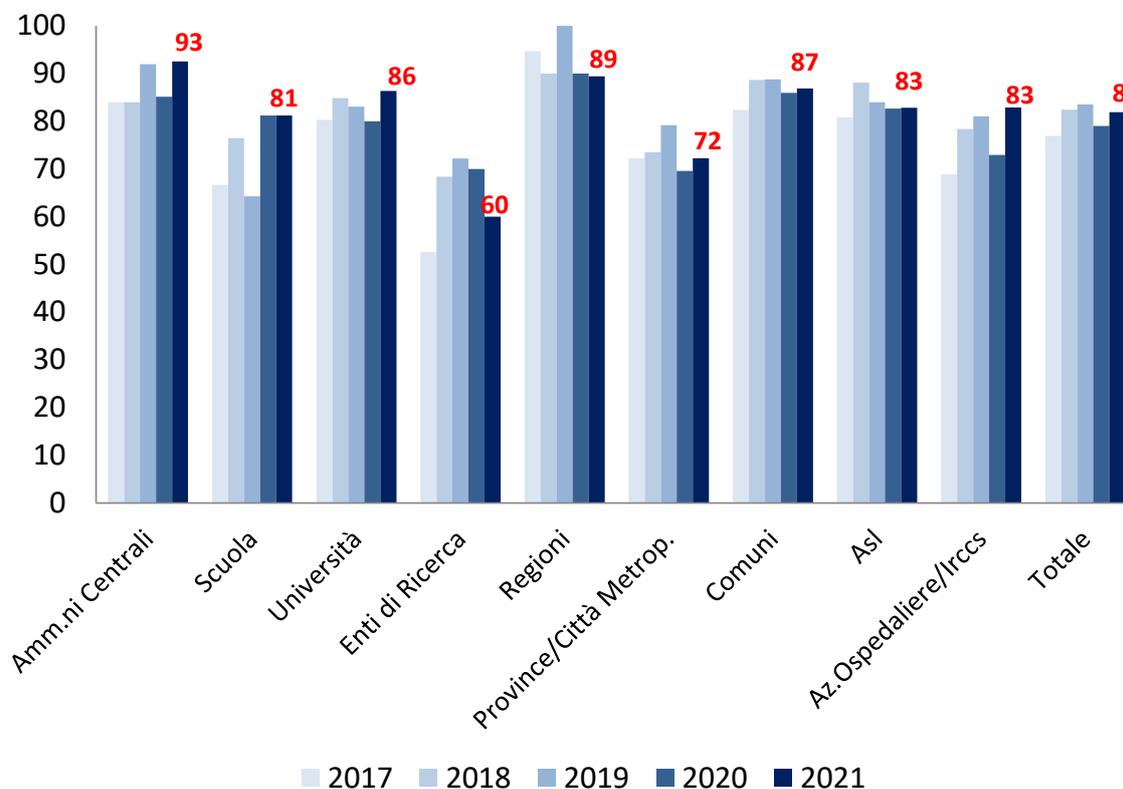
³⁷ Nel questionario era possibile indicare anche più aree (risposta multipla).

³⁸ La diffusione della corruzione appare sottostimata rispetto al quadro fornito dall'[Associazione Trasparenza e Merito](#).

Misure ulteriori oltre a quelle obbligatorie

La percentuale di amministrazioni pubbliche che hanno attuato misure specifiche aggiuntive rispetto a quelle obbligatorie è risalita nel 2021 al 82%, 3 punti in più del 2020.

FIGURA 4 - AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CHE HANNO ATTUATO MISURE SPECIFICHE AGGIUNTIVE PER COMPARTO, Anni 2017-2021, valori percentuali (*)



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

Il livello massimo si è registrato tra le Amministrazioni centrali (93%) e le Regioni (89%), mentre molto al di sotto della media risultano gli Enti di Ricerca (60%) e le Province/Città metropolitane (72%).

In ritardo il Sud (75%, in recupero di 3 punti sul 2020), rispetto al Centro (77%) e al Nord (88%).

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 definita³⁹. 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, è stato introdotto l'accesso civico 'generalizzato' (il cosiddetto Freedom of Information Act o Foia)⁴⁰ per ottenere l'esibizione di dati e documenti posseduti dalle amministrazioni, che è andato ad affiancarsi al preesistente accesso civico 'semplice', riguardante la richiesta di pubblicazione dei contenuti obbligatori.

L'Anac⁴¹ e il Dipartimento della Funzione Pubblica⁴², 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 69% degli enti ha informatizzato alla fine del 2021 il flusso che alimenta la sezione 'Amministrazione trasparente', un valore in calo di 4 punti rispetto al 2020⁴³.

³⁹ 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' → 'Prevenzione della corruzione' di 'Amministrazione trasparente'.

⁴⁰ "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).

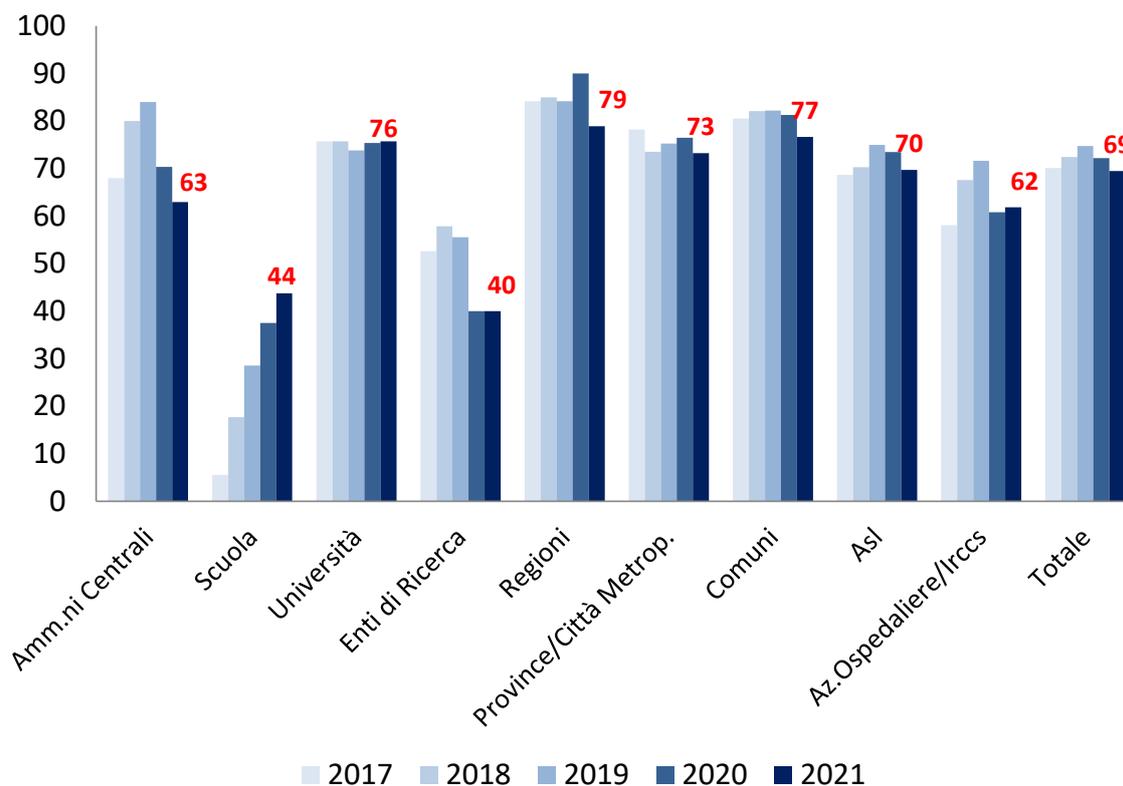
⁴¹ Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato ([Determinazione Anac n. 1309 del 28 dicembre 2016](#)).

⁴² [Circolare n. 2/2017](#) del Ministero per la semplificazione amministrativa e la pubblica amministrazione relativa all'attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato

⁴³ Alcuni enti passano da una risposta affermativa negli anni precedenti a una negativa nel 2021 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 2017-2021, 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 44% riduce la media complessiva.

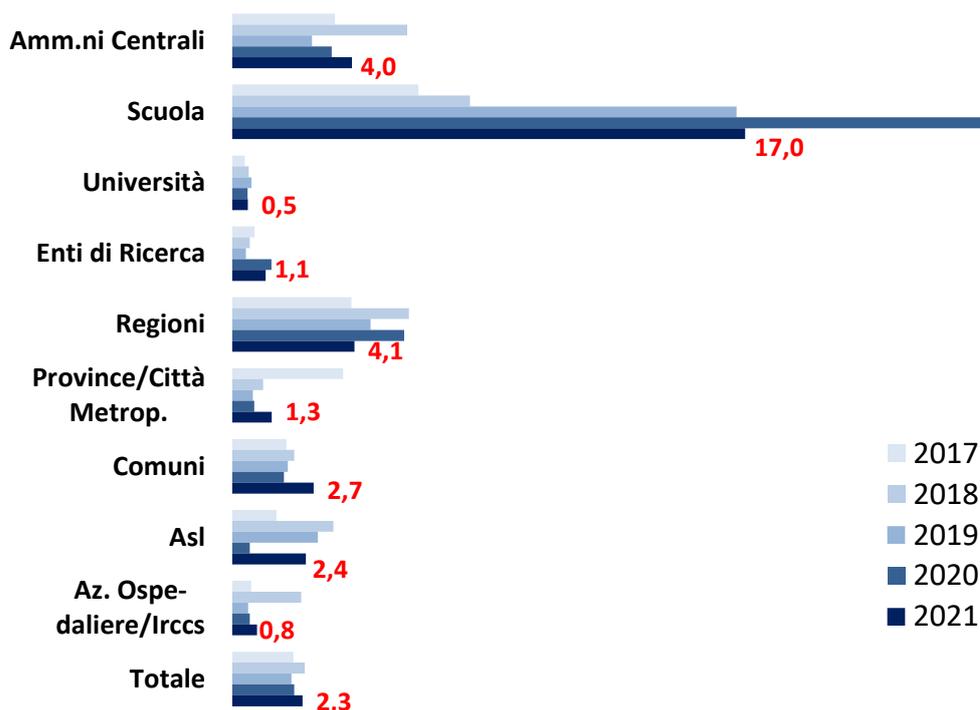
La percentuale più alta di informatizzazione dei flussi si registra nelle Regioni (79%), in netto calo nel 2021. L'informatizzazione dei flussi è maggiore al Centro (77%) e al Nord (72%), mentre appare in ritardo al Sud (68%). Va anche detto che l'informatizzazione dei flussi può essere parziale, cioè 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 2021 mediamente 2,3 accessi civici semplici per chiedere la pubblicazione in 'Amministrazione trasparente' di contenuti che erano stati omessi⁴⁴. Si tratta di un valore sostanzialmente in linea con gli anni precedenti (oscilla tra 2 del 2018 e 2,4 del 2018).

Rispetto alle formulazioni antecedenti il 2020, il quesito non chiede più in modo esplicito di indicare il numero di richieste ricevute, cosicché circa il 5% delle Amministrazioni si è limitata a dichiarare di averne ricevute, senza ulteriori specificazioni. Ciò causa una imprecisione al ribasso sulla consistenza del fenomeno.

⁴⁴ Non tutte le richieste pervenute erano strettamente classificabili come accessi civici e non tutte hanno dato luogo ad una integrazione delle informazioni pubblicate.

FIGURA 6 - NUMERO MEDIO DI ACCESSI CIVICI 'SEMPLICI' PER COMPARTO, Anni 2017-2021



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il maggior numero di accessi civici semplici è stato inoltrato nelle Scuole (17), con 66 richieste pervenute in Veneto, 59 in Sicilia e 53 in Lombardia. È 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 4 le richieste mediamente pervenute alle Amministrazioni centrali, con 22 al Ministero delle Infrastrutture e trasporti, 19 all'Inail, 13 ciascuna alla Presidenza del consiglio e al Ministero della salute.

Nel comparto Regioni (4,1) spicca la Liguria (24 richieste), mentre tra le Province/Città metropolitane (1,3) ne sono state recapitate 44 alla Provincia di Verbania. Tra i Comuni (1,7) si evidenziano Frosinone (55) e Ascoli (39).

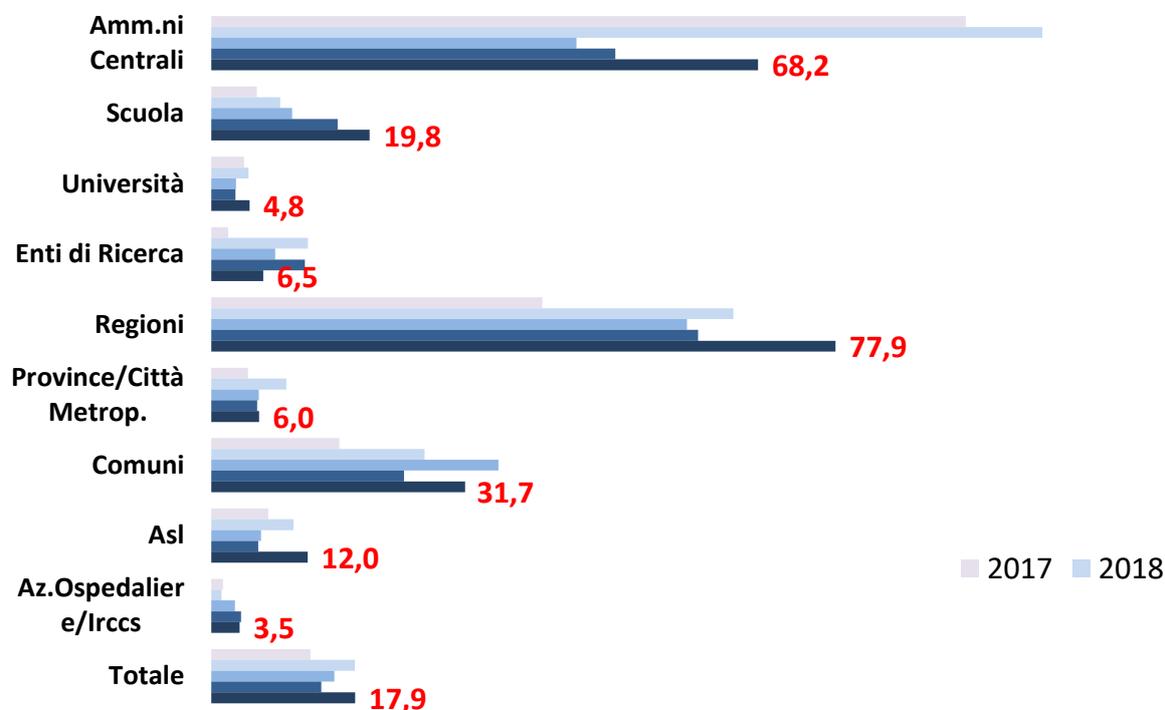
Tra le Asl (2,4) ne sono pervenute 65 a Novara e 36 a Napoli 2, mentre nelle Aziende ospedaliere/Irccs (0,8) ne sono pervenute 16 alla Asst di Vimercate.

Tra gli enti territoriali si registrano 2,9 richieste al Centro, 1,9 al Nord e 1,6 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 pubblico⁴⁵. Il processo è ancora in evoluzione e necessita di ulteriori assestamenti e raffinamenti⁴⁶.

FIGURA 7 - NUMERO MEDIO DI ACCESSI CIVICI 'GENERALIZZATI' PER COMPARTO
Anni 2018-2021



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nel 2021, ogni ente ha ricevuto in media 17,9 richieste, 4,2 in più rispetto al 2020, facendo registrare quindi un buon incremento nell'utilizzo di questo importante strumento di trasparenza. 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 2021 alle Regioni (77,9) e, in particolar modo, in Toscana (293), Campania (226), Sicilia (157)⁴⁷ e Sardegna (146).

Le Amministrazioni centrali ne hanno ricevute mediamente 68,2, con 492 al

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

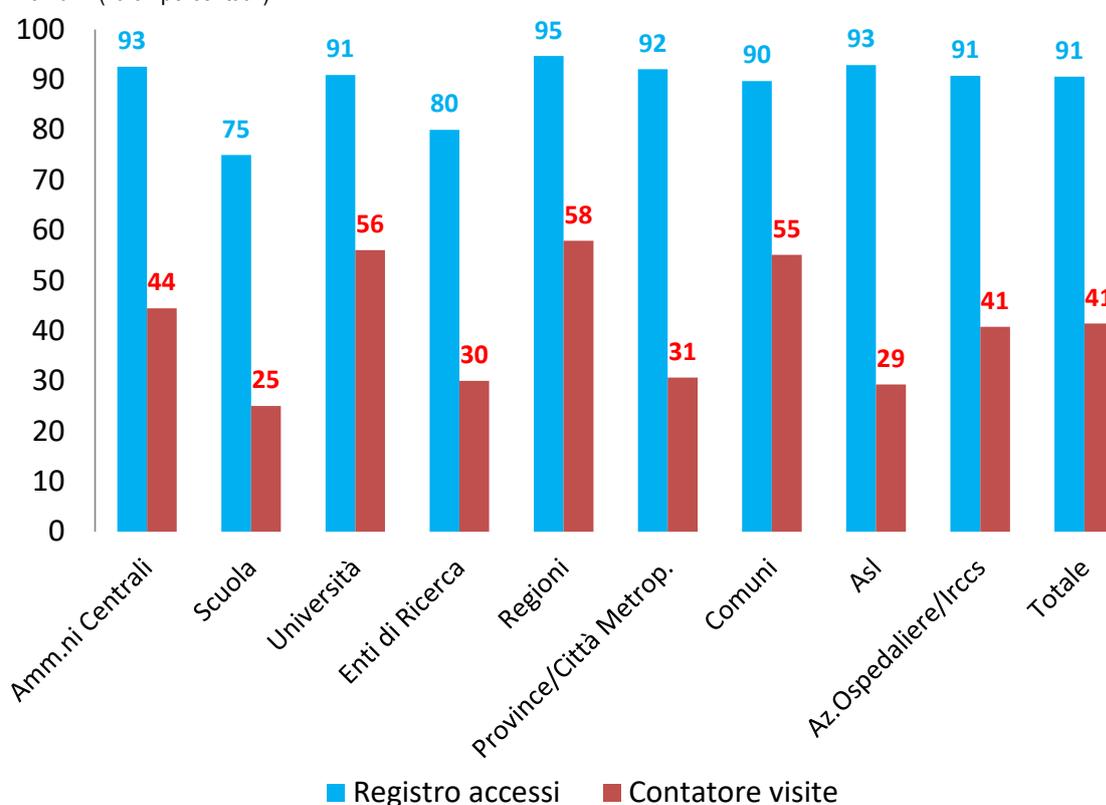
⁴⁷ Non è semplice individuare l'oggetto delle richieste in quanto l'Ente ha istituito un registro degli accessi per ciascuno dei 51 uffici di cui oggi si compone, compilati in maniera difforme e alcuni dei quali non consultabili.

Ministero della Salute⁴⁸; 178 a quello dei Beni culturali e 149 all'Agenzia delle entrate.

Tra i Comuni (31,7) ne hanno ricevute 1.141 Catania⁴⁹, 679 Roma, 158 Milano e 133 Trento (di cui 113 riguardanti l'edilizia privata). La casistica degli argomenti è ampia, ma molte richieste riguardano le concessioni edilizie e la certificazione di abitabilità, l'edilizia residenziale sociale, l'occupazione di suolo pubblico.

La Asl di Vibo Valentia (Asp) dichiara di aver ricevuto 216 richieste di accesso civico generalizzato, ma il dato non è verificabile, in quanto manca il registro degli accessi, sebbene sia indicato come presente sia nel questionario sia nella sezione 'Altri contenuti' → 'Accesso civico' di Amministrazione trasparente.

FIGURA 8 – REGISTRO DEGLI ACCESSI E CONTATORE DELLE VISITE DEL SITO INTERNET PER COMPARTO Anno 2021 (valori percentuali)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nel 2021 il 91% delle amministrazioni dichiara di aver istituito il Registro degli accessi civici (semplice o generalizzato) e documentali⁵⁰, in crescita rispetto all'88%

⁴⁸ Nel 2019 erano appena 29. Molte di quelle del 2021 erano correlate all'emergenza Covid-19: numero di casi, decessi, vaccini, mascherine, ecc.

⁴⁹ Nelle note si legge che "trattasi soprattutto di richieste di accesso generalizzato per l'acquisizione di fascicoli di edilizia per il Bonus 110%, che a causa della elevata quantità restano in corso di espletamento considerata la carenza di personale dipendente in carico alla Direzione competente".

⁵⁰ 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

del 2020.

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 Pubblica⁵¹.

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 41% degli enti, in aumento di 6 punti rispetto al 2020.

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 oltre 15 milioni⁵², per un totale complessivo di 53 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 reportistica⁵³.

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

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.

⁵¹ 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.

⁵² Il Comune di Genova avrebbe ricevuto 15.644.534 visualizzazioni di pagina al sito Amministrazione trasparente, di cui quasi 1 milione nella sezione 'Concorsi', ma non è specificato se sono riferiti al solo 2021. Nel 2020, primo anno in cui il contatore era presente, il valore riportato era di 666 mila. Il dato non è riscontrabile in assenza del contatore delle visite on line.

⁵³ Il principale di questi è Google Analytics.

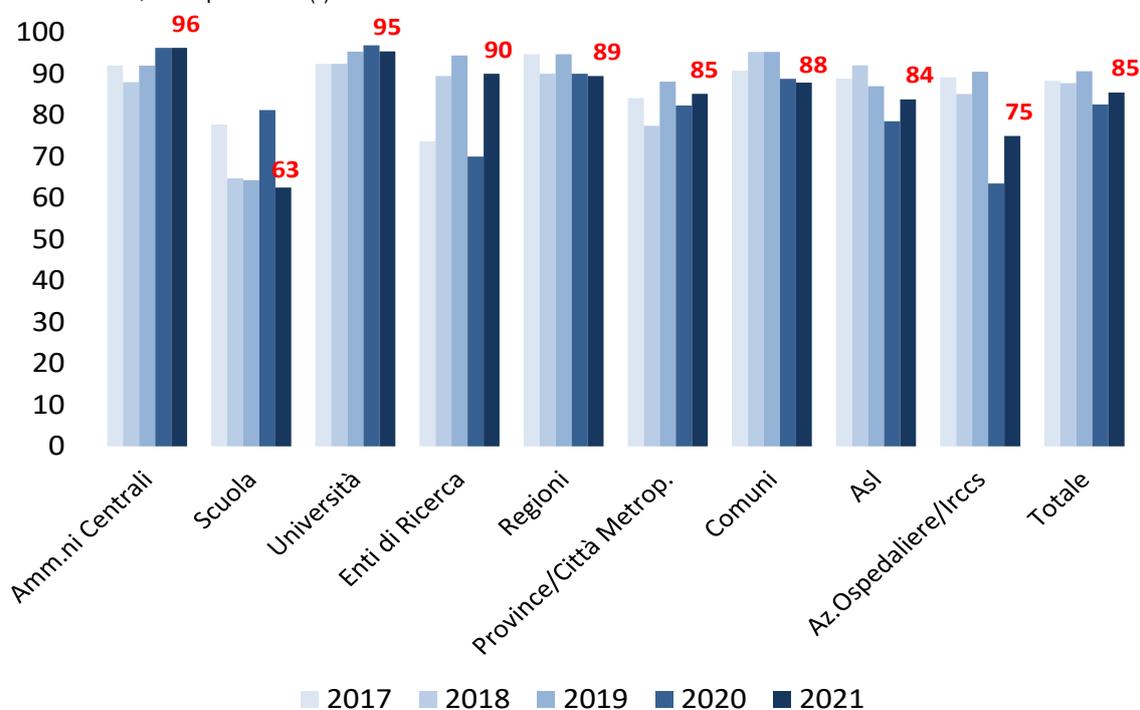
Formazione del personale

La maggior parte delle amministrazioni pubbliche (85%) ha erogato formazione in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione al proprio personale, in aumento rispetto al 2020 (83%), ma ancora non ai livelli pre pandemia quando superava il 90%. Nei casi di mancata effettuazione, la motivazione prevalente è la scarsità di risorse economiche da dedicare a tale attività, oltre alle difficoltà conseguenti alla gestione dell'emergenza sanitaria.

Il valore più basso è quello delle scuole (63%) per le oggettive difficoltà ad organizzare l'offerta formativa in realtà assai frammentate⁵⁴. In parziale recupero le Aziende ospedaliere/Irccs (75%), mentre la copertura è elevata tra le amministrazioni centrali (96%) e le Università (95%).

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 2017-2021, 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 l'8% degli enti ha, però, ricevuto nel 2021 attività formative dalla Sna (con il

⁵⁴ "Le ragioni sono da ricondursi alle limitazioni derivanti dalla pandemia e all'assenza di risorse finanziarie specifiche: le scuole polo formativo di ambito territoriale, nella progettazione delle iniziative formative da svolgere coi fondi ricevuti, non hanno incluso l'anticorruzione" (Ufficio scolastico regionale Toscana).

67% delle Amministrazioni centrali), mentre gli altri hanno operato – o sono stati indotti ad operare – scelte di altro tipo.

Il 38% ha optato per la formazione *in house*⁵⁵ che non dovrebbe comportare costi vivi per l'amministrazione, mentre 280 enti (più della metà) si sono rivolti a soggetti privati⁵⁶, sostenendone il relativo costo⁵⁷. Tra questi la stessa Autorità nazionale anticorruzione, al cui interno non mancano certo professionalità in grado di svolgere l'attività formativa.

Anche il ricorso a docenti universitari (16%) o altri soggetti pubblici (26%), non esclude oneri finanziari per l'ente.

Tra le altre modalità di formazione (13%) rientrano anche i *webinar*.

TAVOLA 6 – FORMAZIONE IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE PER TIPOLOGIA DI SOGGETTO EROGANTE - Anno 2021, valori percentuali(*)

Soggetti che erogano formazione	Amm.ni Centrali	Scuole	Univer-sità	Enti di ricerca	Regioni	Province/ Città Metrop.	Comuni	Asl	Az.Osped aliere /Ircs	Totale
Scuola Nazionale dell'Amministrazione	67	6	14	45	0	1	1	4	3	8
Università	33	6	50	0	26	16	10	6	7	16
Altro soggetto pubblico (specificare quali)	26	25	36	20	26	27	28	20	22	26
Soggetto privato (specificare quali)	48	19	59	70	37	61	66	44	36	53
Formazione in house	41	25	53	30	58	31	38	39	34	38
Altro (specificare quali)	22	6	11	5	11	12	10	18	16	13

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

In definitiva, rispetto agli anni precedenti 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.

L'università la Bicocca di Milano si è rivolta a ben 10 diverse società esterne; l'Agenzia spaziale italiana a 6; la provincia di Brescia, in cui nel 2021 si sarebbero avvicinati 26 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.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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 personale⁵⁸ 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*”⁵⁹.

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 a partire dal 2020, a causa dell’emergenza sanitaria, 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 68% degli enti non ha effettuato alcuna rotazione di incarico in funzione anticorruzione (in calo di 3 punti sul 2020), 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 2017⁶⁰, laddove per motivi organizzativi o per dimensione dell’ente, la rotazione degli incarichi non è possibile.

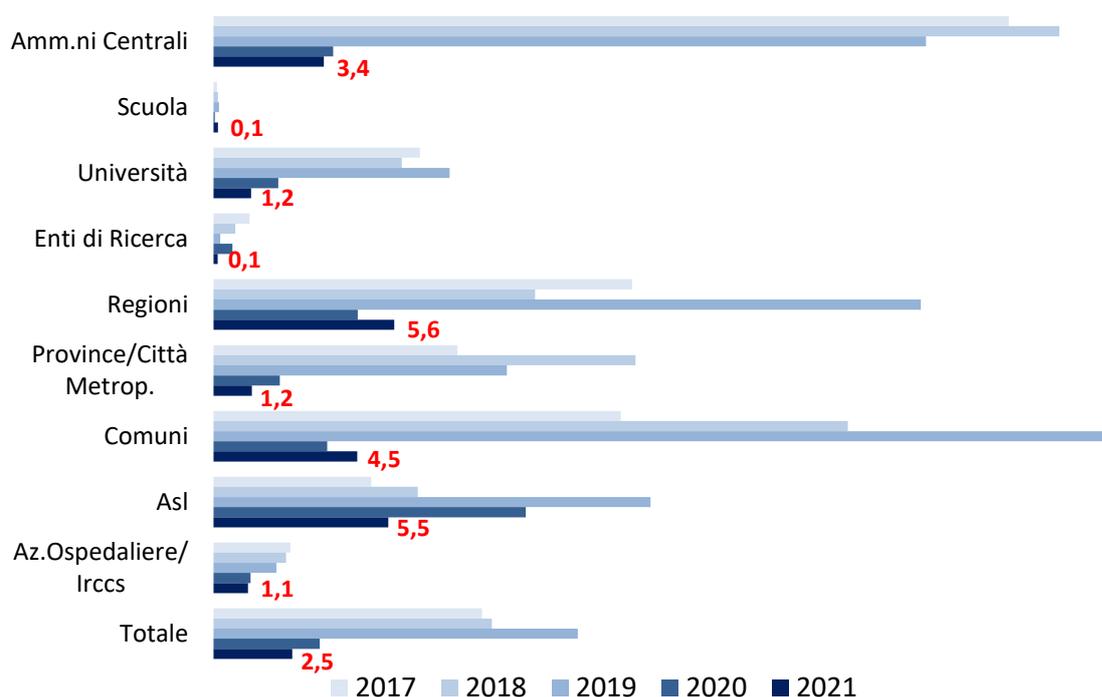
Nel 2021, la rotazione dell’incarico per scongiurare il verificarsi di eventi corruttivi conseguenti all’eccessiva permanenza presso lo stesso ufficio, ha interessato solo 2,5 dipendenti ogni mille, il valore più basso degli ultimi 5 anni.

⁵⁸ Nella Relazione annuale 2020, 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*”.

⁵⁹ 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](#)).

⁶⁰ “*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 2017-2021, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

A contribuire maggiormente al risultato sono state le Regioni (5,6 per mille), tra cui in particolare la Lombardia e le Aziende sanitarie locali (5,5 per mille)⁶¹, dove la sola Asl di Bolzano ha effettuato 1.426 rotazioni (quasi un quinto della forza lavoro).

Un forte calo si è registrato tra le Amministrazioni centrali (3,4 per mille rispetto a oltre il 20% fino al 2019⁶²), con diverse di esse che non hanno effettuato alcuna rotazione di incarichi: i Ministeri dell'istruzione; università e ricerca; sviluppo economico e salute; Aran e Arera.

Anche nei Comuni si è passati dal 28,1 per mille del 2019 a un ben più basso 4,5 per mille nel 2021 (era il 3,6 nel 2020), con solo 32 effettuate a Roma, 18 a Milano, nessuna a Napoli, Torino e Palermo.

I valori più bassi sono negli enti di ricerca in cui l'assenza di rotazioni del personale è preoccupante e nella Scuola, dove invece la misura è difficilmente riscontrabile nei piani anticorruzione, in quanto regolata sia dai contratti collettivi (nazionale e integrativo) che prevedono una rotazione di incarichi della dirigenza scolastica, sia da ordinanze e circolari del Miur.

⁶¹ Il dato è sicuramente più alto, considerando che 19 Asl su 99 non indica il numero di rotazioni effettuate.

⁶² Il dato fino al 2019 era condizionato da un elevato numero di rotazioni dichiarato dall'Inps.

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 pubblica⁶³.

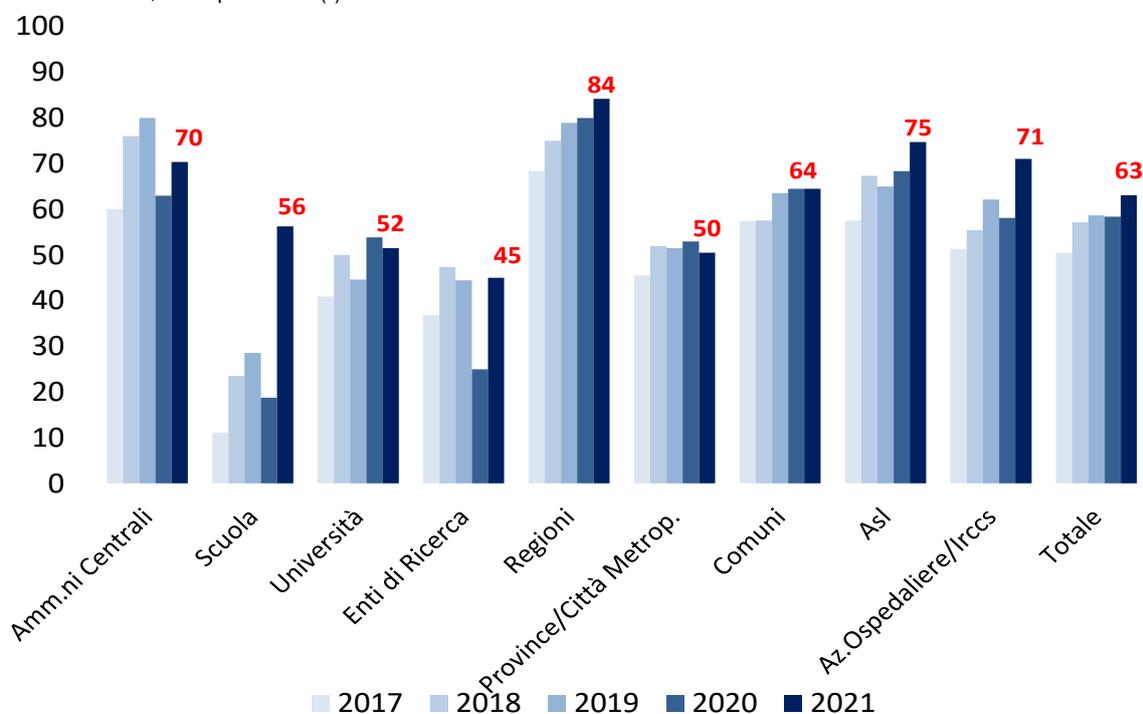
Gli interessati, all'atto dell'assunzione dell'incarico, devono rilasciare una dichiarazione in cui attestano che non sussistono cause di inconferibilità, la cui veridicità va verificata – sistematicamente o a campione – dall'Amministrazione che conferisce l'incarico dirigenziale.

Le verifiche sono cresciute nel tempo, ma nel 2021 riguardano ancora meno di due terzi degli enti monitorati (63%). La percentuale è bassa negli Enti pubblici di ricerca (45%), Province e Città metropolitane (50%), Università (52%) e Scuole, in cui è presente, in genere, un unico dirigente per ciascun Istituto.

Per quanto riguarda gli enti territoriali (66%), l'adempimento è maggiore al Nord (68%) rispetto al Centro (65%) e al Sud (62%).

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

Anni 2017-2021, valori percentuali(*)



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

⁶³ 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.

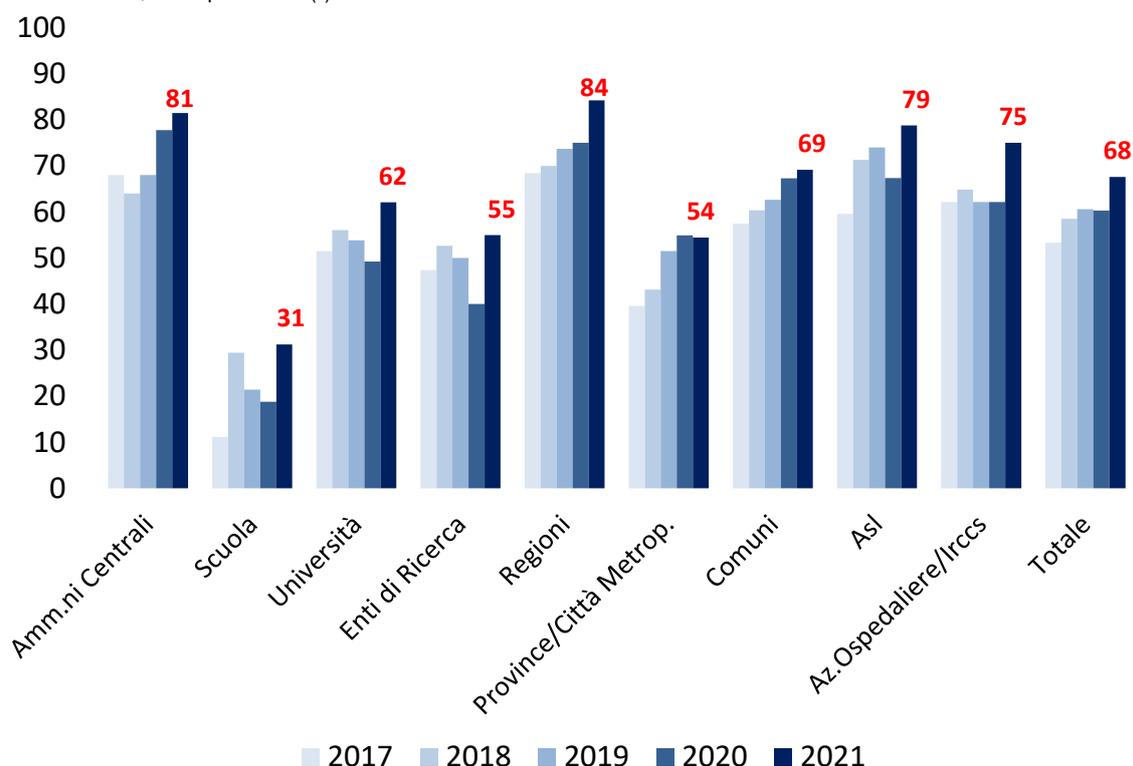
Prima di assumere un incarico dirigenziale, l'interessato deve rilasciare una dichiarazione di insussistenza di cause di incompatibilità. Spetta, però, all'Amministrazione verificare l'effettiva assenza di incarichi tra loro non compatibili.

La verifica di situazioni di incompatibilità per i titolari di incarichi dirigenziali è effettuata dal 68% degli Enti, in aumento rispetto agli anni precedenti, con valori superiori per le Regioni (84%) e le Amministrazioni centrali (81%), mentre il dato più basso è nelle Scuole (31%).

Per quanto riguarda gli enti territoriali (70%), l'adempimento è maggiore al Centro (72%) rispetto al Nord (71%) e al Sud (67%).

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

Anni 2017-2021, 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](#)).

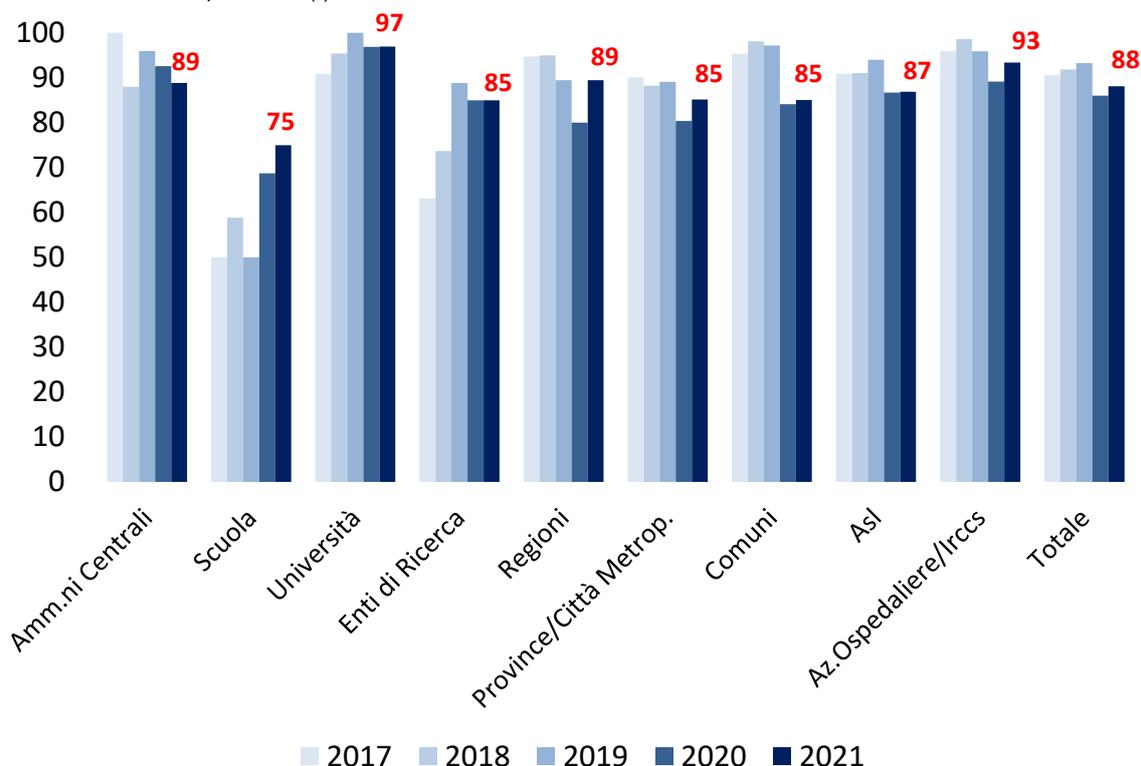
Gli incarichi esterni devono essere autorizzati dall'Amministrazione di appartenenza o, comunque, deve esserne data ad essa informazione, secondo quanto previsto da uno specifico Regolamento interno.

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 (88%), con un valore più alto per le Università; non si registrano significative differenze territoriali. A partire dal 2020, a causa dell'emergenza sanitaria, è stato conferito un minor di incarichi e questo spiegherebbe la flessione rispetto al 2019.

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

Anni 2017-2021, 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 dipendenti⁶⁴. La misura diviene efficace solo se si riesce a garantire l'anonimato del denunciante⁶⁵, che altrimenti sarebbe a rischio di ritorsioni di varia natura sul luogo di lavoro.

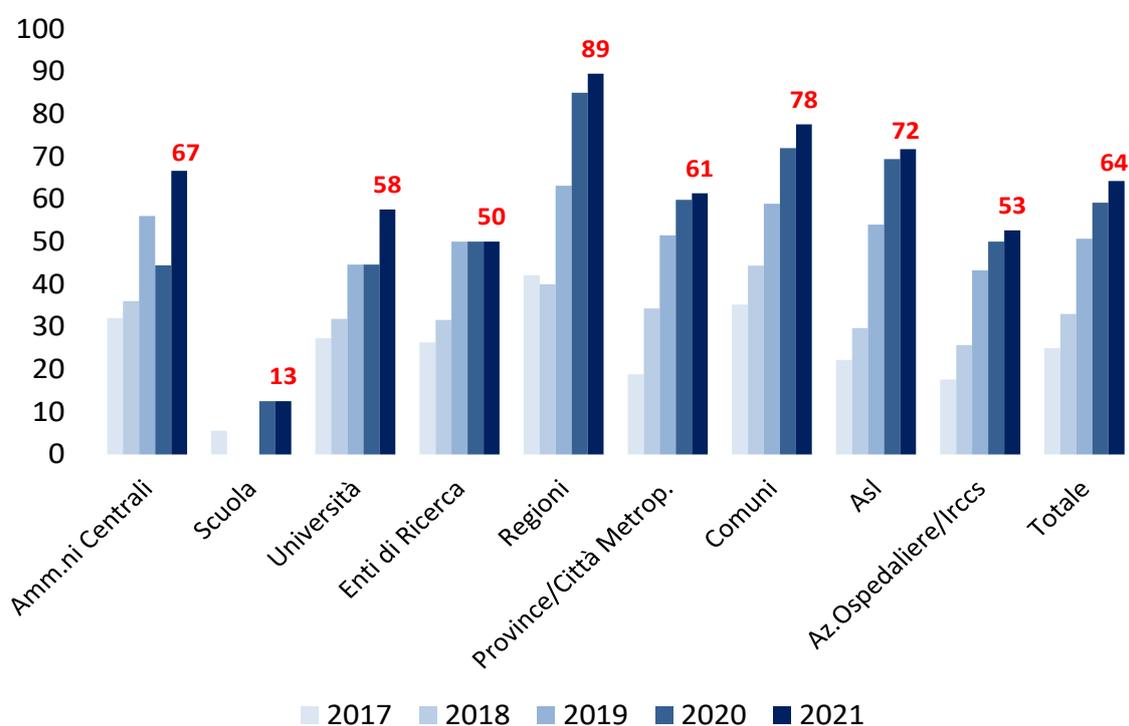
Spetta alle amministrazioni diffondere la cultura del *whistleblowing* e adottare una procedura per raccogliere le segnalazioni effettuate dai propri dipendenti per condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro e trasmesse al proprio superiore gerarchico, piuttosto 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'84% degli enti monitorati non ha ricevuto nel 2021 alcuna segnalazione da parte dei propri dipendenti, un valore invariato rispetto allo scorso anno. L'assenza di denunce è maggiore nella Scuola (94%), nelle Province/Città metropolitane (92%) e nei Comuni (90%).

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

Anni 2017-2021, valori percentuali(*)



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

⁶⁴ Le linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti sono state aggiornate dall'Anac con la [Delibera n. 469 del 9 giugno 2021](#).

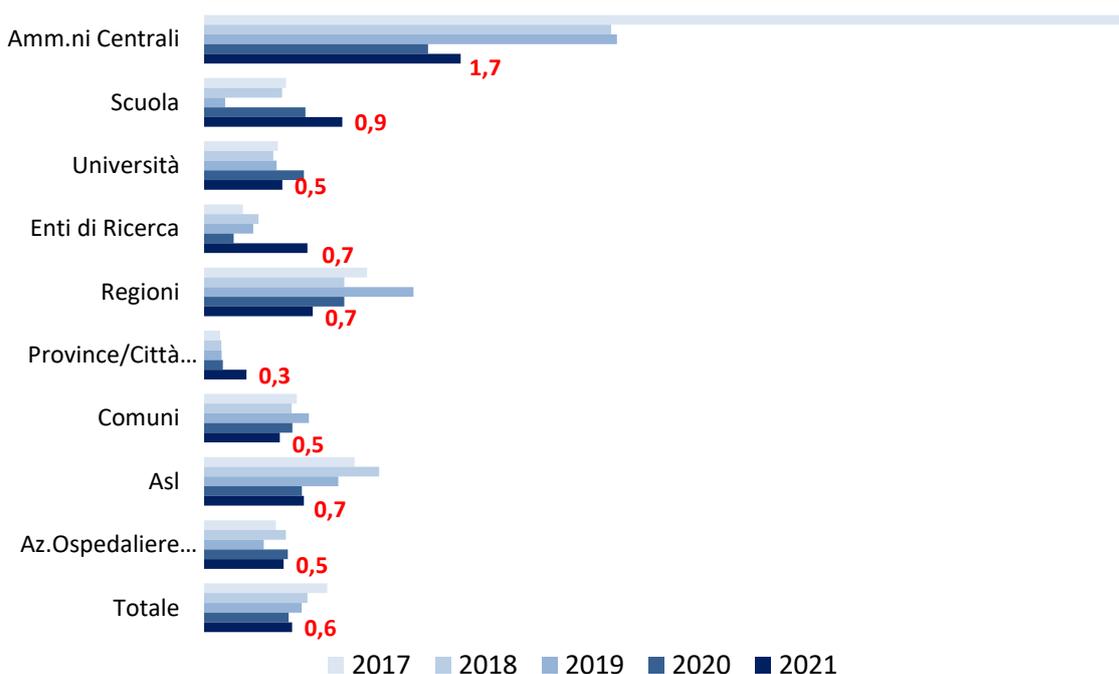
⁶⁵ E' quanto previsto dall'articolo 54bis del Dlgs 165/2001, introdotto con la legge 190/2012 (art. 1, comma 51) e modificato dalla [Legge 179/2017](#), in cui si precisa che l'identità del segnalante non può essere rivelata, e si attribuisce all'Anac un potere sanzionatorio nei confronti del responsabile 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 solo nel 64% degli enti monitorati (era il 59% 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 (89%) e i Comuni capoluogo di provincia (78%). Nel comparto Scuola, solo gli Uffici regionale di Emilia Romagna e Basilicata si sono finora attrezzati 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 (20%), 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 2017-2021



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il numero di segnalazioni di illeciti effettuate nel 2021 dai dipendenti pubblici è stato di 317 (0,6 per Amministrazione monitorata), appena superiore a quello registrato l'anno precedente (303).

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 aumento⁶⁶.

Sono 67 le segnalazioni nelle Asl, di cui 12 in quella di Pescara; 55 nei Comuni con 32 a Milano e solo 4 a Roma; 47 le segnalazioni nelle Amministrazioni centrali, di cui 32 all'Agencia delle Entrate; 41 nelle Aziende ospedaliere/Irccs e 35 nelle Università, di cui 15 a Padova. Il 54% delle segnalazioni vengono dal Nord, il 32% 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.

A distanza di 3 anni, 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.

Con l'approvazione della Legge di Delegazione europea 2021 (Legge 4 agosto 2022, n. 127) entrata in vigore il 10 settembre 2022, decorrono i 3 mesi di tempo entro i quali il Governo dovrà emanare il decreto attuativo contenente i principi e i criteri direttivi per modificare la normativa vigente in materia di tutela degli autori di segnalazioni delle violazioni di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un contesto lavorativo pubblico o privato e dei soggetti indicati dall'articolo 4, paragrafo 4 della stessa direttiva; per curare il coordinamento con le disposizioni vigenti, assicurando un elevato livello di protezione e tutela dei soggetti segnalanti, operando le necessarie abrogazioni e adottando le opportune disposizioni transitorie; per esercitare l'opzione che consente l'introduzione o il mantenimento delle disposizioni più favorevoli ai diritti delle persone segnalanti e di quelle indicate dalla direttiva, al fine di assicurare comunque il massimo livello di protezione e tutela dei medesimi soggetti; per operare gli opportuni adattamenti alle disposizioni vigenti al fine di allineare la normativa nazionale a quella europea, anche in relazione a violazioni di diritto interno riconducibili a reati o comportamenti impropri che compromettono la cura imparziale dell'interesse pubblico o la regolare organizzazione e gestione dell'ente⁶⁷.

⁶⁶ 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 2021 sono pervenute all'Anac 529 segnalazioni, in calo rispetto all'anno precedente (622), 20 delle quali inoltrate alla Procura della Repubblica o alla Corte dei Conti per possibili profili penali o erariali. *Le irregolarità segnalate hanno riguardato soprattutto l'ambito degli appalti pubblici, quello dei concorsi, la gestione delle risorse pubbliche, la mancata attuazione della disciplina anticorruzione, nonché numerosi casi di maladministration, con ricadute penali ogniqualvolta detti casi si sono tradotti in fattispecie criminose, quali, ad esempio, l'abuso d'ufficio.* (Relazione annuale Anac 2021).

⁶⁷ [Whistleblowing: conto alla rovescia per il recepimento della Direttiva Europea 2019/1937 da parte del Governo](#)

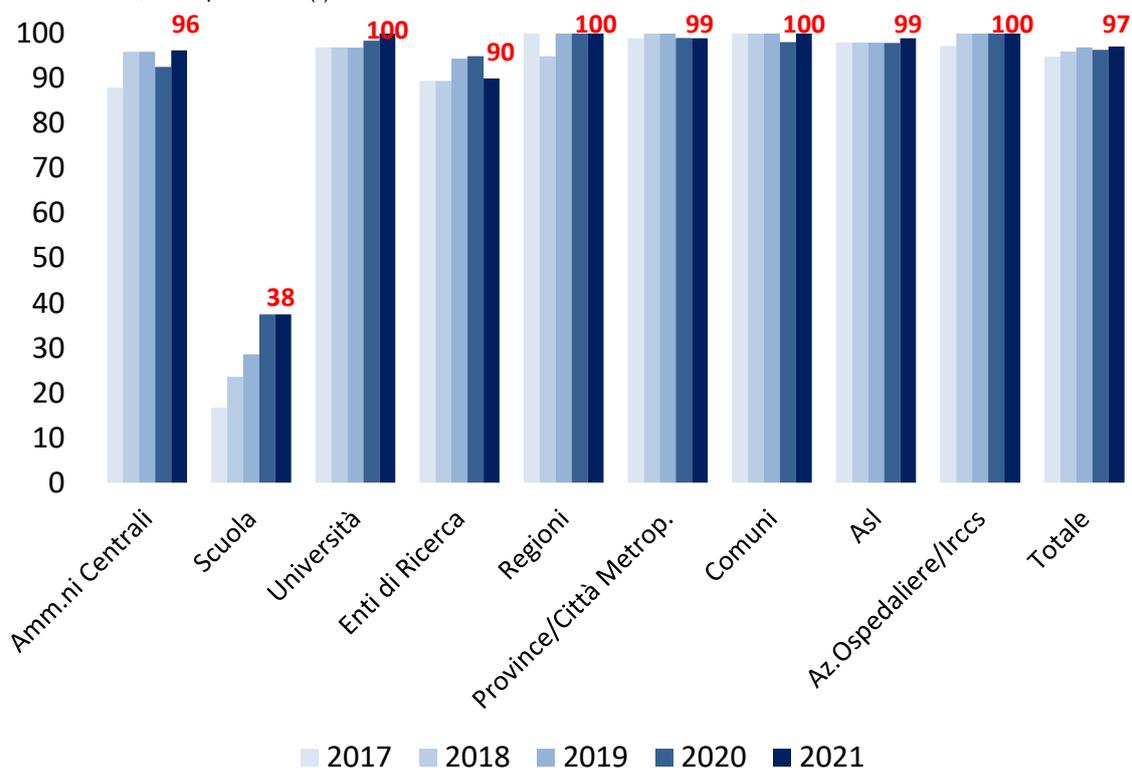
Codice di comportamento

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 ente⁶⁸.

Nel 2021, il 97% delle amministrazioni monitorate aveva approvato un proprio codice di comportamento. A parte le Scuole (partite solo dal 2016), risultano ancora inadempienti: l'Autorità garante per la protezione dei dati personali⁶⁹; l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro⁷⁰; gli enti di ricerca Area Science Park di Trieste e la Stazione zoologica Anton Dohrn di Napoli; la città metropolitana di Bari e la Asl di Vibo Valentia.

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

Anni 2017-2021, valori percentuali(*)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

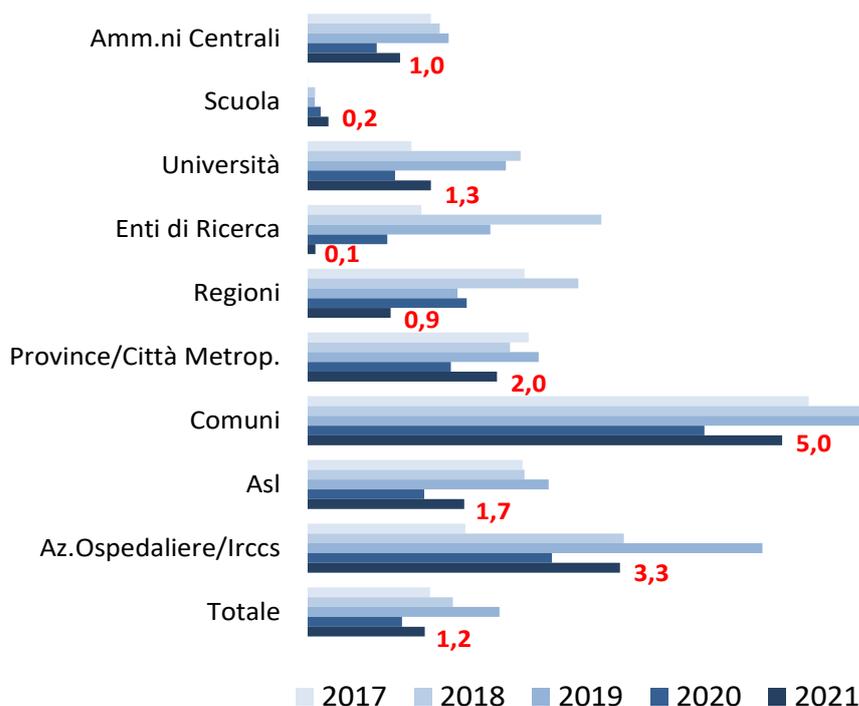
⁶⁸ Con [delibera 177 del 19 febbraio 2020](#) l'Anac ha emanato linee guida per fornire indirizzi interpretativi e operativi volti a orientare le amministrazioni nella predisposizione di nuovi codici di comportamento che integrino e specifichino i doveri minimi posti dal d.P.R 62/2013 con contenuti che 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".

⁶⁹ Non rientra tra i destinatari del Dpr 62/2013 ma ha un proprio codice etico.

⁷⁰ Una bozza del Codice di comportamento è disponibile per la consultazione sul sito internet di Anpal.

Sempre nel 2021, si segnalano 1,2 presunte violazioni del codice di comportamento ogni mille dipendenti⁷¹, ai minimi dal 2014 (erano 2 nel 2019). E' tuttavia da osservare che l'informazione non è disponibile per i 56 enti (10,5% del totale) che pubblicano la relazione standard generata dalla piattaforma Anac.

FIGURA 17 – SEGNALAZIONI DI VIOLAZIONE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO PER COMPARTO, Anni 2017-2021, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Particolarmente alto è il dato dei Comuni (5 per mille dipendenti), in cui spicca Roma Capitale con 250 segnalazioni⁷² (11 per mille), Torino con 96⁷³ (13 per mille), Palermo con 70⁷⁴ (12 per mille) e Milano con 60 (4 per mille)⁷⁵.

Tra le Aziende ospedaliere (3,3 per mille), se ne riscontrano 80 nella Asst di Como (22 per mille)⁷⁶ 61 agli Ospedali riuniti di Ancona (16 per mille)⁷⁷, mentre tra le Asl (1,7 per mille), si evidenziano le situazioni di Ravenna con 87 segnalazioni (5 per mille)⁷⁸, Napoli 1 con 52 (8,5 per mille)⁷⁹ e Caserta con 51 (11 per mille)⁸⁰.

⁷¹ Si deve considerare che un dipendente può cumulare nell'anno anche più di una segnalazione e che una segnalazione può riguardare più dipendenti.

⁷² Si tratta di 250 segnalazioni, alle quali corrispondono 260 violazioni accertate.

⁷³ Le 96 segnalazioni hanno dato luogo a 59 procedimenti disciplinari.

⁷⁴ Non è riportato il numero di violazioni accertate.

⁷⁵ Le 60 segnalazioni hanno dato luogo a 35 procedimenti disciplinari (altri 23 sono pendenti, di cui 7 sospesi) che si sono conclusi con: 23 sospensioni dal servizio e dalla retribuzione; 5 rimproveri scritti e 7 multe.

⁷⁶ Le 80 segnalazioni hanno dato luogo a 19 procedimenti disciplinari.

⁷⁷ Non è riportato il numero di violazioni accertate.

⁷⁸ Le 87 segnalazioni hanno dato luogo a 44 procedimenti disciplinari.

⁷⁹ Non è riportato il numero di violazioni accertate.

⁸⁰ Le 51 segnalazioni hanno dato luogo a 40 procedimenti disciplinari che si sono conclusi con: 4 licenziamenti senza preavviso, 1 licenziamento con preavviso; 35 sospensioni dal servizio.

Nelle regioni (0,9 per mille) il maggior numero di segnalazioni si è avuto in Puglia (20), mentre tra le Province e città metropolitane (2 per mille) le segnalazioni hanno riguardato maggiormente Bolzano (43).

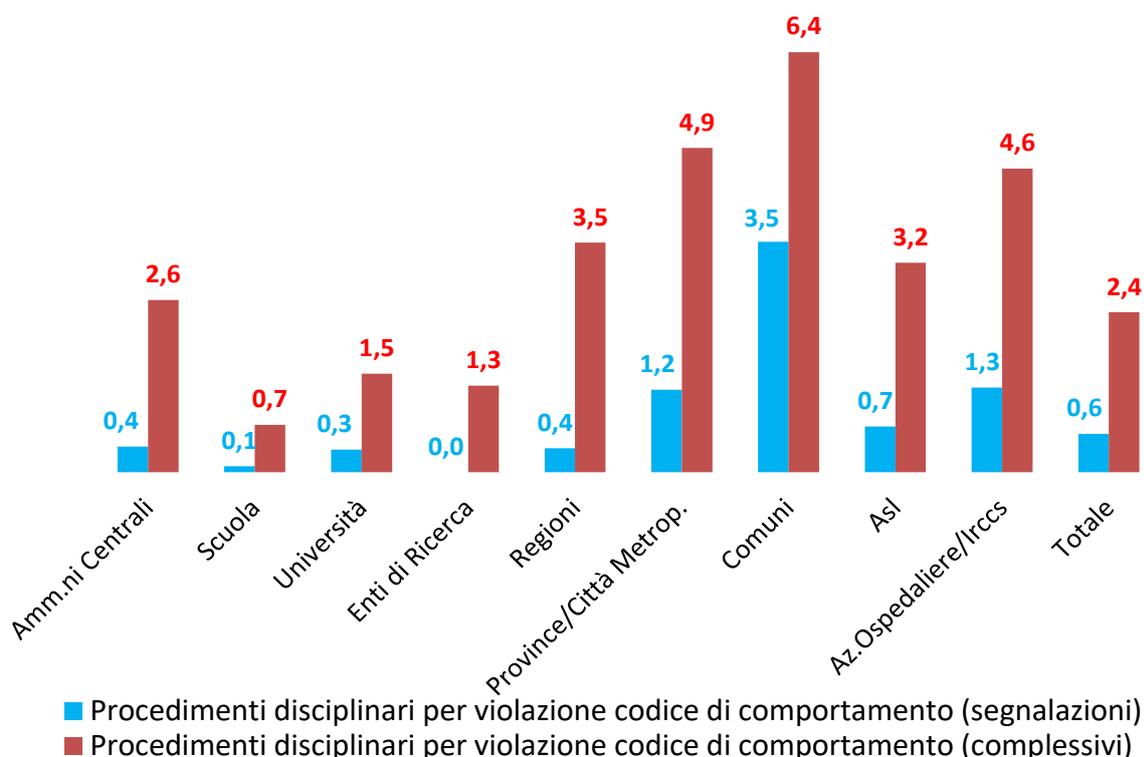
Tra le Amministrazioni centrali (1 per mille), un maggior numero di segnalazioni si sono avute al Ministero della Giustizia con 290 (3 per mille), Inps con 86 (3,5 per mille), Ministero degli interni con 71 (0,5 per mille).

Tra gli enti territoriali (2,5 per mille), le segnalazioni di violazione del codice di comportamento sono più frequenti al Nord (2,9 per mille) rispetto al Centro (2,8 per mille) e al Sud (1,7 per mille).

Nel 2021, i procedimenti disciplinari avviati per violazione del codice di comportamento sono stati 5.890, 2,4 ogni mille dipendenti⁸¹, un numero inferiore al 2019 (nel 2020 erano stati 3.534). Di questi, 1.412 derivano dalle oltre 3 mila segnalazioni ricevute (il 47% delle segnalazioni totali)⁸².

Il rapporto è maggiore tra i Comuni (6,4 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 – Anno 2021, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

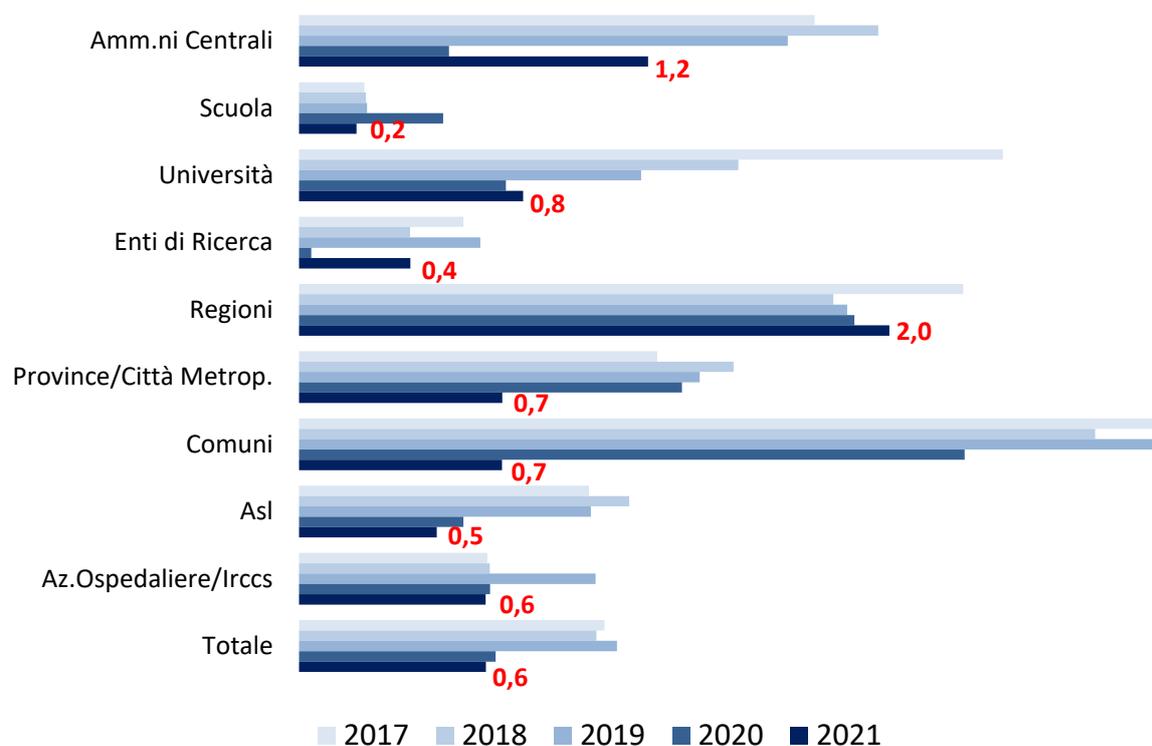
⁸¹ Il dato corrisponde al quesito 12.F del questionario.

⁸² A partire dal 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 11.C. Molti rispondenti, però, indicano un solo numero, non consentendo di distinguere le due risposte.

Procedimenti disciplinari e penali

Nel 2021, i procedimenti disciplinari nei confronti dei dipendenti per fatti penalmente rilevanti, sono stati 1.555 (meno del 2020), pari a 0,6 ogni mille dipendenti, il dato più basso dal 2014.

FIGURA 19 – AVVIO DI PROCEDIMENTI DISCIPLINARI PER FATTI PENALMENTE RILEVANTI PER COMPARTO
Anni 2017-2021, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

La quota maggiore di procedimenti si registra nelle regioni: 84 in Campania, 15 in Sicilia.

Tra le amministrazioni centrali (1,2 per mille) si evidenziano 477 procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti al Ministero della Difesa (di cui 427 personale militare e 50 civile); 184 alla Giustizia (di cui 113 riguardano la polizia penitenziaria) e 88 all'Interno (54 a carico di Vigili del Fuoco, 31 nella Pubblica sicurezza e 3 tra i contrattualizzati).

Tra i comuni (0,7 casi per mille dipendenti), se ne riscontrano 22 casi a Roma (erano 130 nel 2020), 13 a Napoli e 10 a Milano.

Tra le Asl sono stati aperti 38 procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a Roma 6, 28 a Catania, 25 a Potenza, mentre 21 riguardano i dipendenti dell'unica azienda sanitaria della Sardegna. Nelle aziende ospedaliere se ne contano 55 agli Spedali Civili di Brescia e 30 all'ospedale San Carlo di Potenza.

Tra gli enti territoriali, il numero di procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti avviati è maggiore al Sud (1,2 per mille) e al Centro (0,7 per mille), mentre il fenomeno è più marginale al Nord (0,3 per mille).

Dall'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 giudiziaria⁸³, 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 2020-2021

Tipologia di reato	2020	2021	Differenza	Var.%
Peculato	127	151	24	19
Concussione	26	42	16	62
Corruzione per l'esercizio della funzione	31	33	2	6
Corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio	110	160	50	45
Corruzione in atti giudiziari	5	3	-2	-40
Induzione indebita a dare o promettere utilità	14	36	22	157
Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio	9	16	7	78
Istigazione alla corruzione	3	3	0	0
Traffico di influenze illecite	5	0	-5	-100
Turbata libertà degli incanti	21	38	17	81
Turbata libertà procedimento di scelta del contraente	14	20	6	43
Altro	336	362	26	8
Totale	701	864	163	23

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nel 2021, il numero di reati relativi a eventi corruttivi per i quali sono stati avviati procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti sono 864⁸⁴, in aumento del 23% rispetto al 2020 ed in linea con gli anni precedenti.

In 25 enti che dichiarano la presenza di eventi corruttivi (quesito 2.B), non è però registrato alcun reato di corruzione. Potrebbe trattarsi di una omissione o comunque di una scarsa attenzione in fase di compilazione del questionario da parte del Rpct. La casistica è più frequente nei Comuni (8), le Aziende ospedaliere/Irccs (5), le Asl (4).

Il reato più diffuso è la corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio⁸⁵, con 100 casi nelle Amministrazioni Centrali (66 al Ministero della Giustizia, 11 all'Interno, 10 alla Difesa e 8 alle Infrastrutture e mobilità sostenibili), 23 nelle Asl e 13 nelle Aziende ospedaliere.

⁸³ *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).*

⁸⁴ Ad un procedimento disciplinare possono corrispondere più reati.

⁸⁵ 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.).

Frequente è anche il peculato⁸⁶, con 62 casi nelle Amministrazioni Centrali (25 al Ministero della Giustizia, 14 a quello della Difesa e 13 all'Agenzia delle Entrate), 38 nelle Asl (19 in Sardegna) e 22 nei Comuni (10 a Milano).

Sono stati 58 i casi hanno riguardato più specificamente gli appalti, con 38 per turbata libertà degli incanti e 20 per turbata libertà del procedimento di scelta del contraente; 42 di concussione⁸⁷, oltre la metà dei quali si registrano nelle Amministrazioni Centrali e 33 di corruzione per l'esercizio della funzione⁸⁸.

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

Il maggior numero di altri reati è stato riscontrato al comune di Palermo (44 casi), all'ospedale Cardarelli di Napoli (30), all'Agenzia delle Dogane (26)⁸⁹ e alla Asl Roma 5 (24).

⁸⁶ 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.).

⁸⁷ 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.).

⁸⁸ 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.).

⁸⁹ All'Agenzia delle Dogane sono stati riscontrati 26 casi per diverse tipologie di reato: abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio (art. 326), rifiuto o omissione d'atti di ufficio (art. 328), omessa denuncia di reato (art. 361), favoreggiamento personale (art. 378), truffa (art. 640), falsità materiale (art. 476), falsità ideologica (art. 479).

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 l'Irccs De Bellis di Bari.

L'ufficio scolastico regionale della Lombardia (6 casi), l'Università di Bari (3), la regione Campania (1), la città metropolitana di Napoli (1) e la provincia di Caserta (1) segnalano di aver attivato 6 azioni di tutela previste per violazioni dei protocolli di legalità o dei patti di integrità inseriti nei contratti stipulati con le imprese fornitrici⁹⁰.

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 corruttiva⁹¹, al fine di evitare la reiterazione dello stesso.

Nel 2021 sono state attivate 39 misure di rotazione straordinaria, cui aggiungere altri 10 enti che non indicano il numero, in netto calo rispetto al 2020 (68). La rotazione è stata più frequente tra i Comuni (13, di cui 7 a Roma) e le Asl (11, di cui 5 a Crotone).

Un'altra novità introdotta nel 2019 è il quesito in cui si chiede di indicare eventuali casi di [pantouflage](#) o *revolving doors* (porte girevoli), situazione 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 negoziali⁹². In tutti gli enti osservati, molti dei quali dichiarano di non aver predisposto alcuna misura di controllo, si sono verificati 3 casi presunti a Roma Capitale, 2 alla Asl di Ferrara, 1 ciascuno nelle Asl di Roma 2 e di Frosinone e all'Inail.

⁹⁰ 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.

⁹¹ Nel momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p.

⁹² 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).