



RAPPORTO
2023

La corruzione nella Pubblica Amministrazione



OSSERVATORIO SULLA CORRUZIONE
NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

RAPPORTO
2023

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 alla redazione del **Foglietto della Ricerca** per la revisione del testo e a **Maurizio Bonsignori** per la copertina e il frontespizio.*

Roma, novembre 2024

Premessa alla VIII edizione

La normativa in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione è ormai consolidata, ma la sua applicazione non è completa e soddisfacente in tutti gli enti.

Le ultime novità in tema di trasparenza, risalgono al d.lgs 97/2016 con l'introduzione dell'accesso civico generalizzato, l'istituzione del registro degli accessi e del numero di 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) e alla nuova disciplina sulla protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato (d.lgs 24/2023 di recepimento della Direttiva Europea n. 1937 del 2019)¹.

Il [Piano Nazionale Anticorruzione 2022](#), approvato con delibera n. 7 del 17 gennaio 2023 dal Consiglio dell'Anac, rivede e consolida, in un unico atto di indirizzo, tutte le indicazioni contenute nelle parti generali dei PNA e relativi aggiornamenti adottati in precedenza. Esso rappresenta il riferimento fondamentale per la predisposizione delle misure di prevenzione della corruzione da parte delle pubbliche amministrazioni².

Con l'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti (D.Lgs. 36/2023) sono stati introdotti strumenti innovativi per la completa digitalizzazione delle procedure di affidamento, come la Banca dati dei contratti pubblici, il Fascicolo unico degli operatori, la qualificazione delle Stazioni appaltanti. Alcune semplificazioni, soprattutto sulle modalità di assegnazione e sui subappalti, destano qualche preoccupazione sotto il profilo della corruzione. Non a caso, l'Anac ha dedicato ai contratti pubblici l'aggiornamento 2023 del Pna³.

Il presente Rapporto annuale sulla corruzione nella Pubblica Amministrazione, analizza le Relazioni per l'anno 2023 predisposte dai Responsabili per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (Rpct).

Il questionario 2023⁴, predisposto dall'Anac, è identico a quello del 2022, caratterizzato rispetto al passato da una sostanziale riduzione dei quesiti e delle modalità di risposta, con effetti non soddisfacenti sulla quantità e qualità delle informazioni che se ne possono trarre.

Dal 2019 l'Anac ha messo a disposizione degli enti una piattaforma online per la compilazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (Ptpct). L'applicazione consente di produrre un report che sostituisce la relazione annuale, senza però riprodurre per intero i contenuti e causando una perdita informativa parziale.

Con l'introduzione del [Piano integrato di attività e organizzazione \(Piao\)](#), che nella maggior parte delle amministrazioni ha sostituito il Ptpct, anche l'applicazione Anac è destinata ad essere abbandonata: nel 2023 sono stati solo 31 gli enti monitorati che si sono avvalsi di questa facoltà (5,7%), la metà dell'anno precedente.

¹ La legge 179 del 2017, aveva già introdotto maggiori tutele per coloro che segnalano illeciti di cui sono venuti a conoscenza durante il rapporto di lavoro (whistleblower).

² "Nel prevenire fenomeni di cattiva amministrazione e nel perseguire obiettivi di imparzialità e trasparenza, la prevenzione della corruzione contribuisce a generare valore pubblico, riducendo gli sprechi e orientando correttamente l'azione amministrativa" (Anac, PNA 2022).

³ Il Piano è stato aggiornato con delibera Anac n. 650 del 19 dicembre 2023, che recepisce le novità introdotte dal nuovo Codice degli Appalti (d.lgs. 36/2023).

⁴ E' un file Excel suddiviso in 3 fogli: Anagrafica; Considerazioni generali; Misure anticorruzione.

La data di presentazione della relazione annuale 2023 è tornata al termine ordinario del 31 gennaio 2024, ma non è risultata allineata al Piao/Ptpct 2024-2026⁵, la cui approvazione è stata differita al 15 aprile per gli enti locali.

Se il Piao riuscirà a rafforzare il collegamento tra il sistema di prevenzione dei rischi di corruzione e i piani di attività aziendali (inclusi gli obiettivi di performance), la lotta alla corruzione ne trarrà giovamento. In caso contrario, se la sezione del Piao su trasparenza e anticorruzione sarà una mera trasposizione del Ptpct, la nuova disciplina non produrrà alcun miglioramento.

La stessa relazione annuale del Rpct andrebbe integrata nel Piao, in modo da collegare l'attività di verifica sull'anno precedente con le misure di prevenzione per il triennio successivo.

In Italia, il carattere sistemico e l'ampia diffusione della corruzione, fa sì che si manifesti attraverso le forme più svariate. Le classifiche internazionali, nonostante il miglioramento degli ultimi anni, posizionano ancora l'Italia agli ultimi posti tra i Paesi sviluppati in quanto a percezione della corruzione. Non aiuta, in tal senso, la cancellazione, anche con effetto retroattivo dell'abuso di ufficio (art. 323 c.p.), disposta dalla legge 114/2024, che produce di fatto la completa depenalizzazione di varie fattispecie di abusi di potere.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) destina ingenti risorse finanziarie (prestiti e sussidi di derivazione comunitaria) per la realizzazione di importanti investimenti e riforme da conseguire entro il 2026. Allo scopo si è reso necessario prevedere deroghe per velocizzare le procedure amministrative. Solo un contrappeso, rappresentato da un [costante monitoraggio](#), una maggiore trasparenza⁶ e la creazione di presidi di prevenzione della corruzione, potrà evitare la proliferazione di eventi corruttivi e contenere il rischio di infiltrazioni criminali.

Il 14 maggio 2024 il presidente dell'Anac Busia ha presentato alla Camera dei Deputati la [Relazione sull'attività svolta nel 2023](#). La relazione contiene notevoli spunti di riflessione che sono ripresi nel presente rapporto.

La raccolta ed elaborazione dell'enorme mole di informazioni contenute nelle Relazioni annuali degli Rpct delle principali amministrazioni pubbliche, risponde solo alla volontà di un privato cittadino nel contribuire a sensibilizzare l'opinione pubblica sui temi della trasparenza e della prevenzione della corruzione. La [tabella contenente i dati delle relazioni di ciascun ente](#) e i [prospetti riepilogativi annuali per comparto e territorio](#)⁷, utilizzati per la predisposizione del presente Rapporto, possono essere liberamente consultati e scaricati dal web.

L'auspicio, finora rivelatosi vano, è quello che – prima o poi – sia l'Anac ad occuparsi dell'analisi sistematica delle Relazioni annuali degli Rpct, rivedendo il questionario e valorizzando i contenuti ben oltre quello che è possibile ricavare dalle pagine che seguono.

Franco Mostacci

⁵ In assenza di indicazioni, le amministrazioni pubbliche hanno collocato a loro piacimento il Piao/Ptpct nella sottosezione della pagina 'Amministrazione trasparente' del sito internet (anche con duplicazioni), generando 25 possibili diverse situazioni. Anche in previsione della realizzazione della 'Piattaforma unica della trasparenza' gestita da Anac, sarebbe opportuno fare chiarezza sulla corretta pubblicazione dei Piao/Ptpct.

⁶ "Nonostante l'assenza di una organica e completa disciplina in materia, invocata ormai da diversi anni e in molteplici contesti, l'Autorità ha inserito tra i suoi obiettivi strategici quello di rafforzare i livelli di trasparenza nel settore pubblico, nell'ottica di ridurre gli oneri per le pubbliche amministrazioni e rendere disponibile una piattaforma centralizzata di pubblicazione delle informazioni di facile fruizione" (Relazione Anac, 2023).

⁷ I dati, salvo errori ed omissioni, potrebbero non corrispondere a quelli contenuti in questo Rapporto se, successivamente alla pubblicazione, dovessero rendersi disponibili nuove informazioni. In caso di riutilizzo citare la fonte.

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 un fenomeno che reca gravi danni alla società, alle nostre democrazie, all'economia e ai singoli cittadini. Indebolisce le istituzioni da cui dipendiamo, ne compromette la credibilità e la capacità di realizzare politiche pubbliche e di offrire servizi pubblici di qualità. Agisce inoltre da catalizzatore per la criminalità organizzata e le ingerenze straniere ostili (...) ostacola la crescita economica sostenibile, sottrae risorse agli impieghi produttivi, indebolisce l'efficienza della spesa pubblica e aggrava le sperequazioni sociali. Intralcia l'efficace e regolare funzionamento del mercato unico, provoca incertezza nelle attività economiche e scoraggia gli investimenti. Per la sua stessa natura la corruzione è un fenomeno difficile da quantificare, ma finanche stime prudenziali indicano che il suo costo per l'economia dell'Unione è pari ad almeno 120 miliardi di euro all'anno» (Premessa alla [Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione](#)⁸).

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 produttività⁹. 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 amministrazione¹⁰.

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

⁸ L'iter di approvazione è ancora in corso. A giugno 2024 il [Consiglio europeo](#) ha adottato la sua posizione sulla direttiva UE e avviato il confronto con il Parlamento europeo.

⁹ *La corruzione è uno dei principali impedimenti alla prosperità e alla sicurezza perché ostacola la crescita economica sostenibile, distorce la concorrenza di mercato, mina lo stato di diritto ed erode la fiducia tra cittadini e governi. In tempi di emergenza e di crisi, tuttavia, aumenta il rischio che la corruzione possa esacerbare questi effetti negativi, vanificando gli sforzi orientati verso una ripresa sostenibile e resiliente* (Relazione Anac, 2022).

¹⁰ 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.

‘Amministrazione trasparente’ accessibile dalla *home page* del sito internet istituzionale di ciascun ente pubblico, rappresenta un’importante passo in avanti voluto dal legislatore¹¹. Come spesso accade in situazioni che prevedono un aggravio di oneri per le amministrazioni pubbliche a risorse date, bisogna vigilare affinché l’attuazione della norma sia effettiva e conforme alle prescrizioni (anche rispetto alla tempestività della pubblicazione), acquisendo efficacia come misura di prevenzione degli illeciti amministrativi e penali.

In ogni amministrazione è presente un Responsabile per la prevenzione della corruzione (Rpct)¹², che redige un Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptpc) ora confluito nel Piano integrato di attività e organizzazione (Piao)¹³ 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 2023

- *Gli enti pubblici monitorati dall’Osservatorio, che hanno redatto la relazione annuale sulla prevenzione della corruzione secondo le prescrizioni dell’Anac, sono 544 su 550 (99%).*
- *Relativamente al personale, il monitoraggio ha riguardato il 79% dei 3,4 milioni di dipendenti pubblici delle Amministrazioni centrali, Scuole, Università, Enti di ricerca, Servizio Sanitario nazionale, Regioni, Province/Città metropolitane e Comuni capoluogo.*
- *I dirigenti rappresentano il 6% del personale dipendente, con una quota rilevante nel Ssn (19,8%), in cui è inclusa la dirigenza medica.*
- *Al 31 ottobre 2024 risultavano pubblicati 534 Piao/Ptpct su 550 (97%), rinvenibili (in assenza di una prescrizione univoca) in 25 diverse sezioni/sottosezioni di ‘Amministrazione trasparente’.*
- *Il 21% degli enti ha cambiato dal 1° gennaio 2023 il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.*
- *Il 91% degli enti ha verificato la sostenibilità di tutte le misure obbligatorie (generali) e ulteriori (specifiche) contenute nel Ptpc, mentre l’84% ha attuato misure*

¹¹ [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.

¹² Con le modifiche apportate dal Dlgs 97/2016 è stata istituita la figura unica del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct). A tale soggetto deve essere garantita una posizione di indipendenza dall’organo di indirizzo e nel contempo un supporto operativo e organizzativo da parte di tutta la struttura.

¹³ Gli enti con meno di 50 dipendenti continuano a predisporre il Ptpct.

specifiche aggiuntive rispetto a quelle obbligatorie.

■ Contrariamente alla percezione di un malaffare diffuso negli enti pubblici, l'85% delle Amministrazioni dichiara di non aver rilevato alcun evento corruttivo, solo il 6% riscontra anomalie nell'affidamento di lavori, servizi e forniture (appalti) e il 4% nell'acquisizione e progressione del personale (concorsi).

■ Ogni ente pubblico ha ricevuto mediamente 4,1 accessi civici 'semplici', per chiedere la pubblicazione in 'Amministrazione trasparente' di contenuti obbligatori che erano stati omessi e 25 accessi civici 'generalizzati', per richiedere dati e documenti posseduti dalle amministrazioni (Foia).

■ Il 94% degli enti dispone nel 2023 di un Registro degli accessi e il 35% ha un contatore delle visite alla sezione 'Amministrazione trasparente'.

■ Il 91% delle amministrazioni pubbliche ha erogato formazione in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione al proprio personale. Solo il 12% si è potuto avvalere della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, mentre il 55% continua a ricorrere a soggetti privati, nonostante la possibilità di accedere gratuitamente alla piattaforma di formazione Syllabus.

■ Sono 1,1 ogni mille i dipendenti che hanno mutato il loro incarico come misura di prevenzione della corruzione (in netta diminuzione rispetto al 2022).

■ I due terzi degli enti pubblici ha verificato le situazioni di potenziale inconferibilità di incarichi ai dirigenti ex dlgs 39/2013. La quota sale al 71% per le verifiche sulla incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali ex dlgs 39/2013, mentre la stragrande maggioranza (90%) ha definito una procedura per conferire o autorizzare incarichi esterni ai dipendenti ex dlgs 165/2001.

■ Il 76% delle amministrazioni utilizza un sistema informativo dedicato con garanzia di anonimato per la raccolta delle segnalazioni di illeciti inoltrate dai propri dipendenti (whistleblowing) e in media ognuna di esse ha ricevuto appena 1 denuncia (erano 0,7 nel 2022).

■ Il 76% delle amministrazioni pubbliche non ha ricevuto nessuna segnalazione, con una prevalenza tra quelle che non garantiscono l'anonimato del denunciante. Si conferma, quindi, che la mancanza di tutela della riservatezza rappresenta un disincentivo per il potenziale whistleblower.

■ Quasi tutti gli enti hanno ormai adottato un Codice di comportamento specifico e integrativo rispetto a quello contenuto nel Dpr 62/2013, ma solo il 35% lo ha adeguato alle modifiche introdotte nel 2023.

■ Le segnalazioni di violazione del codice di comportamento sono 1,5 ogni mille dipendenti e meno della metà hanno dato luogo a sanzioni. In complesso i procedimenti disciplinari per violazione del codice di comportamento sono stati 5.246 (2 ogni mille dipendenti).

■ L'avvio di procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti ha riguardato 618 casi (0,2 per mille).

■ I procedimenti disciplinari per reati penalmente rilevanti, relativi ad eventi corruttivi sono stati 583, erano 637 nel 2022.

■ Tra gli eventi corruttivi il reato più diffuso è l'atto contrario ai doveri di ufficio, ma sono frequenti anche i casi di peculato, corruzione per l'esercizio della funzione,

induzione indebita a dare o promettere utilità; concussione e turbata libertà degli incanti.

I dati analizzati non consentono di misurare l'ampiezza e il grado di diffusione della corruzione, né di offrire una valutazione basata sulla percezione della stessa, come avviene con il [Corruption Perception Index](#)¹⁴ 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"¹⁵.

Come rileva la Relazione Anac 2022, «*la corruzione è di per sé un fenomeno in larga parte sfuggente e sommerso, per il quale è difficile individuare una definizione condivisa e in grado di cogliere la natura multidimensionale di una "pratica sociale" influenzata da mutevoli assetti regolativi e sistemi di valori*».

A prescindere dalla definizione prettamente giuridica e dalla relativa casistica prevista dal codice penale, possiamo definire corruzione in senso lato, tutto ciò che ostacola il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione, come sancito dalla Costituzione della Repubblica Italiana¹⁶.

Le Relazioni dei Rpct, giunte all'ottavo 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 2022, non si intravedono miglioramenti significativi, nelle misure di prevenzione.

L'introduzione di regole e controlli (preventivi e successivi) più stringenti agisce sicuramente da deterrente e induce i dipendenti a comportamenti di maggiore correttezza. Al tempo stesso, però, il sistema corruttivo si attrezza per continuare

¹⁴ Il Corruption Perception Index misura il livello di corruzione nel settore pubblico aggregando 13 indicatori qualitativi di 12 differenti istituzioni. Nel 2023, l'Italia si è piazzata al 42° posto nella graduatoria mondiale che comprende 180 Paesi, con un punteggio di 56 su una scala che va da 0 (fortemente corrotto) a 100 (assenza di corruzione), agli ultimi posti tra i Paesi sviluppati, pur avendo recuperato diverse posizioni. Il CPI "non misura la quantità né la qualità della corruzione; ma è un indicatore della fiducia che i cittadini ripongono nelle istituzioni pubbliche del Paese valutato" (Relazione Anac 2019).

¹⁵ *Sebbene il denaro continui a rappresentare il principale strumento dell'accordo illecito, tanto da ricorrere nel 48% delle vicende esaminate, sovente per importi esigui (2.000-3.000 euro ma in alcuni casi anche 50-100 euro appena) e talvolta quale percentuale fissa sul valore degli appalti, si manifestano nuove e più pragmatiche forme di corruzione. In particolare, il posto di lavoro si configura come la nuova frontiera del 'pactum sceleris'; l'assunzione di coniugi, congiunti o soggetti comunque legati al corrotto (non di rado da ragioni clientelari) è stata riscontrata nel 13% dei casi. A seguire, a testimonianza del sopravvento di più sofisticate modalità criminali, si colloca l'assegnazione di prestazioni professionali (11%), specialmente sotto forma di consulenze, spesso conferite a persone o realtà giuridiche riconducibili al corrotto o in ogni caso compiacenti. Le regalie sono presenti invece nel 7% degli episodi. A conferma delle molteplici modalità di corruzione, vi è il dato relativo alle utilità non rientranti nelle summenzionate fattispecie, più di un quinto del totale (21%). Oltre a ricorrenti benefit di diversa natura (benzina, pasti, pernotti) non mancano singolari ricompense di varia tipologia (ristrutturazioni edilizie, riparazioni, servizi di pulizia, trasporto mobili, lavori di falegnameria, giardinaggio, tinteggiatura) comprese talvolta le prestazioni sessuali" (Anac - La corruzione in Italia 2016-2019. Numeri, luoghi e contropartite del malaffare).*

¹⁶ "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].

ad agire indisturbato senza dare nell'occhio¹⁷. 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 non sia utile e che la Relazione annuale da questi prodotta sia fuorviante¹⁸. Viceversa, bisogna moltiplicare gli sforzi sulla prevenzione della corruzione all'interno degli enti, affiancando al Rpct una struttura di supporto, favorendo i percorsi di formazione, vigilando a tutti i livelli sulla corretta applicazione degli strumenti di prevenzione della corruzione, superando la percezione diffusa che la trasparenza sia solo un inutile adempimento burocratico che rallenta l'attività istituzionale.

Si devono anche creare le condizioni per rendere più efficace lo strumento del *whistleblowing*, che non riesce proprio a decollare, anche per un problema culturale che spesso confonde il segnalante con il delatore. 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, vuole offrire un contributo al dibattito, con l'obiettivo di stimolare una riflessione che favorisca un massiccio investimento sulla cultura della trasparenza, sia all'interno degli uffici pubblici sia tra la società civile, quale strumento indispensabile di contrasto alla corruzione.

¹⁷ *"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).

¹⁸ Il processo di acquisizione della Relazione annuale potrebbe essere reingegnerizzato mediante la creazione di una piattaforma digitale gestita da Anac. Con la compilazione del questionario elettronico si potrebbe introdurre un sistema di controlli di validità delle risposte, si avrebbe un monitoraggio aggiornato dei rispondenti, si faciliterebbe l'analisi dei risultati.

I numeri dell'Osservatorio

Il monitoraggio sulla corruzione ha riguardato la Relazione del responsabile della prevenzione della corruzione (Rpct) - d'ora in poi Relazione¹⁹ - di 550 Amministrazioni pubbliche per il 2023 e il confronto con gli anni precedenti²⁰.

TAVOLA 1 – MONITORAGGIO SULLA CORRUZIONE NELLA PA PER COMPARTO

Anni 2019-2023, numero di enti e percentuale di copertura

Comparti	2019			2020			2021			2022			2023		
	Rispondenti	Monitorate	%	Rispondenti	Monitorate	%	Rispondenti	Monitorate	%	Rispondenti	Monitorate	%	Rispondenti	Monitorate	%
Amm.ni Centrali	25	25	100	27	27	100	27	27	100	28	28	100	28	28	100
Scuola	14	20	70	16	20	80	16	20	80	19	20	95	18	20	90
Università	65	66	98	65	66	98	66	66	100	66	66	100	65	66	98
Enti di Ricerca	18	20	90	20	20	100	20	20	100	19	20	95	20	20	100
Regioni	19	20	95	20	20	100	19	20	95	20	20	100	20	20	100
Province/Città Metrop.	101	102	99	102	102	100	101	102	99	101	102	99	102	102	100
Comuni	107	108	99	107	108	99	107	108	99	107	108	99	108	108	100
Asl	100	101	99	98	99	99	99	99	100	97	99	98	107	110	97
Az.Ospedaliere/Irccs	74	75	99	74	76	97	76	76	100	76	76	100	76	76	100
Totale	523	537	97	529	538	98	531	538	99	533	539	99	544	550	99

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Sono 544 le amministrazioni rispondenti²¹, ovvero quelle che hanno pubblicato sul proprio sito internet il questionario predisposto dall'Autorità nazionale Anticorruzione (Anac)²².

La percentuale di amministrazioni adempienti è cresciuta nel tempo passando dall'84% nel 2014, al 90% nel 2015, al 97% nel 2016, al 99% nel 2017 e 2019, per tornare a scendere al 97% nel 2019 e risalire al 98% nel 2020 e al 99% nell'ultimo triennio. Nel 2023 la copertura è risultata totale per le Amministrazioni centrali monitorate (Presidenza del Consiglio, Ministeri, Agenzie, Inps, Inail, Autorità indipendenti), Enti di ricerca, Regioni, Città metropolitane e province, Comuni e Aziende ospedaliere.

Nel comparto Scuola, l'attività di prevenzione della corruzione è stata avviata solo nel 2016 - quando l'Anac²³, 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 Trento²⁴). Mancano all'appello nell'ultimo anno le relazioni dell'ufficio scolastico regionale del Molise e dell'intendenza scolastica di Trento.

Tra gli Atenei non è stata pubblicata quella dell'Università di Camerino, mentre tra le aziende sanitarie locali, risultano mancanti quelle dell'Ats Montagna della

¹⁹ 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.

²⁰ Rispetto al 2022 il numero delle Aziende sanitarie locali è passato da 99 a 110. In particolare, sia nelle Marche che in Sardegna, la Asl unica regionale è stata sostituita rispettivamente da 5 e 8 Asl provinciali.

²¹ Il dato è riferito al 31 ottobre 2024. Le relazioni pubblicate successivamente a tale data non sono state considerate nel presente Rapporto.

²² Per adempiere all'obbligo, la relazione va pubblicata nella sezione 'Amministrazione trasparente' - 'Altri contenuti' - 'Prevenzione della corruzione' del sito internet istituzionale.

²³ 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).

²⁴ Il [portale della Scuola](#) della Provincia autonoma di Trento non ha la sezione 'Amministrazione Trasparente'. È però possibile consultare i siti delle singole istituzioni scolastiche della Provincia, anche se carenti in tema di trasparenza.

Lombardia²⁵ e le Asp di Cosenza e Crotone²⁶ in Calabria.

Tra i 416 enti territoriali (Regioni, Province/Città metropolitane, Comuni, Asl e Aziende ospedaliere/Irccs) la copertura complessiva è stata del 99%, con il 100% al Centro e il 99% al Nord e al Sud.

Negli ultimi anni, in alternativa alla compilazione del questionario in Excel, gli enti potevano produrre la relazione in un formato Pdf standard, generato dalla piattaforma Anac per la predisposizione informatizzata del Piano triennale di prevenzione della corruzione (se ne sono avvalsi 31 enti, il 5,7% dei rispondenti, meno della metà del 2022, in conseguenza dell'entrata a regime del Piao che include il Ptpct)²⁷. La parte della Relazione generata direttamente dalla piattaforma ANAC risente necessariamente della rigida strutturazione delle domande previste e delle possibili casistiche chiuse di risposta che, a volte, non consentono di rappresentare appieno la situazione concreta. Mancano, inoltre, alcune informazioni presenti invece nel questionario Excel, come ad esempio la specifica dei reati relativi a eventi corruttivi per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti.

Il termine ultimo di pubblicazione per l'anno 2023 era il 31 gennaio 2024. Il download dei dati ai fini del monitoraggio si è protratto fino alla fine di marzo.

A inizio aprile sono state inviate 24 istanze di accesso civico 'semplice' (ex art. 5 comma 1, Dlgs 33/2013), 1 in meno dello scorso anno, per richiedere la pubblicazione del documento eventualmente mancante. In 16 casi si è ricevuta risposta positiva o, comunque, la pubblicazione della relazione. Trascorsi 30 giorni senza risposta alcuna, sono state presentate 8 istanze di riesame (ex art. 5 comma 7, Dlgs 33/2013), di cui 3 hanno avuto esito positivo.

Salvo i casi in cui le richieste sono state completamente ignorate²⁸, il grado di

²⁵ L'ente ha risposto all'istanza di accesso civico affermando di aver pubblicato la relazione il 29 gennaio 2024 e indicando il link dove poterla scaricare. Tuttavia a tale indirizzo, che peraltro coincide con quello in precedenza consultato, il documento non c'è.

²⁶ L'azienda ha risposto all'istanza di accesso civico affermando di aver provveduto a pubblicare la relazione, che era stata redatta nei termini previsti ma per mero disguido non caricata sul sito. Tuttavia, all'esito di successive verifiche non è stato possibile rintracciarla, né si è avuto riscontro al sollecito inoltrato.

²⁷ Dopo aver completato l'inserimento dei dati nei moduli Anagrafica, Piano Triennale e Monitoraggio Attuazione, è possibile scaricare un documento in formato word contenente la bozza della Relazione Annuale che il RPCT è tenuto ad elaborare ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge 190/2012. Tale documento, realizzato a partire dalle informazioni inserite nei suddetti moduli, potrà essere utilizzato ai fini della pubblicazione della Relazione Annuale in alternativa a quello in formato Excel, come specificato nel comunicato del Presidente dell'Autorità del 13 novembre 2019. È opportuno precisare che, sebbene il documento sia modificabile in ogni sua parte, il RPCT non deve alterare i dati inseriti. Il RPCT può solamente integrare il contenuto inserendo ulteriori informazioni nelle apposite note previste alla fine di ogni paragrafo e migliorare la formattazione e la presentazione del documento, aggiornando il relativo sommario, senza tuttavia cambiare il contenuto sostanziale della Relazione.

²⁸ Il combinato disposto degli articoli 46 e 47 comma 1-bis del decreto legislativo 33/2013, modificati dalla Legge di Bilancio 2024 (articolo 1, comma 162), prevedono una sanzione amministrativa nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione dei dati, consistente nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità di risultato ovvero dell'indennità accessoria percepita dal responsabile della trasparenza. Con [delibera Anac del 26 luglio 2024, n. 386](#), è stato rivisto il Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio che compete all'Autorità.

collaborazione ricevuto è certamente buono, anche in considerazione del fatto che molte amministrazioni hanno risposto nel giro di pochissimi giorni dal recepimento della richiesta, ringraziando per la segnalazione.

TAVOLA 2 – ACCESSO CIVICO PER MANCATA PUBBLICAZIONE DELLA RELAZIONE RPCT 2023

Comparti	Accesso civico	Risposta o pubblicazione	Istanza di riesame	Risposta o pubblicazione	Mancata pubblicazione
Amm.ni Centrali	0	0	0	0	0
Scuola	5	2	3	2	2
Università	3	2	1	0	1
Enti di Ricerca	2	2	0	0	0
Regioni	0	0	0	0	0
Province/Città Metrop.	1	1	0	0	0
Comuni	5	4	1	1	0
Asl	7	4	3	0	3
Az.Ospedaliera/Irccs	1	1	0	0	0
Totale	24	16	8	3	6

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nelle amministrazioni monitorate dall'Osservatorio lavorano 2,7 milioni di dipendenti²⁹, il 79% del totale dei dipendenti pubblici³⁰ (erano il 77% nell'edizione 2022).

TAVOLA 3 - MONITORAGGIO SULLA CORRUZIONE NELLA PA 2023 E CONTO ANNUALE 2022 RGS SUI DIPENDENTI PUBBLICI PER COMPARTO

Numero dipendenti e percentuale di copertura

Comparti	Monitoraggio 2023	Conto Annuale Rgs 2022	% copertura
Amm.ni Centrali	651.244	780.508	83
Scuola	1.098.805	1.209.659	91
Università	51.926	113.612	46
Enti di Ricerca	24.238	27.806	87
Regioni e Autonomie locali	227.829	518.696	44
Servizio Sanitario Nazionale	628.789	732.010	86
Totale	2.682.831	3.382.291	79

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

Al di là dello sfasamento temporale rispetto ai dati della Rgs, il grado di copertura è minore per le Regioni e Autonomie locali (44%), in cui sono ricompresi (ma non monitorati) i quasi 8.000 comuni non capoluogo di provincia, le Camere di Commercio, le Comunità montane, ecc. Per le Università (46%) il monitoraggio non

²⁹ Nella Relazione viene chiesto di indicare il numero di dirigenti o equiparati (quesito 6.A.1) e il numero di non dirigenti o equiparati (quesito 6.A.2). Le specifiche per la compilazione non indicano né la data di riferimento né la percentuale di impiego. Il numero indicato fa, in genere, riferimento al numero di persone presenti al 31 dicembre o alla data di compilazione del questionario (se precedente), salvo diversa indicazione. Per le amministrazioni che hanno utilizzato il questionario automatizzato Anac, che riporta il solo numero dei dirigenti, l'informazione è stata integrata, laddove possibile, con quanto riportato nella sezione 3 del Piao, non essendo ancora disponibile il Conto annuale del personale 2023.

³⁰ Il [Sistema COncoscitivo del personale \(Sico\)](#) della Ragioneria Generale dello Stato pubblica il Conto annuale dei dipendenti pubblici, aggiornato al 2022. Sono stati considerati sia i dipendenti a tempo indeterminato al 31 dicembre sia i dipendenti a tempo determinato espressi in unità annuali.

contegga i docenti e i ricercatori (personale non contrattualizzato)³¹. Per il comparto Scuola (91%), si registra un buon incremento rispetto al 2022. Per il Ssn, un comparto particolarmente critico sugli aspetti legati alla corruzione, la copertura è dell'86%. Tra le Amministrazioni centrali (83%) il monitoraggio ha riguardato i Ministeri (inclusa la Presidenza del Consiglio), le Agenzie fiscali, Inps, Inail, alcune agenzie e autorità amministrative indipendenti, mentre sono rimasti esclusi gli innumerevoli enti economici e non economici, nonché gli organi di rilievo costituzionale.

Si tratta in ogni caso di un campione altamente rappresentativo della pubblica amministrazione, utile a tracciare un quadro di sintesi significativo, considerando che il restante personale (circa 750 mila dipendenti pubblici) è disperso in enti talvolta di piccole dimensioni.

Tra le Amministrazioni centrali il Ministero della Difesa, con quasi 300 mila dipendenti³² (di cui circa 25 mila civili) e il Ministero degli Interni, con 150 mila dipendenti (di cui circa 97 mila della Polizia di Stato e 36 mila Vigili del Fuoco) sono quelli di maggiori dimensioni.

Per le Regioni, invece, il primato spetta alla Sicilia, con 11.367 dipendenti (di cui 706 dirigenti), quanti ne hanno Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino e Veneto presi insieme.

Le Province e Città metropolitane contano nel loro complesso 42 mila dipendenti, di cui un migliaio di dirigenti. Anche se sono mille in più dello scorso anno, il numero si è considerevolmente ridotto rispetto al passato (nel 2016 erano più di 50 mila), dopo l'entrata in vigore della [Legge 7 aprile 2014, n. 56](#) recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, che, in attesa della incompiuta riforma del titolo V della Costituzione e relative norme attuative, ha trasferito alle Regioni e ai Comuni alcune funzioni precedentemente svolte dalle Province, causando una forte riduzione di risorse finanziarie e di personale e una sostanziale assenza di *turnover*³³.

Tra i Comuni è Roma Capitale - con 21.975 dipendenti (poco meno del 2022), di cui 201 dirigenti, suddivisi tra gli uffici centrali e i 15 Municipi - a fare la parte del leone, seguita da Milano con meno di 14.000, pur avendo un territorio e una popolazione da servire nettamente inferiori. Nel complesso dei comuni capoluogo si registra una riduzione di 700 unità.

Il numero di Asl si era ridotto negli anni da 135 a 99 a seguito di alcune operazioni di accorpamento, ma è tornato a crescere nel 2023, per la frammentazione delle

³¹ Alcune Università indicano nel quesito 6.A anche i docenti e ricercatori, per altre il dato è stato ricavato dal Piao, giungendo a un totale di 58.401 appartenenti al corpo docente, quasi 5 mila più del 2022. Considerando anche questi ultimi la percentuale di copertura nel comparto sale al 97%.

³² Dovrebbero essere inclusi anche i Carabinieri, che sono circa 110 mila.

³³ Dal 1° gennaio 2017, il Friuli Venezia Giulia (regione a statuto speciale) ha abolito le proprie province.

aziende uniche regionali di Marche³⁴ e Sardegna³⁵.

Le Aziende ospedaliere considerate sono quelle non universitarie o collegate alle università indicate nell'[Open Data del Ministero della Salute](#), unitamente agli Istituti di ricerca e cura a carattere scientifico (Irccs) pubblici, anche costituiti in Fondazioni. Nella sola Lombardia sono presenti 33 strutture ospedaliere³⁶ su 76 complessive³⁷. Quello di maggiori dimensioni è gli Spedali Civili di Brescia, con quasi 7 mila dipendenti, di cui circa 1.200 tra dirigenti e medici.

Nel complesso, il SSN ha mostrato un aumento di circa 20 mila dipendenti nel 2023, anche a seguito dello sforzo straordinario che hanno dovuto sostenere le strutture sanitarie per la gestione della pandemia a partire dal 2020. Permangono, tuttavia, le criticità in alcuni settori, dovute ai tagli di personale operati negli ultimi anni, che mettono a serio rischio il regolare svolgimento dell'attività sanitaria.

Il più grande ateneo italiano è La Sapienza di Roma (3.527 dipendenti, ai quali si aggiungono 3.657 docenti, ricercatori e dirigenti medici³⁸), mentre tra gli Enti pubblici di ricerca prevale di gran lunga per dimensioni il Cnr, con oltre 8 mila dipendenti sparsi tra gli oltre 100 Istituti e laboratori di ricerca dislocati su tutto il territorio nazionale.

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

Anno 2023, numero dipendenti

Comparti	Dirigenti	Non dirigenti	Totale	% Dirigenti
Amm.ni Centrali	22.943	628.301	651.244	3,5
Scuola	7.239	1.091.566	1.098.805	0,7
Università	364	51.562	51.926	0,7
Enti di Ricerca	256	23.982	24.238	1,1
Regioni e Autonomie locali	5.682	222.147	227.829	2,5
Servizio Sanitario Nazionale	124.571	504.218	628.789	19,8
Totale	161.055	2.521.776	2.682.831	6,0

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

I dirigenti rappresentano il 6% del personale dipendente (invariato rispetto al 2022), con una quota rilevante nel Ssn (19,8%), in cui è considerata anche la dirigenza medica. La bassa quota nelle Università è invece dovuta al fatto che, come detto, il dato non considera il corpo docente.

³⁴ Con Legge Regionale 19/2022 le Marche, a partire dal 1° gennaio 2023, hanno sostituito l'Azienda sanitaria territoriale unica (Asur Marche), con 5 aziende sanitarie coincidenti con il territorio delle province (Ancona, Pesaro-Urbino, Macerata, Ascoli, Fermo).

³⁵ [Legge regionale n. 24 del 11 settembre 2020](#).

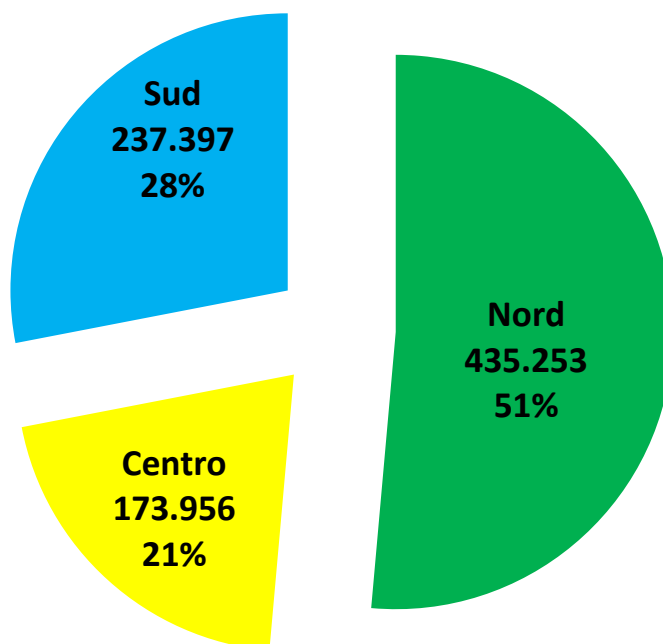
³⁶ La maggior parte di esse assumono la denominazione di Azienda Socio Sanitaria Territoriale (Asst).

³⁷ 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.

³⁸ Non tutte le Università indicano anche il numero di docenti (Professori di I fascia, Associati e Ricercatori a tempo indeterminato o determinato), come se questi, pur non essendo contrattualizzati, non siano sottoposti alle misure di prevenzione e monitoraggio della corruzione alla pari degli altri dipendenti (dirigenti e non).

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

Anno 2023, numero dipendenti e valori percentuali



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Negli enti territoriali monitorati (Regioni, Province/Città metropolitane, Comuni, Asl, Aziende ospedaliere/Irccs) sono presenti 847 mila dipendenti (12 mila in più rispetto al 2022), di cui il 51% al Nord, il 21% al Centro e il 28% al Sud.

Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)

Il Piano integrato di attività e organizzazione (Piao), introdotto dal DI 80/2021 è entrato a regime dal 2023, dopo che sono stati definiti con decreto ministeriale i contenuti e lo schema tipo.

Il Piao, che ha durata triennale ma viene aggiornato annualmente, assorbe in un unico documento i piani della performance, dei fabbisogni del personale (Pfp), dell'anticorruzione (Ptpct), della parità di genere, del lavoro agile (Pola), delle azioni concrete (Pac), delle azioni positive (Pap), delle razionalizzazioni nell'utilizzo delle dotazioni strumentali (Prsd) e si applica alle amministrazioni con più di 50 dipendenti³⁹.

Il [Decreto Ministeriale 132/2022](#) del Dipartimento della Funzione Pubblica (articolo 7) dispone che il Piao va pubblicato sul sito del Dipartimento della Funzione Pubblica e sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione. Sul [Portale Piao](#) del sito internet del Dipartimento della funzione pubblica (Dfp) sono pubblicati e facilmente ricercabili i Piani integrati di oltre 20 mila amministrazioni⁴⁰.

Il paragrafo 2.3 del Piao è quello relativo ai rischi corruttivi e alla trasparenza ed è articolato in sottoparagrafi riguardanti gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e per la trasparenza; l'analisi del contesto esterno; l'analisi del contesto interno; la gestione del rischio (catalogo dei rischi); la trasparenza; le misure di prevenzione relative al codice di comportamento dei dipendenti pubblici, l'astensione in caso di conflitto di interesse, l'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi pubblici, l'attività successiva alla cessazione del lavoro (*pantouflage*), la formazione delle commissioni e l'assegnazione del personale agli uffici, la rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione, la tutela dei soggetti che segnalano illeciti (*whistleblowing*), la formazione del personale, i protocolli di legalità, il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali, i meccanismi di controllo nel processo di formazione delle decisioni, la digitalizzazione, il monitoraggio sui modelli di prevenzione della corruzione in enti pubblici vigilati ed enti di diritto privato in controllo pubblico o partecipati, il sistema dei controlli interni, le misure in materia di antiriciclaggio, le azioni di sensibilizzazione e il rapporto con la società civile.

Una maggiore omogeneità nella presentazione delle misure di prevenzione della corruzione e di realizzazione della trasparenza, rappresentano un indubbio vantaggio per la comparazione tra enti. Tanto più se il contrasto al rischio corruttivo è integrato con gli altri strumenti di programmazione, a partire dal piano della performance.

³⁹ Sono escluse le scuole di ogni ordine e grado, mentre per le amministrazioni di piccole dimensioni è prevista una versione semplificata.

⁴⁰ Al 27 maggio 2024. Oltre alla possibilità di consultare e scaricare il Piao è anche presente il link alla sottosezione di Amministrazione trasparente dell'amministrazione interessata.

La pubblicazione del Piao 2024-2026, inizialmente prevista per il 31 gennaio 2024, è stata prorogata al 15 aprile per gli enti locali a seguito del differimento del termine per l'approvazione del bilancio di previsione 2024-2026⁴¹.

TAVOLA 5 - PIAO/PTPCT IN AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE PER SEZIONE/SOTTOSEZIONE E TIPOLOGIA DI ENTE

Sezione/Sottosezione Amministrazione trasparente	Amm.ni Centrali	Scuola	Università	Enti di Ricerca	Regioni	Province/Città Metrop.	Comuni	Asl	Az.Ospedaliere/Irccs	Totale
Non pubblicato		2	1	1		3	1	7	1	16
Piao			1	1					2	4
Disposizioni generali	1				1	1		1	1	5
Disposizioni generali-->Piao	10		5	2	3	9	14	13	7	63
Disposizioni generali-->Ptpct	4	1	2	3	6	9	16	19	13	73
Disposizioni generali-->Ptpct-->Piao									1	1
Disposizioni generali-->Programma per la trasparenza e l'integrità	1							3		4
Disposizioni generali-->Atti generali			1	3		14	16	6	7	47
Disposizioni generali-->Atti generali-->Piao						17	17	1	2	37
Disposizioni generali-->Atti generali-->Atti amministrativi generali						6	2	3	1	12
Disposizioni generali-->Atti generali-->Atti aziendali, piani aziendali e regolamenti									1	1
Disposizioni generali-->Atti generali-->Docum. programm. strategico-gestionale	1		1	1	2	9	8	11	14	47
Disposizioni generali-->Atti generali-->Docum. programm.strategico-gestionale-->Piao				2		3	13	1		19
Disposizioni generali-->Pianificazione di ateneo-->Piao			1							1
Performance						1			1	2
Performance-->Documenti di programmazione				1						1
Performance-->Piao	3		3	2	1	1		1	2	13
Performance-->Piano della performance	1		29	3		1	3		3	40
Provvedimenti-->Organi di indirizzo politico				1						1
Programmazione controllo-->Piao						1				1
Altri contenuti								1		1
Altri contenuti-->Piao						2		3	4	9
Altri contenuti-->Prevenzione della corruzione	5	16	9		6	24	17	31	8	116
Altri contenuti-->Prevenzione della corruzione-->Piao			4				1	1	1	7
Altri contenuti-->Prevenzione della corruzione-->Ptpct	2	1	9			1		8	7	28
Altri contenuti-->Dati ulteriori					1					1
Totale	28	18	65	19	20	99	107	103	75	534

Per quanto riguarda i 550 enti monitorati, al 31 ottobre 2024 risultavano pubblicati 534 Piao o Ptpct (97%), non essendo reperibili quelli di 2 Uffici scolastici regionali (Liguria, Abruzzo), una Università (Molise), un Ente di ricerca (Inaf), 3 Province (Lodi, Rimini, Crotone), un Comune (Parma), 7 Asl (Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Bologna, Imola, Ferrara e Cosenza), un Irccs (Rizzoli di Bologna)⁴².

Tra gli enti territoriali, l'adempimento è migliore al Centro (100%) e al Sud (99%), mentre appare in ritardo il Nord (95%).

Già in precedenza, dopo la revisione normativa che ha visto confluire il piano triennale per la trasparenza in quello per la prevenzione della corruzione, divenuto quindi Ptpct, la pubblicazione in Amministrazione trasparente era effettuata discrezionalmente nella sezione Disposizioni generali o in Altri contenuti.

Con l'avvento del Piao, che come detto ha assorbito anche il piano della performance e altri, la situazione si è ulteriormente complicata, anche tenendo conto del fatto che le amministrazioni esentate dal Piao, sono comunque tenute a predisporre il Ptpct.

La ricognizione sugli enti che hanno prodotto il Piao 2024-2026 ha rivelato la presenza in 25 diverse sezioni/sottosezioni, con una prevalenza in Disposizioni Generali, anche se con 12 possibili varianti.

⁴¹ Decreto del Ministero dell'Interno che differisce al 15 marzo 2024 il termine per la deliberazione del bilancio di previsione 2024-2026, pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.303 del 30.12.2023. La scadenza per l'adozione del Piao slitta a 30 giorni dopo.

⁴² Per la mancata adozione del Piao o del Ptpct è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore a euro 1.000 e non superiore a euro 10.000 (art. 19, co. 5, lett. b), del DI n. 90/2014).

Alcune amministrazioni hanno addirittura creato una nuova sezione non prevista denominata 'Piao' nell'albero principale, mentre altre hanno pubblicato le diverse annualità (siamo ormai alla terza pubblicazione) in percorsi differenti.

Non mancano poi le duplicazioni (parziali o totali) del Piao, in considerazione del fatto che esso assolve una molteplicità di obiettivi.

Al di là della presenza sul Portale Piao della Funzione pubblica, la consultazione sui siti delle singole amministrazioni non è oggettivamente agevole e necessita di un intervento chiarificatore dell'Anac, che metta ordine nella confusione che si è venuta a creare.

L'individuazione di un percorso univoco per la pubblicazione del Piao è utile anche in funzione della progettazione di una piattaforma unica e integrata di Amministrazione trasparente, su cui sta lavorando l'Anac.

Il Piao, oltre a essere programmatico per il triennio a venire, contiene anche valutazioni sull'assolvimento degli obblighi di trasparenza e sui risultati conseguiti di contrasto alla corruzione.

Appare quindi auspicabile, in un'ottica di semplificazione, ipotizzare che in un prossimo futuro la Relazione annuale del Rpct, possa confluire nel Piao, evitando duplicazioni di adempimenti, purché si mantenga tutto il suo attuale potenziale informativo.

Il Responsabile anticorruzione e trasparenza e il Questionario

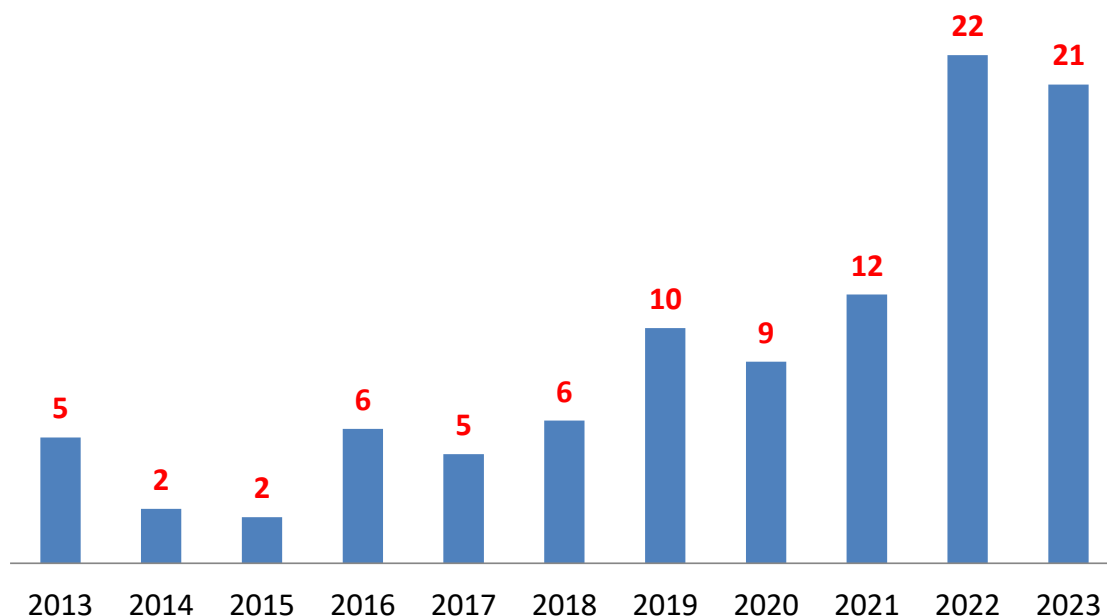
Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct) è una figura istituita dalla Legge 190/2012 (art. 1, comma 7) e successivamente modificata dal Dlgs 97/2016 (art. 41), entrato in vigore alla fine del 2017, che ha riunito in un'unica figura il Responsabile della prevenzione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

Sono 11 le Amministrazioni che ancora non si sono uniformate alla normativa e mantengono due distinte figure (come lo scorso anno), 4 Asl (Toscana NO, Roma 6, Palermo, Siracusa), 4 Comuni (Pavia, Perugia, Napoli, Brindisi) e 2 Amministrazioni centrali (Ministero degli Affari esteri e Salute).

Il principio della rotazione degli incarichi dovrebbe riguardare anche i Rpct, i primi dei quali furono nominati in prima applicazione nel 2013. Se il Rpct coincide con una figura ben precisa all'interno dell'Amministrazione (ad esempio il segretario generale per i Comuni o le Province/Città metropolitane) il rinnovo è in qualche modo vincolato al mandato principale⁴³.

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

Anni 2013-2023, valori percentuali



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Sono ancora 30 (5%) i Rpct originariamente nominati nel 2013, mentre 114 (21%) sono quelli che hanno assunto l'incarico a partire dal 1° gennaio 2023⁴⁴. La durata

⁴³ 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.

⁴⁴ Alcuni di essi sono stati incaricati nel 2024.

media dell'incarico è di 4,05 anni (erano 3,84 nel 2022)⁴⁵.

Il ruolo principale che il legislatore ha assegnato al Rpct⁴⁶ è quello di proporre e predisporre adeguati strumenti interni all'amministrazione per contrastare l'insorgenza di fenomeni corruttivi attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (Ptpct), ora confluito nel Piao.

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

I poteri del Rpct *“si inseriscono e vanno coordinati con quelli di altri organi di controllo interno delle amministrazioni ed enti al fine di ottimizzare, senza sovrapposizioni o duplicazioni, l'intero sistema di controlli previsti nelle amministrazioni anche al fine di contenere fenomeni di maladministration. In tale quadro, si è escluso che al RPCT spetti accertare responsabilità e svolgere direttamente controlli di legittimità e di regolarità amministrativa e contabile”*. ([delibera Anac n. 840 del 2 ottobre 2018](#)).

L'Anac ha attivato il [Forum Rpct](#), un servizio di collaborazione e condivisione digitale per i Rpct e il personale di supporto, per rispondere alle necessità di confronto e condivisione di esperienze, metodologie, buone pratiche e supportare lo sviluppo di una rete/comunità nazionale di professionisti della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

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 excel⁴⁷ che si compone di 3 fogli: anagrafica, considerazioni generali, misure anticorruzione.

“La relazione annuale del RPCT costituisce un importante strumento da utilizzare, in quanto, dando conto degli esiti del monitoraggio, consente di evidenziare l'attuazione del PTPCT o della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, l'efficacia o gli scostamenti delle misure previste rispetto a quelle attuate. Le evidenze, in termini di criticità o di miglioramento, che si possono trarre dalla

⁴⁵ Per le amministrazioni di grandi dimensioni, l'Anac auspica che la durata dell'incarico di Rpct sia non inferiore a 3 anni e prorogabile una sola volta (cfr. allegato 7 al Pna 2022).

⁴⁶ La nomina del Rpct spetta all'organo di indirizzo dell'Ente e coincide in genere con una figura di vertice dell'ente e, quindi, la funzione è svolta in misura complementare rispetto all'incarico principale. Secondo le prescrizioni normative, il Rpct dovrebbe essere scelto tra un dirigente di ruolo in servizio e dovrebbero essere evitati dirigenti in potenziale conflitto di interesse (ad esempio, chi si occupa di appalti o gestisce il patrimonio o il personale). Per i Comuni, di norma è nominato Rpct il Segretario Generale. Nelle Asl, invece, il Direttore amministrativo. Per le scuole la figura è accentrata presso l'Ufficio scolastico regionale.

⁴⁷ In alcuni casi il file è rilasciato in formato .pdf oppure .ods.

relazione, possono guidare le amministrazioni nella eventuale revisione della strategia di prevenzione. In tal modo, le amministrazioni potranno elaborare e programmare nel successivo Ptpct, o sezione del Piao, misure più adeguate e sostenibili” (Anac, Pna 2022).

Tra le considerazioni generali è 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 delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

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

Al contrario, chi ha utilizzato lo spazio a disposizione per esprimere le proprie difficoltà, anche se sono frequenti i casi in cui ci si limita a copiare quanto riportato nella relazione dell’anno precedente, ha colto un’importante occasione di far sentire la propria voce anche nei confronti dei vertici dell’Ente, che può intervenire supportando maggiormente il Rpct nella sua azione.

L'aspetto critico che ha reso maggiormente difficoltosa l'attuazione del PTPCT è rappresentato dal fatto che l'intero ciclo di gestione dell'anticorruzione è in capo ad un unico soggetto... [Università di Cagliari].

L'incarico di RPC è aggiuntivo e si somma alla attività ordinaria. Come fattore di miglioramento si evidenzia che deve essere potenziata la rete che sia in grado di operare come "cinghia di trasmissione" per gli adempimenti finalizzati prima all'aggiornamento del piano di prevenzione e poi per la sua attuazione. Si chiede un collegamento forte con il Piano della Performance [Asl di Agrigento].

L'integrazione tra le funzioni istituzionali e le misure di protezione del valore pubblico creato costituisce un percorso progressivo e articolato, che deve poter contare sulla consapevolezza dei dirigenti, dei funzionari e dei collaboratori in ordine al fatto che il perseguimento dei risultati gestionali viene agevolato e non ostacolato da un'adeguata attività di prevenzione della corruzione, di contrasto al riciclaggio e di trasparenza, che può innescare la replicabilità degli impatti virtuosi e agevolarne la rendicontazione interna ed esterna. E' una crescita culturale e organizzativa di tutta l'Amministrazione che la RPCT sta cercando di promuovere sia con iniziative formative e di etica pubblica, sia tramite una selezione qualitativa delle azioni e delle misure di prevenzione e trasparenza, evidenziandone la vocazione plurifunzionale e integrata e cercando di farne comprendere il valore aggiunto, anche in termini di performance. Non è, quindi, ancora del tutto conseguito l'obiettivo di superare la presunzione, spesso latente, che si tratti di oneri aggiuntivi anziché di opportunità di crescita professionale e umana del management e della comunità di riferimento [Regione Emilia Romagna].

I fattori che hanno reso particolarmente complessa l'attività di impulso e di coordinamento del RPCT, rispetto all'attuazione del PTPCT, sono correlati essenzialmente alla complessità del contesto universitario innanzitutto per la presenza dei diversi regimi giuridici del personale e delle relative relazioni gerarchiche [Università di Campobasso].

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

coinvolti lamentano che le azioni implicano un'attività meramente adempitiva a carico delle tecnostrutture [Comune di Bari].

Uno dei temi sovente evidenziato, anche negli scorsi anni, è l'**onere eccessivo** dei compiti che il Rpct deve svolgere, dovuto sia alla complessità normativa sia a quella aziendale, reso ancor più difficoltoso dalla non esclusività del ruolo, che si finisce spesso per svolgere in maniera marginale.

Le maggiori criticità nell'esercizio del ruolo di R.P.C.T. sono rinvenibili nei diversi adempimenti posti a carico del R.P.C.T. stesso, anche alla luce delle modifiche normative ed alle successive delibere ANAC, le incertezze derivanti dalla riforma dell'assetto istituzionale - organizzativo, le risorse umane numericamente scarse nonostante le nuove assunzioni avvenute nel 2023 [Provincia di Asti].

Tra i fattori che influenzano l'operato del RPCT si rileva la complessità organizzativa dell'Ente, la numerosità degli interlocutori, anche relativamente a singoli processi previsti da Atto Aziendale in capo a diverse strutture, e la numerosità complessiva dei processi riconducibili a rischi di pertinenza nonché la progressiva evoluzione delle indicazioni normative da attuare; risulta altresì complessa la diffusione e condivisione capillare a tutti i livelli dell'organizzazione dei contenuti e degli aggiornamenti di pertinenza [Asl Biella].

I fattori che possono risultare di ostacolo sono individuabili nella complessità aziendale e nella articolazione in strutture dislocate su un territorio estremamente ampio e eterogeneo (21 Comuni) che rende difficoltoso per il RPC riuscire ad essere sempre presente e presidiare in prima persona l'attività di tutte le strutture che, nei numerosi ambiti nei quali hanno competenza, costituiscono necessariamente dei centri decisionali autonomi. Le norme vigenti che mantengono alcuni aspetti critici che incidono negativamente sul ruolo del RPC, indebolendone l'azione, quali: l'asimmetria tra responsabilità e poteri attribuiti al medesimo; la mancata previsione di una corresponsabilità in capo agli altri soggetti coinvolti nella gestione del rischio (Referenti e dirigenti di struttura); inoltre in un momento nel quale non è consentito alla Pubblica Amministrazione ampliare le piante organiche, il caricare i compiti dell'Anticorruzione a un dirigente e a operatori già impegnati su altre attività aziendali [Asl Roma6].

Il rischio è che la figura del RPCT sia troppo coinvolta in aspetti gestionali e applicativi della normativa trasparenza e troppo poco nella prefigurazione di scenari e azioni di analisi e prevenzione [Regione Liguria].

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

Ritardi, malfunzionamenti, rigidità e macchinosità delle piattaforme di ministeri, agenzie, autorità e corti che appesantiscono i tempi di lavorazione e riducono i tempi a disposizione per l'attuazione del piano e per l'amministrazione attiva [Comune di Lecco].

Persiste inoltre un grado di difficoltà rispetto al coinvolgimento della parte politica, esclusa dall'applicazione della normativa [Comune di Bergamo].

Tra gli aspetti critici, fattori che sicuramente non agevolano l'azione ed il ruolo del RPCT sono costituiti da un modesto e solo relativo coinvolgimento degli organi di vertice e di quelli di governo del Comune. Una maggiore attenzione di tali organi al sistema della prevenzione della corruzione e del consolidamento della trasparenza potrebbe più solidamente supportare l'azione del Responsabile [Comune di Bari].

Il Segretario Generale – RPCT ha constatato il permanere di una scarsa attenzione riservata dal sistema amministrativo/politico dell'ente all'importanza dell'attuazione del PTPC. Il Rpct ritiene che vi siano margini di ulteriore miglioramento della necessaria consapevolezza dell'importanza della materia nonostante quanto fatto per conseguire diversamente l'obiettivo richiesto [Comune di Novara].

Le maggiori criticità riscontrate derivano dal difficile coinvolgimento dell'Amministrazione nelle azioni di promozione delle misure di prevenzione corruzione, dovuto anche al momento di cambiamento del vertice amministrativo, che di fatto ha rallentato anche il processo decisionale legato alla scelta

della procedura da seguire per avviare una capillare mappatura dei processi [Università di Catania].

Si rilevano difficoltà nella acquisizione di fonti certe e aggiornate che rappresentano il c.d. 'contesto esterno' all'ASST, nonché la disamina delle principali dinamiche territoriali o settoriali, influenze o pressioni di interessi esterni che possono condizionare e incidere sul rischio corruttivo; conseguente difficoltà al trasferimento della metodologia di analisi del rischio in modo sistematico agli Uffici aziendali, al fine di meglio rappresentare il processo e il suo governo. Tuttavia, si rileva un graduale miglioramento della metodologia in uso, per effetto di approfondimenti e supporti operativi al riguardo resi disponibili da parte di ANAC [Spedali Civili di Brescia].

Una particolare difficoltà è riscontrata nell'attività di vigilanza sul corretto adempimento degli obblighi ex L. 190/2012 e D.Lgs.n. 33/2013 da parte degli enti e delle società partecipate per la scarsa collaborazione mostrata nel fornire i dati e le informazioni necessarie [Città metropolitana di Catania].

Anche l'entrata in vigore del Nuovo Codice degli Appalti ha comportato la necessità di ulteriori verifiche circa le modalità e gli strumenti di assolvimento degli obblighi di trasparenza [Politecnico di Ancona].

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

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

A tali difficoltà spesso se ne associano altre tipiche del comparto, come avviene per gli Uffici scolastici regionali (estrema frammentarietà); le Università (coesistenza di personale amministrativo e docente); le Province (incompiutezza del percorso di riordino); le Asl e le Aziende ospedaliere (coesistenza di personale amministrativo e dirigenza medica).

L'assenza di un ufficio ad hoc dedicato esclusivamente agli adempimenti in materia di anticorruzione e trasparenza rende estremamente complessa l'attività di impulso e coordinamento del RPCT. Si è reso sovente necessario sollecitare l'adempimento nella tempistica prescritta delle misure di trasparenza previste dalla normativa vigente e dal PIAO [Ministero dell'agricoltura].

A causa delle numerose incombenze di cui sono investiti i dipendenti, particolarmente in alcune strutture che presentano criticità nella dotazione di risorse umane che presenta rispetto alle necessità, si è rilevato come, in molti casi, l'attività del RPCT (quali le richieste di informazioni, di produzione di documenti, di svolgimento di attività di analisi dei processi e dei rischi connessi, di monitoraggio delle misure anticorruzione ecc.) sia vissuta, dai dirigenti e dal personale, quale fonte di ulteriori adempimenti burocratici. In qualche caso, l'applicazione puntuale delle strategie di prevenzione e delle azioni di controllo è apparsa in contrasto con la salvaguardia del funzionamento efficace dei servizi sanitari e sociosanitari [Asl di Taranto].

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

La generale percezione che l'anticorruzione non migliori la produttività degli uffici e possa rappresentare addirittura un freno per l'attività amministrativa, costituisce un vincolo da rimuovere, nell'ottica della legalità come accelerazione dei tempi procedurali e fluidificazione dei processi [Città Metropolitana di Napoli].

L'impulso propositivo si scontra spesso con lo scarso interesse della parte politica e le resistenze dei dipendenti che, in alcuni casi, percepiscono le richieste di cambiamento come fonte di nuovi e maggiori oneri a loro carico. In questo contesto la difficoltà consiste nel superare "l'isolamento" del

RPC nel tentativo di costruire una squadra che abbia come unico obiettivo la lotta alla corruzione; rispetto ai primi anni comunque si coglie maggiore interesse e comprensione delle tematiche proposte, anche grazie alla formazione. [Comune di Olbia].

Assoluta carenza di preparazione professionale in materia di organizzazione e di risk management, insufficienti conoscenze informatiche per operare in autonomia e soprattutto inesistenza di qualsiasi supporto istituzionalizzato, se non sporadico e su base pressoché volontaria (anche se nel 2023, in fase di redazione del PIAO, sono stati compiuti dei passi avanti, da parte del Settore gestione Risorse Umane, in sede di coordinamento per la stesura del PIAO). Scarso interesse generale rispetto alla tematica dell'anticorruzione, percepita come qualcosa di – fortunatamente - totalmente estraneo alla vita dell'Ente; molti altri problemi sono ritenuti più concreti, attuali e pressanti. E' dunque molto difficile ottenere anche le più elementari forme di collaborazione da parte dei colleghi, oberati da mille altri impegni [Comune di Gorizia].

L'intrinseca complessità delle istituzioni scolastiche comporta un notevole sforzo organizzativo per affrontare in maniera adeguata le molteplici fasi di coordinamento del processo di gestione del rischio in termini di analisi, di valutazione, di mappatura, di trattamento per le centinaia di scuole sarde e migliaia di addetti... Si ritiene, infine, che una maggiore diffusione della cultura della legalità all'interno delle autonomie scolastiche, così come la conoscenza dei doveri di comportamento dei dipendenti, attraverso l'erogazione di una formazione mirata, possa certamente incrementare il livello di interesse del personale, in considerazione della complessità delle norme di riferimento che, anche a parere dell'Autorità, si traduce alle volte nell'adozione di iniziative inadeguate o insufficienti a contrastare il rischio corruttivo. [Ufficio scolastico regionale Sardegna].

La criticità principale che si evidenzia è legata alla cultura organizzativa che, nell'ambito dell'Ateneo, non pare ancora del tutto soddisfacente dal punto di vista della sensibilità nei confronti delle tematiche della prevenzione della corruzione, intesa nella sua accezione più ampia, che mira non solo a eradicare la commissione di gravi reati, ma anche a promuovere una "buona amministrazione" in termini di efficacia, efficienza ed economicità. Ad oggi si ritiene che tale visione non sia del tutto acquisita e non sia capillarmente diffusa, pur dovendosi riconoscere qualche miglioramento [Università di Bergamo].

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

Si riscontra ancora la necessità di una formazione trasversale e diffusa volta a creare un contesto anche culturale orientato alla trasparenza e alla legalità e a favorire un maggiore coinvolgimento delle strutture [Provincia di Perugia].

Il processo di riorganizzazione aziendale avviato ex LR 19/2016 ha reso necessaria una riprogrammazione delle azioni preordinate all'attuazione della misura della rotazione degli incarichi dirigenziali e delle posizioni organizzative, che, nel settore sanitario, presenta ulteriori criticità legate al carattere altamente specialistico ed infungibile di numerose professionalità e alla carenza di personale determinata dal blocco totale o parziale delle assunzioni che rende, allo stato attuale, difficoltose le iniziative, quali l'affiancamento e percorsi formativi mirati, volte a garantire l'interscambiabilità dei ruoli senza pregiudicare l'efficienza e l'efficacia dei servizi. Non è completo il processo di maturazione chiesto ai dirigenti per effettuare i controlli delle misure anticorruzione specifiche e quindi è ancora lontana l'autonomia nei controlli di primo livello finalizzata all'accettazione consapevole di osservazioni o conclusioni legate al trattamento del rischio. [ASL Veneto 9].

Il RPCT svolge la propria funzione, non esclusiva, di vigilanza e prevenzione della corruzione per una Struttura come il Policlinico con circa 5.000 dipendenti, con il supporto di due unità di personale. Si cerca, con il dialogo e le iniziative formative e di diffusione della conoscenza della materia, di modificare l'approccio culturale e di introdurre la concezione che tali adempimenti siano finalizzati alla protezione della legalità e della buona gestione delle risorse pubbliche [Ospedale San

Martino di Genova].

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

Sicuramente, gli aspetti critici del ruolo del RPCT sono dati dal fatto che, a fronte dei complessi adempimenti legati alla programmazione e monitoraggio delle misure anticorruzione e degli obblighi di trasparenza non sussiste nell'Ente un sistema informatico adeguato che consenta di avere un unico "cruscotto di controllo", ma i dati e le informazioni devono essere reperiti continuamente dai vari servizi [Città metropolitana di Catania].

Assenza di una piattaforma informatizzata per la gestione rischio [Ministero della Salute].

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

Altra criticità è costituita dall'assenza di un sistema informatizzato per la gestione del PTC (pianificazione, implementazione, monitoraggio, flussi informativi) [Asl Macerata].

La gestione non sempre integrata dei processi e delle relative basi dati, anche informatiche, rende in alcuni casi problematica la realizzazione di utili azioni di semplificazione, di digitalizzazione e reingegnerizzazione dei processi, resi sempre più necessari dai veloci cambiamenti normativi. La penetrazione capillare, in una struttura organizzativa così complessa, delle indicazioni per l'applicazione delle nuove norme ha necessariamente bisogno di tempo e azioni di verifica e supporto, alla cui strutturazione non contribuisce l'incertezza del quadro di riferimento e i molti quesiti operativi che ne scaturiscono. Infine, è ancora carente la strutturazione organizzativa e informatica del sistema interno dei controlli che dovrebbe tra l'altro prevedere una migliore integrazione anche con quanto necessario alla gestione del ciclo della performance. Ciò comporta un considerevole onere nella individuazione, raccolta e analisi dei dati e la gestione sostanzialmente manuale delle informazioni di archivio, con conseguenze sulla comparabilità dei dati di risultato fra le diverse annualità [Università di Pisa].

Il RPCT ha riscontrato problematiche nello svolgimento del proprio ruolo a causa dell'assenza di applicativi informatici evoluti e piattaforme interconnesse in dotazione alla Regione che possano facilitare l'attività di monitoraggio, anche al fine di estendere progressivamente l'ambito di verifica [Regione Puglia].

In particolare, per quanto concerne i processi dei sistemi informativi e telematici, si segnala: - il disallineamento con il catalogo delle attività e con i contenuti del Piano Triennale dell'informatica dell'ente; - il mancato riscontro sullo stato di attuazione delle misure anticorruzione; - l'assenza di dati di contesto interno/esterno necessari alla predisposizione del PIAO 2024 [Comune di Udine].

Fermo quanto indicato al punto precedente in merito allo stato di attuazione del PIAO, si precisa che sono comunque in corso le azioni programmate nel triennio ai fini del miglioramento della gestione dei flussi informativi destinati ad alimentare la sezione Amministrazione Trasparente, nella prospettiva del completo superamento dell'utilizzo manuale della stessa come data-base e garantendo il trasferimento automatico di tutti i dati già elaborati in piattaforme dedicate. Queste azioni trovano attualmente ancora un limite strutturale nel difetto di interoperabilità dei sistemi informativi [Comune di Genova].

Scarsa disponibilità di risorse umane dedicate e strumenti informatici per informatizzare i flussi da pubblicare, l'informatizzazione è sicuramente un'agevolazione per le attività di monitoraggio, raccolta flussi, creazione di archivi ecc. [Asl La Spezia].

Oltre alle situazioni oggettive ed eccezionali che hanno caratterizzato l'anno 2023, quello che ostacola e condiziona ancora l'attività del RPCT è la resistenza culturale alle innovazioni legate alla informatizzazione e digitalizzazione. [Asl di Caltanissetta].

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

Tra i fattori residuali che permangono per una completa attuazione della politica anticorruzione, vi è la tendenza alla scarsa percezione del fattore di rischio rispetto al processo di riferimento da parte degli uffici esecutori, ragione per la quale nell'anno 2023 è stata attuata una incisiva attività di

formazione sui temi dell'anticorruzione e sulle principali novità normative in materia, chiedendo una partecipazione capillare del personale, soprattutto di recente assunzione, al fine di sensibilizzare all'etica pubblica gli operatori più giovani rispetto all'età di servizio e le PO di recente incarico, e accrescere la loro diligenza ordinaria nello svolgimento del proprio ruolo [Comune di Viterbo].

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

L'attività di coordinamento del RPCT è resa ancora più gravosa dalla complessità della struttura amministrativa regionale, anche in considerazione dei numerosi compiti istituzionali assegnati in virtù dello Statuto Speciale... Va rilevata inoltre la perdurante assenza di un sistema informatico integrato che consenta il costante collegamento con i numerosi Referenti (55) e la necessaria condivisione delle informazioni utili all'attuazione delle misure previste nel Piano. In particolare con riferimento alla misura "Trasparenza" si evidenzia la mancata disponibilità di un pannello di monitoraggio finalizzato alla rilevazione degli inadempimenti e delle variazioni intervenute nelle pubblicazioni effettuate nella sezione "Amministrazione Trasparente" [Regione Sicilia].

I fattori che hanno reso particolarmente complessa l'attività di impulso e di coordinamento del RPCT, rispetto all'attuazione del PTPCT, sono correlati essenzialmente alla complessità del contesto universitario innanzitutto per la presenza dei diversi regimi giuridici del personale e delle relative relazioni gerarchiche [Istituto nazionale di statistica].

Si segnala il caso di Uffici che hanno espresso rimostranze scritte a seguito di accessi civici "seriali" da parte di qualche Ente, lamentando, in fase di intervento del RPCT, come tali accessi abbiano prodotto effetti pregiudizievoli per la continuità delle attività amministrative [Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica].

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

Come riflessione di carattere generale, si riterrebbe utile rafforzare nell'ordinamento l'autonomia del ruolo del RPCT in modo da garantirne un maggior grado di indipendenza e obiettività [Agenzia delle Dogane].

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

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

La complessità delle norme in materia e la non sempre facile interpretazione delle stesse, che pongono spesso problemi di bilanciamento nella loro attuazione (ad es. trasparenza e privacy, Codice degli Appalti). Si aggiunge il lavoro di coordinamento per ricondurre ad unità tutti i documenti di programmazione che ora confluiscono nel PIAO [Comune di Siena].

Con riferimento all'attività di verifica effettuata dal RPC, si evidenziano delle criticità legate soprattutto all'assenza di adeguati strumenti volti ad assicurare la verifica delle situazioni di pantouflage, di incompatibilità, di incarichi extraistituzionali o rapporti con ditte fornitrici. Un intervento da parte delle istituzioni per consentire al RPC l'accesso all'anagrafe tributaria, o a banche dati per le verifiche su partecipazioni, altri redditi, ecc. consentirebbe di attuare un controllo più mirato ed efficace [Asl Trento].

Nonostante l'impegno profuso, particolari criticità si rilevano nell'ambito della valutazione dei rischi dove il numero di processi analizzati è ancora inferiore al totale di quelli tracciati. Un ruolo importante lo hanno avuto anche le modifiche normative intervenute nell'ambito dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023), della gestione del whistleblowing (D.Lgs. 24/2023) e del codice di comportamento dei dipendenti pubblici (DPR 62/2013 e DPR 81/2023), la cui applicazione ha richiesto l'impiego di risorse aggiuntive inevitabilmente sottratte all'attività ordinaria [Comune di Ferrara].

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

Le norme vigenti che mantengono alcuni aspetti critici che incidono negativamente sul ruolo del RPCT, indebolendone l'azione, quali: - l'asimmetria tra responsabilità e poteri attribuiti al medesimo; - la mancata previsione di una corresponsabilità in capo agli altri soggetti coinvolti nella gestione del rischio (Referenti e Dirigenti di Struttura); - incaricare i compiti della Prevenzione della corruzione a un dirigente e a operatori già impegnati su altre attività aziendali [Asl Cuneo 1].

Le difficoltà, a parere dello Scrivente RPCT, sembrano relate ad un linguaggio spesso farraginoso e molto tecnico utilizzato per dare corso ai vari adempimenti. In tal senso si sente la mancanza di un supporto, sia politico che formativo, che aiuti ad amplificare la diffusione culturale dei temi anticorrittivi nella loro portata generale in modo da far comprendere, nel particolare, il perché delle azioni anticorrittive poste in essere e il valore aggiunto che queste potrebbero portare in termini di credibilità, traducibile in valore economico, al sistema azienda [Istituto Ortopedico Rizzoli di Bologna].

Il riconoscimento della cultura della prevenzione alla corruzione è il più complesso ostacolo all'impulso e al coordinamento del RPCT nell'attuazione del Piano [Ircs 'Saverio De Bellis' di Castellana Grotte, Bari].

Sarebbe necessario ed auspicabile che le riforme in atto nella pubblica amministrazione recuperassero l'etica pubblica che costituisce il fondamento di una buona governance locale [Comune di Sondrio].

Come è risaputo, da ultimo si evidenzia che, il ruolo di coordinamento nel processo di gestione del rischio assegnato al RPCT non deve in nessun caso essere interpretato dagli altri "attori" organizzativi come un pretesto per deresponsabilizzarsi in merito allo svolgimento del processo medesimo. Al contrario, l'efficacia del sistema di prevenzione dei rischi corrittivi è strettamente connessa al contributo attivo di altri attori all'interno dell'organizzazione [Asl Medio Campidano e Cagliari].

Non mancano rivendicazioni di natura economica...

Nessuna previsione di retribuzione dell'incarico aggiuntivo; non è garantito neanche il rimborso dei costi della copertura assicurativa stipulata [Asl Cuneo 1]

.... ma anche qualche buon esempio

L'interrelazione tra le Strutture e la RPCT in termini di scambi di informazioni, attività di rendicontazione, monitoraggio delle scadenze e degli adempimenti, è stato oggetto di semplificazione con l'introduzione e avvio di utilizzo a partire dal 2021 di una piattaforma informatica dedicata agli adempimenti in materia di anticorruzione, che ha facilitato sia l'attività di mappatura dei processi potendo usufruire i diversi soggetti coinvolti (Servizi, RPCT, Ufficio di supporto al RPCT) di una banca dati unica e di modalità di redazione delle schede di processo uniformi, sia la revisione del livello di rischio secondo i nuovi criteri qualitativi previsti dall'Allegato 1 al PNA 2019. Tanto ha portato ad utilizzare sin dal 2022 le funzioni di monitoraggio e rendicontazione delle misure in maniera informatizzata senza scambi di corrispondenza, ma con la possibilità di monitorare in tempo reale il caricamento delle misure. Alle medesime finalità di semplificazione delle modalità di

organizzazione degli adempimenti e di comunicazioni dei rilievi con le strutture interessate va ricondotto anche il completamento della fase di personalizzazione e l'attivazione effettiva nel 2023 della piattaforma informatica dedicata ai controlli interni di regolarità amministrativa. Pertanto nel 2023 il controllo successivo di regolarità amministrativa è avvenuto utilizzando il gestionale dedicato, con riformulazione della scheda di valutazione in termini di parametri di controllo, omogeneità dei criteri di valutazione, maggiore flessibilità di adattare i parametri alle singole tipologie di atto analizzato, legati alla natura, contenuto o finalità dell'atto controllato. Inoltre risulta semplificata l'attività del gruppo di valutazione, le conseguenti interlocuzioni con i Servizi controllati anche in relazione ad eventuali misure correttive, da valorizzare eventualmente all'interno della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO nell'ottica del miglioramento continuo dei processi e dei procedimenti. L'introduzione di una modalità gestionale informatizzata ha consentito di avviare un percorso di semplificazione del processo di controllo successivo, il superamento delle criticità di rendicontazione interna all'ente e verso gli organi di controllo, che costituivano nel passato elementi di criticità dell'azione della RPCT in qualità di soggetto preposto al controllo medesimo. Tanto ha consentito di favorire il coordinamento tra le misure anticorruzione programmate nel PIAO e gli interventi correttivi derivanti dal controllo successivo di regolarità, contribuendo a semplificare l'attività di adeguamento dei singoli servizi sui due aspetti, che costituiva precedentemente uno dei motivi di criticità [Comune di Trento].

Come già suggerito nelle precedenti edizioni, l'Anac potrebbe rendere più efficace l'esame delle criticità riscontrate dai Rpct nello svolgimento della loro funzione, inserendo nel questionario anche un giudizio sintetico sia sul livello percepito (basso, medio, alto) sia sull'evoluzione rispetto all'anno precedente (peggiore, stabile, migliore). Ciò aiuterebbe non poco a circoscrivere i problemi di maggiore rilevanza.

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

La sezione 'Misure anticorruzione' del questionario, si compone di 45 domande suddivise in 15 paragrafi.

La risposta alle domande consiste in una 'X' da apporre in corrispondenza dell'opzione selezionata o un numero (se richiesto), mentre nella colonna a fianco è possibile inserire ulteriori informazioni a carattere esplicativo, spesso molto utili per interpretare correttamente la risposta⁴⁸.

Il questionario è lo stesso del 2022, ma rispetto ad anni precedenti prevede un minor numero di domande, semplificando da un lato il lavoro del rispondente (Rpct), ma al tempo stesso provocando per alcune sezioni una perdita informativa.

Nella sezione 12, relativa ai procedimenti disciplinari e penali, negli ultimi anni è stato eliminato il quesito riguardante le sanzioni relative a procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti, con indicazione del numero di licenziamenti, sospensioni dal servizio con privazione della retribuzione, multe, altro. Si tratta di una informazione che non può più essere rappresentata con il presente Rapporto.

⁴⁸ Lo spoglio dei quasi 5.000 questionari complessivamente analizzati per il periodo 2015-2024 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.

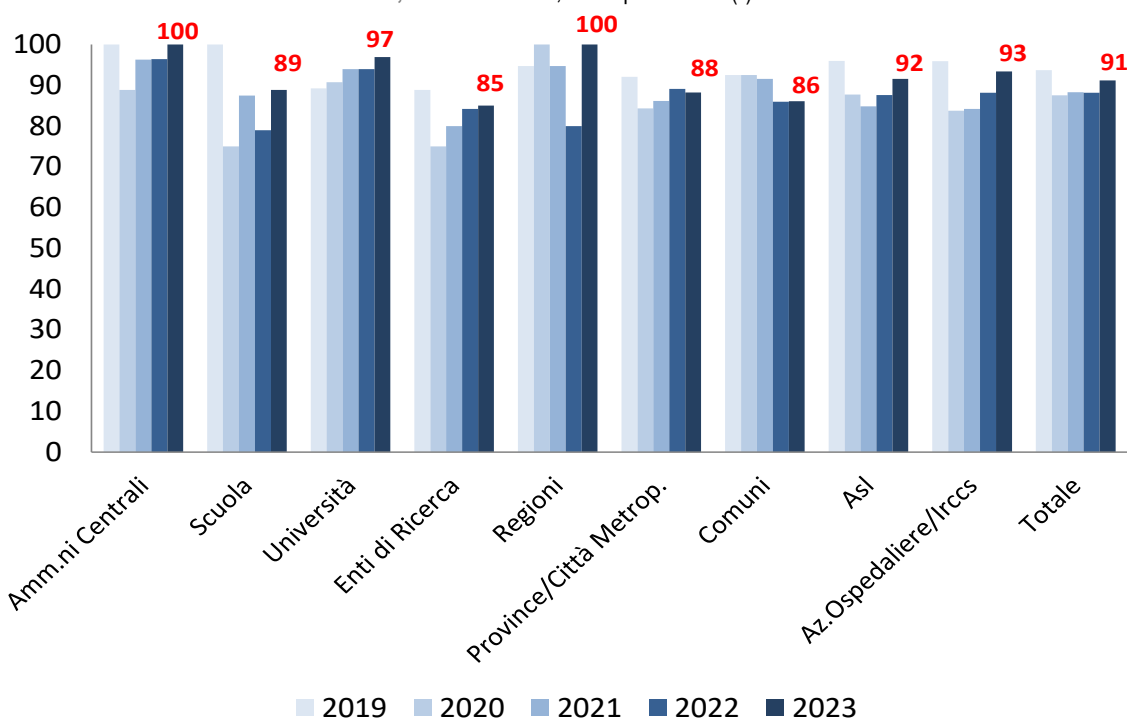
Gestione del rischio

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 e della trasparenza (Ptpct) o nel Piao è risultato crescente nel tempo fino al 2019 in quasi tutti i comparti.

Nel 2023, la verifica ha interessato il 91% delle amministrazioni (3 punti in più del 2022), con valori superiori alla media nelle Amministrazioni centrali e Regioni (100%).

Tra gli enti territoriali la percentuale è maggiore al Nord e al Centro (91%), con il Sud (88%) in ritardo.

FIGURA 3. AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CHE HANNO VERIFICATO LA SOSTENIBILITÀ DELLE MISURE PREVISTE DAL PTPCT PER COMPARTO, Anni 2019-2023, 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 (85%)⁴⁹ con un aumento di 1 punto rispetto al 2022. Tra i più 'virtuosi' gli Enti di Ricerca e le Province/Città metropolitane (95%), mentre in coda si trovano le Amministrazioni Centrali (61%) e le Scuole (67%). Il dato, che si conferma anno dopo anno, è abbastanza sorprendente se posto a confronto con la percezione comune che negli uffici pubblici il malaffare sia diffuso. Ciò potrebbe anche significare che il punto di osservazione del Rpct non sia sufficiente a mettere in evidenza quanto avviene

⁴⁹ In 42 casi (9%) l'assenza di eventi corruttivi non coincide con quanto riportato nella sezione relativa ai 'Procedimenti disciplinari e penali' (si veda oltre). Tale anomalia è particolarmente rilevante per le Regioni (29%) e le Scuole (17%). 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.

all'interno degli enti sotto il profilo della corruzione e quindi non dispone di un quadro completo per poter rispondere correttamente al quesito.

Tra gli enti territoriali risultano maggiormente privi di eventi corruttivi il Nord (93%), seguito da Centro (86%) e Sud (80%).

TAVOLA 6 – AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN CUI SI SONO VERIFICATI EVENTI CORRUTTIVI PER COMPARTO E AREA A RISCHIO DI CORRUZIONE - Anno 2023, valori percentuali

Aree a rischio corruzione	Amm.ni Centrali	Scuole	Univer-sità	Enti di ricerca	Regioni	Province/ Città Metrop.	Comuni	Asl	Az.Osped aliere /Ircs	Totale
Aree a rischio considerate prioritarie	4	17	3	0	0	1	2	2	5	3
Gestione fondi Pnrr e fondi strutturali	0	17	0	0	0	1	2	1	1	1
Acquisizione e progressione del personale	11	6	8	0	10	2	3	2	7	4
Affidamento di lavori, servizi e forniture	18	0	2	5	25	3	8	4	7	6
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	14	6	3	0	10	2	4	4	1	4
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	14	0	0	0	0	0	1	5	1	2
Affari legali e contenzioso	4	0	2	0	0	0	0	1	1	1
Incarichi e nomine	4	11	2	0	5	0	0	0	4	1
Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	14	11	2	0	5	0	2	1	1	2
Aree di rischio ulteriori	21	6	5	0	5	1	2	6	7	5
Non si sono verificati eventi corruttivi	61	67	83	95	70	95	87	84	86	85

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

Tra le aree a rischio⁵⁰ la frequenza di eventi corruttivi riguardanti il settore degli appalti fa registrare un modesto 6%, con valori superiori alla media per le Regioni (Friuli, Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna) e le Amministrazioni centrali (Interno, Istruzione, Difesa, Infrastrutture e trasporti).

Per l'acquisizione e progressione del personale (4%), assume un certo rilievo tra le Amministrazioni centrali (Interno, Difesa⁵¹ e Agenzia Dogane⁵²); le Regioni (Lombardia e Campania); le Università (Milano, Ca' Foscari, Bologna⁵³, [Firenze](#), Reggio Calabria⁵⁴) e Comuni (Aosta, Trento, Belluno, Livorno, Perugia, Napoli).

Tra le aree di rischio ulteriori (5%), una motivazione frequente è legata alla falsa attestazione di presenze dei dipendenti, alle attività di controlli, verifiche, ispezioni, sanzioni; tra le Asl e Aziende ospedaliere, l'attività di libera professione intramuraria, le liste di attesa, le sperimentazioni cliniche.

La mappatura delle aree prioritarie a rischio corruzione non è però completa, la minore copertura si registra per la gestione dei fondi Pnrr e dei fondi strutturali (60%) e per i processi collegati a obiettivi di performance (71%). Maggiormente sotto controllo sono i contratti pubblici (90%) e l'acquisizione e gestione del personale (85%).

⁵⁰ Nel questionario era possibile indicare anche più aree (risposta multipla).

⁵¹ Sono riportati 5 eventi per violazione degli articoli 318, 319, 319ter, 321, 322bis e 346bis del codice penale.

⁵² 2 casi, violazione degli articoli 323 e 479 c.p. in un caso, articoli 611 e 368 nell'altro.

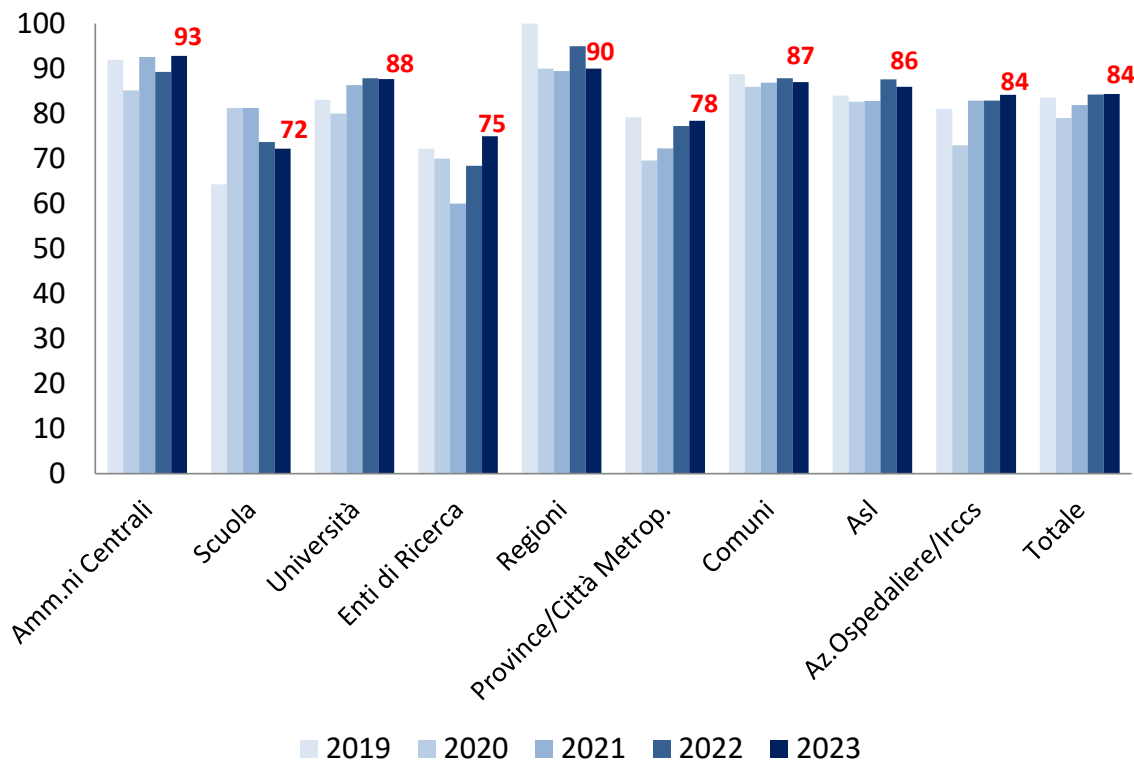
⁵³ 2 docenti hanno tentato di condizionare il buon andamento di una procedura concorsuale per la copertura di un posto di professore di ruolo (I fascia); la procedura a seguito dell'evento in via cautelare è stata annullata in autotutela.

⁵⁴ 16 casi per violazione degli articoli 318 e 323 c.p.

Misure ulteriori oltre a quelle obbligatorie

La percentuale di amministrazioni pubbliche che hanno attuato misure specifiche aggiuntive rispetto a quelle obbligatorie si è stabilizzata nel 2023 al 84%.

FIGURA 4 - AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CHE HANNO ATTUATO MISURE SPECIFICHE AGGIUNTIVE PER COMPARTO, Anni 2019-2023, valori percentuali (*)



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

Il livello massimo si è registrato tra le Amministrazioni centrali (93%) e le Regioni (90%), mentre molto al di sotto della media risultano le Scuole (72%) e gli Enti di Ricerca (75%).

In ritardo il Sud (79%, un punto in meno del 2022), rispetto al Nord (87%) e al Centro (88%).

Il dettaglio delle misure specifiche messe in atto dalle amministrazioni, introdotto con il questionario 2018, non è più presente, non consentendo, quindi di approfondire ulteriormente le misure adottate.

Trasparenza

Le pubbliche amministrazioni sono tenute a pubblicare sul proprio sito internet, in una apposita sezione denominata 'Amministrazione Trasparente' accessibile dalla *home page*, tutti i contenuti previsti dal dlgs 33/2013, seguendo una griglia definita⁵⁵. Le apposite linee guida emanate dall'Anac indicano più specificamente i contenuti e la periodicità di aggiornamento. Ai contenuti obbligatori si aggiungono, poi, quelli ulteriori che i singoli enti intendono diffondere per affermare il principio della trasparenza.

Nel 2017, con l'entrata in vigore del Dlgs 97/2016, è stato introdotto l'accesso civico 'generalizzato' (il cosiddetto Freedom of Information Act o Foia)⁵⁶ per ottenere l'esibizione di dati e documenti posseduti dalle amministrazioni, che è andato ad affiancarsi al preesistente accesso civico 'semplice', riguardante la richiesta di pubblicazione dei contenuti obbligatori.

L'Anac⁵⁷ e il Dipartimento della Funzione Pubblica⁵⁸, con due distinti provvedimenti, hanno richiesto alle Amministrazioni di pubblicare un Registro degli accessi, contenente l'elenco delle richieste ricevute e il relativo esito, distinguendo tra l'accesso agli atti ex Legge 241/1990 e l'accesso civico semplice e generalizzato.

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

La gestione dei contenuti da pubblicare in 'Amministrazione trasparente' rappresenta un onere non indifferente per gli enti pubblici, anche in considerazione del fatto che, a seconda della competenza, le informazioni sono detenute da uffici diversi e talvolta decentrati. È questo il caso degli Uffici scolastici regionali, ma anche dei Comuni di grandi dimensioni suddivisi in circoscrizioni, delle Asl cui afferiscono più presidi sanitari dislocati in località diverse o, come nel caso del Consiglio Nazionale delle Ricerche (Cnr), di enti di rilevanza nazionale con Istituti dotati di autonomia gestionale e sparsi su tutto il territorio nazionale.

Per adempiere agli obblighi previsti, solo il 76% degli enti ha informatizzato alla fine del 2023 il flusso che alimenta la sezione 'Amministrazione trasparente', un valore in ripresa di 4 punti rispetto al 2022⁵⁹.

⁵⁵ La stessa Relazione annuale sull'attività di prevenzione della corruzione a cura del Rpct, su cui si basano le elaborazioni condotte dall'Osservatorio sulla corruzione nella PA, è rintracciabile nella sezione 'Altri contenuti' → 'Prevenzione della corruzione' di 'Amministrazione trasparente'.

⁵⁶ "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).

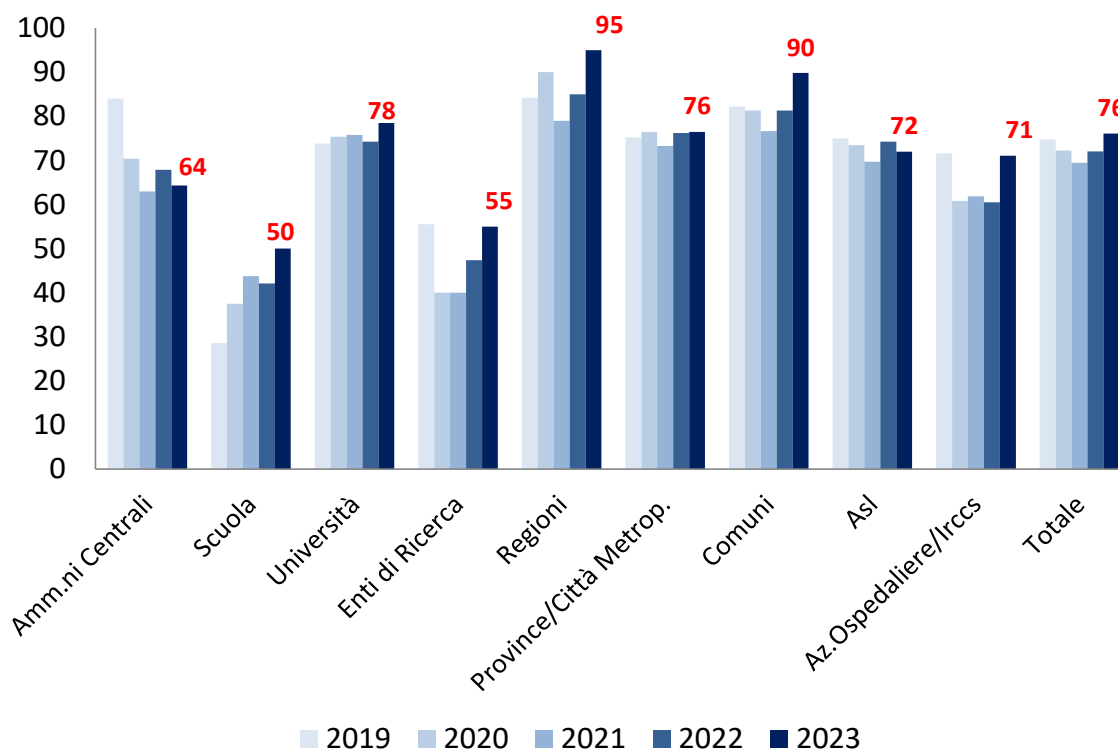
⁵⁷ Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato ([Determinazione Anac n. 1309 del 28 dicembre 2016](#)).

⁵⁸ [Circolare n. 2/2017](#) del Ministero per la semplificazione amministrativa e la pubblica amministrazione relativa all'attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato

⁵⁹ Alcuni enti passano da una risposta affermativa negli anni precedenti a una negativa nel 2023 o viceversa. Tale circostanza potrebbe far ritenere che il quesito andrebbe formulato in maniera più precisa.

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

Anni 2019-2023, valori percentuali (*)



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

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.

La percentuale più alta di informatizzazione dei flussi si registra nelle Regioni (95%) e nei Comuni (90%).

Nel comparto Scuola (50%), esistono oggettive difficoltà a informatizzare il flusso dei singoli istituti di una intera regione o provincia autonoma, mentre appare ingiustificato il forte ritardo degli enti pubblici di ricerca (55%).

L'informatizzazione dei flussi è maggiore al Centro (83%) rispetto al Nord (81%) e al Sud (74%).

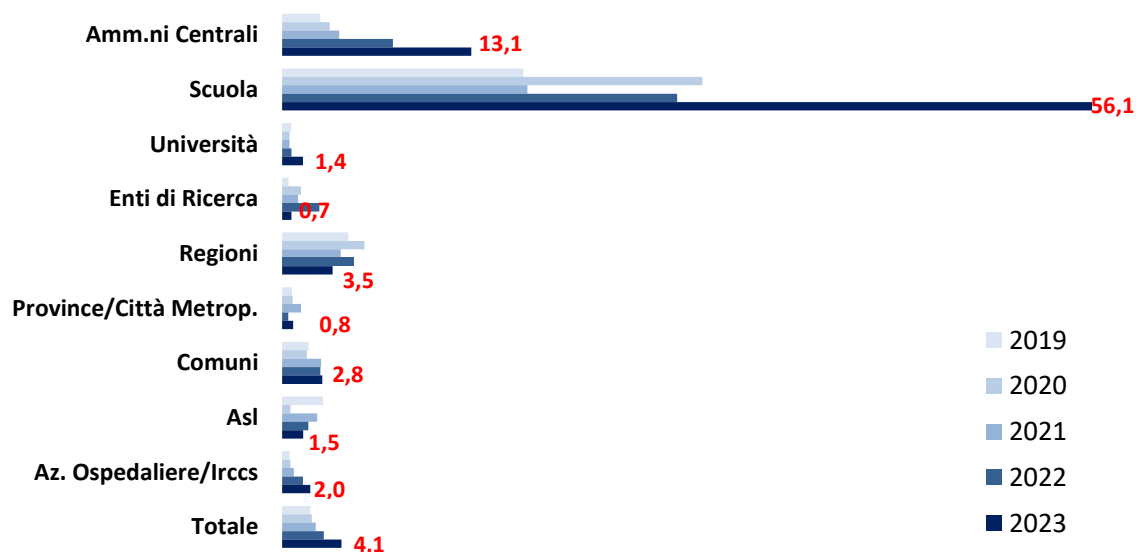
Ogni ente pubblico ha ricevuto nel 2023 mediamente 4,1 accessi civici semplici per chiedere la pubblicazione in 'Amministrazione trasparente' di contenuti che erano stati omessi⁶⁰, il valore più alto della serie storica (erano 2,9 nel 2022).

Alcune Amministrazioni si limitano a dichiarare di averne ricevute, senza specificare il numero, causando in tal modo una imprecisione al ribasso sulla reale consistenza del fenomeno⁶¹.

⁶⁰ Non tutte le richieste pervenute erano strettamente classificabili come accessi civici e non tutte hanno dato luogo ad una integrazione delle informazioni pubblicate.

⁶¹ Nella Asl di L'Aquila, ad esempio, a seguito di un attacco hacker ai sistemi informativi aziendali, si è tornati per un periodo a una gestione cartacea della documentazione, che ha impedito al Rpct di fornire i riscontri numerici richiesti.

FIGURA 6 - NUMERO MEDIO DI ACCESSI CIVICI 'SEMPLICI' PER COMPARTO, Anni 2019-2023



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il maggior numero di accessi civici semplici è stato inoltrato nelle Scuole (56), con 281 richieste pervenute in Piemonte, 138 in Lombardia, 135 in Sicilia e 116 in Sardegna. È da ritenere che le richieste non siano state in prevalenza inviate all'Ufficio scolastico regionale, ma ai singoli istituti scolastici, ognuno dei quali ha il proprio sito internet con la sezione Amministrazione trasparente.

Sono 13,1 le richieste mediamente pervenute alle Amministrazioni centrali, con 250 al Ministero dell'Istruzione⁶², 31 all'ambiente e sicurezza energetica e 23 alle Infrastrutture e trasporti.

Nel comparto Regioni (3,5) sono ripartite, mentre tra i Comuni (2,8) si evidenziano Bergamo (49) e La Spezia (28). Tra le Aziende ospedaliere/Irccs (2) se ne contano 60 al Civico di Palermo e 33 all'Asst di Garbagnate Milanese; mentre nelle Asl (1,5) ne sono pervenute 71 a Napoli 2.

Tra gli enti territoriali si registrano 2,3 richieste al Sud, 1,8 al Centro e 1,5 al Nord.

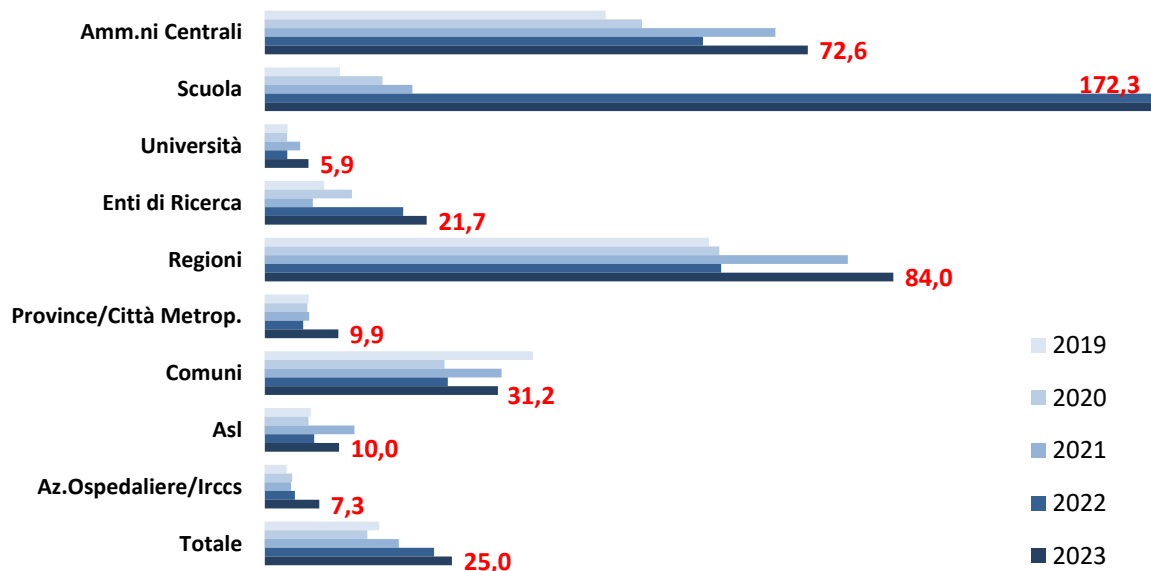
Con l'entrata in vigore del Dlgs 97/2016, ogni cittadino può accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle Pubbliche amministrazioni, ulteriori a quelli che devono essere obbligatoriamente pubblicati nella pagina 'Amministrazione trasparente'. Si tratta del cosiddetto accesso civico generalizzato, ispirato 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 pubblico⁶³. Lo

⁶² La consultazione del registro degli accessi fa sorgere alcune perplessità sulla correttezza del dato riportato nella Relazione del Rpct. In molti casi è stato etichettato come 'accesso civico semplice' (ex art. 5 del D.Lgs. 33/2013) un 'accesso agli atti', che è invece disciplinato dalla legge 241/1990 ed ha una diversa natura.

⁶³ 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

strumento è ormai al sesto anno di utilizzo, ma ancora poco conosciuto⁶⁴. Sarebbe opportuno che, almeno per le richieste più frequenti, le amministrazioni pubblicino il documento o il dato sul proprio sito internet, come suggerito anche da Anac⁶⁵.

FIGURA 7 - NUMERO MEDIO DI ACCESSI CIVICI 'GENERALIZZATI' PER COMPARTO
Anni 2019-2023



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nel 2023, ogni ente ha ricevuto in media 25 richieste, 2,4 in più rispetto al 2022, nonostante la diminuzione registrata nelle Scuole, con tutti gli altri comparti in crescita. Anche per l'accesso civico generalizzato valgono le stesse considerazioni svolte per quello semplice, in ordine al fatto che alcune Amministrazioni non indicano il numero di richieste ricevute.

Nelle Scuole si è passati da 240 richieste del 2022 a 172 nel 2023⁶⁶, con 791 in Sicilia e 633 in Lombardia.

Un numero rilevante di richieste è pervenuto nel 2023 alle Regioni (84) e, in particolar modo, in Sicilia (353)⁶⁷, Toscana (282) e Sardegna (178).

Le Amministrazioni centrali ne hanno ricevute mediamente 72,6, con 338 al Ministero dell'Interno; 225 a quello della Cultura; 201 la Presidenza del Consiglio e 174 l'Istruzione.

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.

⁶⁴ 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.

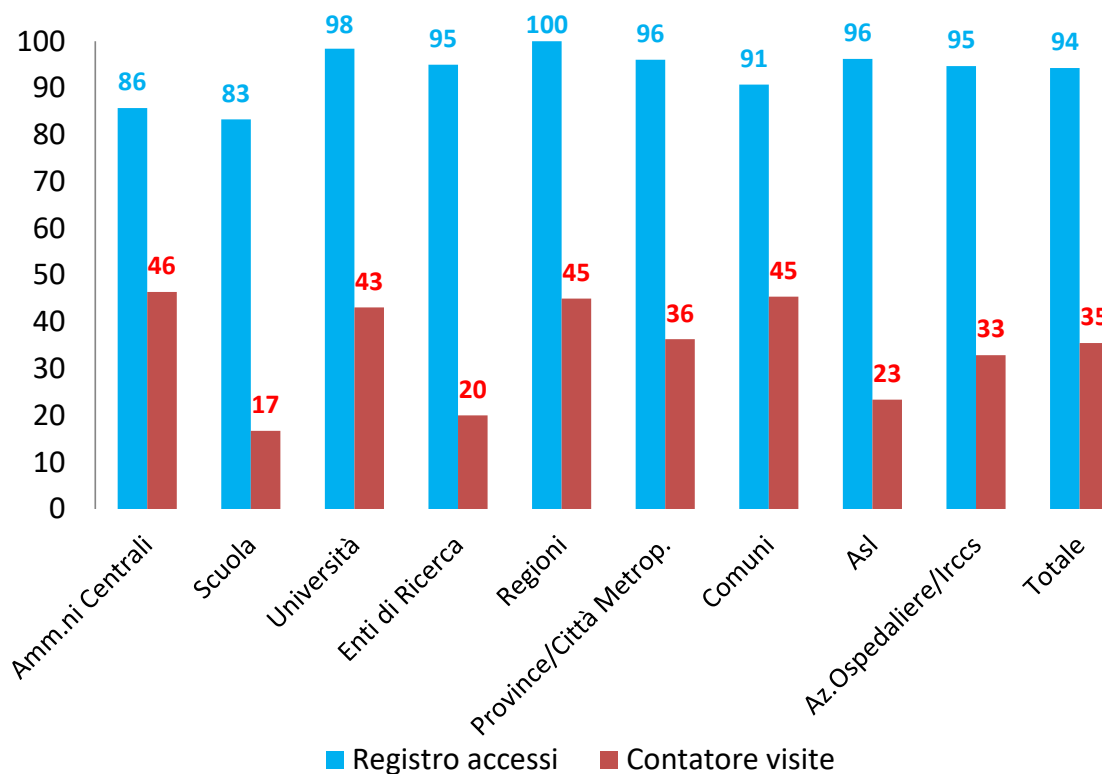
⁶⁵ Una misura del grado di trasparenza è la pubblicazione di almeno la metà dei dati per i quali è stato consentito l'accesso civico generalizzato (Pna 2022).

⁶⁶ Le richieste riguardano in prevalenza la didattica; l'amministrazione; i contratti; gli acquisti; le graduatorie d'istituto; la contabilità.

⁶⁷ Non è semplice individuare l'oggetto delle richieste in quanto l'Ente ha istituito un registro degli accessi per ciascuno dei 56 uffici di cui oggi si compone, compilati in maniera difforme e alcuni dei quali non consultabili.

Tra i Comuni (31,2) se ne contano 1.054 a Catania⁶⁸, 709 a Roma, 149 a Enna, 135 a Napoli e 132 a Milano; la casistica degli argomenti è ampia, ma molte richieste riguardano le concessioni edilizie e la certificazione di abitabilità, l'edilizia residenziale sociale, l'occupazione di suolo pubblico.

FIGURA 8 – REGISTRO DEGLI ACCESSI E CONTATORE DELLE VISITE DEL SITO INTERNET PER COMPARTO Anno 2023 (valori percentuali)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nel 2023 il 94% delle amministrazioni dichiara di aver istituito il Registro degli accessi civici (semplice o generalizzato) e documentali⁶⁹, in aumento di 4 punti rispetto all'anno precedente.

Si deve rilevare che, in diversi casi, il Registro non è consultabile dalla pagina 'Accesso civico' di 'Amministrazione trasparente', non ha un formato standard e possono mancare le informazioni relative alla tipologia di accesso o all'esito della richiesta, non soddisfacendo le [Indicazioni operative per l'implementazione del registro degli accessi Foia](#), emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica⁷⁰.

⁶⁸ I settori più interessati dalle richieste di accesso generalizzato sono: Direzione Affari Istituzionali, Direzione Urbanistica e Gestione del Territorio, Direzione Politiche per l'Ambiente.

⁶⁹ Secondo quanto indicato nella Circolare n.2/2019 del Dipartimento della Funzione Pubblica Il registro dovrebbe contenere l'elenco delle richieste e il relativo esito, essere pubblico e perseguire una pluralità di scopi: semplificare la gestione delle richieste e le connesse attività istruttorie; favorire l'armonizzazione delle decisioni su richieste di accesso identiche o simili; agevolare i cittadini nella consultazione delle richieste già presentate; monitorare l'andamento delle richieste di accesso e la trattazione delle stesse.

⁷⁰ 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

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, anche se manca all'appello il [Ministero dell'Interno](#), con la 'pagina in costruzione' da diversi anni. Non altrettanto positivo è il giudizio sulla fruibilità dei contenuti. L'assenza di un formato standard e l'impossibilità di effettuare ricerche tematiche espone le amministrazioni al rischio di ricevere e gestire una pluralità di richieste di accesso identiche. Ben più efficace sarebbe per un utente poter disporre di un catalogo ordinato delle richieste già effettuate con un link diretto alla documentazione resa disponibile, evitando in tal modo che su uno stesso argomento a carattere generale, pervengano molteplici richieste da parte di cittadini diversi.

Il contatore di 'visite' alla sezione 'Amministrazione trasparente' del sito internet, è presente nel 35% degli enti, invariato rispetto al 2022.

Il motivo del calo è da ricercarsi nel fatto che il 16 maggio 2022, un gruppo di "hacker etici" ha inviato una diffida scritta a molte amministrazioni (soprattutto Comuni), nella quale veniva riferita la presunta violazione del GDPR (codice per la protezione dei dati personali) dovuta all'utilizzo, per il conteggio delle visite sul sito web istituzionale, dello strumento software Google Analytics, non conforme alle prescrizioni Agid⁷¹. Molti enti hanno preferito disattivare in via precauzionale il contatore e predisporre la transizione alla piattaforma nazionale [Web Analytics Italia](#).

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 1,6 milioni⁷², per un totale complessivo di 37 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 reportistica⁷³.

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

controinteressati o di terzi, che incidentalmente possono anche essere contenute anche nell'oggetto della richiesta di accesso.

⁷¹ La contestazione è relativa a un presunto trasferimento transfrontaliero di dati personali.

⁷² Si tratta dell'ufficio scolastico regionale della Sicilia che nel 2022 certificava addirittura 15 milioni di visite.

⁷³ In alcuni casi, potrebbe essere stato riportato il valore totale del contatore da quando è stato realizzato e non il numero di visite nell'anno solare.

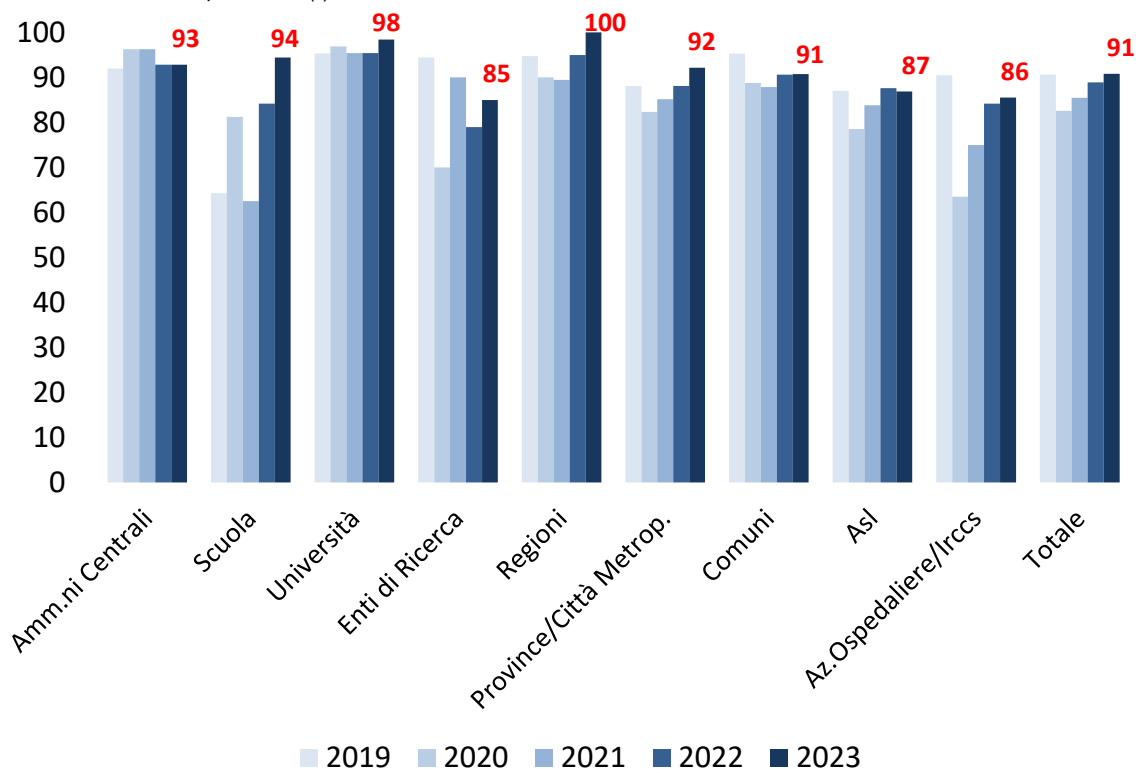
Formazione del personale

La maggior parte delle amministrazioni pubbliche (91%) ha erogato formazione in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione al proprio personale, in aumento rispetto al 2022 (89%), tornando al livello prepandemico del 2019. Nei casi di mancata effettuazione, la motivazione prevalente è la scarsità di risorse economiche da dedicare a tale attività.

Il valore più basso è quello degli enti di ricerca (85%), mentre le Scuole (94%) hanno recuperato il gap degli anni precedenti, nonostante si tratti di realtà assai frammentate. In recupero anche le Province/Città metropolitane e le Aziende ospedaliere/Irccs, mentre la copertura è totale tra le Regioni ed elevata nelle Università (98%).

Si continuano a registrare differenze territoriali, con il 94% al Centro, il 91% al Nord e solo l'85% al Sud.

FIGURA 9 – FORMAZIONE SPECIFICA SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE PER COMPARTO
Anni 2019-2023, valori percentuali(*)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

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

La Scuola nazionale dell'amministrazione (già Scuola superiore della pubblica amministrazione) è il soggetto individuato dalla Legge 190/2012 (art. 1, comma 11) per erogare formazione ai dipendenti pubblici che operano nei settori in cui il rischio di corruzione è più elevato. Solo l'12% degli enti ha, però, ricevuto nel 2023 attività formative dalla Sna (con il 75% delle Amministrazioni centrali), mentre gli altri hanno operato – o sono stati indotti ad operare – scelte di altro tipo.

Il 43% ha optato per la formazione *in house*⁷⁴ che non dovrebbe comportare costi vivi per l'amministrazione, mentre 301 enti (più della metà) si sono rivolti a soggetti privati⁷⁵, sostenendone il relativo costo⁷⁶. L'80% delle Università ha fatto ricorso a docenti esterni, nonostante la quasi certa presenza di professionalità interne in grado di svolgere l'attività formativa. Anche il ricorso a docenti universitari (18%) o altri soggetti pubblici (30%), non esclude oneri finanziari per l'ente. Tra le altre modalità di formazione (20%) rientrano anche i *webinar*.

TAVOLA 7 – FORMAZIONE IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE PER TIPOLOGIA DI SOGGETTO EROGANTE - Anno 2023, valori percentuali(*)

Soggetti che erogano formazione	Amm.ni Centrali	Scuole	Univer-sità	Enti di ricerca	Regioni	Province/ Città Metrop.		Asl	Az.Osped aliere /Ircs	Totale
Scuola Nazionale dell'Amministrazione	75	56	18	45	10	1	5	4	4	12
Università	21	11	48	25	20	19	14	14	4	18
Altro soggetto pubblico (specificare quali)	21	33	40	20	55	33	38	23	12	30
Soggetto privato (specificare quali)	32	17	80	50	50	66	64	43	46	55
Formazione in house	46	72	57	30	65	37	40	41	38	43
Altro (specificare quali)	21	17	11	0	20	20	17	30	25	20

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

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

Per fare un esempio, nella provincia di Brescia si sarebbero avvicinati 15 soggetti privati (sempre meglio dei 26 del 2021) oltre a università, soggetti pubblici e in house, per erogare formazione in tema di prevenzione della corruzione a meno di 500 dipendenti.

La pluralità di soggetti e di argomenti che possono essere affrontati in un corso di formazione sulla prevenzione della corruzione, non offre garanzie sui risultati ottenuti, mentre sarebbe opportuno standardizzare i contenuti.

E' ormai operativa da diverso tempo la piattaforma di formazione Syllabus del Ministero della Funzione Pubblica, dedicata al capitale umano della PA e, in collaborazione con Ifel è stato sviluppato un [percorso formativo dedicato alla prevenzione della corruzione](#), che però – a giudicare dai numeri – appare ancora scarsamente utilizzato, soprattutto dagli enti che non effettuano formazione per mancanza di risorse finanziarie. Il questionario Rpct dovrebbe più specificamente monitorare l'adesione a Syllabus.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ 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 personale⁷⁷ 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*”⁷⁸.

La sezione anticorruzione del Piao o il Ptpct individuano i criteri per l’effettuazione della rotazione del personale.

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

Le indicazioni che emergono dalle risposte sono, pertanto, soggette ad un margine di imprecisione, che deriva essenzialmente da una non corretta interpretazione del quesito, che andrebbe pertanto riformulato.

Va anche ricordato che a partire dal 2020, a causa dell’emergenza sanitaria, sono state sperimentate nuove forme di organizzazione del lavoro, tra cui il lavoro agile, che hanno sicuramente influito sulla mancata effettuazione della rotazione come misura di prevenzione della corruzione.

L’80% degli enti non ha effettuato alcuna rotazione di incarico in funzione anticorruzione (in aumento di 8 punti sul 2022, un dato alquanto allarmante), 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 2017⁷⁹, laddove per motivi organizzativi o per dimensione dell’ente, la rotazione degli incarichi non è possibile.

Nel 2023, la rotazione dell’incarico per scongiurare il verificarsi di eventi corruttivi conseguenti all’eccessiva permanenza presso lo stesso ufficio, ha interessato solo

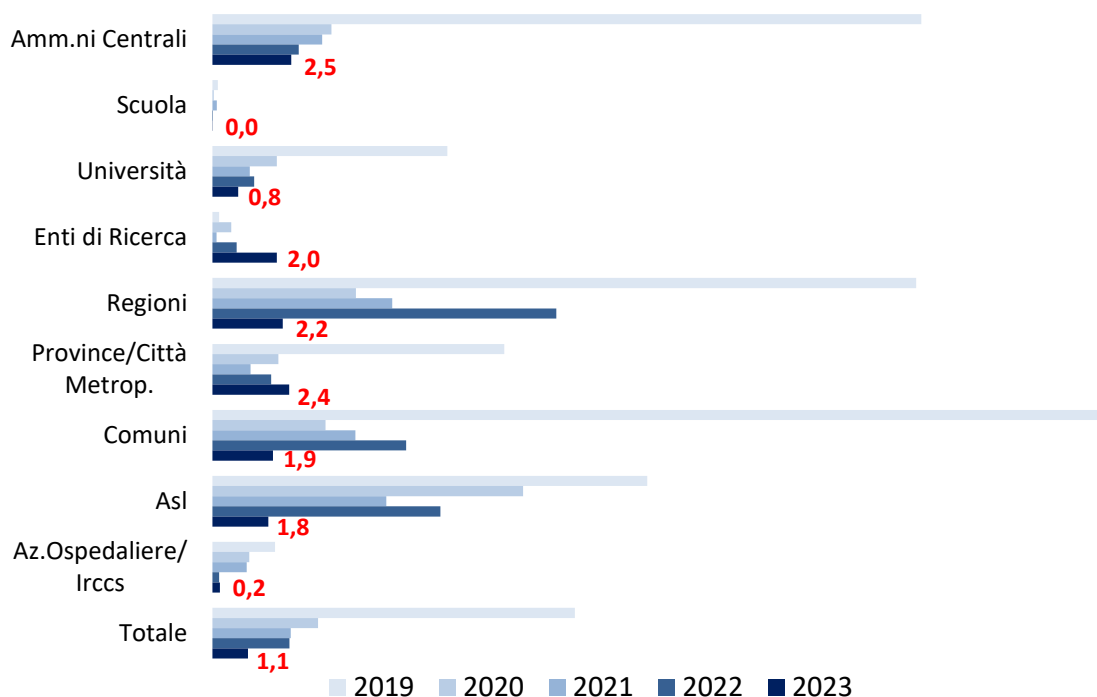
⁷⁷ Nella Relazione annuale 2022, l’Anac ha evidenziato alcune carenze nell’applicazione di tale misura di prevenzione: “*sebbene la rotazione sia correttamente regolamentata da parte dell’amministrazione di riferimento, non sempre ne viene data concreta attuazione né viene riportata nel PTPCT una adeguata programmazione su base pluriennale, che tra l’altro, consentirebbe di tenere conto dei vincoli oggettivi propri dell’amministrazione, caratterizzata da una visione generale e complessiva per rendere trasparente il processo di rotazione, né, infine, sono stabiliti i nessi con le altre misure*”.

⁷⁸ 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](#)).

⁷⁹ “*Ove non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l’isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza “interna” delle attività o ancora l’articolazione delle competenze, c.d. ‘segregazione delle funzioni’” (PNA 2017, pag. 26).*

1,1 dipendenti ogni mille⁸⁰, meno della metà del 2022 (2,4), ai livelli minimi dal 2014.

FIGURA 10 – ROTAZIONE DEL PERSONALE EFFETTUATA COME MISURA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, Anni 2019-2023, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

La maggiore riduzione si è avuta nelle Regioni (da 10,8 a 2,2 per mille), nelle Aziende sanitarie locali (da 7,2 a 1,8 per mille) e nei Comuni (da 6,1 a 1,9 per mille).

Un calo continua a registrarsi tra le Amministrazioni centrali (2,5 per mille rispetto a oltre il 20% fino al 2019⁸¹), con diverse di esse che non hanno effettuato alcuna rotazione di incarichi: i Ministeri dell'economia e delle finanze; lavoro e politiche sociali; ambiente e sicurezza energetica; agricoltura; istruzione; università e ricerca; turismo e diverse autorità e agenzie.

I valori più bassi sono nelle Aziende Ospedaliere/Irccs, nelle Università e negli Enti di ricerca, comparti in cui l'assenza di rotazioni del personale è preoccupante.

Un caso a parte è rappresentato dalla Scuola, dove la misura è difficilmente riscontrabile nei piani anticorruzione, in quanto regolata sia dai contratti collettivi (nazionale e integrativo), sia da ordinanze e circolari del Miur, che prevedono una rotazione di incarichi della dirigenza scolastica.

⁸⁰ Il dato è sicuramente più alto, considerando che alcune non indicano il numero di rotazioni effettuate.

⁸¹ Il dato fino al 2019 era condizionato da un elevato numero di rotazioni dichiarato dall'Inps.

Inconferibilità per incarichi dirigenziali dlgs 39/2013

Il dlgs 8 aprile 2013, n.39 prevede la preclusione, permanente o temporanea, a conferire incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale; a coloro che abbiano svolto nei due anni precedenti incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi; a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico. Le situazioni di inconferibilità variano a seconda dell'incarico e della tipologia di amministrazione pubblica⁸².

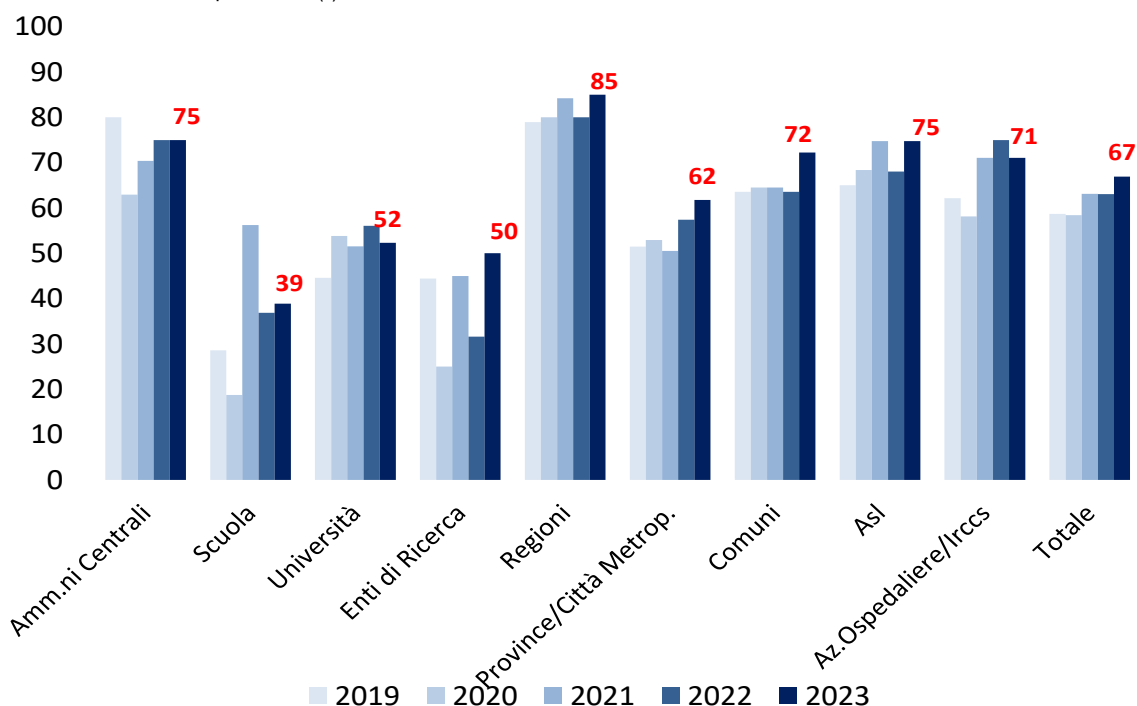
Gli interessati, all'atto dell'assunzione dell'incarico, devono rilasciare una dichiarazione in cui attestano che non sussistono cause di inconferibilità, la cui veridicità va verificata – sistematicamente o a campione – dall'Amministrazione che conferisce l'incarico dirigenziale.

Le verifiche sono cresciute nel tempo, ma nel 2023 riguardano ancora solo i due terzi degli enti monitorati (67%). La percentuale è bassa nelle Scuole (39%), in cui è presente, in genere, un unico dirigente per ciascun Istituto; Enti pubblici di ricerca (50%); Università (52%).

Per quanto riguarda gli enti territoriali, l'adempimento è maggiore al Centro (74%) rispetto al Nord (71%) e al Sud (68%).

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

Anni 2019-2023, valori percentuali(*)



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

⁸² A gennaio 2023, l'Anac ha pubblicato un [manuale pratico](#), ricavato dalle disposizioni in materia esistenti, volto a guidare le amministrazioni nell'applicazione della complessa disciplina prevista dal d.lgs. 39/2013.

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.

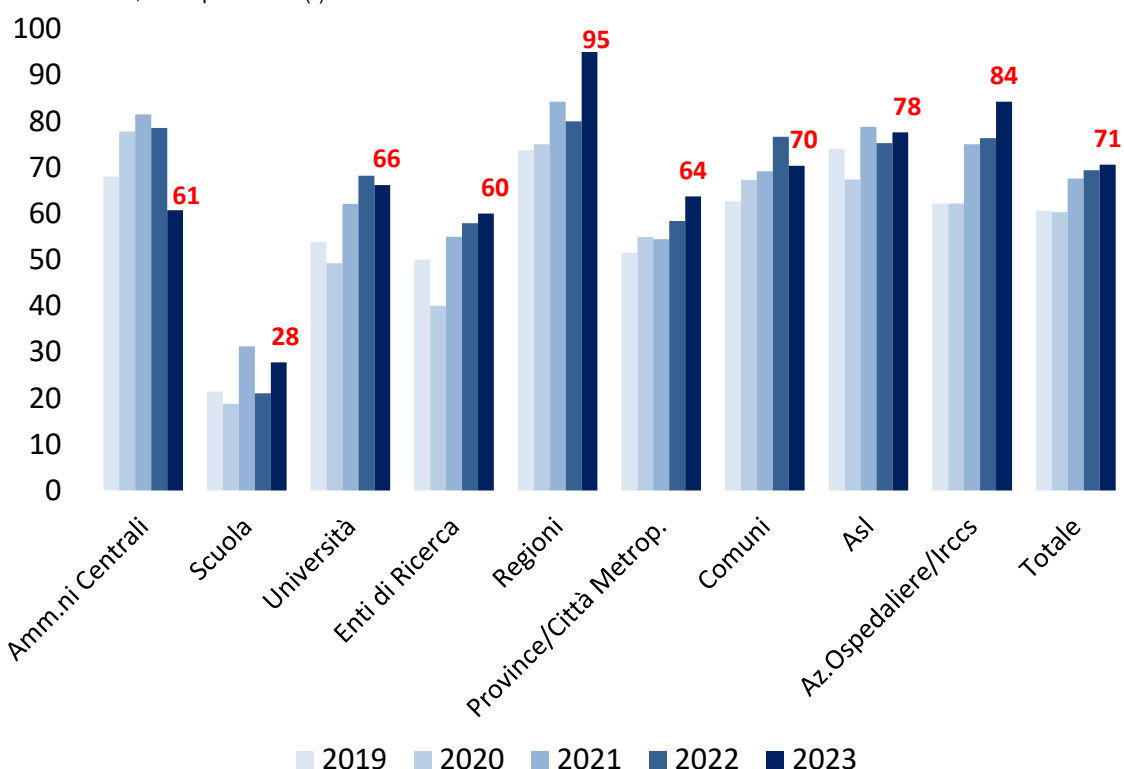
Prima di assumere un incarico dirigenziale, l'interessato deve rilasciare una dichiarazione di insussistenza di cause di incompatibilità. Spetta, però, all'Amministrazione verificare l'effettiva assenza di incarichi tra loro non compatibili.

La verifica di situazioni di incompatibilità per i titolari di incarichi dirigenziali è effettuata dal 71% degli Enti, in aumento rispetto agli anni precedenti, con valori superiori per le Regioni (95%) e le Aziende ospedaliere (84%), mentre le Amministrazioni centrali scendono al (61%). Il valore più basso è nelle Scuole (28%).

Per quanto riguarda gli enti territoriali, l'adempimento è maggiore al Nord (76%) e al Sud (74%), rispetto al Centro (71%).

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

Anni 2019-2023, valori percentuali(*)



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

Conferimento e autorizzazione incarichi ai dipendenti

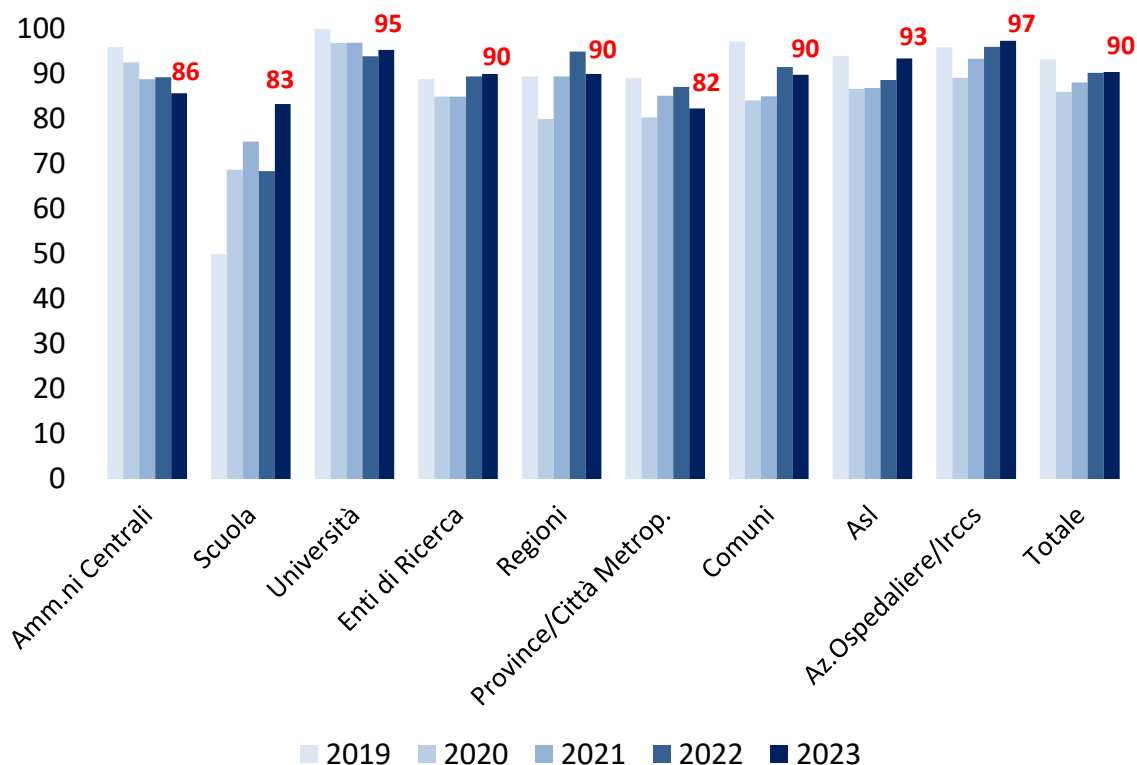
I dipendenti pubblici possono svolgere alcune attività extraistituzionali, al di fuori dei casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto di interessi (anche potenziale), che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente (articolo 53 del [decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#)).

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

Prima di rilasciare l'autorizzazione a svolgere un incarico esterno, l'Amministrazione deve verificare l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi.

Una procedura è stata adottata nella maggior parte degli Enti monitorati (90%), con un valore più alto per le Aziende Ospedaliere/Irccs, Università e Asl; non si registrano significative differenze territoriali. A partire dal 2020, a causa dell'emergenza sanitaria, è stato conferito un minor di incarichi e questo spiegherebbe la flessione rispetto al 2019 (93%).

FIGURA 13 – ADOZIONE DI UNA PROCEDURA PER IL RILASCIO AI DIPENDENTI DELLE AUTORIZZAZIONI PER LO SVOLGIMENTO DI INCARICHI PER COMPARTO - Anni 2019-2023, valori percentuali(*)



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

Tutela del dipendente pubblico che segnala gli illeciti (whistleblowing)

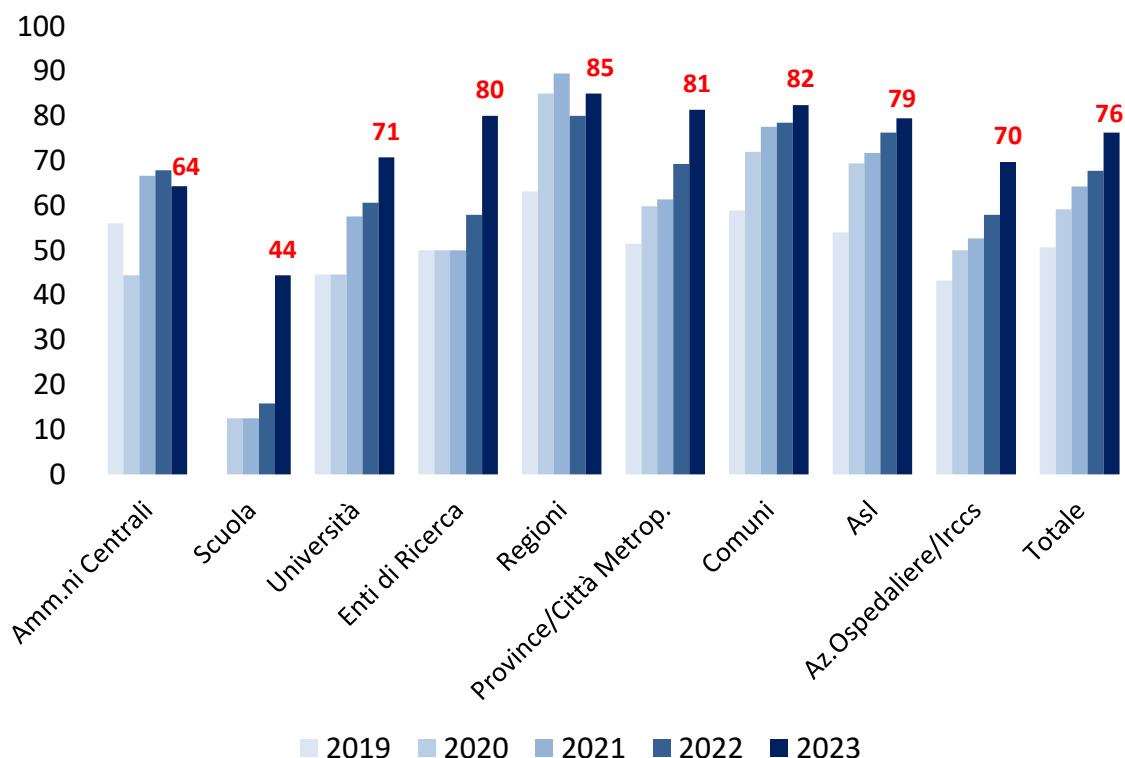
Una delle forme di prevenzione della corruzione è la raccolta delle segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti. La misura diviene efficace solo se si riesce a garantire l'anonimato del denunciante⁸³, che altrimenti sarebbe a rischio di ritorsioni di varia natura sul luogo di lavoro.

Con il [decreto legislativo n. 23 del 10 marzo 2024](#) è stata finalmente recepita la [direttiva UE n. 1937 del 23 ottobre 2019](#) riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione. A luglio 2024 l'Anac ha emanato le Linee Guida⁸⁴ contenenti i principi e i criteri direttivi in materia di tutela degli autori di segnalazioni delle violazioni di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un contesto lavorativo pubblico o privato, nonché le procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne.

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.

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

Anni 2019-2023, valori percentuali(*)



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

⁸³ 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.

⁸⁴ [Delibera n. 311 del 12 luglio 2023](#).

Le segnalazioni di illeciti dovrebbero essere effettuate mediante un sistema informativo dedicato che tuteli l'anonimato del denunciante, ma continuano a sussistere altre modalità improprie.

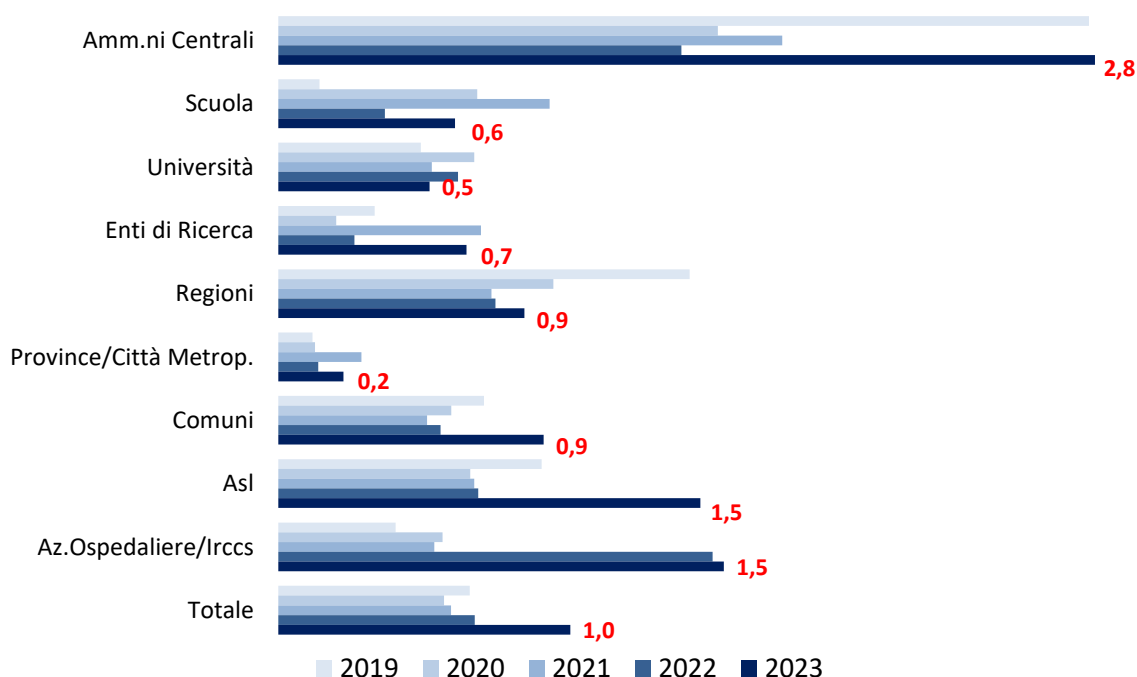
Un sistema informativo dedicato con garanzia di anonimato per la segnalazione di illeciti è stato attivato nel 76% degli enti monitorati (era il 68% lo scorso anno). L'incremento registrato negli ultimi anni ha beneficiato del software [Openwhistleblowing](#) reso disponibile per il riuso dall'Anac, così come dell'analogha piattaforma di [Transparency International](#).

Il risultato migliore si rileva tra le Regioni (85%) e i Comuni capoluogo di provincia (82%). Meno della metà degli uffici scolastici regionali 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.

Il 76% degli enti monitorati non ha ricevuto nel 2023 alcuna segnalazione da parte dei propri dipendenti, in calo di cinque punti rispetto allo scorso anno. L'assenza di denunce è maggiore nelle Province/Città metropolitane (92%) e negli enti di ricerca (80%).

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 non va oltre il 12% laddove tale tutela non sussiste. Si conferma, quindi, che la mancanza di protezione della riservatezza del denunciante rappresenta un disincentivo per il potenziale *whistleblower*.

FIGURA 15 – NUMERO MEDIO DI SEGNALAZIONI DI ILLECITI EFFETTUATE DA DIPENDENTI PUBBLICI PER COMPARTO - Anni 2019-2023



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il numero di segnalazioni di illeciti effettuate nel 2023 dai dipendenti pubblici è stato

di 549 (in media una per Amministrazione monitorata), in aumento rispetto al valore registrato l'anno precedente (362).

Nonostante il miglioramento, gli effetti della Legge 179/2017 che rafforza le tutele per i whistleblower, restano alquanto deludenti. Evidentemente, i segnalanti continuano a temere ritorsioni sul luogo di lavoro e preferiscono tacere o rivolgersi direttamente all'Anac, presso cui le segnalazioni risultano, invece, in aumento⁸⁵.

Sono 156 le segnalazioni nelle Asl (come lo scorso anno)⁸⁶; 117 nelle Aziende ospedaliere/Irccs (come lo scorso anno) di cui 82 nella sola Asst dei Sette laghi di Varese⁸⁷; 99 nei Comuni con 47 a Milano e solo 10 a Roma; 79 le segnalazioni nelle Amministrazioni centrali, di cui 29 all'Agenzia delle Entrate, 13 al Ministero della Giustizia e 12 alla Cultura e 34 le segnalazioni nelle Università. Il 58% delle segnalazioni proviene dal Nord, il 28% dal Sud e il 14% dal Centro.

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

Al ruolo del Rpct aziendale nel promuovere lo strumento delle segnalazioni è stata dedicata la [giornata annuale 2023](#) per i responsabili anticorruzione organizzata dall'Anac.

⁸⁵ L'Anac ha attivato una [piattaforma informatica](#) che raccoglie le segnalazioni dei dipendenti pubblici su illeciti o irregolarità di interesse generale (e non di interesse individuale), di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro oppure per la comunicazione di misure ritorsive subite a seguito di segnalazioni. Nel 2023 sono pervenute all'Anac 1.035 segnalazioni, di cui 786 relative a presunti illeciti (più della metà archiviate per improcedibilità), successive all'entrata in vigore della nuova normativa (15 luglio 2023), e, tra queste 465 provenienti dal settore pubblico e 321 dal privato: *“Come per gli anni precedenti, le violazioni hanno riguardato principalmente l'ambito degli appalti pubblici, quello delle procedure concorsuali, la gestione delle risorse pubbliche, la mancata attuazione della disciplina anticorruzione, nonché numerosi casi di maladministration, talvolta anche con ricadute penali”*. (Relazione annuale Anac 2024, pag. 132).

⁸⁶ Alla Asl di Imperia sono pervenute 23 segnalazioni, di cui 7 ancora in corso di valutazione; 11 alla Asl di Latina e altrettante a quella di Bari.

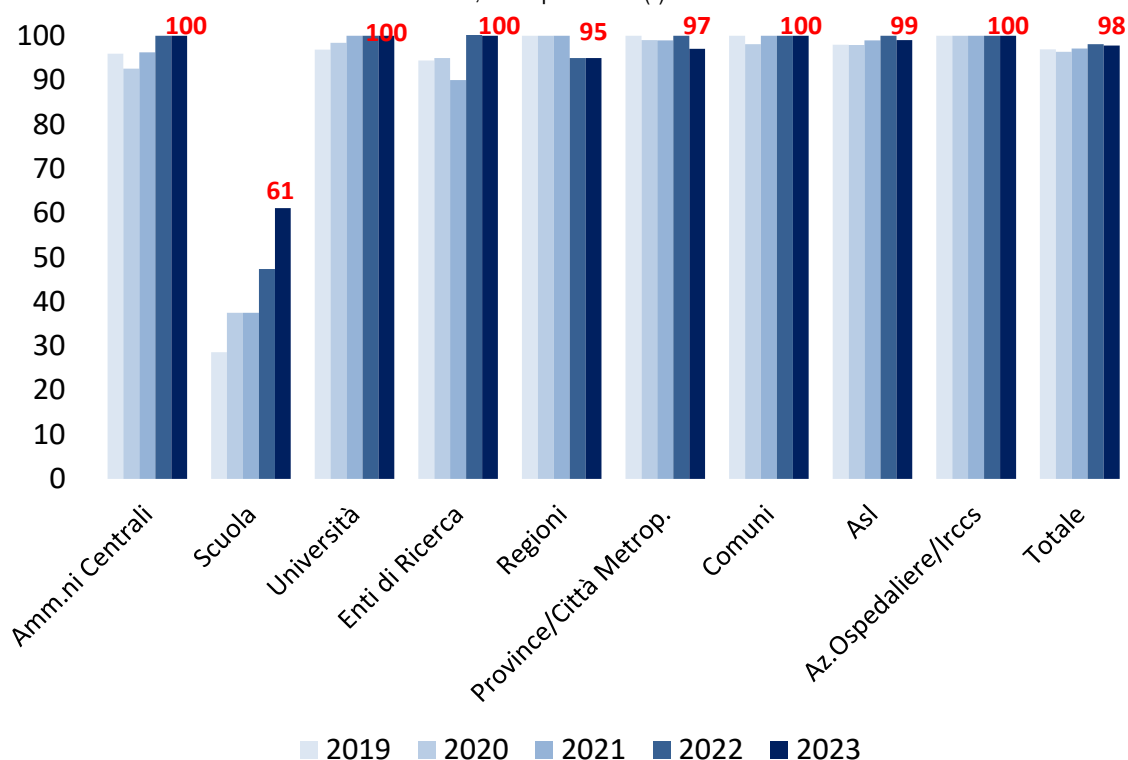
⁸⁷ E' già il secondo anno che si registra un numero così elevato di segnalazioni (a meno che non si tratti di un dato cumulato nel tempo). Il Rpct ha, comunque, dichiarato anche nel 2023 che non si sono verificati eventi corruttivi.

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. Il Codice di comportamento è stato aggiornato e integrato con il [Decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 13 giugno 2023](#). 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 ente⁸⁸.

Nel 2023, il 98% delle amministrazioni monitorate aveva approvato un proprio codice di comportamento. A parte le Scuole (partite solo dal 2016), risulta ancora inadempiente la regione Molise con la motivazione che il codice adottato dal Governo sembra perfettamente adeguato e applicabile alle esigenze dell'amministrazione regionale, la provincia di Nuoro (ma forse si fa riferimento all'aggiornamento al 2023) e la neonata Asl del Sulcis.

FIGURA 16 – ADOZIONE DI UN CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI INTEGRATIVO RISPETTO AL DPR 62/2013 PER COMPARTO - Anni 2019-2023, valori percentuali(*)



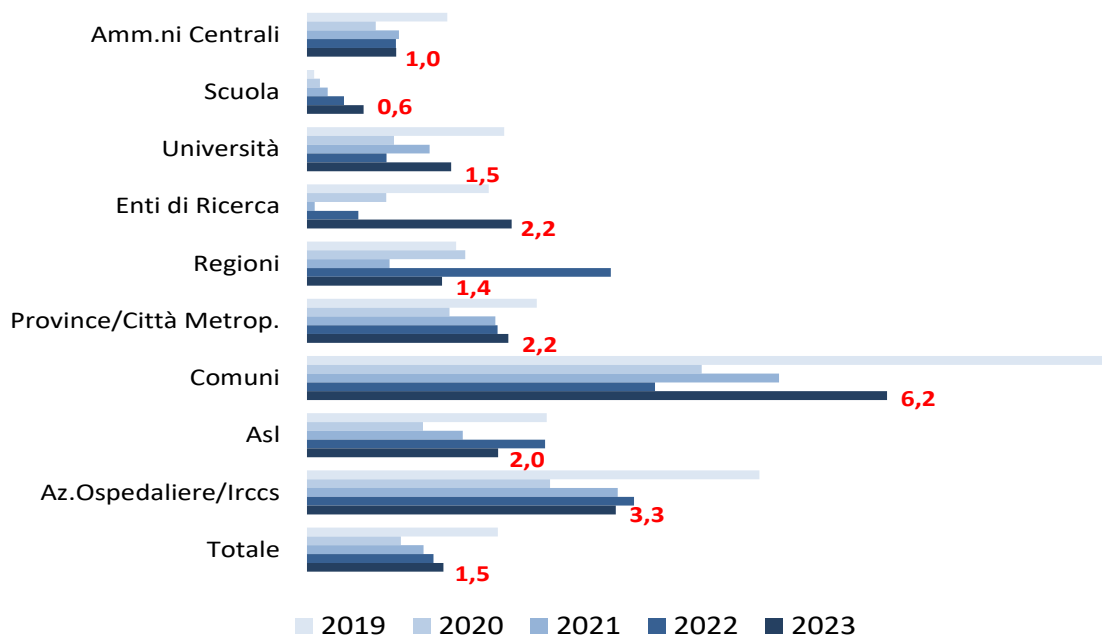
Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il 35% degli enti dichiara di aver adeguato il codice di comportamento alle modifiche intercorse nel 2023, tra le Asl sono il 55%, mentre le Università solo il 9%.

⁸⁸ Con [delibera 177 del 19 febbraio 2020](#) l'Anac ha emanato linee guida per fornire indirizzi interpretativi e operativi volti a orientare le amministrazioni nella predisposizione di nuovi codici di comportamento che integrino e specifichino i doveri minimi posti dal d.P.R. 62/2013 con contenuti che non siano meramente riproduttivi del codice generale, ma che siano utili al fine di realizzare gli obiettivi di "promuovere un sostanziale rilancio dei codici di comportamento proprio per il valore che essi hanno sia nel guidare le condotte di chi lavora nell'amministrazione e per l'amministrazione verso il miglior perseguimento dell'interesse pubblico, sia come strumento di prevenzione dei rischi di corruzione da armonizzare e coordinare con i PTPCT di ogni amministrazione".

Sempre nel 2023, sono state segnalate 1,5 presunte violazioni del codice di comportamento ogni mille dipendenti⁸⁹, poco più dello scorso anno (erano 2 nel 2019). E' tuttavia da osservare che l'informazione non è disponibile per i 31 enti (5,7% del totale) che pubblicano la relazione standard generata dalla piattaforma Anac.

FIGURA 17 – SEGNALAZIONI DI VIOLAZIONE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO PER COMPARTO, Anni 2019-2023, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il dato più alto è quello dei Comuni (6,2 per mille dipendenti), in cui spicca Roma Capitale con 145 segnalazioni⁹⁰ (6,6 per mille), Catania con 109 (65 per mille)⁹¹, Genova con 89⁹² (17 per mille), Torino con 74 (10 per mille)⁹³ e Palermo con 64⁹⁴ (13 per mille).

Tra le Aziende ospedaliere (3,3 per mille), se ne contano 83 al San Camillo-Forlanini di Roma (23 per mille)⁹⁵, 41 all'Ospedale Niguarda di Milano (8 per mille)⁹⁶ e altrettante a quello di Perugia (15 per mille)⁹⁷, mentre tra le Asl (2 per mille), si evidenzia Napoli 3 con 60 segnalazioni (13 per mille)⁹⁸.

⁸⁹ Si deve considerare che un dipendente può cumulare nell'anno anche più di una segnalazione e che una segnalazione può riguardare più dipendenti.

⁹⁰ Si tratta di 145 segnalazioni, alle quali corrispondono 148 procedimenti disciplinari (3 accertamenti d'ufficio).

⁹¹ Non è riportato il numero di violazioni accertate.

⁹² Alle 89 notizie di illecito pervenute (segnalazione da parte di altra Direzione, autorità giudiziaria, dichiarazioni del dipendente, esiti di controlli dell'Ufficio Disciplina, ecc.) corrispondono 45 violazioni accertate.

⁹³ Sono state accertate 60 violazioni.

⁹⁴ Sono state accertate 38 violazioni.

⁹⁵ Il numero delle violazioni accertate è pari a 55.

⁹⁶ Nel 2023 sono state registrate 41 segnalazioni di comportamenti contrari a norme del Codice Etico di Comportamento che costituiscono al contempo violazioni del Regolamento disciplinare aziendale. Delle predette segnalazioni 12 si sono concluse con una sanzione disciplinare, 3 con l'atto di archiviazione e 26 sono ancora pendenti.

⁹⁷ Non è riportato il numero di violazioni accertate.

⁹⁸ Non è riportato il numero di violazioni accertate.

Nelle regioni (1,4 per mille) il maggior numero di segnalazioni si è avuto in Sardegna (29), mentre tra le Province e città metropolitane (2,2 per mille) non si registrano casi particolari.

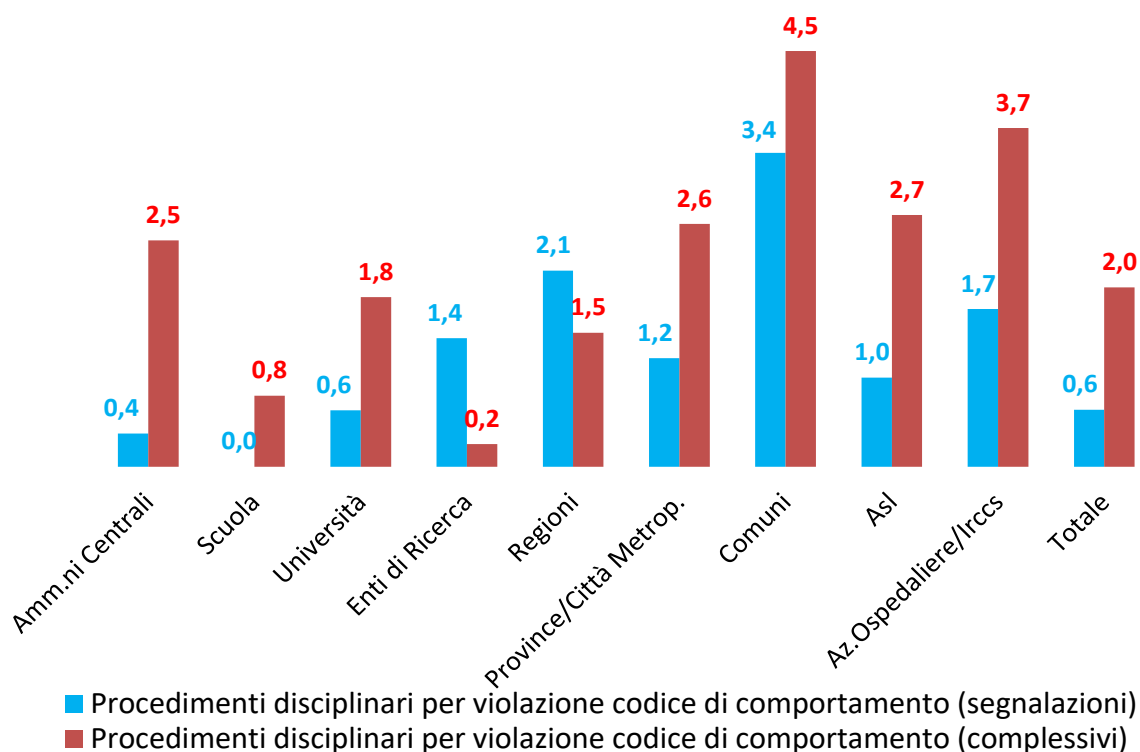
Tra le Amministrazioni centrali (1 per mille), un maggior numero di segnalazioni si sono avute alla Giustizia con 237 (3 per mille) e alla Difesa con 139.

Tra gli enti territoriali (2,9 per mille), le segnalazioni di violazione del codice di comportamento sono più frequenti al Nord (3,1 per mille) rispetto al Sud (3 per mille) e al Centro (2,6 per mille).

Nel 2023, i procedimenti disciplinari avviati per violazione del codice di comportamento sono stati 5.246, 2 ogni mille dipendenti⁹⁹ (nel 2022 erano stati 6.341). Di questi, 1.667 derivano dalle 3.916 segnalazioni ricevute (il 43% delle segnalazioni totali)¹⁰⁰.

Il rapporto è maggiore tra i Comuni e le Aziende Ospedaliere/Irccs (4,5 per mille), mentre è molto basso negli Enti di ricerca e nelle Scuole, dove, nelle more dell'adozione di uno specifico Codice di comportamento dei dipendenti (docenti e non), trovano comunque applicazione le norme generali contenute nel Dpr 62/2013.

FIGURA 18 – PROCEDIMENTI DISCIPLINARI PER VIOLAZIONE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO PER COMPARTO – Anno 2023, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

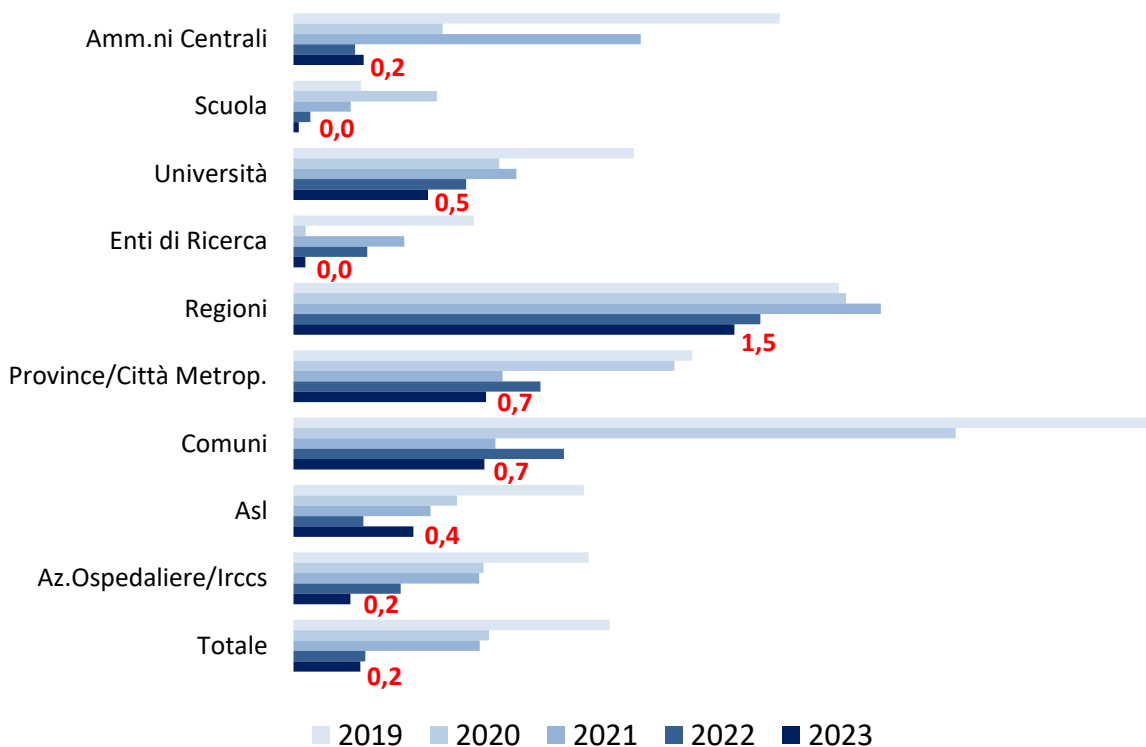
⁹⁹ Il dato corrisponde al quesito 12.F del questionario che andrebbe riformulato, in quanto molti enti si limitano a rispondere 'Sì', senza aggiungere il numero dei procedimenti disciplinari.

¹⁰⁰ A partire dal questionario 2020 il dato sul numero di segnalazioni di violazione del codice di comportamento e di conseguente apertura di procedimenti disciplinari è sullo stesso rigo 11.C. Molti rispondenti, però, indicano un solo numero, non consentendo di distinguere le due risposte.

Procedimenti disciplinari e penali

Nel 2023, i procedimenti disciplinari nei confronti dei dipendenti per fatti penalmente rilevanti, sono stati 618 (erano 655 nel 2022), pari a 0,2 ogni mille dipendenti, il dato più basso dal 2014.

FIGURA 19 – AVVIO DI PROCEDIMENTI DISCIPLINARI PER FATTI PENALMENTE RILEVANTI PER COMPARTO
Anni 2019-2023, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

La quota maggiore di procedimenti si registra nelle regioni, di cui 39 in Sicilia e 20 in Calabria.

Tra i comuni (0,7 casi per mille dipendenti), se ne riscontrano 19 a Roma, altrettanti a Milano e 16 a Bari.

Nelle Asl sono stati aperti 60 procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a Napoli 3, 30 nella Roma 6 e 17 a Latina. Nelle aziende ospedaliere se ne contano 13 alla Asst della Franciacorta di Brescia.

Si mantiene basso il numero tra le amministrazioni centrali (0,2 per mille), con 38 alla Difesa, 36 al Ministero dell'Interno (17 nella Pubblica sicurezza, 16 tra i Vigili del Fuoco e 3 tra i contrattualizzati), 28 alla Giustizia e 19 alle Infrastrutture e Trasporti.

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

Dall'edizione 2021 del questionario non è più presente il quesito riguardante le sanzioni comminate, con indicazione del numero di licenziamenti, sospensioni dal

servizio con privazione della retribuzione, multe, altro. Si tratta di una importante informazione che non è più possibile rilevare.

Una criticità dell'azione penale è rappresentata dalla lentezza dell'azione giudiziaria¹⁰¹, che danneggia la pubblica amministrazione sia in caso di condanna dell'imputato che in quello di assoluzione (in quanto il dipendente in molti casi è sospeso dal servizio in attesa della definizione della sua posizione).

TAVOLA 8 – REATI RELATIVI A EVENTI CORRUTTIVI PER I QUALI SONO STATI AVVIATI PROCEDIMENTI DISCIPLINARI A CARICO DEI DIPENDENTI Anni 2022-2023

Tipologia di reato	2022	2023	Differenza	Var. %
Peculato	86	70	-16	-19
Concussione	24	18	-6	-25
Corruzione per l'esercizio della funzione	36	31	-5	-14
Corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio	105	101	-4	-4
Corruzione in atti giudiziari	10	6	-4	-40
Induzione indebita a dare o promettere utilità	7	24	17	243
Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio	6	17	11	183
Istigazione alla corruzione	2	2	0	0
Traffico di influenze illecite	4	0	-4	-100
Turbata libertà degli incanti	27	17	-10	-37
Turbata libertà procedimento di scelta del contraente	11	15	4	36
Altro	229	282	53	23
Totale	547	583	36	7

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nel 2023, il numero di reati relativi a eventi corruttivi per i quali sono stati avviati procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti è di 583¹⁰², in calo del 7% rispetto al 2022. Altri reati si registrano negli enti che pubblicano la relazione standard generata dalla piattaforma Anac, che però non riporta la tipologia di reato.

In 37 enti che dichiarano la presenza di eventi corruttivi (quesito 2.B), non è però registrato alcun reato di corruzione. Potrebbe trattarsi di una omissione, di un disallineamento temporale o comunque di una scarsa attenzione in fase di compilazione del questionario da parte del Rpct. La casistica è più frequente nelle Università (9), le Asl (7), i Comuni (6).

Il reato più diffuso resta la corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio¹⁰³, con 55 casi nelle Amministrazioni Centrali (18 al Ministero dell'Interno, 12 alla Giustizia, 8 ciascuno alla Difesa e alla Agenzia delle entrate), 13 nelle Regioni e 13 nelle Asl.

¹⁰¹ 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). La riduzione dei tempi dei procedimenti penali è uno degli obiettivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), ma occorreranno anni per registrare miglioramenti significativi.

¹⁰² Ad un procedimento disciplinare possono corrispondere più reati.

¹⁰³ La corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio si ha quando il pubblico ufficiale riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio (art. 319 c.p.).

Frequente è anche il peculato¹⁰⁴, con 25 casi nelle Amministrazioni Centrali (8 al Ministero della Giustizia, 7 alla Difesa e 6 all'Interno), 16 nelle Asl e 7 nelle Scuole.

Sono stati 32 i casi hanno riguardato più specificamente gli appalti, con 17 per turbata libertà degli incanti e 15 per turbata libertà del procedimento di scelta del contraente; 31 di corruzione per l'esercizio della funzione¹⁰⁵, 24 di induzione indebita a dare o promettere utilità¹⁰⁶ e 18 di concussione¹⁰⁷.

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

Il maggior numero di altri reati è stato riscontrato al Ministero della Difesa (18 casi); nelle Regioni Sicilia (22), Calabria (18), Sardegna (18), Campania (11); ai comuni di Milano (18 casi) e Roma (13); alla Asl di Napoli 3 (11); all'Ospedale di Cosenza(7); all'Università di Messina (8); all'Ufficio scolastico regionale del Veneto (8).

¹⁰⁴ 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.).

¹⁰⁵ Si ha corruzione per l'esercizio della funzione quando un pubblico ufficiale, che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità, o ne accetta la promessa (art. 318 c.p.).

¹⁰⁶ L'induzione indebita a dare o promettere utilità della funzione si ha quando un pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità (art. 319 quater c.p.).

¹⁰⁷ 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.).

Altre misure

Tra le altre misure di prevenzione della corruzione, l'Osservatorio ha verificato che risultano pervenute 9 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, tutti al Ministero della Cultura.

Gli uffici scolastici regionali della Lombardia (24) e Basilicata (18) segnalano di aver attivato azioni di tutela previste per violazioni dei protocolli di legalità o dei patti di integrità inseriti nei contratti stipulati con le imprese fornitrici¹⁰⁸. Analoga situazione si è verificata al Ministero della Cultura (12), la regione Sicilia (2), la provincia di Caserta, i comuni di Padova, Avellino e Vibo Valentia, le Asl di La Spezia e Napoli 3, l'Ospedale di Padova e l'Inrca di Ancona.

A partire dal 2019 è stato inserito un quesito per conoscere se nell'ente è prevista la disciplina per l'attuazione della [rotazione straordinaria](#) di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001, che si applica in via precauzionale in caso di avvio di un procedimento penale nei confronti di un dipendente accusato di un reato di natura corruttiva¹⁰⁹, al fine di evitare la reiterazione dello stesso. Nel 2023 sono state attivate 59 misure di rotazione straordinaria. La rotazione è stata più frequente tra le Asl (19, quasi tutte al Sud con 5 a Caserta e 4 a Reggio Calabria); le Amministrazioni Centrali (14, di cui 6 al Ministero dell'interno); i Comuni (13).

Un'altra novità introdotta nel 2018 è il quesito in cui si chiede di indicare eventuali casi di [pantouflage](#) o *revolving doors* (porte girevoli), situazione che si verifica quando un dipendente pubblico sfrutta la propria posizione all'interno di un'amministrazione, per ottenere un lavoro presso un'impresa o un soggetto privato verso cui ha esercitato poteri autoritativi o negoziali¹¹⁰. In tutti gli enti osservati, molti dei quali dichiarano di non aver predisposto alcuna misura di controllo, si sono verificati 3 casi nelle Asl di Catania, Palermo e Siracusa.

¹⁰⁸ I protocolli di legalità o patti di integrità sono strumenti negoziali che integrano il contratto originario tra amministrazione e operatore economico con la finalità di prevedere una serie di misure volte al contrasto di attività illecite e, in forza di tale azione, ad assicurare il pieno rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (ex art. 97 Cost.) e dei principi di concorrenza e trasparenza che presidiano la disciplina dei contratti pubblici, nel senso che si richiede all'impresa di impegnarsi, non tanto e non solo alla corretta esecuzione del contratto di appalto, ma soprattutto ad un comportamento leale, corretto e trasparente, sottraendosi a qualsiasi tentativo di corruzione o condizionamento nell'aggiudicazione del contratto.

¹⁰⁹ Nel momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p.

¹¹⁰ Il divieto di *pantouflage* è previsto dall'articolo 53, comma 16ter del d.lgs. 165/2001 e si applica ai dipendenti, che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, che non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. La disposizione prevede anche conseguenze sanzionatorie in caso di violazione del divieto (nullità dei contratti stipulati e degli incarichi conferiti e impossibilità per i soggetti privati che hanno concluso contratti o affidato incarichi in violazione del divieto a contrattare con la p.a. per i successivi tre anni).