



RAPPORTO
2018

La corruzione nella Pubblica Amministrazione



OSSERVATORIO SULLA CORRUZIONE
NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

RAPPORTO
2018

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 e alla "sentinella della trasparenza" **Fernando Giammei** per i preziosi suggerimenti.*

Roma, luglio 2019

Premessa alla III edizione

Il rapporto annuale sulla corruzione nella Pubblica Amministrazione, che analizza le Relazioni per l'anno 2018 predisposte dai Responsabili per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (Rpct), si è consolidato nel tempo ed è giunto alla terza edizione¹.

Le ulteriori 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 sono entrate ormai a regime, anche se il grado di adempimento non è totale.

Il 2018 è stato anche il primo anno di attuazione per la legge 179 del 2017 che introduce maggiori tutele per coloro che segnalano illeciti di cui sono venuti a conoscenza durante il rapporto di lavoro (whistleblower). L'[Autorità nazionale anticorruzione](#) ha registrato un numero raddoppiato di segnalazioni inviate alla propria piattaforma, anche se non tutte rientrano nella fattispecie propria del whistleblowing. Non aumentano, invece, quelle inoltrate dal lavoratore all'ente di appartenenza e il motivo è da ricercare nell'evidente timore di ritorsioni.

Il 6 giugno scorso il presidente dell'Anac Cantone ha presentato alla Camera dei Deputati la [Relazione sull'attività svolta nel 2018](#). La relazione contiene notevoli spunti di riflessione che sono ripresi nel presente rapporto.

Si può tranquillamente affermare che non passi giorno senza che la cronaca faccia registrare interventi di contrasto alla corruzione da parte delle forze dell'ordine e dell'autorità giudiziaria che riguardano amministrazioni pubbliche.

In una recente intervista al Corriere della Sera l'ex magistrato [Gherardo Colombo](#) ha dichiarato che in Italia "esiste un principio di carattere generale per cui la regola prima è per molti la furbizia e di conseguenza, ogni volta che si può, la corruzione viene messa in pratica".

Sulla stessa lunghezza d'onda Isaia Sales e Simona Melorio in "[Storia dell'Italia corrotta](#)" (ed. Rubettino), per i quali "la corruzione non è un problema della morale singola del cittadino ma della concezione dello Stato di una parte delle classi dirigenti del paese, che hanno reso l'abuso del loro potere un fatto consuetudinario e diffuso, una normale modalità di esercitare la funzione politica, burocratica e imprenditoriale".

Non abbassare la soglia di attenzione sulla corruzione è il motivo principale che mi ha spinto a sobbarcarmi, anche per quest'anno, questo enorme lavoro di raccolta ed analisi delle informazioni in tema di prevenzione della corruzione, prodotte dalle stesse amministrazioni pubbliche.

Sarebbe, però, più utile ed efficace che la gestione e il monitoraggio delle Relazioni annuali dei Rpct siano presi in carico direttamente dall'Anac, che può valorizzarne maggiormente il contenuto informativo.

¹ Il Rapporto 2017 sulla corruzione nella Pubblica amministrazione è stato presentato il 1° agosto 2018 alla [Camera dei Deputati](#).

A disposizione degli interessati, possono essere consultati e scaricati dal web, a titolo completamente gratuito, la [tabella contenente i dati delle relazioni di ciascun ente](#) e i [prospetti riepilogativi annuali per comparto e territorio](#)².

Franco Mostacci

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)

"La corruzione è una piaga sociale che impoverisce tutti, togliendo fiducia, trasparenza e affidabilità all'intero sistema". Queste le dure parole usate da Papa Francesco durante l'[udienza del 18 marzo scorso](#), in cui ha invitato i funzionari della Corte dei conti a prevenire e colpire l'illegalità e gli abusi, attraverso efficaci controlli sulla gestione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni.

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

La corruzione negli enti pubblici, oltre a creare inefficienze genera anche una concorrenza sleale tra imprese e cittadini che si avvantaggiano di pratiche disoneste rispetto a chi rifiuta tale logica, con effetti sull'occupazione e sulla produttività. Non è affatto azzardato ritenere che il ritardo di crescita dell'Italia rispetto ad altre economie avanzate sia in parte spiegabile dalla presenza di un livello eccessivo di corruzione nella pubblica amministrazione³.

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 legislatore⁴. Come spesso accade in situazioni che prevedono un aggravio di oneri per le amministrazioni pubbliche a risorse date, bisogna vigilare affinché l'attuazione della norma sia effettiva e conforme alle prescrizioni (anche rispetto alla tempestività della pubblicazione), acquisendo efficacia come

³ [Crisi e tangenti, un abbraccio mortale per l'economia](#) (Riparte il Futuro, 7 settembre 2017).

⁴ [Legge 6 novembre 2012, n.190](#) contenente "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" e relativi decreti attuativi: [decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235](#); [decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33](#); [decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39](#); [decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62](#). A questi si deve aggiungere il [decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97](#) che ha rivisto e semplificato le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, introducendo anche l'accesso civico 'generalizzato' a qualsiasi dato o documento detenuto da una pubblica amministrazione (cosiddetto *Freedom of Information Act* o Foia italiano), purché non rechi un pregiudizio concreto alla tutela di ben definiti interessi pubblici o privati.

misura di prevenzione degli illeciti amministrativi e penali⁵.

In ogni amministrazione è presente un Responsabile per la prevenzione della corruzione (Rpct)⁶, 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 2018

- *Gli enti pubblici monitorati dall'Osservatorio, che hanno redatto la relazione annuale sulla prevenzione della corruzione secondo le prescrizioni dell'Anac, sono 521 su 530 (98%).*
- *Relativamente al personale, il monitoraggio ha riguardato il 75% 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 5,9% del personale dipendente, con una quota rilevante nel Ssn (20,3%), in cui è inclusa la dirigenza medica.*
- *Dal 1° gennaio 2018 si è avuto un ricambio nella figura del Rpct pari al 24%.*
- *Il 91% degli enti ha verificato la sostenibilità di tutte le misure obbligatorie (generali) e ulteriori (specifiche) contenute nel Ptpc, mentre l'83% ha attuato misure specifiche aggiuntive rispetto a quelle obbligatorie.*
- *Contrariamente alla percezione di un malaffare diffuso negli enti pubblici, il 79% delle Amministrazioni dichiara di non aver rilevato alcun evento corruttivo (era l'84% nel 2017), solo il 3% riscontra anomalie nell'acquisizione e progressione del personale (concorsi) e l'8% nell'affidamento di lavori, servizi e forniture (appalti).*
- *Ogni ente pubblico ha ricevuto mediamente 2,4 accessi civici 'semplici', per chiedere la pubblicazione in 'Amministrazione trasparente' di contenuti obbligatori che erano stati omessi e 18,2 accessi civici 'generalizzati', per richiedere dati e documenti posseduti dalle amministrazioni (Foia).*
- *L'82% degli enti dispone nel 2018 di un Registro degli accessi e il 26% ha un contatore delle visite alla sezione 'Amministrazione trasparente'.*
- *La maggior parte delle amministrazioni pubbliche (88%) ha erogato formazione in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione al proprio personale. Solo il 12% si è rivolta alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, mentre il 46% ha fatto ricorso a soggetti privati.*

⁵ 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.

⁶ 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).

- Sono 8,8 ogni mille i dipendenti che hanno mutato il loro incarico come misura di prevenzione della corruzione.
- Poco più della metà degli enti pubblici (57%) ha verificato le situazioni di potenziale inconferibilità di incarichi ai dirigenti ex dlgs 39/2013. La quota sale al 59% per le verifiche sulla incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali ex dlgs 39/2013, mentre la stragrande maggioranza (92%) ha definito una procedura per conferire o autorizzare incarichi esterni ai dipendenti ex dlgs 165/2001.
- Solo un terzo delle amministrazioni ha predisposto un sistema informativo dedicato con garanzia di anonimato per la raccolta delle segnalazioni di illeciti inoltrate dai propri dipendenti (whistleblowing) e in media ognuna di esse ha ricevuto appena 0,7 denunce (in lieve diminuzione rispetto allo scorso anno).
- L'81% delle amministrazioni pubbliche non ha ricevuto nessuna segnalazione, con una netta prevalenza tra quelle che non garantiscono l'anonimato del denunciante. Si conferma, quindi, che la mancanza di tutela della riservatezza rappresenta un disincentivo per il potenziale whistleblower.
- Quasi tutti gli enti hanno ormai adottato un Codice di comportamento specifico e integrativo rispetto a quello contenuto nel Dpr 62/2013.
- Le violazioni del codice di comportamento sono 1,5 per mille dipendenti e i procedimenti disciplinari per violazione del codice di comportamento sono stati 3.656 (quasi 1 ogni mille dipendenti), pari al 95% delle segnalazioni effettuate.
- Sono 903 le segnalazioni di responsabilità disciplinari o penali nei confronti di dipendenti che hanno preso parte ad eventi corruttivi (0,4 per mille).
- L'avvio di procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti ha riguardato 2.543 casi (uno per mille).
- Le sanzioni relative a procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti sono state 1.036, di cui 252 licenziamenti, in aumento rispetto al 2017 (in particolar modo al Centro e al Sud).
- Tra gli eventi corruttivi il reato più diffuso è il peculato, ma sono frequenti anche i casi di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio e di concussione.

I dati analizzati non consentono di misurare l'ampiezza e il grado di diffusione della corruzione, né di offrire una valutazione basata sulla percezione della stessa, come avviene con il [Corruption Perception Index](#)⁷ pubblicato annualmente da Transparency International.

D'altro canto, il malaffare negli uffici pubblici si presenta sotto molteplici aspetti, che vanno ben oltre la classica "bustarella". A prescindere dalla definizione prettamente giuridica e dalla relativa casistica prevista dal codice penale, possiamo definire corruzione in senso lato, tutto ciò che ostacola il buon

⁷ Il Corruption Perception Index misura il livello di corruzione nel settore pubblico aggregando 13 indicatori qualitativi di 12 differenti istituzioni. Nel 2018, l'Italia si piazza al 53° posto nella graduatoria mondiale che comprende 180 Paesi, con un punteggio di 50 su una scala che va da 0 (fortemente corrotto) a 100 (assenza di corruzione), agli ultimi posti tra i Paesi sviluppati.

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

Le Relazioni dei Rpct, giunte al quinto 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 2017, non si intravedono miglioramenti significativi, nelle misure di prevenzione, anche se il numero di sanzioni per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti (tra cui la misura estrema del licenziamento) è in leggero aumento. L'introduzione di regole e controlli (preventivi e successivi) più stringenti agisce sicuramente da deterrente e induce i dipendenti a comportamenti di maggiore correttezza. Al tempo stesso, però, il sistema corruttivo si attrezza per continuare ad agire indisturbato senza dare nell'occhio⁹. Le misure di *outcome* (efficienza della Pa, rapporto tra costi e servizi resi, ecc.) tutt'altro che migliorate, fanno propendere per la situazione che la corruzione nella Pa continui a prosperare.

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

Il monitoraggio condotto dall'Osservatorio sulla corruzione nella PA, diffuso pochi giorni dopo la presentazione in Parlamento della Relazione sull'attività svolta nel 2018 dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, vuole offrire un contributo al dibattito, per stimolare un massiccio investimento sulla cultura della trasparenza, sia all'interno degli uffici pubblici sia tra la società civile¹¹, come strumento indispensabile di contrasto alla corruzione.

⁸ "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione" [art. 97, comma 2].

⁹ "La mia sensazione è che la corruzione si scopre di più dove ce n'è di meno. Dove il sistema non è perfetto, infatti, c'è possibilità di penetrare; ma dove il sistema è perfetto, non è possibile far nulla" (Piercamillo Davigo, *Il sistema della corruzione*, Editori Laterza – 2017).

¹⁰ Il processo di acquisizione della Relazione annuale potrebbe essere reingegnerizzato mediante la creazione di una piattaforma digitale gestita da Anac. Con la compilazione del questionario elettronico si potrebbe introdurre un sistema di controlli di validità delle risposte, si avrebbe un monitoraggio aggiornato dei rispondenti, si faciliterebbe l'analisi dei risultati.

¹¹ Un esempio virtuoso è rappresentato dall'Ufficio prevenzione della corruzione e trasparenza del comune di Padova che ha realizzato alcuni [video tutorial sull'Amministrazione trasparente](#) per imparare a consultare le diverse sezioni.

I numeri dell'Osservatorio

Il monitoraggio sulla corruzione ha riguardato la Relazione del responsabile della prevenzione della corruzione (Rpct) - d'ora in poi Relazione¹² - di 530 Amministrazioni pubbliche per il 2018 e il confronto con gli anni precedenti.

TAVOLA 1 – MONITORAGGIO SULLA CORRUZIONE NELLA PA PER COMPARTO

Anni 2015-2018, numero di enti e percentuale di copertura

Comparti	2015			2016			2017			2018		
	Rispondenti	Monitorate	%	Rispondenti	Monitorate	%	Rispondenti	Monitorate	%	Rispondenti	Monitorate	%
Amm.ni Centrali	20	20	100	22	23	96	23	23	100	23	23	100
Scuola	-	-	-	17	20	85	18	20	90	17	20	85
Università	64	66	97	65	66	98	66	66	100	66	66	100
Enti di Ricerca	17	20	85	17	20	85	19	20	95	19	20	95
Regioni	18	20	90	19	20	95	19	20	95	20	20	100
Province/Città Metrop.	94	107	88	102	106	96	101	102	99	101	102	99
Comuni	104	108	96	108	108	100	108	108	100	106	108	98
Asl	114	135	84	119	121	98	99	101	98	101	101	100
Az.Ospedaliere/Irccs	60	69	87	67	70	96	69	70	99	68	70	97
Totale	491	545	90	536	554	97	522	530	98	521	530	98

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Sono 521 le amministrazioni rispondenti¹³, ovvero quelle che hanno pubblicato sul proprio sito internet il questionario predisposto dall'[Autorità nazionale Anticorruzione \(Anac\)](#).

La percentuale di amministrazioni adempienti è cresciuta nel tempo passando dall'84% nel 2014, al 90% nel 2015, al 97% nel 2016 e al 98% nel 2017 e 2018. Nell'ultimo anno la copertura è risultata totale per le Amministrazioni centrali monitorate (Presidenza del Consiglio, Ministeri, Agenzie fiscali, Inps, Inail, Autorità indipendenti), per le Università, per le Regioni e per le Aziende sanitarie locali.

Ancora in ritardo le Scuole, in cui l'attività di prevenzione della corruzione è stata avviata solo nel 2016 - quando l'Anac¹⁴, 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 Trento¹⁵). Tra gli enti di ricerca manca all'appello per il 2018 solo un ente di piccole dimensioni (Indire). Tra le province non è stata pubblicata la relazione di Caltanissetta e per i Comuni capoluogo, Rieti e Caserta. Tra le aziende ospedaliere mancano la S.G. Moscati di Avellino e Bianchi-Melacrino-Morelli di Reggio Calabria.

Tra i 401 enti territoriali (Regioni, Province/Città metropolitane, Comuni, Asl e Aziende ospedaliere/Irccs) la copertura complessiva è stata del 99%, con il 100%

¹² 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.

¹³ Il dato è riferito al 4 maggio 2018. Le relazioni pubblicate successivamente a tale data non sono state considerate nel presente Rapporto.

¹⁴ *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).*

¹⁵ Il [portale della Scuola](#) della Provincia autonoma di Trento non ha la sezione 'Amministrazione Trasparente'. E' però possibile consultare i siti delle singole istituzioni scolastiche della Provincia, anche se carenti in tema di trasparenza.

al Nord e al Centro, mentre il Sud (97%) registra un ritardo, seppure di modesta entità.

Per adempiere all'obbligo, la relazione (in formato Excel) va pubblicata nella sezione 'Amministrazione trasparente' – 'Altri contenuti' – 'Prevenzione della corruzione' del sito internet istituzionale. Il termine ultimo di pubblicazione per l'anno 2018 era il 31 gennaio 2019. Il download dei dati ai fini del monitoraggio si è protratto fino alla fine di aprile. Tra il 25 marzo e il 27 aprile sono state inviate 36 istanze di accesso civico 'semplice' (ex art. 5 comma 1, Dlgs 33/2013), per richiedere la pubblicazione del documento. In 20 casi si è ricevuta risposta positiva o, comunque, la pubblicazione della relazione. Trascorsi 30 giorni senza risposta alcuna, sono state presentate 16 istanze di riesame (ex art. 5 comma 7, Dlgs 33/2013), di cui 8 hanno avuto esito positivo. Salvo i casi in cui le richieste sono state completamente ignorate, il grado di collaborazione ricevuto è certamente buono, anche in considerazione del fatto che molte amministrazioni hanno risposto nel giro di pochissimi giorni dal recepimento della richiesta.

TAVOLA 2 – ACCESSO CIVICO PER MANCATA PUBBLICAZIONE DELLA RELAZIONE RPCT

Comparti	Accesso civico	Risposta o pubblicazione	Istanza di riesame	Risposta o pubblicazione	Mancata pubblicazione
Amm.ni Centrali	0	0	0	0	0
Scuola	9	5	4	2	2
Università	0	0	0	0	0
Enti di Ricerca	3	1	2	1	1
Regioni	0	0	0	0	0
Province/Città Metrop.	8	5	3	2	1
Comuni	5	3	2	0	2
Asl	5	3	2	2	0
Az.Ospedaliere/Irccs	6	3	3	1	2
Totale	36	20	16	8	8

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nelle amministrazioni monitorate dall'Osservatorio lavorano 2,5 milioni di dipendenti¹⁶, il 75% del totale dei dipendenti pubblici¹⁷ (erano il 72% nell'edizione 2017). Al di là dello sfasamento temporale rispetto ai dati della Rgs, il grado di copertura è minore per le Regioni e Autonomie locali (44%), in cui sono ricompresi (ma non monitorati) i quasi 8.000 comuni non capoluogo di provincia, le Camere di Commercio, le Comunità montane. Nelle Università (48%) nel monitoraggio non sono conteggiati i docenti e i ricercatori (personale non contrattualizzato)¹⁸. Per il Ssn, particolarmente critico in relazione alla corruzione,

¹⁶ Nella Relazione viene chiesto di indicare il numero di dirigenti o equiparati (quesito 6.A.1) e il numero di non dirigenti o equiparati (quesito 6.A.2). Le specifiche per la compilazione non indicano né la data di riferimento né la percentuale di impiego. Il numero indicato fa, in genere, riferimento al numero di persone presenti al 31 dicembre o alla data di compilazione del questionario (se precedente), salvo diversa indicazione.

¹⁷ Il [Sistema COscnitivo del personale \(Sico\)](#) della Ragioneria Generale dello Stato pubblica il Conto annuale dei dipendenti pubblici, aggiornato al 2017. Sono stati considerati sia i dipendenti a tempo indeterminato al 31 dicembre sia i dipendenti a tempo determinato espressi in unità annuali.

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

la copertura è dell'86%. Per il comparto Scuola (93%), in cui mancano l'Intendenza scolastica di Trento e gli Uffici regionali del Friuli e delle Marche, il Lazio indica per la prima volta la consistenza di tutti gli istituti scolastici della regione¹⁹. Tra le Amministrazioni centrali (65%) il monitoraggio ha riguardato i Ministeri (inclusa la Presidenza del Consiglio), le Agenzie fiscali, Inps e Inail e alcune autorità amministrative indipendenti, mentre sono rimasti esclusi gli innumerevoli enti economici e non economici, nonché gli organi di rilievo costituzionale.

TAVOLA 3 - MONITORAGGIO SULLA CORRUZIONE NELLA PA 2018 E CONTO ANNUALE 2017 RGS SUI DIPENDENTI PUBBLICI PER COMPARTO

Numero dipendenti e percentuale di copertura

Comparti	Monitoraggio 2018	Conto Annuale Rgs 2017	% copertura
Amm.ni Centrali	537.332	828.433	65
Scuola	1.049.158	1.134.120	93
Università	52.579	110.017	48
Enti di Ricerca	23.695	26.822	88
Regioni e Autonomie locali	248.110	561.591	44
Servizio Sanitario Nazionale	590.032	684.070	86
Totale	2.500.906	3.345.053	75

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

Si tratta in ogni caso di un campione altamente rappresentativo della pubblica amministrazione, utile a tracciare un quadro di sintesi significativo, considerando che il restante personale (circa 800 mila dipendenti pubblici) è disperso in enti talvolta di piccole dimensioni.

Tra le Amministrazioni centrali il Ministero della Difesa, con 168 mila dipendenti (143 mila militari²⁰ esclusa l'arma dei Carabinieri²¹ e 25 mila civili) e il Ministero degli Interni²², con 153 mila dipendenti (di cui circa 100 mila della Polizia di Stato e 34 mila Vigili del Fuoco) sono quelli di maggiori dimensioni.

Per le Regioni, invece, il primato spetta alla Sicilia, con più di 14 mila dipendenti (di cui 1.243 dirigenti) tanti quanti ne hanno Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino, Veneto e Friuli Venezia Giulia presi insieme.

Le Province e Città metropolitane contano nel loro complesso circa 45 mila dipendenti, di cui mille dirigenti. Il numero si è considerevolmente ridotto negli ultimi anni (circa 4 mila nel solo 2018), 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

¹⁹ Fino al 2017 era indicata solo quella dell'Ufficio scolastico regionale composto da poche centinaia di dipendenti.

²⁰ Ne risultano 23 mila in meno del 2017.

²¹ I Carabinieri sono circa 110 mila.

²² I dirigenti sono aumentati da 2.577 nel 2017 a 4.387 nel 2018. In particolare nella Polizia di Stato passano da 1.039 a 2.909.

riduzione di risorse finanziarie e di personale²³.

Tra i Comuni è Roma Capitale - con 23.126 dipendenti, di cui 171 dirigenti (in leggera diminuzione sul 2017) suddivisi tra gli uffici centrali e i 15 Municipi - a fare la parte del leone, seguita da Milano con circa 15.000, pur avendo un territorio e una popolazione da servire nettamente inferiori. Nel complesso dei comuni capoluogo si registra una riduzione di circa 5 mila unità.

Il numero di Asl si è ridotto negli anni da 135 a 101 a seguito di alcune operazioni di accorpamento. La più grande è l'unica rimasta in Sardegna, con circa 15.000 dipendenti, di cui 3.783 dirigenti inclusi i medici.

Le Aziende ospedaliere considerate sono quelle non universitarie o collegate alle università indicate nell'[Open Data del Ministero della Salute](#), unitamente agli Istituti di ricerca e cura a carattere scientifico (Irccs) pubblici, anche costituiti in Fondazioni. Nella sola Lombardia sono presenti 28 strutture ospedaliere su 70 complessive²⁴. Quelli di maggiori dimensioni sono gli Spedali Civili di Brescia e l'azienda ospedaliera di Reggio Emilia, con circa 6 mila dipendenti ciascuna, di cui mille tra dirigenti e medici.

La riduzione di 5 mila unità di personale nelle Asl è compensata da un aumento di pari consistenza nelle aziende ospedaliere. Ciò non toglie che permangono criticità in alcuni settori, che mettono a serio rischio il regolare svolgimento dell'attività sanitaria.

Il più grande ateneo italiano è La Sapienza di Roma (4.086 dipendenti, esclusi i docenti²⁵), mentre tra gli Enti pubblici di ricerca prevale di gran lunga per dimensioni il Cnr, con 8.625 dipendenti sparsi tra gli oltre 100 Istituti e laboratori di ricerca dislocati su tutto il territorio nazionale. Tra le Scuole, invece, il personale è maggiormente concentrato nel Lazio (187 mila dipendenti), Lombardia (143 mila), Campania (115 mila) e Sicilia (93 mila).

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

Anno 2018, numero dipendenti

Comparto	Dirigenti	Non dirigenti	Totale	% Dirigenti
Amm.ni Centrali	13.686	523.646	537.332	2,5
Scuola	6.378	1.042.780	1.049.158	0,6
Università	370	52.209	52.579	0,7
Enti di Ricerca	163	23.532	23.695	0,7
Regioni e Autonomie locali	6.285	241.825	248.110	2,5
Servizio Sanitario Nazionale	120.059	469.973	590.032	20,3
Totale	146.941	2.353.965	2.500.906	5,9

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

I dirigenti rappresentano il 5,9% del personale dipendente (era il 6,2% nel 2017),

²³ Dal 1° gennaio 2018, con [Legge regionale n. 20/2016](#) il Friuli Venezia Giulia (regione a statuto speciale) ha abolito le proprie province.

²⁴ 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.

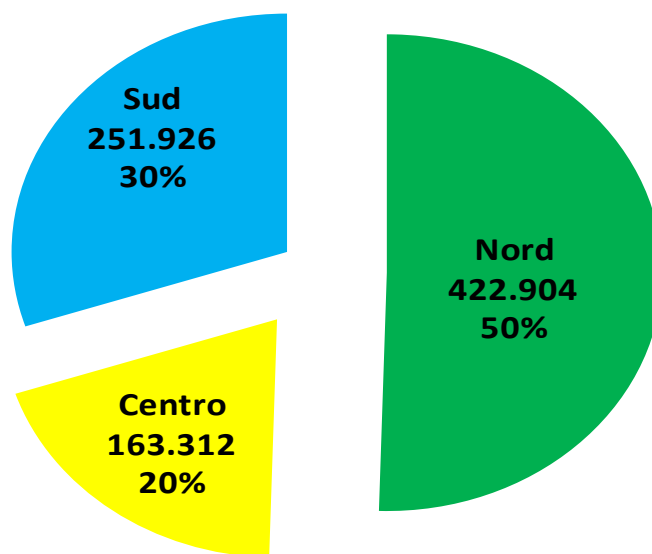
²⁵ Solo poche Università indicano anche il numero di docenti (Professori di I fascia, Associati e Ricercatori a tempo indeterminato o determinato), come se questi, pur non essendo contrattualizzati, non siano sottoposti alle misure di prevenzione e monitoraggio della corruzione alla pari degli altri dipendenti (dirigenti e non).

con una quota rilevante nel Ssn (20,3%), in cui è inclusa la dirigenza medica. Al netto del maggior numero di docenti e Ata censiti per la prima volta nel 2018 dall'Ufficio scolastico regionale del Lazio, il personale presente negli enti osservati è diminuito di circa 78 mila unità (-3,3%), per effetto dei pensionamenti non compensati da adeguato *turn over*.

Negli enti territoriali monitorati (Regioni, Province/Città metropolitane, Comuni, Asl, Aziende ospedaliere/Irccs) sono presenti 838 mila dipendenti (invariati rispetto al 2017), di cui il 50% al Nord, il 20% al Centro e il 30% al Sud.

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

Anno 2018, numero dipendenti e valori percentuali



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il Responsabile anticorruzione e trasparenza e il Questionario

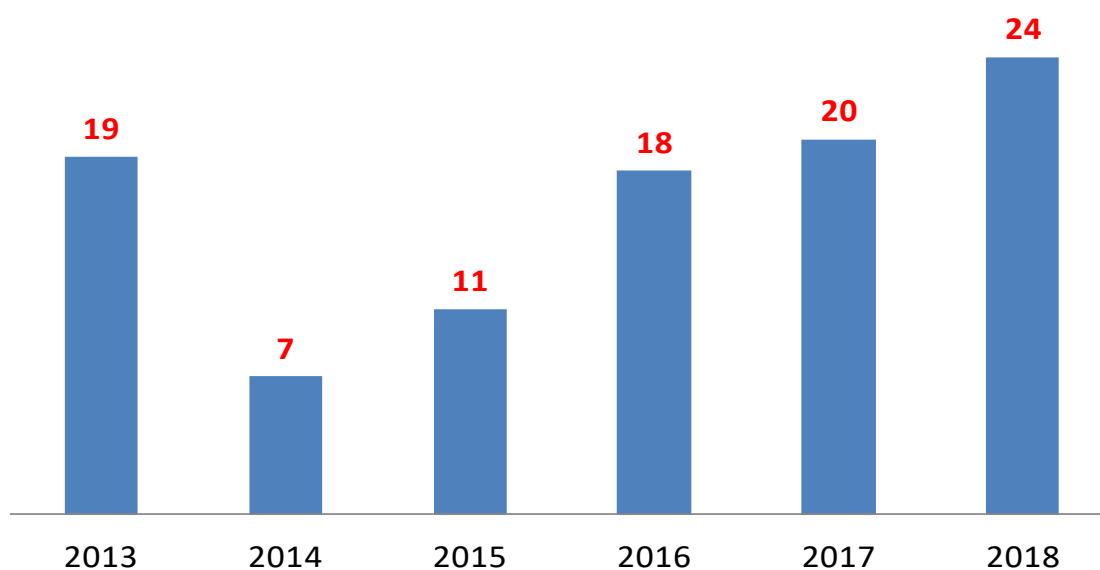
Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct) è una figura istituita dalla Legge 190/2012 (art. 1, comma 7) e successivamente modificata dal Dlgs 97/2016 (art. 41), entrato in vigore alla fine del 2016, che ha riunito in un'unica figura il Responsabile della prevenzione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

Sono 40 (7,5%) le Amministrazioni che ancora non si sono uniformate alla normativa e mantengono due distinte figure; particolarmente in ritardo sono i Comuni (10 casi) e le Regioni (9).

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 vincolato²⁶.

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

Anni 2013-2018, valori percentuali



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Sono ancora 101 (19%) i Rpct originariamente nominati nel 2013, mentre 129 (24%) sono quelli che hanno assunto l'incarico a partire dal 1° gennaio 2018²⁷. Considerando l'andamento degli ultimi anni, si può ipotizzare che a regime l'incarico possa durare mediamente 5 anni, con un ricambio di un quinto dei Rpct ogni anno.

²⁶ 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.

²⁷ Alcuni di essi sono stati incaricati nel 2019.

Il ruolo principale che il legislatore ha assegnato al Rpct²⁸ 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 (delibera Anac n. 840 del 2 ottobre 2018, integralmente ripresa nel [Piano nazionale anticorruzione 2018](#)). I suoi *“poteri 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”*.

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 excel²⁹ 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 ommesso di indicare le criticità non abbiano dedicato particolare tempo e cura alla compilazione del questionario o stiano sottovalutando il ruolo del Rpct.

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

Tra le risposte ritenute più significative si evidenziano alcuni temi maggiormente ricorrenti.

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

²⁸ La nomina del Rpct spetta all'organo di indirizzo dell'Ente e coincide in genere con una figura di vertice dell'ente e, quindi, la funzione è svolta in misura complementare rispetto all'incarico principale. Secondo le prescrizioni normative, come meglio specificate nel [Piano Nazionale Anticorruzione 2016](#), il Rpct dovrebbe essere scelto tra un dirigente di ruolo in servizio e dovrebbero essere evitati dirigenti in potenziale conflitto di interesse (ad esempio, chi si occupa di appalti o gestisce il patrimonio o il personale). Per i Comuni, di norma è nominato Rpct il Segretario Generale. Nelle Asl, invece, il Direttore amministrativo. Per le scuole la figura è accentrata presso l'Ufficio scolastico regionale.

²⁹ In alcuni casi il file è rilasciato in formato .pdf oppure .ods.

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

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

Il RPC svolge anche la funzione di direzione della struttura Affari Generali Legali e Istituzionali : si confermano pertanto le criticità già segnalate per i pregressi periodi. Si rileva in particolare come permangano criticità "storiche" conseguenti alla mancanza di personale preposto e segnatamente di apposito settore/ufficio con personale dedicato, destinato alle attività operative e di supporto specifico, a fronte - come già accennato - di un apparato normativo e di un complesso organizzativo di notevole peso e consistenza. Permangono pertanto le criticità [non risolte] attinenti alla necessità di coniugare gli impegni connessi con le attività di responsabilità e direzione della struttura di appartenenza con l'incarico di RPC cui si aggiunge, come ribadito, l'assenza di personale dedicato alla funzione [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. A ciò si aggiunge il problema che, normativamente, è stabilito che l'incarico di RPC sia aggiuntivo e non esclusivo rispetto ad altri incarichi in capo al soggetto individuato e ciò comporta necessariamente l'impossibilità di dedicare sempre le energie necessarie agli impegni che derivano dall'attuazione della strategia di prevenzione della corruzione. [Asl Roma6].

Un'altra delle criticità soventemente evidenziata è lo **scarso supporto** ricevuto dal Rpct, sia in termini di risorse e strumenti per svolgere efficacemente la propria funzione, sia di collaborazione da parte delle altre strutture dell'amministrazione. Una difficoltà che spesso si associa ad altre tipiche del comparto, come avviene per gli Uffici scolastici regionali (estrema frammentarietà); le Università (coesistenza di personale amministrativo e docente); le Province (incompletezza del percorso di riordino); le Asl e le Aziende ospedaliere (coesistenza di personale amministrativo e dirigenza medica).

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

*Per quanto concerne le misure adottate che richiedono, come spesso accade nell'ambito dell'anticorruzione (normativa etica e ad alto impatto sul sistema organizzativo e sui processi gestionali), un particolare impegno di tipo organizzativo e di coordinamento tra uffici, si rileva ancora **una certa resistenza e riluttanza avvertita, da parte degli uffici responsabili**. Le difficoltà quotidianamente affrontate dagli uffici dell'Ente, provocate dalle carenze organizzative, gestionali e di personale (ulteriormente e pesantemente peggiorate dal 2014 ad oggi), rendono complessa e difficoltosa finanche la gestione dell'attività ordinaria e questa difficoltà alimenta la percezione del sistema di prevenzione come un appesantimento dell'azione amministrativa e*

impedisce di coglierne i profili di opportunità che potrebbero scaturirne sotto l'aspetto del miglioramento e dell'innovazione dei processi decisionali [Comune di Napoli].

Permane, nella maggior parte dei responsabili tenuti all'applicazione delle misure, un'impostazione prevalente di adeguamento all'obbligo normativo, senza un coinvolgimento che crei impulso per l'identificazione di specifiche esigenze settoriali. Diffusa la preoccupazione per l'aumento di carico di lavoro, specie per gli adempimenti della trasparenza, che impatta su strutture contratte da anni di blocco del turnover del personale [Comune di Monza].

Assenza di una struttura specificatamente dedicata alla funzione di prevenzione della corruzione; limitato supporto da parte dell'OIV (NdV) aziendale la cui attività viene espletata principalmente a livello formale; persistenza da parte delle strutture aziendali a concepire le attività connesse alla prevenzione della corruzione come meri adempimenti amministrativi [Asl Genova].

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

Le istituzioni scolastiche sono enti autonomi e capillari. A tale proposito, l'applicazione delle misure dipende dal recepimento fattivo ad opera di centinaia di dirigenti scolastici, il cui monitoraggio presenta le difficoltà tipiche degli enti ad alta diffusione sul territorio [Ufficio scolastico regionale Toscana].

1) Il duplice ruolo di Direttore Generale e di RPCT; 2) La presenza di una componente accademica che non riferisce né in linea gerarchica né funzionale al Direttore Generale. Per superare la seconda criticità, nel 2018 è stata individuata una figura accademica, complementare al RPCT, che consente di presidiare direttamente questo ambito favorendo e stimolando una crescita della sensibilità al tema della prevenzione della corruzione e trasparenza da parte del personale della ricerca [Università Sant'Anna di Pisa].

Anche nell'anno 2018 il protrarsi della fase di riordino delle Province, ad oggi non completata, ha reso difficoltosa la pianificazione e la conseguente programmazione di misure ed attività. Il protrarsi dell'incertezza istituzionale, le connesse difficoltà finanziarie e le pesanti riduzioni della dotazione organica che hanno interessato in questi anni le Province, non permettono di intraprendere particolari iniziative programmatiche, che si ritiene opportuno rinviare ad un momento di maggiore certezza. Principalmente quale conseguenza delle difficoltà di programmazione dell'attività dell'ente si sono riscontrate difficoltà operative nel garantire verifiche puntuali ed esaustive [Provincia di Bergamo].

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

Gli aspetti critici del ruolo del RPCT ed i fattori che ne hanno ostacolato l'azione di impulso e coordinamento rispetto alla attuazione del PTPC sono ascrivibili a: 1) Il RPCT necessiterebbe in ragione delle dimensioni aziendali di un adeguamento della dotazione di risorse umane a disposizione; 2) Sarebbe opportuno attivare un canale dedicato per la trasmissione dei flussi informativi al RPCT al fine di facilitare l'attività di verifica 3) Nel solo mese di ottobre 2017 la Giunta Regionale ha approvato il nuovo atto aziendale e pertanto il processo di implementazione del nuovo assetto organizzativo non ancora completato ha influenzato i tempi e le attività di monitoraggio e verifica; 4) La presenza, in ragione del processo di riorganizzazione ancora in fase di attuazione, di ruoli non definiti e modelli comportamentali ancora non completamente omogenei

tra le varie ASSSL ed anche all'interno delle stesse [Asl Sardegna].

Gli aspetti critici del ruolo di R.P.C.T. sono stati rappresentati: da una scarsa partecipazione dei Referenti (come rilevato nel corso degli anni) sia in termini propositivi che programmatori; dall'assenza di risorse umane di supporto da poter interamente ed esclusivamente dedicare alle numerose attività che la norma, per ottemperarvi, impone; dalla configurazione della Responsabilità quale incarico aggiuntivo a quello di Responsabile di Struttura Complessa, con conseguente possibilità di dedicare alle attività proprie del ruolo di R.P.C.T. solo un tempo marginale rispetto a quello che invece sarebbe necessario [Azienda Ospedaliera Perugia].

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

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

Il RPCT interviene nel limite dei fatti e dati di cui viene messo a conoscenza. Non sempre è coinvolto nelle decisioni che potrebbero avere un riflesso sul sistema dei controlli e delle verifiche interne. Il mancato coinvolgimento non è premeditato, ma solo un effetto della non ancora diffusa consapevolezza della necessità di operare in questo senso e della necessità di definire i processi in seguito agli interventi riorganizzativi. Manca ancora qualche tassello alla condivisione della cultura che la normativa specifica auspica si possa realizzare e nel riconoscimento dell'autonomia del ruolo di RPCT [Università di Brescia].

Il RPCT è stato individuato dal 10/05/2018 nella responsabile della posizione organizzativa Trasparenza, Anticorruzione, Controlli interni, che ha un curriculum coerente con la sua storia professionale di esperta in informazione e accoglienza turistica, funzioni amministrative degli enti locali in materia di turismo, promozione e comunicazione culturale e turistica, sviluppo locale, a cui si aggiungono due anni di esperienza nell'ambito dei controlli interni, in particolare controllo di gestione, controllo strategico, controlli di qualità, e da marzo 2018 ha maturato esperienza in materia di controlli interni. Il RPCT non dispone pertanto di competenze giuridiche derivanti da un percorso di studi, ma solo di quelle maturate in anni di lavoro alle dipendente della PA. Il RPCT dispone di un ufficio composto da due unità di personale (una cat. B e una cat. D, entrambe amministrative senza competenze giuridiche e dedicate quasi totalmente al controllo di gestione e strategico e al ciclo della performance) e può avvalersi saltuariamente del supporto di un informatico cat. D, assegnato ad altra direzione, che ha maturato esperienza significativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza; il RPCT non dispone di alcun esperto nelle materie giuridiche [Provincia di Firenze].

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

In generale a livello nazionale si ritiene che la maggiore difficoltà nell'attuazione dei PTPC è data dal fatto che il settore sanitario è caratterizzato più di ogni altro dalla fisiologica presenza di rapporti tra professionisti e aziende produttrici di dispositivi medici, farmaci, ausili, presidi, ecc., che è difficile eliminare in quanto importanti sinergie per il miglioramento delle tecniche e dei beni per la cura della salute dei cittadini [Asl di Trento].

Nonostante oggettive difficoltà spesso fraposte da alcune sigle sindacali, da una non sempre effettiva collaborazione dei vertici di alcuni dipartimenti, molti processi sono stati attivati. Si sottolinea infatti l'incompleta attuazione delle misure nell'area veterinaria, la difficoltà di far ruotare i rup in varie attività progettuali, la non esaustiva collaborazione di una parte della dirigenza [Asl di Caserta].

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

Il RPCT per essere un ruolo "utile" dovrebbe avere altri poteri e ruolo di controllo non solo limitatamente al rispetto formale di alcune regole, ma quello di poter incidere su comportamenti che, seppur formalmente non in violazione di norme di legge, sono inopportuni al punto da condizionare la correttezza dell'azione amministrativa [Comune di Belluno].

Le misure preventive, senza rilevanti poteri inquirenti da parte del Responsabile Anticorruzione, sono poco efficaci, soprattutto nei casi, come nel comune di Potenza, di una struttura complessa e composta da numerosi dipendenti e da numerose posizioni di responsabilità e con pochi dirigenti che hanno responsabilità complesse e variegate, con modeste possibilità di controllo capillare delle attività. In questo quadro il RPCT, fintanto che coincideva con la figura del segretario generale, poteva captare situazioni "sospette" in quanto eseguiva il controllo successivo sugli atti e in quanto valutava preventivamente le proposte di deliberazione degli organi di governo. Ma al di là di questi casi, le attività illecite o "corruttive" potevano e possono essere poste in essere senza che si possa efficacemente intervenire in via preventiva [Comune di Potenza].

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

Sarebbe auspicabile un intervento delle istituzioni per assicurare al RPC di avere a disposizione strumenti di controllo quali ad es. l'accesso all'anagrafe tributaria, o a banche dati per le verifiche su partecipazioni, altri redditi, ecc, che possano prefigurare rapporti finanziari diretti tra dipendenti e ditte e dunque reali conflitti di interessi [Asl di Trento].

Al di là del contributo di chiarezza sui compiti, sul ruolo e sulle garanzie del RPCT, fornito con la deliberazione n. 840 del 2.10.2018, il RPCT, come per il 2017, auspica che l'ANAC sia sempre più al proprio fianco, nella prevenzione nei confronti della corruzione, facendosi carico, nelle sedi opportune di evidenziare come al Segretario generale dell'ente locale RPCT non siano garantiti normativamente una effettiva terzietà e indipendenza in grado di consentirgli serenamente una azione non suscettibile di più o meno potenziali condizionamenti. Inoltre, la normativa disciplina la prevenzione della corruzione a livello di PTPCT senza coinvolgere sotto il profilo delle responsabilità, tutti gli attori dell'apparato politico -amministrativo - gestionale, in tal senso dissociandosi dalla logica del modello ex D.lgs. 231/01 [Città metropolitana di Catania].

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

L'apparato sanzionatorio è eccessivamente pesante nei confronti del RPCT invertendo a suo carico ex post l'onere della prova di non aver potuto, nonostante tutte le azioni idonee intraprese, evitare eventi corruttivi; le sanzioni dirigenziali, disciplinari e pecuniarie sono esorbitanti (cfr. disciplina whistleblowing) e per evitarle l'attuale meccanismo rischia di costringere il RPCT ad una probatio diabolica. Tale situazione di concentrazione delle responsabilità dell'implementazione e dell'attuazione del PTPCT in capo al RPCT tende a comportare una scarsa reattività della dirigenza e dei referenti all'immediato coinvolgimento e all'iniziativa in ordine alla redazione del piano e alla sua rendicontazione [Città metropolitana di Catania].

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

Quanto a quel senso di "solitudine", spesso avvertito e rappresentato nelle analoghe relazioni riferite agli anni precedenti, occorre segnalare, quale possibile fattore di attenuazione, l'istituzione, da parte della Città Metropolitana, della Consulta dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza dei Comuni e di altri Enti sul territorio [Comune di Napoli].

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

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

La sezione 'Misure anticorruzione' del questionario, si compone di 49 domande suddivise in 12 paragrafi. La risposta consiste in una 'X' da apporre in corrispondenza dell'opzione selezionata o un numero (se richiesto), mentre nella colonna a fianco è possibile inserire ulteriori informazioni a carattere esplicativo, spesso molto utili per interpretare correttamente la risposta³⁰.

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

³⁰ Lo spoglio dei 2.500 questionari complessivamente analizzati per il quadriennio 2014-2018 è stato manuale, riportando le risposte su tavole di riepilogo all'uopo costruite. Non si esclude la presenza di inesattezze dovute ad errori materiali o a interpretazioni delle risposte non corrispondenti alla realtà, che si sommano a eventuali errori di compilazione del questionario da parte del Rpct. La qualità delle risposte è migliorata con il passare degli anni, anche se in taluni casi, si avverte una sorta di assuefazione alla compilazione, riscontrabile nei casi in cui ogni anno è ripetuto il medesimo commento.

Gestione del rischio

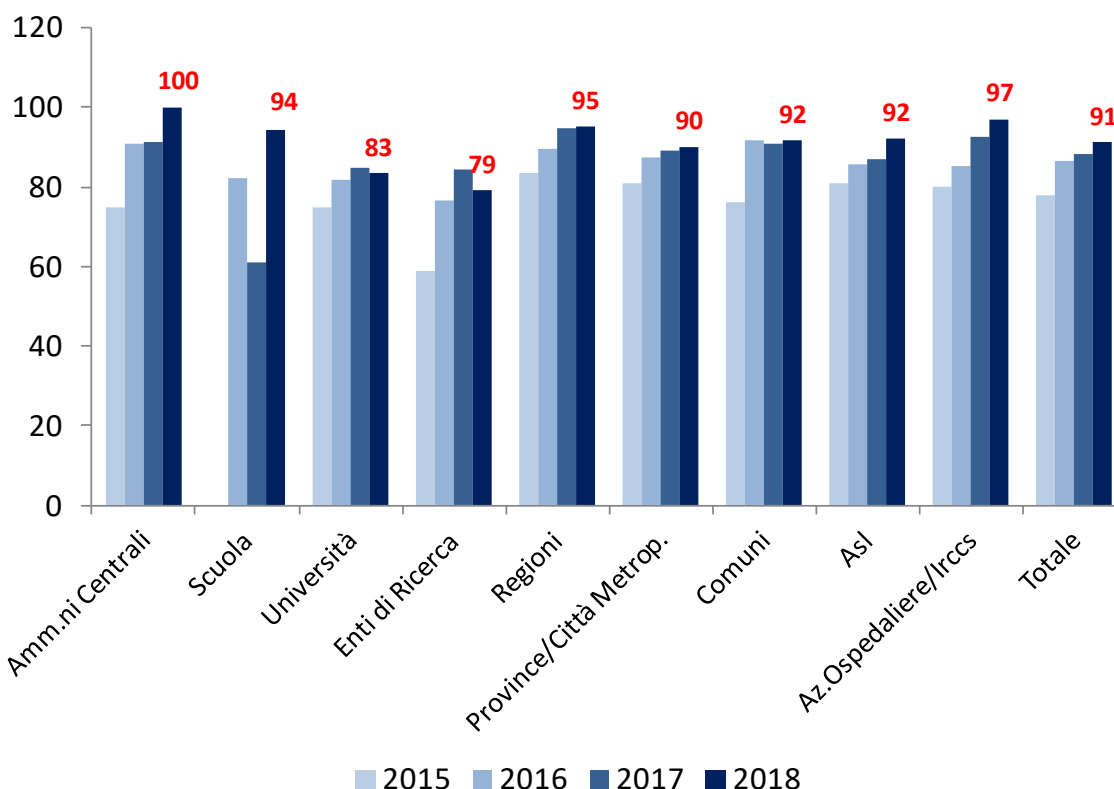
Il numero di enti che verificano la sostenibilità di tutte le misure obbligatorie (generali) e ulteriori (specifiche) contenute nel Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptpc) risulta crescente nel tempo in quasi tutti i comparti.

Nel 2018, la verifica ha interessato il 91% delle amministrazioni (era l'88% nel 2017), con valori superiori alla media nelle Amministrazioni centrali (100%), Aziende ospedaliere/Irccs (97%), Regioni (95%), in forte recupero le Scuole.

Tra gli enti territoriali la percentuale è superiore al Nord e al Centro (94%), rispetto al Sud (90%).

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

Anni 2015-2018, 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 (79%)³¹, con una tendenza in calo rispetto al 2017 (84%). Tra i più 'virtuosi' le Province/Città Metropolitane (93%), mentre in coda si trovano le Amministrazioni Centrali (48%). Il dato è abbastanza sorprendente se posto a confronto con la percezione comune che negli uffici pubblici il malaffare sia diffuso. Ciò potrebbe anche significare che il punto di osservazione del Rpct non sia sufficiente a

³¹ In alcuni casi l'assenza di eventi corruttivi non coincide con quanto riportato nella sezione relativa ai 'Procedimenti disciplinari e penali' (si veda oltre). Se non si tratta di errori di compilazione del questionario, ciò potrebbe dipendere dallo sfasamento temporale tra il momento in cui si rileva l'evento e quello in cui si formalizza il procedimento a carico del dipendente responsabile.

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

Tra gli enti territoriali risultano maggiormente privi di eventi corruttivi il Nord (82%) seguito dal Centro (77%) dal Sud (75%).

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

Anno 2018, valori percentuali

Aree a rischio corruzione	Amm.ni Centrali	Scuole	Univer-sità	Enti di ricerca	Regioni	Province/ Città Metrop.	Comuni	Asl	Az.Ospe daliere /Ircs	Totale
Acquisizione e progressione del personale	13	0	5	5	0	0	3	3	4	3
Affidamento di lavori, servizi e forniture	26	0	5	5	15	2	11	10	6	8
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	22	0	3	0	0	0	6	12	0	5
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	17	0	6	0	15	1	4	11	4	6
Aree di rischio ulteriori	35	0	6	0	15	4	13	22	7	11
Non si sono verificati eventi corruttivi	48	85	85	90	70	93	75	69	80	79

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

Tra le aree a rischio³² è molto bassa la frequenza di eventi corruttivi per l'acquisizione e progressione del personale (3%), che assume un certo rilievo solo tra le Amministrazioni centrali (Difesa, Infrastrutture e Trasporti, Beni e attività culturali) ed è completamente assente in Scuole, Regioni, Province e Città metropolitane.

Anche il settore degli appalti fa registrare un modesto 8%, con valori superiori alla media per le Amministrazioni centrali (Interno, Giustizia, Difesa, Infrastrutture e trasporti, Beni e attività culturali; Agenzia delle Dogane) e le Regioni (Abruzzo, Calabria, Sicilia).

Tra le aree di rischio ulteriori (11%, in aumento rispetto all'8% dello scorso anno), una motivazione frequente è legata alla falsa attestazione di presenze dei dipendenti e, tra le Asl e Aziende ospedaliere, l'attività di libera professione intramuraria.

Si sono riscontrati eventi corruttivi in tutte e 5 le aree previste dal questionario nella Asl di Bari³³ e in 4 aree (manca l'acquisizione e progressione del personale) a Roma Capitale³⁴.

³² Nel questionario era possibile indicare anche più aree (risposta multipla).

³³ Come anche negli anni precedenti, Il Rpct precisa che non ci sono stati eventi corruttivi accertati dalla Autorità Giudiziaria o dalla Polizia Giudiziaria, ma ci sono persone che hanno lamentato formalmente comportamenti difforni alle norme e procedure interne.

³⁴ Il Rpct rileva che nel 2018 è stato dato corso all'attività di controllo successivo (ex art. 147 L. 267/2000, Testo unico degli enti locali) che nel settore degli appalti e forniture ha "consentito di enucleare, su un campione di n. 840 provvedimenti amministrativi, n. 129 atti contenenti criticità che hanno comportato significativi rilievi rispetto ai quali è stata avviata l'attività di interlocuzione collaborativa con le strutture proponenti". Come si vedrà oltre, nel paragrafo sui provvedimenti disciplinari e penali, l'amministrazione capitolina è ancora oggetto di un discreto numero di interventi di repressione del malaffare.

Misure ulteriori oltre a quelle obbligatorie

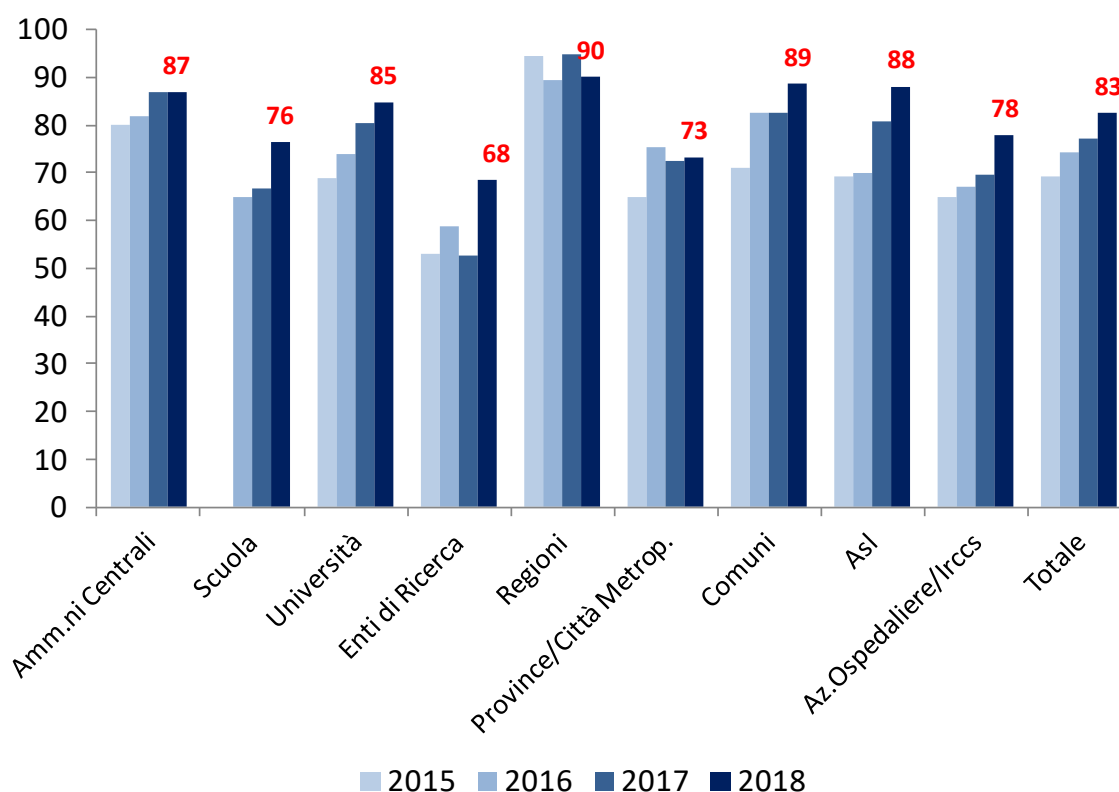
La percentuale di amministrazioni pubbliche che hanno attuato misure specifiche aggiuntive rispetto a quelle obbligatorie ha raggiunto nel 2018 la quota di 83%, in aumento di 6 punti rispetto al 2017.

Il livello massimo si è registrato tra le Regioni (90%) e i Comuni (89%), mentre molto al di sotto della media risultano gli Enti di Ricerca (68%).

In recupero il Sud (80%), ma ancora in ritardo rispetto al Nord (84%) e al Centro (83%).

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

Anni 2015-2018, valori percentuali(*)



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

Trasparenza

Le pubbliche amministrazioni sono tenute a pubblicare sul proprio sito internet, in una apposita sezione denominata 'Amministrazione Trasparente' accessibile dalla *home page*, tutti i contenuti previsti dal dlgs 33/2013, seguendo una griglia definita³⁵. 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 2018, con l'entrata in vigore del Dlgs 97/2016 (il cosiddetto Freedom of Information Act o Foia), è stato introdotto l'accesso civico 'generalizzato'³⁶ per ottenere l'esibizione di dati e documenti posseduti che è andato ad affiancarsi al preesistente accesso civico 'semplice', riguardante la richiesta di pubblicazione dei contenuti obbligatori.

L'Anac³⁷ e il Dipartimento della Funzione Pubblica³⁸, 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. E' questo il caso degli Uffici scolastici regionali, ma anche dei Comuni di grandi dimensioni suddivisi in circoscrizioni, delle Asl cui afferiscono più presidi sanitari dislocati in località diverse o, come nel caso del Consiglio Nazionale delle Ricerche (Cnr), di enti di rilevanza nazionale con Istituti dotati di autonomia gestionale e sparsi su tutto il territorio nazionale.

Per adempiere agli obblighi previsti, nel 2018 solo il 73% degli enti ha informatizzato il flusso che alimenta la sezione 'Amministrazione trasparente', un

³⁵ La stessa Relazione annuale sull'attività di prevenzione della corruzione a cura del Rpct, su cui si basano le elaborazioni condotte dall'Osservatorio sulla corruzione nella PA, è rintracciabile nella sezione 'Altri contenuti' di 'Amministrazione trasparente'.

³⁶ "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).

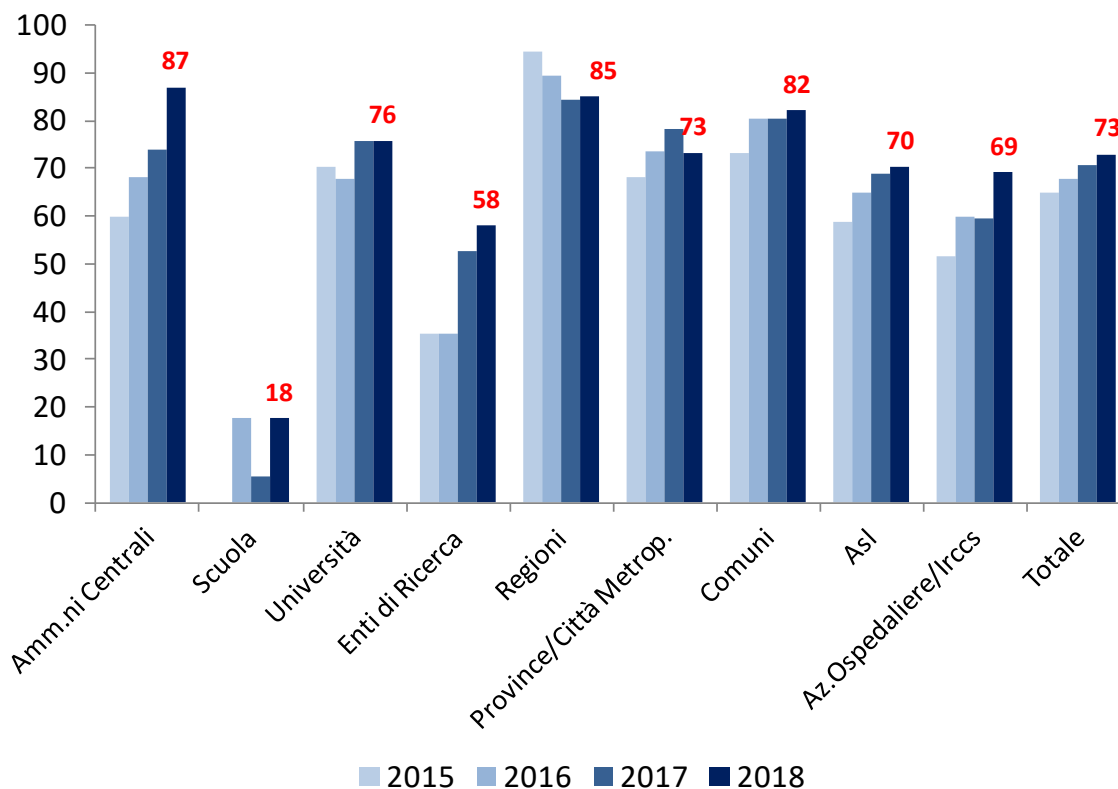
³⁷ Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato ([Determinazione Anac n. 1309 del 28 dicembre 2016](#)).

³⁸ [Circolare n. 2/2017](#) del Ministero per la semplificazione amministrativa e la pubblica amministrazione relativa all'attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato

valore in crescita di 2 punti rispetto al 2017³⁹.

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

Anni 2015-2018, 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 18% riduce la media complessiva.

La percentuale più alta di informatizzazione dei flussi si registra nelle Amministrazioni centrali (87%) e nelle Regioni (85%), anche se in leggera flessione negli ultimi due anni. 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 2018 mediamente 2,4 accessi civici semplici per chiedere la pubblicazione in 'Amministrazione trasparente' di contenuti che erano stati omessi⁴⁰. Rispetto agli anni precedenti, gli accessi civici sono in leggero aumento (erano 2 per ente nel 2017).

Si può ritenere che il numero di richieste pervenute sia inversamente

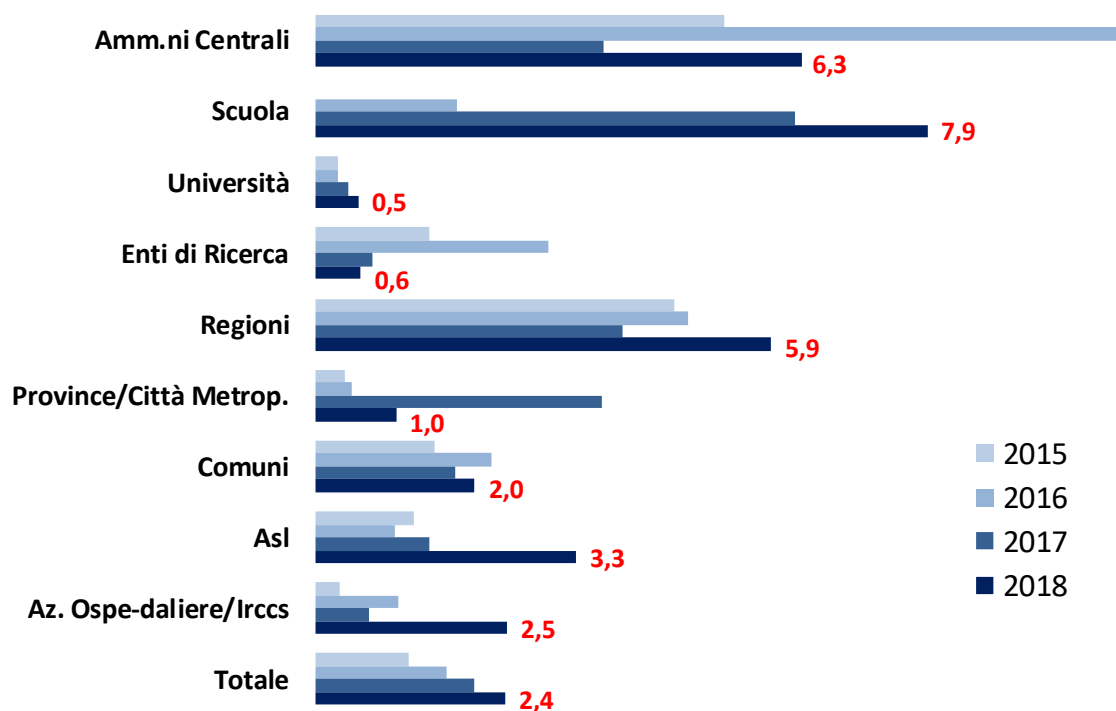
³⁹ Alcuni enti passano da una risposta affermativa negli anni precedenti a una negativa nel 2018 o viceversa. Tale circostanza potrebbe far ritenere che il quesito andrebbe formulato in maniera più precisa.

⁴⁰ Non tutte le richieste pervenute erano strettamente classificabili come accessi civici e non tutte hanno dato luogo ad una integrazione delle informazioni pubblicate.

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

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

Anni 2015-2018



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il maggior numero di accessi civici semplici è stato inoltrato nelle Scuole (7,9), con 38 richieste pervenute all'ufficio scolastico del Piemonte, 33 in Sicilia e 29 a quello della Lombardia.

Tra le Amministrazioni centrali (6,3), si rilevano 48 richieste alla Presidenza del Consiglio, 21 all'Inps e 15 al Ministero degli interni. Il Ministero dei beni e attività culturali ha indicato ben 378 richieste di accesso civico semplice, ma il Registro degli accessi ne riporta solo 7 e il dato è stato rettificato presumendo un errore di compilazione⁴¹.

Nel comparto Regioni (5,9) spicca il Veneto (47 richieste), mentre tra le Province/Città metropolitane (1) ne sono state recapitate 24 alla Provincia di Trapani. Tra i Comuni (2) spiccano Frosinone (34) e Brindisi (30).

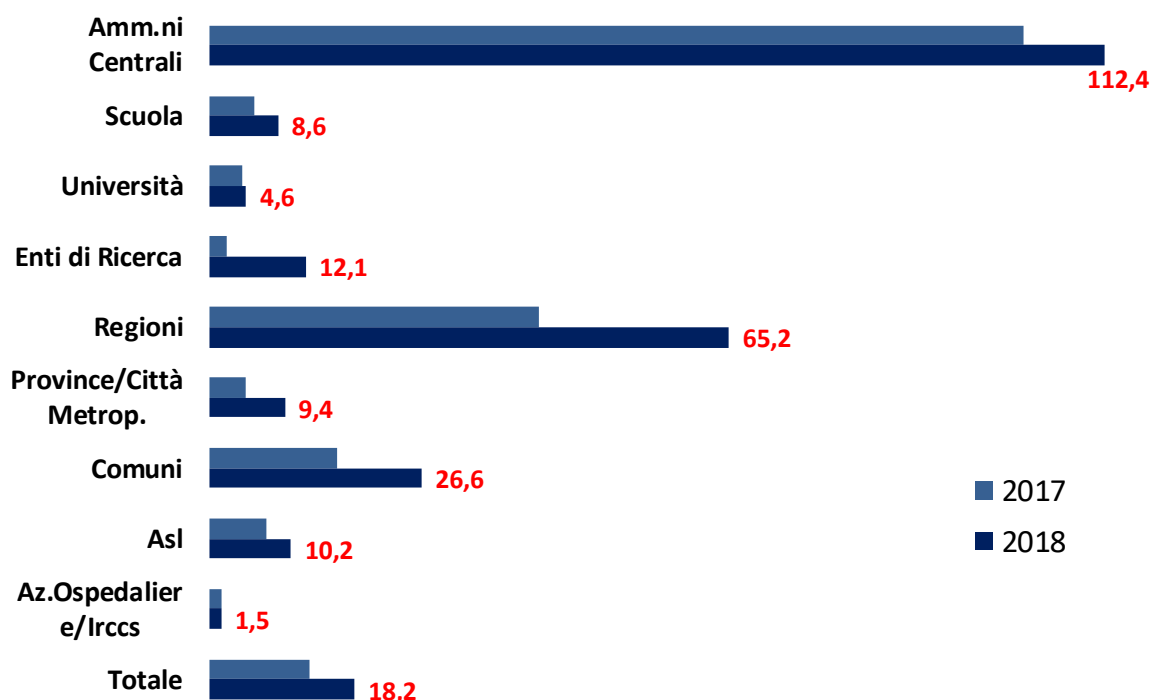
In aumento il numero medio di richieste pervenute al Servizio Sanitario Nazionale (146 nella sola Asl di Vibo Valentia) e nelle Aziende ospedaliere/Irccs (58 all'Ospedale civico di Palermo).

Tra gli enti territoriali si registrano 3,9 richieste al Sud, 2,1 al Centro e 1,4 al Nord.

⁴¹ Nel 2017 era stata riscontrata la medesima anomalia.

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

Anni 2017-2018



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Con l'entrata in vigore del Dlgs 97/2016, ogni cittadino può accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle Pubbliche amministrazioni, ulteriori a quelli che devono essere obbligatoriamente pubblicati nella pagina 'Amministrazione trasparente'. Si tratta del cosiddetto accesso civico generalizzato, ispirato al principio della massima trasparenza delle informazioni, avente la finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, nonché di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico⁴².

Nel 2018, ogni ente ha ricevuto in media 18,2 richieste, il 50% in più rispetto al 2017, che era il primo anno di attuazione della norma. Si tratta di un processo in piena evoluzione, che necessita di ulteriori assestamenti e raffinamenti⁴³.

Le Amministrazioni centrali ne hanno ricevute mediamente 112,4, con 598 al

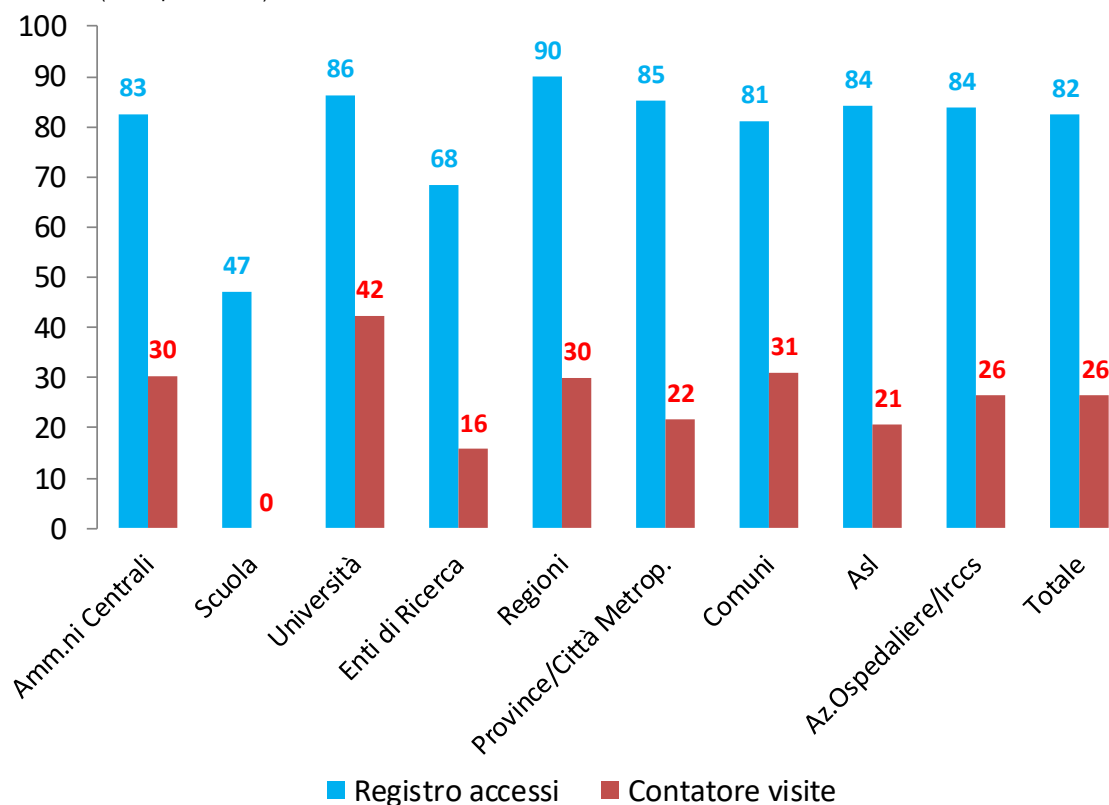
⁴² Sebbene la richiesta di accesso civico generalizzato possa essere attivata da 'chiunque' e non richieda motivazione (negli accessi agli atti previsti dalla Legge 241/1990 è invece necessario l'interesse soggettivo del richiedente) esistono alcune limitazioni: a) la tutela di interessi pubblici e privati 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.

⁴³ 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.

Ministero della giustizia⁴⁴, 400 al Ministro degli interni⁴⁵, 230 a quello dei trasporti e infrastrutture e 215 all'Agenzia delle entrate.

Anche alle Regioni (65,2) è pervenuto nel 2018 un numero rilevante di richieste e, in particolar modo, in Sicilia (527)⁴⁶, mentre tra i Comuni ne hanno ricevute 450 Foggia⁴⁷, 354 Roma e 283 Catania (la casistica degli argomenti è ampia).

FIGURA 8 – REGISTRO DEGLI ACCESSI E CONTATORE DELLE VISITE DEL SITO INTERNET PER COMPARTO
Anno 2018 (valori percentuali)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nel 2018 l'82% delle amministrazioni dichiara di aver istituito il Registro degli accessi civici (semplice o generalizzato) e documentali⁴⁸, in forte crescita rispetto al 59% del 2017.

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

⁴⁴ Alcune richieste sono multiple: ben 109 di esse (3 accolte, 83 parzialmente accolte, 23 negate) miravano a conoscere il numero totale di stanze utilizzate per gli interrogatori (di polizia e in tribunale) in una data precisa del 2018 (o al 31 dicembre 2017), con indicazione della presenza o meno di dispositivi per registrazione audio/audi video.

⁴⁵ Il Ministero degli interni non pubblica il registro degli accessi, cosicché non è possibile avere informazioni sulla natura delle richieste.

⁴⁶ Non è semplice individuare l'oggetto delle richieste in quanto l'Ente ha istituito un registro degli accessi per ciascuno dei 51 uffici di cui oggi si compone, compilati in maniera difforme e alcuni dei quali non consultabili.

⁴⁷ Manca il registro degli accessi.

⁴⁸ Secondo quanto indicato nella Circolare n.2/2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica Il registro dovrebbe contenere l'elenco delle richieste e il relativo esito, essere pubblico e perseguire una pluralità di scopi: semplificare la gestione delle richieste e le connesse attività istruttorie; favorire l'armonizzazione delle decisioni su richieste di accesso identiche o simili; agevolare i cittadini nella consultazione delle richieste già presentate; monitorare l'andamento delle richieste di accesso e la trattazione delle stesse.

possono mancare le informazioni relative alla tipologia di accesso o all'esito della richiesta. Alcuni Registri, come ad esempio quello del [Ministero per i beni e le attività culturali](#), riportano il nominativo del richiedente, una 'svista' che sarà sicuramente sanata anche alla luce delle [Indicazioni operative per l'implementazione del registro degli accessi Foia](#), recentemente emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica⁴⁹.

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.

Il contatore di 'visite' alla sezione 'Amministrazione trasparente' del sito internet, è presente nel 26% degli enti, in aumento di 4 punti rispetto al 2017.

La consistenza numerica delle visite, che può essere interpretata in diversi modi dal punto di vista informatico (numero degli accessi unici, pagine visitate, ecc.), varia da poche centinaia a diverse centinaia di migliaia, per un totale complessivo di 18,7 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 reportistica⁵⁰.

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

⁴⁹ 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.

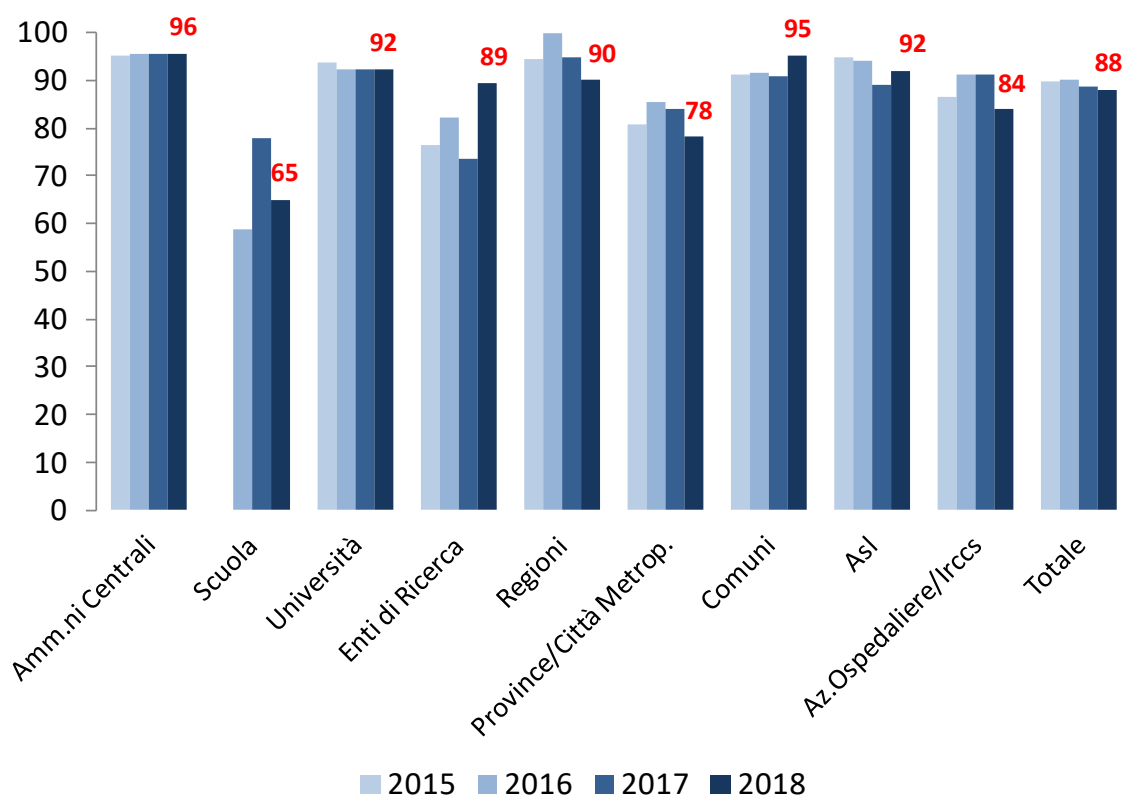
⁵⁰ Il principale di questi è Google Analytics.

Formazione del personale

La maggior parte delle amministrazioni pubbliche (88%) ha erogato formazione in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione al proprio personale, sebbene in misura leggermente inferiore al 2017 (89%). Nei casi di mancata effettuazione, la motivazione prevalente è la scarsità di risorse economiche da dedicare a tale attività.

Più deficitaria risulta la situazione nel comparto Scuola (65%) e tra le Province e città metropolitane (78%).

FIGURA 9 – FORMAZIONE SPECIFICA SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE PER COMPARTO
Anni 2015-2018, valori percentuali(*)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

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

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

Solo il 12% degli enti ha, però, ricevuto nel 2018 attività formative dalla Sna (con un buon 87% per le Amministrazioni centrali), mentre gli altri hanno operato – o sono state indotti ad operare – scelte di altro tipo.

Il 49% ha optato per la formazione *in house*⁵¹ che non dovrebbe comportare costi vivi per l'amministrazione, mentre il 46% si è rivolto a soggetti privati⁵², sostenendone il relativo costo⁵³.

Anche il ricorso a docenti universitari (20%) o altri soggetti pubblici (27%), non esclude oneri finanziari per l'ente.

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

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

Anno 2018, valori percentuali(*)

Soggetti che erogano formazione	Amm.ni Centrali	Scuole	Univer-sità	Enti di ricerca	Regioni	Province/ Città Metrop.	Comuni	Asl	Az.Ospe daliere /Ircs	Totale
Scuola Nazionale dell'Amministrazione	87	5	14	60	25	5	1	6	7	12
Università	22	10	48	15	25	16	17	17	11	20
Altro soggetto pubblico (specificare quali)	30	15	24	15	20	26	38	24	27	27
Soggetto privato (specificare quali)	22	10	56	50	45	49	56	46	33	46
Formazione in house	65	25	59	25	65	40	50	54	50	49
Altro (specificare quali)	9	15	15	15	10	15	19	24	20	18

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

In definitiva, rispetto al 2017 è cambiato ben poco e permangono tutte le perplessità legate all'utilizzo prevalente di canali di formazione a titolo oneroso.

In particolare, si segnalano enti come la provincia di Brescia, in cui nel 2018 si sono avvicendati 26 soggetti privati per erogare formazione in tema di prevenzione della corruzione (oltre a 4 Università e 7 soggetti pubblici). Ancor più paradossale la situazione del Museo storico della fisica e centro studi e ricerche Enrico Fermi, in cui i 3 dipendenti che lo compongono avrebbero usufruito formazione nel 2018 da parte della Sna, dell'università, di altri enti di ricerca e ministeri, nonché di due soggetti privati.

La pluralità di soggetti e di argomenti che può essere affrontata 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.

⁵¹ 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.

⁵² 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.

⁵³ In alcuni enti, la formazione è stata svolta da una pluralità di soggetti privati, esperti o società specializzate nel settore. L'attività di prevenzione della corruzione è effettuata secondo la clausola dell'invarianza di spesa, ovvero che non può generare 'nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica'. Il ricorso a docenze private è effettuato sottraendo al bilancio dell'ente risorse finanziarie che potrebbero essere utilizzate per iniziative formative di altro genere, non meno importanti per il funzionamento dell'ente medesimo. Non è quantificabile il costo complessivo né sono note le modalità prevalenti di individuazione del soggetto cui è affidata la prestazione del servizio.

Rotazione del personale

La rotazione del personale è una *“misura organizzativa preventiva, finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione”*⁵⁴.

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

Alcune amministrazioni attuano interventi generalizzati di riorganizzazione delle macrostrutture e degli uffici che prescindono dalle misure di prevenzione della corruzione. In diversi casi, pur in presenza di una risposta affermativa sull'effettuazione della rotazione, il Rpct non ha indicato o non è stato in grado di quantificarne l'entità. In altri casi, si registra un'oggettiva difficoltà a effettuare la rotazione del personale, anche nei settori a maggior rischio di corruzione, causata dalla esiguità delle risorse presenti, soprattutto a livello dirigenziale.

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

Il 58% degli enti non ha effettuato alcuna rotazione di incarico in funzione anticorruzione, anche se alcuni sostengono di aver adottato misure - non meglio specificate - di articolazione delle competenze (c.d. 'segregazione delle funzioni') come previsto in alternativa dal Piano nazionale anticorruzione 2016⁵⁵, laddove per motivi organizzativi o per dimensione dell'ente, la rotazione degli incarichi non è possibile.

Nel 2018, la rotazione dell'incarico per scongiurare il verificarsi di eventi corruttivi conseguenti all'eccessiva permanenza presso lo stesso ufficio, ha interessato 8,8 dipendenti ogni mille, in leggero incremento rispetto al 2017 (8,4 per mille).

A contribuire maggiormente al risultato sono state le Amministrazioni centrali (26,4 per mille), tra cui l'Inps, in cui più di un terzo del personale (9.467 dipendenti su 26.857 totali) è stato oggetto nel 2018 di rotazione dell'incarico come misura di prevenzione della corruzione⁵⁶. Tra le Amministrazioni centrali monitorate non

⁵⁴ 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](#)).

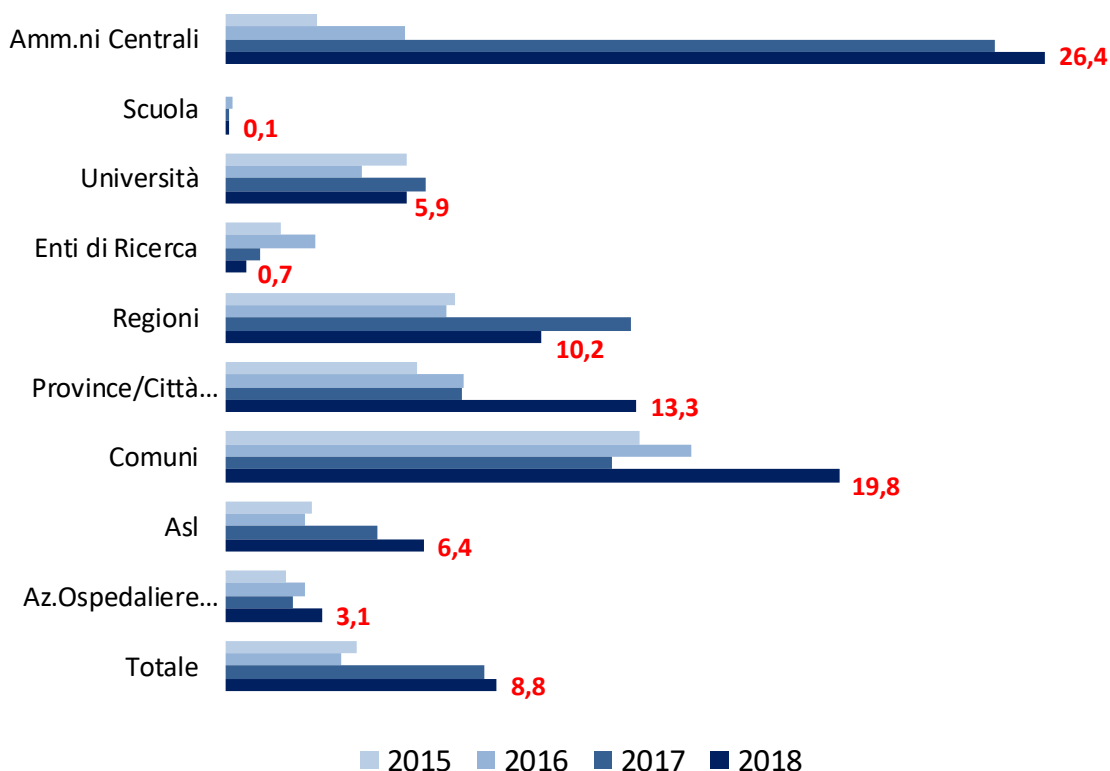
⁵⁵ *“Ove non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza “interna” delle attività o ancora l'articolazione delle competenze, c.d. ‘segregazione delle funzioni’” (PNA 2016, pag. 26).*

⁵⁶ È un dato altamente improbabile che si ripete per il secondo anno consecutivo, non fosse altro per gli enormi costi che richiederebbe uno spostamento di così tante persone. L'Inps ha, però, risposto a una richiesta di chiarimenti precisando che la rotazione in argomento è stata di tipo funzionale e territoriale e che tali misure realizzano, comunque, le finalità di prevenzione della corruzione in quanto concorrono ad impedire che un soggetto permanga per lungo tempo nello stesso ruolo e funzione, in linea con le indicazioni contenute nel PNA 2016.

hanno effettuato rotazioni nel corso del 2018 solo i ministeri dell'ambiente; pubblica istruzione; sviluppo economico e salute.

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

Anni 2015-2018, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Un alto tasso di rotazione si registra anche nei Comuni capoluogo di provincia (in aumento al 19,8 per mille), principalmente a Milano (712 dipendenti, 48 per mille del totale), Roma (541, 23 per mille), Firenze (197, 50 per mille), Prato (111, 116 per mille)⁵⁷, Ravenna (103, 88 per mille), come pure nella città metropolitana di Milano (149, 154 per mille), in quella di Roma (100, 66 per mille) e nella regione Sicilia (345, 24 per mille).

Il valore più basso è nella Scuola, dove la misura è difficilmente riscontrabile nei piani anticorruzione in quanto è regolata sia dai contratti collettivi (nazionale e integrativo) sia da ordinanze e circolari del Miur.

⁵⁷ È lo stesso numero riportato nel 2017.

Inconferibilità per incarichi dirigenziali dlgs 39/2013

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

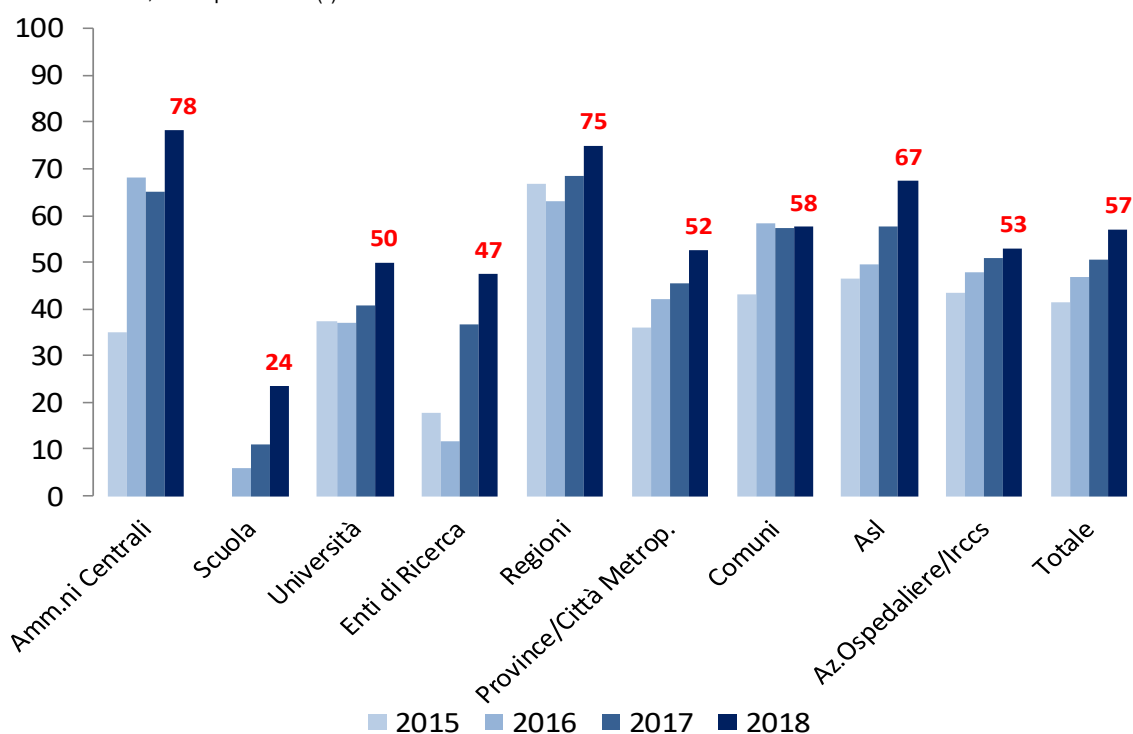
Gli interessati, all'atto dell'assunzione dell'incarico, devono rilasciare una dichiarazione in cui attestano che non sussistono cause di inconferibilità, la cui veridicità va verificata – sistematicamente o a campione quale misura di prevenzione della corruzione – dall'Amministrazione che conferisce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

Le verifiche sono cresciute nel tempo, ma nel 2018 riguardano ancora poco più della metà degli enti monitorati (57%). A parte le Scuole, in cui è presente, in genere, un unico dirigente per ciascun Istituto, la percentuale è bassa negli Enti pubblici di ricerca (47%).

Per quanto riguarda gli enti territoriali (59%), l'adempimento è maggiore al Nord (66%) rispetto al Sud (58%) e al Centro (43%).

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

Anni 2015-2018, valori percentuali(*)



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

Incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali dlgs 39/2013

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

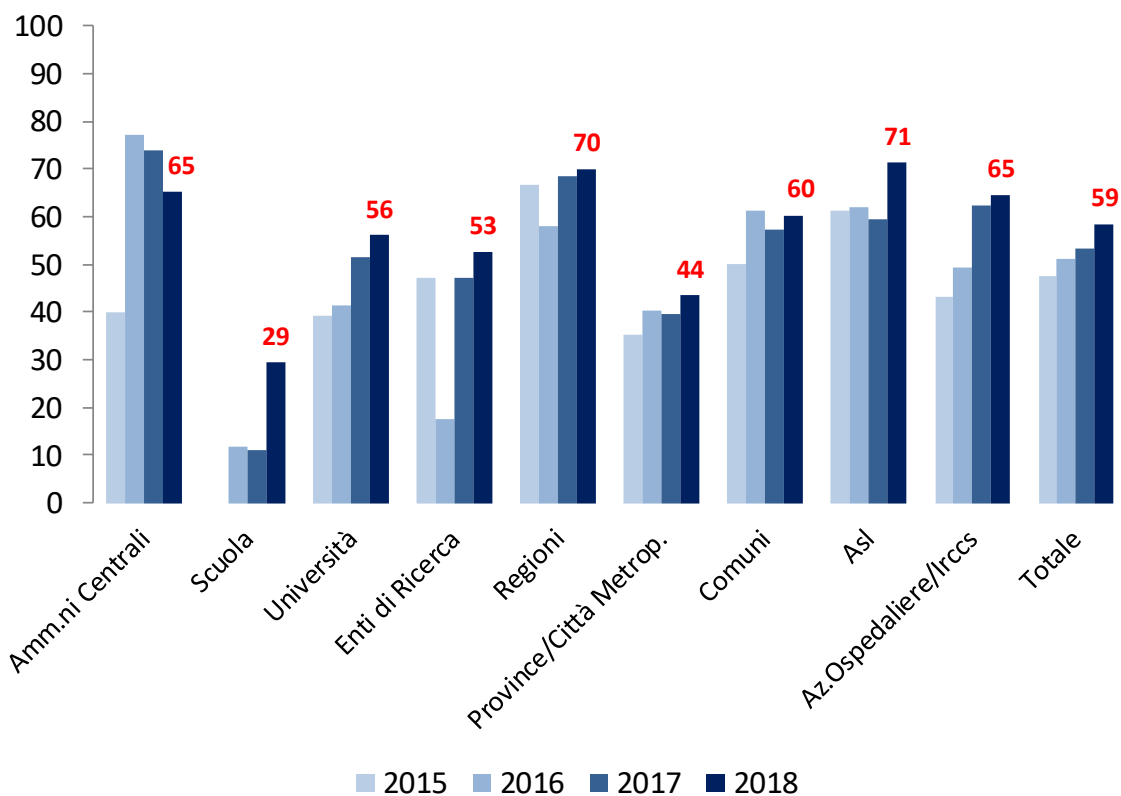
Prima di assumere un incarico dirigenziale, l'interessato deve rilasciare una dichiarazione di insussistenza di cause di incompatibilità. Spetta, però, all'Amministrazione verificare l'effettiva assenza di incarichi tra loro non compatibili.

La verifica di situazioni di incompatibilità per i titolari di incarichi dirigenziali è effettuata dal 59% degli Enti, in leggero miglioramento rispetto al passato, con valori superiori per le Asl (71%) e le Regioni (70%). Come per la verifica sull'inconferibilità, il dato è basso per la Scuola (29%), ma anche nelle Province/Città metropolitane (44%).

Per quanto riguarda gli enti territoriali (60%), l'adempimento è maggiore al Nord (67%) rispetto al Sud (54%) e al Centro (53%).

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

Anni 2015-2018, 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](#)).

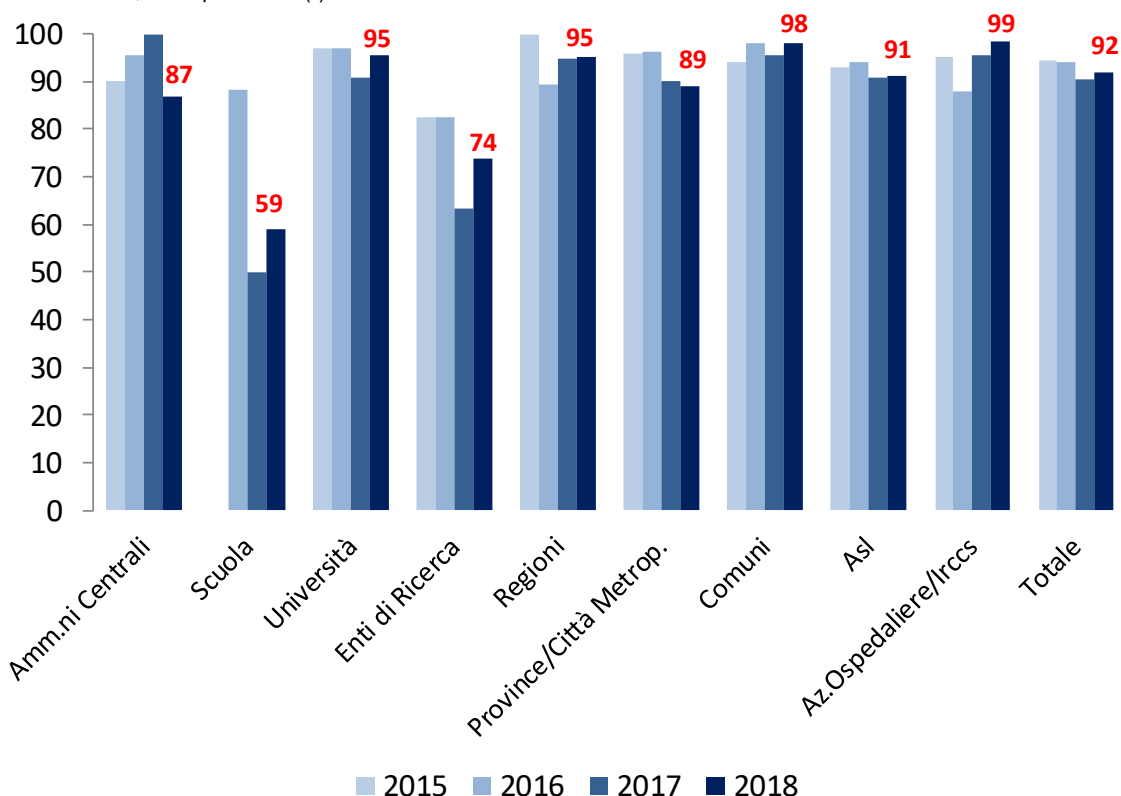
Gli incarichi esterni devono essere autorizzati dall'Amministrazione di appartenenza o, comunque, deve esserne data ad essa informazione, secondo quanto previsto da uno specifico Regolamento interno.

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 (92%) e in quasi tutte le Aziende ospedaliere e Irccs (99%) e nei Comuni capoluogo (98%); non si registrano significative differenze territoriali.

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

Anni 2014-2016, valori percentuali(*)



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

Tutela del dipendente pubblico che segnala gli illeciti (whistleblowing)

Una delle forme di prevenzione della corruzione è la raccolta delle segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti⁵⁸. La misura diviene efficace solo se si riesce a garantire l'anonimato del denunciante⁵⁹, che altrimenti sarebbe a rischio di ritorsioni di varia natura sul luogo di lavoro.

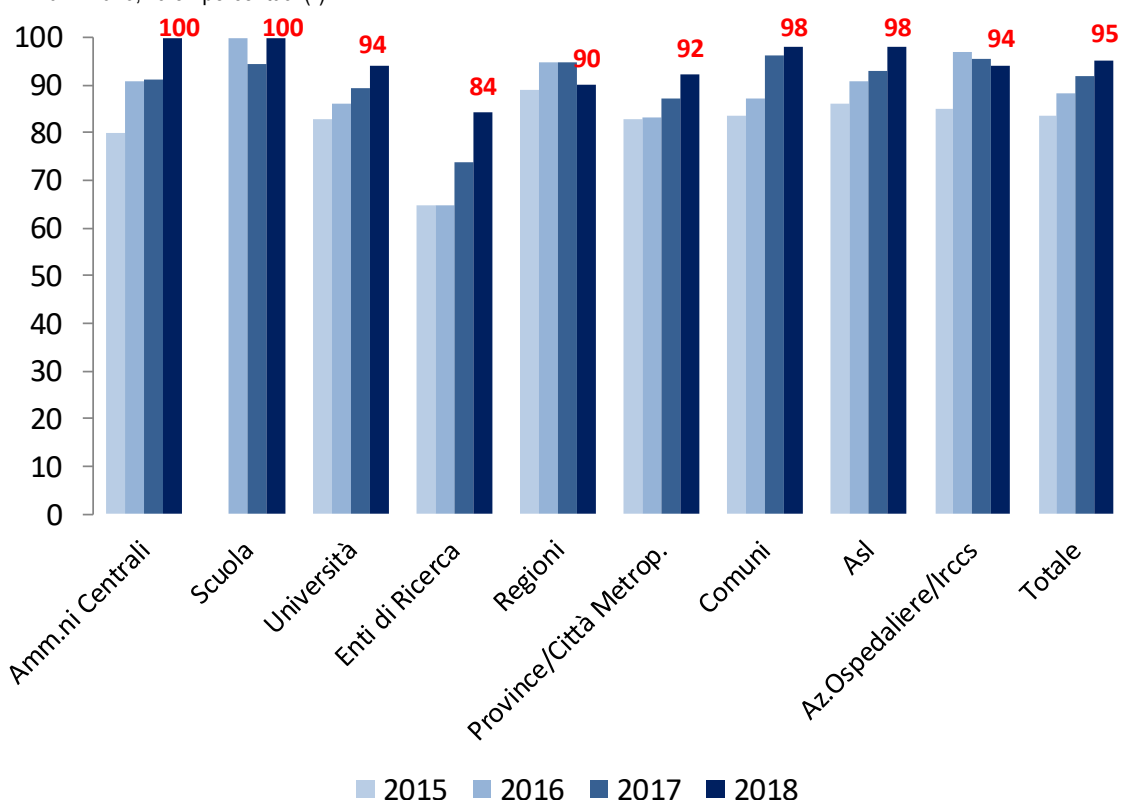
Spetta alle amministrazioni diffondere la cultura del *whistleblowing* e adottare una procedura per raccogliere le segnalazioni effettuate dai propri dipendenti per condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro e trasmesse al proprio superiore gerarchico, piuttosto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

La percentuale di amministrazioni adempienti è salita al 95% nel 2018, con un ritardo da colmare negli Enti di Ricerca (84%).

Tra gli enti territoriali, la percentuale è superiore al Nord (98%), che stacca il Sud (94%) e il Centro (92%).

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

Anni 2014-2016, valori percentuali(*)



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

⁵⁸ Le linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti sono state emanate dall'Anac con la [Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015](#).

⁵⁹ E' quanto previsto dall'articolo 54bis del Dlgs 165/2001, introdotto con la legge 190/2012 (art. 1, comma 51) e modificato dalla [Legge 179/2017](#), in cui si precisa che l'identità del segnalante non può essere rivelata, e si attribuisce all'Anac un potere sanzionatorio nei confronti del responsabile di una amministrazione che applichi eventuali misure discriminatorie nei confronti del segnalante.

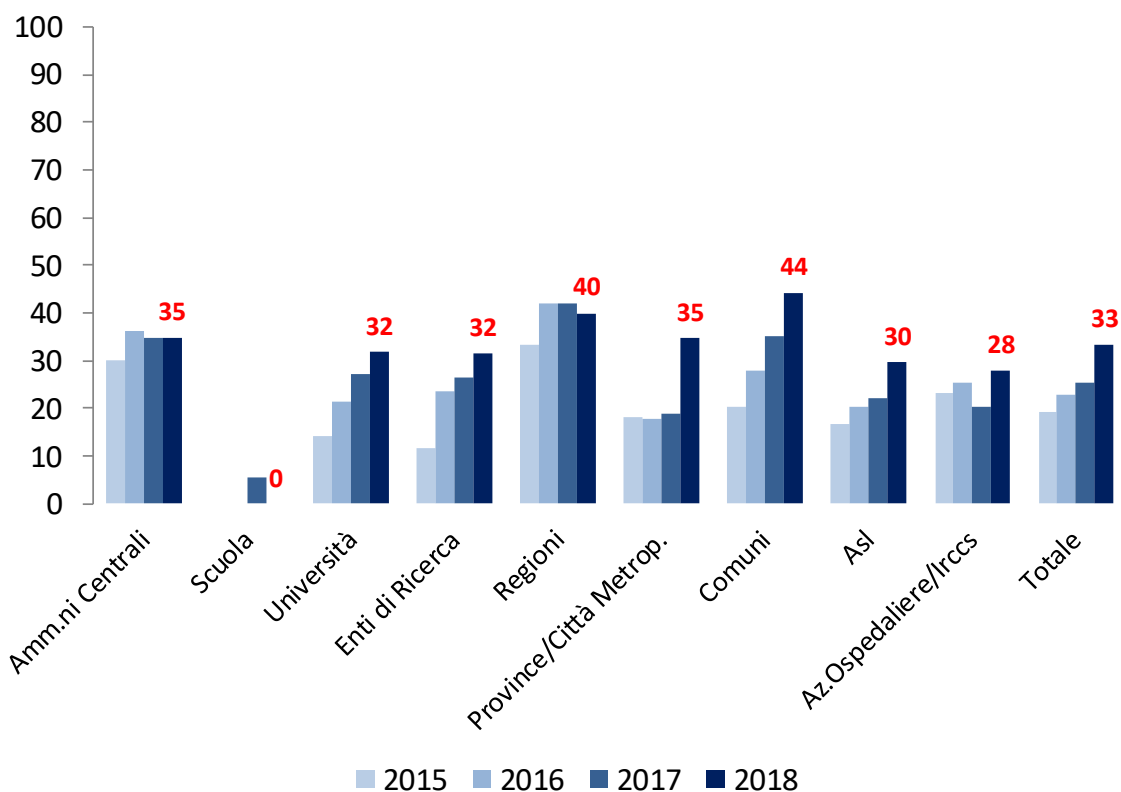
Le segnalazioni di illeciti possono essere effettuate con un documento cartaceo, per posta elettronica oppure via web con un sistema informativo dedicato che può (o meno) tutelare l'anonimato del denunciante.

L'81% degli enti monitorati non ha ricevuto alcuna segnalazione da parte dei propri dipendenti, un valore solo di poco inferiore al 2017 (84%). L'assenza di denunce è maggiore nelle Province/Città metropolitane (93%).

Un sistema informativo dedicato con garanzia di anonimato per la segnalazione di illeciti è stato attivato solo nel 33% degli enti monitorati, con un risultato migliore per Comuni capoluogo di provincia (44%) e Regioni (40%). Nel comparto Scuola, nessun Ufficio regionale si è finora attrezzato in tal senso, anche se, proprio per la particolarità del contesto (gli istituti scolastici hanno un solo dirigente che coincide con il preside), se ne avvertirebbe maggiormente la necessità.

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

Anni 2015-2018, valori percentuali(*)

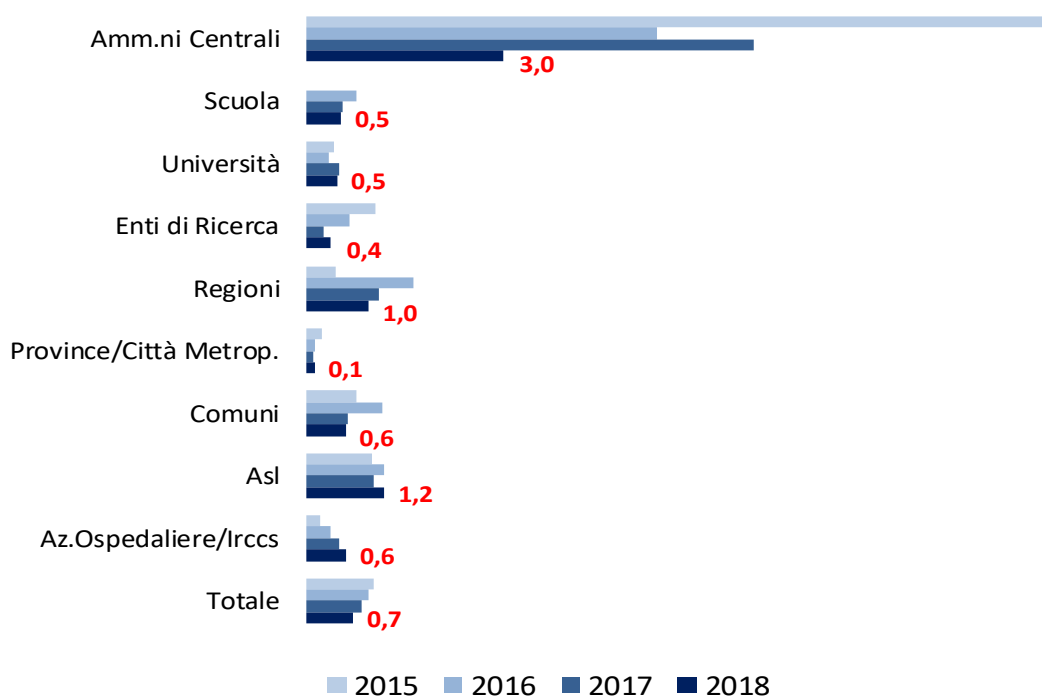


Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA - (*) la percentuale è calcolata sui rispondenti

La presenza di denunce è maggiore negli enti che si sono dotati di un sistema informativo dedicato con garanzia di anonimato per chi segnala l'illecito (28%), mentre precipita al 15% laddove tale tutela non sussiste.

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

FIGURA 16 – NUMERO MEDIO DI SEGNALAZIONI DI ILLECITI EFFETTUATE DA DIPENDENTI PUBBLICI PER COMPARTO
Anni 2015-2018



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il numero medio di segnalazioni di illeciti effettuate nel 2018 dai dipendenti pubblici è stato di appena 0,7 per Amministrazione monitorata, ancora inferiore a quello registrato l'anno precedente (0,8). Un risultato assai deludente nel primo anno di applicazione della Legge 179/2017 che rafforza le tutele per i whistleblower, che continuano però a temere ritorsioni sul luogo di lavoro e preferiscono rivolgersi direttamente all'Anac, presso cui le segnalazioni risultano in netto aumento⁶⁰.

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

Il maggior numero di segnalazioni si riscontra nelle Asl (120, pari a 1,2 per ente), di cui 36 in Sardegna, 13 a Modena e 10 a Cosenza. Risultano in calo tra le Amministrazioni centrali (69 pari a 3 per ente), dove se ne registrano 36 all'Agenzia delle Entrate e 17 al Ministero degli Affari esteri. Appena 63 nei Comuni (erano il doppio nel 2016), con 14 a Milano, 12 a Torino e solo 4 a Roma.

⁶⁰ 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. Inoltre ha sviluppato l'[applicazione OpenWhistleblowing](#), destinata al riuso da parte delle amministrazioni pubbliche. Nel 2018 sono pervenute all'Anac 783 segnalazioni, il doppio dell'anno precedente (364), 16 delle quali inoltrate alla Procura della Repubblica per possibili profili penali. Il 37% riguardano regioni ed enti locali. Il 20% segnalano corruzione, cattiva amministrazione e abuso di potere, il 15% sono, invece, relative a discriminazioni subite dal denunciante ([Whistleblowing, Rapporto Anac 2019](#)).

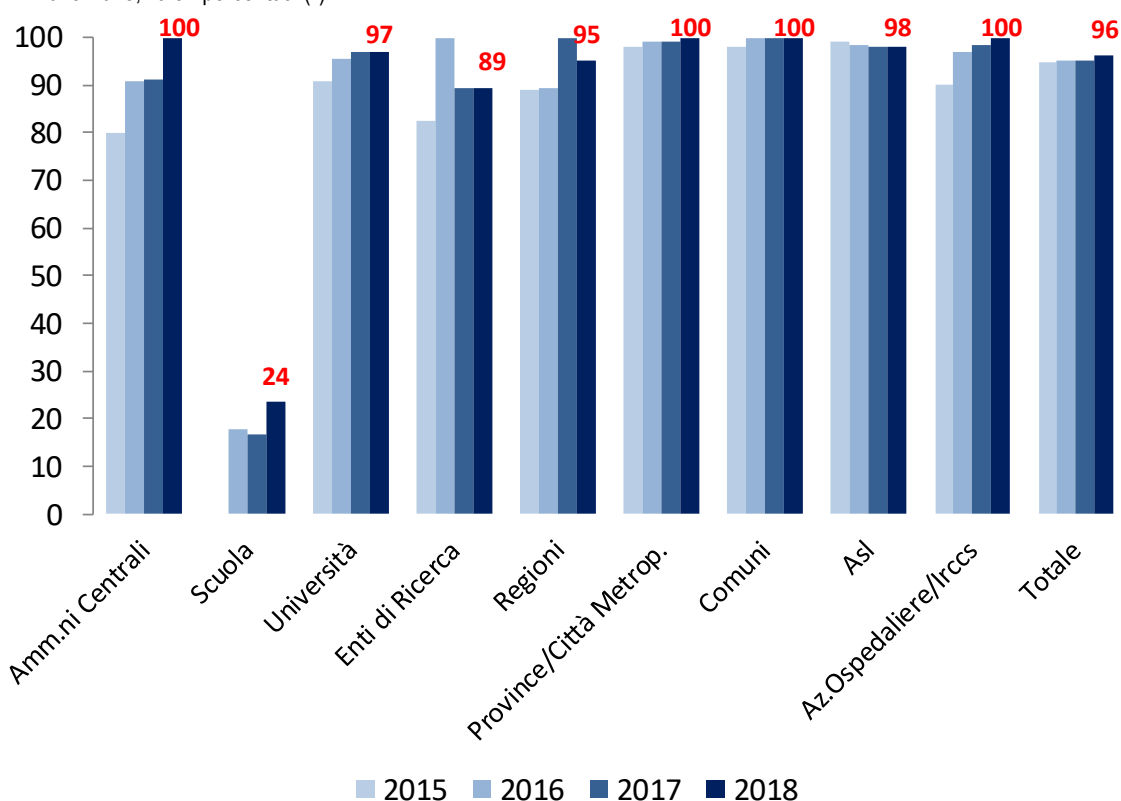
Codice di comportamento

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

Nel 2018, il 96% delle amministrazioni monitorate aveva approvato un proprio codice di comportamento. A parte le Scuole (partite solo dal 2016), risultano ancora inadempienti: le Università di Bolzano e della Campania "Luigi Vanvitelli"; gli enti di ricerca Indire e Invalsi; la regione Molise; le Asl di Vibo Valentia e di Caltanissetta.

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

Anni 2015-2018, valori percentuali(*)



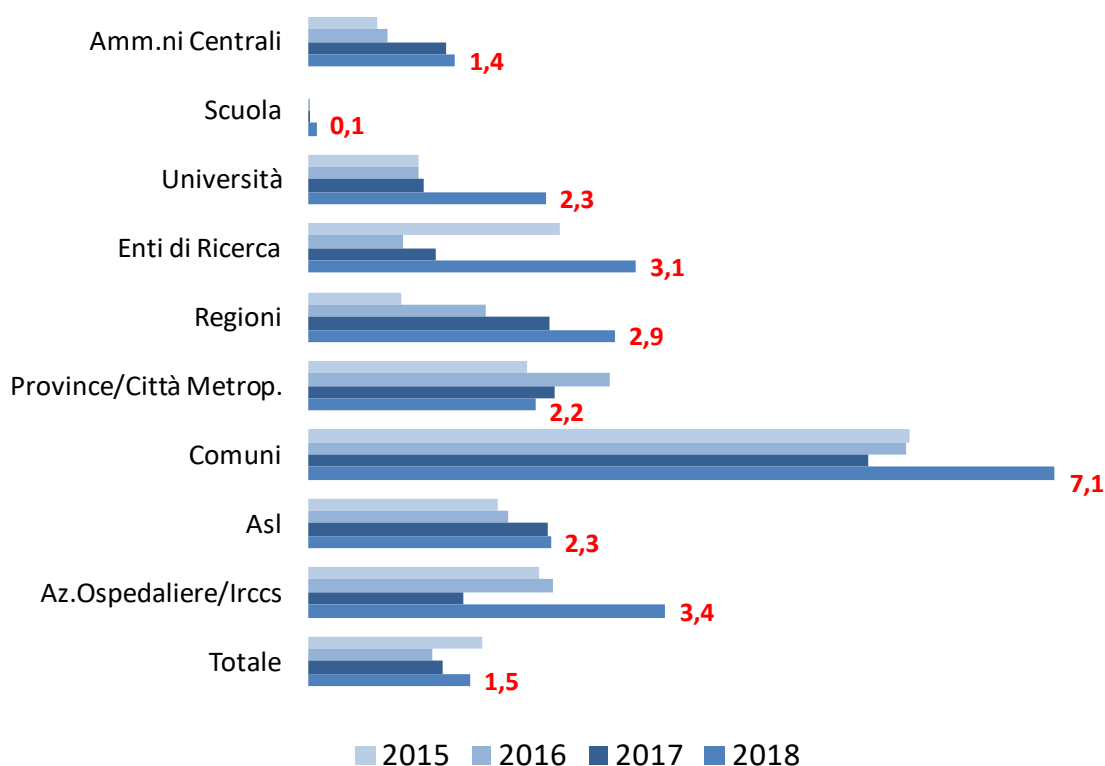
Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Sempre nel 2018, si segnalano 1,5 presunte violazioni del codice di comportamento ogni mille dipendenti⁶¹, in leggero aumento rispetto all'anno precedente, quando erano 1,3.

⁶¹ Si deve considerare che un dipendente può cumulare nell'anno anche più di una segnalazione e che una segnalazione può riguardare più dipendenti.

FIGURA 18 – SEGNALAZIONI DI VIOLAZIONE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO PER COMPARTO

Anni 2015-2018, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Particolarmente alto è il dato dei Comuni (7,1 per mille), in cui spicca Roma Capitale con 297 segnalazioni⁶² (12,8 per mille), Napoli con 146⁶³ (21,1 per mille), Torino con 86⁶⁴ (9,6 per mille), Palermo con 83⁶⁵ (11,7 per mille).

Tra le Aziende ospedaliere (3,4 per mille), un numero consistente di segnalazioni è pervenuto al S. Camillo – Forlanini di Roma (103, pari al 27,7 per mille)⁶⁶.

Nelle regioni (2,9 per mille) le segnalazioni hanno riguardato maggiormente il Lazio (64, 13,5 per mille) e la Sicilia (50, 3,5 per mille).

Tra le Asl (2,3 per mille), si evidenziano le situazioni di Ravenna con 117 segnalazioni⁶⁷ (7,6 per mille) e di Torino centro con 62 (11 per mille).

⁶² Si tratta di 297 segnalazioni, alle quali corrispondono 295 violazioni accertate, che hanno dato luogo ad altrettanti procedimenti disciplinari che si sono conclusi con l'irrogazione di sanzioni in 177 casi.

⁶³ Le 146 segnalazioni hanno dato luogo a 134 procedimenti disciplinari, di cui 86 conclusi con l'applicazione di sanzioni. L'incremento delle segnalazioni rispetto alle precedenti annualità, è riconducibile alle modifiche apportate dai d.lgs. n.75 del 2017 e n.118 del 2017 e, in particolare, gli interventi sull'art. 55-bis, co.1, d.lgs. n. 165 del 2001 relativamente al riparto di competenze tra capi-struttura ed Ufficio procedimenti disciplinari: ai capi-struttura, anche se non rivestano qualifica dirigenziale, è attribuita la sola sanzione minimale, ristretta al solo richiamo verbale (secondo le modalità procedurali fissate dal CCNL), assegnando la competenza su tutte le restanti all'U.P.D. al quale il legislatore, con tale intervento, ha riconosciuto garanzia di terzietà e competenza tecnica.

⁶⁴ Le 86 segnalazioni hanno dato luogo a 65 procedimenti disciplinari.

⁶⁵ Su 83 segnalazioni sono state accertate 33 violazioni.

⁶⁶ Le 103 segnalazioni hanno dato luogo a 101 procedimenti disciplinari, di cui 61 hanno dato luogo a sanzioni.

⁶⁷ Le 117 segnalazioni hanno dato luogo ad altrettanti procedimenti disciplinari (41 a carico di dirigenti), di cui 67 conclusi con l'applicazione di sanzioni (16 ai dirigenti). Anche nel 2017 era stata particolarmente attiva sotto questo profilo.

Tra le Amministrazioni centrali (1,4 per mille), un maggior numero di segnalazioni si sono avute all’Agenzia delle Entrate con 258 (6,9 per mille) e al Ministero della giustizia con 201 (2,5 per mille).

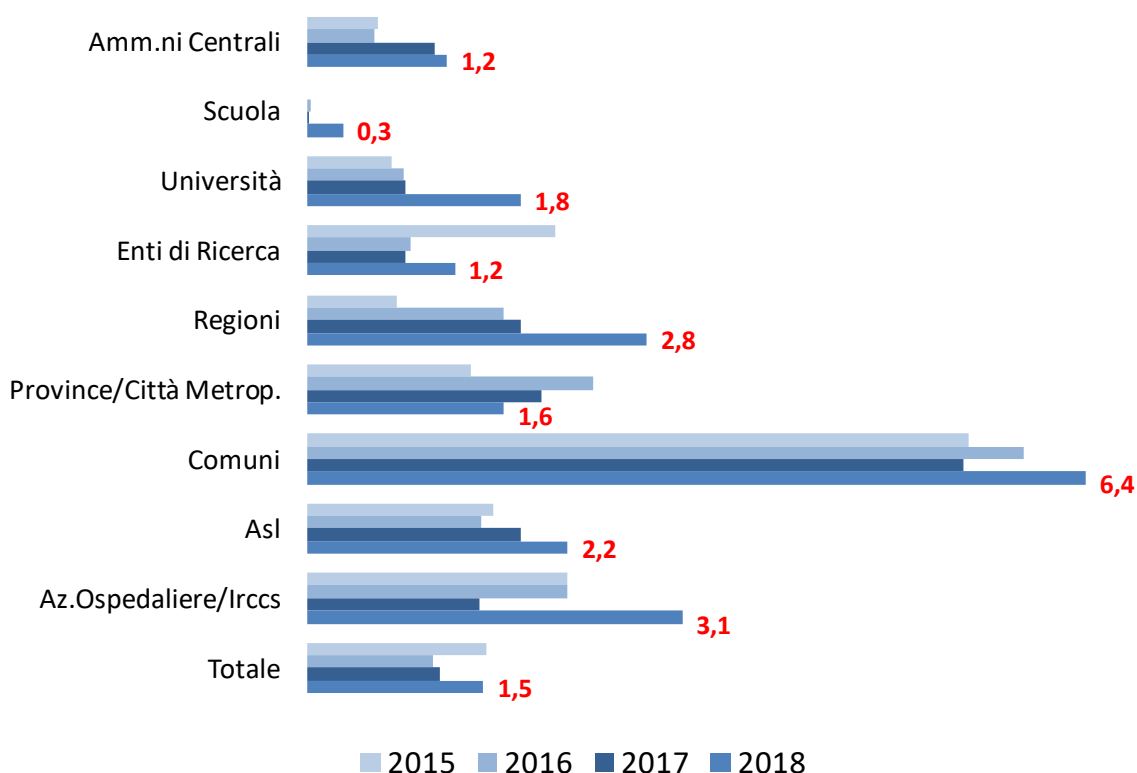
Tra gli enti territoriali (3,4 per mille), le segnalazioni di violazione del codice di comportamento sono più frequenti al Centro (4,7 per mille) rispetto al Nord (3,3 per mille) e al Sud (2,7 per mille).

Nel 2018, i procedimenti disciplinari per violazione del codice di comportamento sono stati 3.656 (mille in più dello scorso anno), circa 1,5 ogni mille dipendenti, pari al 95% delle segnalazioni ricevute. Non tutti hanno dato luogo a sanzioni⁶⁸.

Il rapporto è maggiore tra i Comuni (6,4 per mille), mentre è praticamente assente nelle Scuole, dove, nelle more dell’adozione di uno specifico Codice di comportamento dei dipendenti (docenti e non), trovano comunque applicazione le norme generali contenute nel Dpr 62/2013.

FIGURA 19 – PROCEDIMENTI DISCIPLINARI PER VIOLAZIONE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO PER COMPARTO

Anni 2014-2016, per mille dipendenti



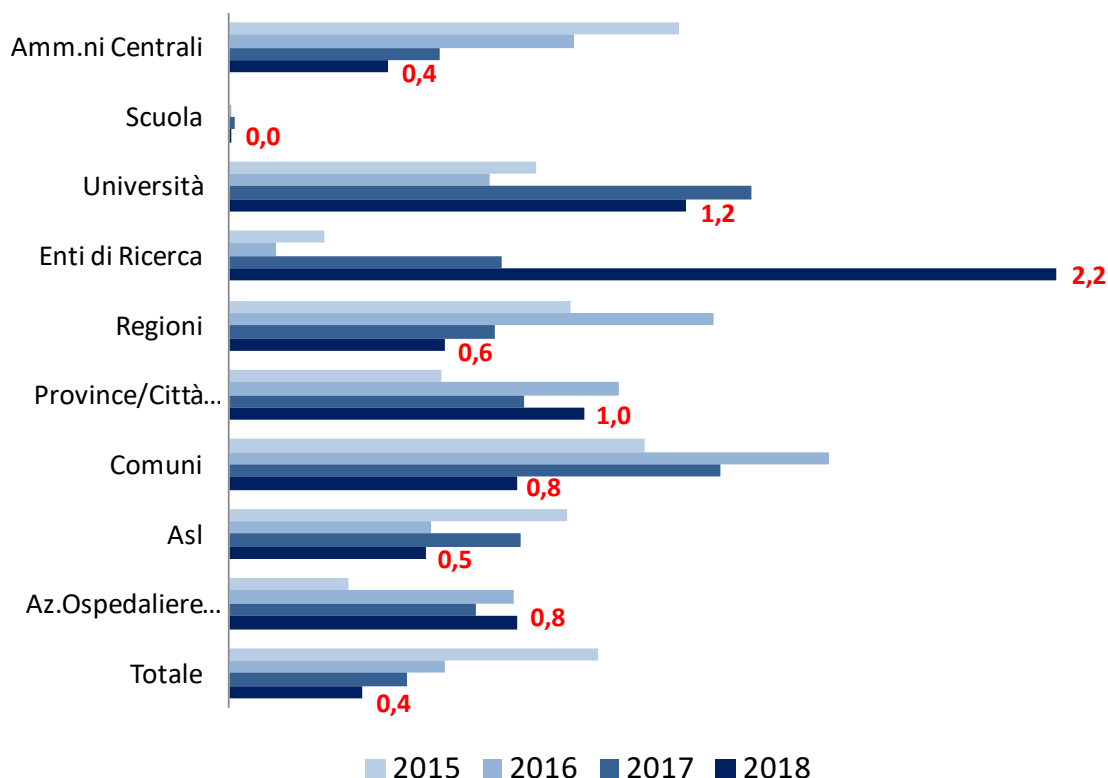
Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

⁶⁸ Generalmente, in caso di contemporanea apertura di un procedimento penale, quello disciplinare è sospeso in attesa dell’esito.

Procedimenti disciplinari e penali

Le segnalazioni che prefigurano responsabilità disciplinari o penali per i dipendenti che hanno preso parte ad eventi corruttivi, nel 2018, sono 903 (250 in meno del 2017), pari a 0,4 ogni mille dipendenti (erano 1 ogni mille nel 2015).

FIGURA 20 – SEGNALAZIONI CHE PREFIGURANO RESPONSABILITA' DISCIPLINARI O PENALI PER EVENTI CORRUTTIVI PER COMPARTO
Anni 2015-2018, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

La quota maggiore di segnalazioni si registra negli Enti di ricerca (2,2 casi per mille dipendenti) e più specificamente al Cnr con 52 segnalazioni, di cui solo 2 hanno dato luogo all'avvio di procedimenti disciplinari legati a eventi corruttivi⁶⁹. All'[Università di Trento](#) sono finiti nel registro degli indagati 17 persone tra funzionari e docenti (incluso l'ex dirigente della direzione patrimonio) per alcuni bandi di gara poco chiari e appalti con affidamento diretto per 3 milioni di euro. Sono 110 le segnalazioni di eventi corruttivi pervenute ai Comuni (nel 2017 erano quasi 200), di cui 42 solo a Roma, in calo rispetto al 2017. Negli ospedali riuniti di Ancona le segnalazioni sono state 67, di cui 44 attivate. Nella Asl di Messina si contano 41 segnalazioni, 38 delle quali implicano anche la violazione del codice di comportamento⁷⁰.

⁶⁹ Sono, invece, del 2019 le indagini della Procura di Roma che hanno decapitato i vertici del [Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria](#) (Crea) per irregolarità di gestione in relazione all'acquisizione della nuova sede.

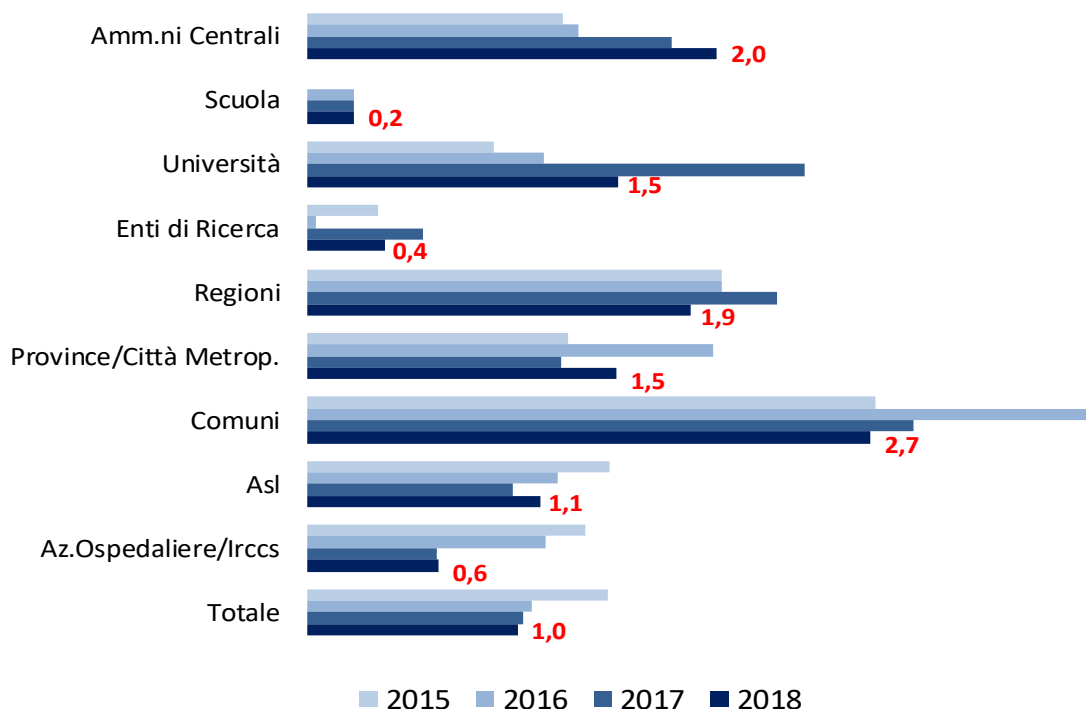
⁷⁰ Tutte hanno dato luogo all'avvio di procedimenti disciplinari, con il seguente esito: 8 si sono conclusi con sanzioni, 7 sono stati archiviati, 7 risultano in via di definizione e 19 sono sospesi perché legati a procedimenti penali, di cui 13 per eventi corruttivi.

Tra le 231 segnalazioni delle Amministrazioni centrali monitorate (in netto calo rispetto al 2017), 70 provengono dal Ministero degli interni (0,5 per mille), 37 dal Ministero della giustizia (0,5 per mille), 31 dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (4,3 per mille).

Tra gli enti territoriali, il rapporto è superiore al Centro (1 per mille) e al Sud (0,9 per mille), rispetto al Nord (0,3 per mille).

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

Anni 2015-2018, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

L'avvio di procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti, nel 2018, ha riguardato 2.543 casi (uno ogni mille dipendenti), un numero quasi equivalente al 2017.

Il dato più rilevante è quello dei Comuni (2,7 per mille dipendenti), con i 114 procedimenti di Roma Capitale (erano 121 nel 2017) pari al 4,9 per mille, i 41 di Palermo e i 21 di Napoli.

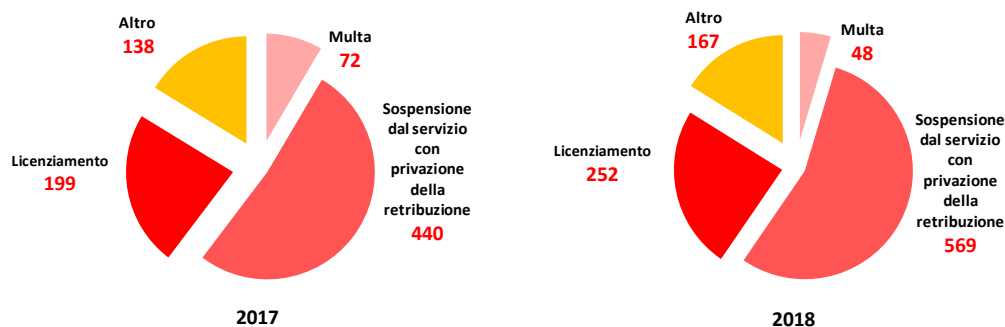
Tra le amministrazioni centrali si evidenziano 562 (508 militari e 54 civili) procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti al Ministero della Difesa (3,3 per mille), 174 al Ministero degli Interni (di cui 20 a carico di Vigili del Fuoco volontari) pari all'1,2 per mille, e 156 al Ministero della Giustizia (1,7 per mille).

Nella Asl Toscana Centro sono stati aperti 47 procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti (3,3 per mille) e 31 a Roma 1 (6,2 per mille).

Tra gli enti territoriali, il numero di procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti avviati è maggiore al Centro (2,3 per mille) e al Sud (1,6 per mille) rispetto al Nord (0,9 per mille).

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

Anni 2017-2018



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nel 2018, sono state comminate 1.036 sanzioni relative a procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti⁷¹, in aumento rispetto alle 849 del 2017 (+22%).

In netto aumento da 199 a 252 i licenziamenti (+27%)⁷², di cui 72 nelle Amministrazioni centrali (17 al Ministero della giustizia, 15 al Ministero degli interni e 14 all'Agenzia delle Entrate), 59 nelle Asl, 36 nelle Scuole (di cui 17 in Emilia Romagna), 32 nei Comuni (di cui 8 a Milano e 5 a Roma), 21 nelle Regioni (16 in Toscana), 19 nelle Aziende ospedaliere/Irccs, 5 nelle Università, 4 nelle Province/Città metropolitane e negli Enti di ricerca.

In calo le multe (da 72 a 48), mentre aumentano le sospensioni dal servizio con privazione della retribuzione (da 440 a 569) e le altre sanzioni (da 138 a 167), dove prevale il rimprovero verbale o scritto.

Tra gli enti territoriali, mentre l'applicazione di sanzioni diminuisce fortemente al Nord (da 215 a 126, -41%), mentre è in aumento al Centro (da 66 a 84, +27%) e al Sud (da 154 a 166, +8%).

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

Anni 2017-2018

Tipologia di reato	2017	2018	Differenza	Var. %
Peculato	133	158	25	19
Concussione	35	75	40	114
Corruzione per l'esercizio della funzione	26	46	20	77
Corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio	143	123	-20	-14
Corruzione in atti giudiziari	9	7	-2	-22
Induzione indebita a dare o promettere utilità	21	28	7	33
Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio	4	5	1	25
Istigazione alla corruzione	3	3	0	0
Altro	463	541	78	17
Totale	837	986	149	18

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

⁷¹ Non sono conteggiati i procedimenti disciplinari sospesi in attesa della definizione del procedimento penale.

⁷² Da luglio 2016 sono entrate in vigore le nuove norme sul [licenziamento disciplinare](#) per i dipendenti che truffano sulla presenza in servizio.

Nel 2018, sono in aumento (da 837 a 986) il numero di reati relativi a eventi corruttivi per i quali sono stati avviati procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti⁷³, ciò potrebbe essere messo in relazione anche con la lentezza dell'azione giudiziaria⁷⁴.

Il reato più diffuso e in aumento è il peculato⁷⁵, con 43 casi nelle Amministrazioni Centrali (18 al Ministero della Difesa tutti militari e 13 al Ministero della Giustizia), 40 nelle Asl (7 a Salerno) e 29 nei Comuni (7 a Rimini e 5 a Lecce).

Frequente è anche la corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio⁷⁶, con 48 casi nelle Amministrazioni Centrali (14 al Ministero dell'interno e 11 al Ministero della giustizia), 23 nei Comuni (7 a Lecce e 6 a Milano) e 21 nelle Asl (5 a Catanzaro e 4 a Messina).

In aumento i casi di concussione⁷⁷, più della metà dei quali si registrano nelle Amministrazioni Centrali.

Vasto è il campionario delle altre tipologie (in cui si riscontra oltre il 50% dei reati)⁷⁸, con una più frequente ricorrenza per abuso d'ufficio⁷⁹, truffa, falso ideologico, turbata libertà degli incanti, falsa attestazione della presenza⁸⁰.

⁷³ Ad un procedimento disciplinare possono corrispondere più reati.

⁷⁴ *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).

⁷⁵ 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.).

⁷⁶ 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.).

⁷⁷ 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.).

⁷⁸ Un medico-legale ex dirigente di struttura complessa della [Asl di Imperia](#) è stato condannato in primo grado per falso, truffa e peculato a 6 anni e 6 mesi di reclusione, per aver firmato referti necroscopici di cadaveri senza mai vederli. Sempre a Imperia è in corso un'altra indagine per peculato, falso e truffa relativamente ai rapporti tra la [clinica convenzionata Sant'Anna](#) e la Asl. Anche la [Asl di La Spezia](#) è stata investita da una inchiesta giudiziaria per una serie di episodi di corruzione. Un tecnico e un'infermiera degli [Spedali Civili di Brescia](#), sono accusati di aver falsificato la propria documentazione per ottenere agevolazioni. L'[operazione Suggello](#) portata a termine dalla Guardia di Finanza a luglio 2018, ha condotto all'arresto di 22 persone, tra cui il presidente della regione Basilicata Pittella, per un concorso da dirigenti nella sanità.

⁷⁹ Abuso d'ufficio e altri reati di corruzione sono stati contestati a 36 persone, tra cui il direttore della struttura complessa di Ematologia dell'ospedale universitario di Parma, nell'ambito dell'[operazione Conquibus](#) per presunti favori a case farmaceutiche.

⁸⁰ Quattro "furbetti del cartellino" della [regione Friuli Venezia Giulia](#) sono stati sorpresi a timbrare e lasciare il luogo di lavoro. Sono 16, invece, i licenziamenti per assenteismo tra i dipendenti del [genio civile di Massa](#).

Altre misure

Tra le altre misure di prevenzione della corruzione, l'Osservatorio ha verificato che, ad eccezione della Presidenza del Consiglio (silenzio diniego ex art. 53, comma 10 del d.lgs 165/2001); dell'Università di Padova, del Comune di Taranto e della Asl di Bari, in nessun'altra Amministrazione risultano pervenute segnalazioni relative alla violazione dei divieti di partecipazione a commissioni e assegnazioni agli uffici ai soggetti condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati di cui al Capo I, Titolo II, Libro II, c.p.), previsti dall'art. 35 bis del d.lgs. n. 165/2001.

Solo 11 e, quindi, anch'esse scarse le attivazioni di azioni di tutela previste per violazioni dei protocolli di legalità o dei patti di integrità inseriti nei contratti stipulati con le imprese fornitrici.