



RAPPORTO
2024

La corruzione nella Pubblica Amministrazione



OSSERVATORIO SULLA CORRUZIONE
NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

RAPPORTO
2024

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 su www.francomostacci.it per chiunque voglia consultarli o scaricarli.

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 2025

Premessa alla IX 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 2020)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. E' in corso di definizione il [Piano Nazionale Anticorruzione 2025](#) e lo scorso 30 settembre sono scaduti i termini della consultazione pubblica per la presentazione di osservazioni.

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.

Il presente Rapporto annuale sulla corruzione nella Pubblica Amministrazione, analizza le Relazioni per l'anno 2024 predisposte dai Responsabili per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (Rpct)³. Il questionario 2024⁴, predisposto dall'Anac, è identico a quello del 2023, 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 2020 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 ottenere un report che sostituisce la relazione annuale, senza però riprodurre per intero i contenuti. A giudizio dell'Osservatorio, il doppio binario di compilazione della Relazione annuale causa una perdita informativa causata dall'assenza di omogeneità nei contenuti.

Il [Piano integrato di attività e organizzazione \(Piao\)](#), ha sostituito il Ptpct nella maggior parte delle amministrazioni. Se il Piao riuscirà a rafforzare il collegamento tra il sistema di

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 La [tabella contenente i dati delle relazioni di ciascun ente](#) e i [prospetti riepilogativi annuali per comparto e territorio](#), utilizzati per la predisposizione del presente Rapporto, possono essere liberamente consultati e scaricati dal web.

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

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. In assenza di indicazioni, ogni ente è ancora libero di collocare il Piao, all'interno della pagina 'Amministrazione Trasparente' del proprio sito, dove meglio crede e questo non giova sicuramente alla chiarezza. Su questo aspetto, sarebbe auspicabile un intervento chiarificatore dell'Anac.

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. Ciò rappresenterebbe un significativo passo in avanti nella valorizzazione dell'attività di prevenzione della corruzione.

In Italia, il carattere sistemico e l'ampia diffusione della corruzione, fa sì che si manifesti attraverso le forme più svariate. Le classifiche internazionali, posizionano 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 potere⁵.

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 trasparenza e la creazione di presidi di prevenzione della corruzione, potrà evitare la proliferazione di eventi corruttivi e contenere il rischio di infiltrazioni criminali.

Il 20 maggio 2025 il presidente dell'Anac Busia ha presentato alla Camera dei Deputati la [Relazione sull'attività svolta nel 2024](#). La relazione contiene notevoli spunti di riflessione che sono ripresi nel presente rapporto.

Nel corso dell'anno è stata anche messa in esercizio da Anac la piattaforma [TrasparenzaAI](#), realizzata in collaborazione con il Cnr, per l'analisi e la consultazione della trasparenza amministrativa delle Pubbliche Amministrazioni. La piattaforma si limita a favorire la ricerca delle informazioni sul web, verificando la presenza delle sezioni o sottosezioni di 'Amministrazione trasparente' di un ente (ma non dei contenuti). Al momento non è di grande ausilio per le amministrazioni, che dovranno continuare a gestire e alimentare la propria pagina 'Amministrazione Trasparente'.

La raccolta ed elaborazione dell'enorme mole di informazioni contenute nelle Relazioni annuali degli Rpct delle principali amministrazioni pubbliche, di seguito presentata, è dovuta unicamente alla volontà di un privato cittadino nel contribuire a sensibilizzare l'opinione pubblica sui temi della trasparenza e della prevenzione della corruzione.

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 Sono decaduti, ad esempio, 28 capi d'imputazione contestati ad altrettanti professori relativamente alle nomine negli ospedali Careggi e Meyer di Firenze. Secondo la Corte di Cassazione, infatti, la turbativa d'asta si applica solo a gare per beni o servizi e nel caso delle nomine il reato da contestare sarebbe l'abuso d'ufficio, che però è stato abrogato.

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](#)⁶).

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 produttività⁷. 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 amministrazione⁸.

L'arma principale per sconfiggere la corruzione è la trasparenza, da intendersi nel

⁶ L'iter di approvazione, avviato da quasi 3 anni è ancora in corso. In particolare, Germania e Italia starebbero frapponendo ostacoli, in quanto la direttiva contempla l'obbligatorietà del reato di abuso d'ufficio, che in Italia è stato cancellato e in Germania non è previsto dal codice penale. Un accordo sarebbe stato trovato sulla dicitura "esercizio illecito di funzioni pubbliche", con la possibilità per ogni Paese di introdurlo nel proprio ordinamento, con ampi margini di discrezionalità, sia di ambito soggettivo che oggettivo.

⁷ *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, 2023).

⁸ 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.

senso più ampio possibile, sia rispetto ai contenuti, sia per le modalità con le quali le informazioni sono rese fruibili agli utenti. In tal senso, l'istituzione di una sezione 'Amministrazione trasparente' accessibile dalla *home page* del sito internet istituzionale di ciascun ente pubblico, rappresenta un'importante passo in avanti voluto dal legislatore⁹. 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)¹⁰, che redige un Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptpc) ora confluito nel Piano integrato di attività e organizzazione (Piao)¹¹ 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 2024

- *Gli enti pubblici monitorati dall'Osservatorio, che hanno redatto la relazione annuale sulla prevenzione della corruzione secondo le prescrizioni dell'Anac, sono 547 su 548.*
- *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 5,7% del personale dipendente, con una quota rilevante nel Ssn (19,7%), in cui è inclusa la dirigenza medica.*
- *Al 31 ottobre 2025 risultavano pubblicati 538 Piao/Ptpct su 548 (98%), rinvenibili in 22 diverse sezioni/sottosezioni di 'Amministrazione trasparente', in assenza di indicazioni precise su dove va collocato.*
- *Il 20% degli enti ha cambiato dal 1° gennaio 2024 il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.*

⁹ [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.

¹⁰ 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.

¹¹ Gli enti con meno di 50 dipendenti, esentati dal Piao, continuano a predisporre il Ptpct.

- *Il 93% degli enti ha effettuato il monitoraggio delle misure programmate nella sezione anticorruzione e trasparenza del Piao/Ptpct, mentre l'86% ha attuato misure specifiche aggiuntive rispetto a quelle obbligatorie.*
- *Contrariamente alla percezione di un malaffare diffuso negli enti pubblici, l'84% delle Amministrazioni dichiara di non aver rilevato alcun evento corruttivo, solo il 5% riscontra anomalie nell'affidamento di lavori, servizi e forniture (appalti) e il 3% nell'acquisizione e progressione del personale (concorsi).*
- *Ogni ente pubblico ha ricevuto mediamente 4,6 accessi civici 'semplici', per chiedere la pubblicazione in 'Amministrazione trasparente' di contenuti obbligatori che erano stati omessi e 24 accessi civici 'generalizzati', per richiedere dati e documenti posseduti dalle amministrazioni (Foia).*
- *Il 95% degli enti dispone nel 2024 di un Registro degli accessi e il 38% ha un contatore delle visite alla sezione 'Amministrazione trasparente'.*
- *Il 95% delle amministrazioni pubbliche ha erogato formazione in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione al proprio personale. Solo il 14% si è potuto avvalere della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, mentre il 59% continua a ricorrere a soggetti privati, nonostante la possibilità di accedere gratuitamente alla piattaforma di formazione Syllabus.*
- *Sono 1 ogni mille i dipendenti che hanno mutato il loro incarico come misura di prevenzione della corruzione (in diminuzione rispetto al 2023).*
- *Poco più dei due terzi degli enti pubblici ha verificato le situazioni di potenziale inconferibilità di incarichi ai dirigenti ex dlgs 39/2013. La quota sale al 74% per le verifiche sulla incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali ex dlgs 39/2013, mentre la stragrande maggioranza (93%) ha definito una procedura per conferire o autorizzare incarichi esterni ai dipendenti ex dlgs 165/2001.*
- *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 2023).*
- *Il 64% 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 e il 35% lo ha adeguato alle modifiche introdotte nel 2023.*
- *Le segnalazioni di violazione del codice di comportamento sono 1,4 ogni mille dipendenti e il 62% di esse ha dato luogo a sanzioni. In complesso i procedimenti disciplinari per violazione del codice di comportamento sono stati 4.689 (1,7 ogni mille dipendenti).*
- *L'avvio di procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti ha riguardato 419 casi (0,2 per mille dipendenti).*
- *I procedimenti disciplinari per reati penalmente rilevanti, relativi ad eventi corruttivi sono stati 502, erano 585 nel 2023.*

■ *Tra gli eventi corruttivi il reato più diffuso è il peculato, ma sono frequenti anche i casi di atti contrari ai doveri di ufficio, 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](#)¹² 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"¹³.

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 Italiana¹⁴.

Le Relazioni dei Rpct, giunte al nono 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 2023, non si intravedono miglioramenti significativi, nelle misure di prevenzione.

¹² Il Corruption Perception Index misura il livello di corruzione nel settore pubblico aggregando 13 indicatori qualitativi di 12 differenti istituzioni. Nel 2024, l'Italia si è piazzata al 52° posto nella graduatoria mondiale che comprende 180 Paesi, con un punteggio di 54 su una scala che va da 0 (fortemente corrotto) a 100 (assenza di corruzione), agli ultimi posti tra i Paesi sviluppati. Il CPI "non misura la quantità né la qualità della corruzione; ma è un indicatore della fiducia che i cittadini ripongono nelle istituzioni pubbliche del Paese valutato" (Relazione Anac 2020).

¹³ *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 2016-2020. Numeri, luoghi e contropartite del malaffare).*

¹⁴ "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].

L'introduzione di regole e controlli (preventivi e successivi) più stringenti agisce sicuramente da deterrente e induce i dipendenti a comportamenti di maggiore correttezza. Al tempo stesso, però, il sistema corruttivo si attrezza per continuare ad agire indisturbato senza dare nell'occhio¹⁵. Tutto il contesto della PA e il susseguirsi di notizie di cronaca giudiziaria, fanno ritenere che la corruzione nella Pa continui a prosperare più o meno indisturbata,

Ciò non vuol dire che il ruolo dei Rpct non sia utile e che la Relazione annuale da questi prodotta, laddove registri miglioramenti, sia fuorviante¹⁶. 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 nonostante l'aumento delle segnalazioni registrato nel 2024, non riesce ancora 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.

¹⁵ "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).

¹⁶ 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 Relazione¹⁷ - di 548 Amministrazioni pubbliche per il 2024 e il confronto con gli anni precedenti¹⁸.

TAVOLA 1 – MONITORAGGIO SULLA CORRUZIONE NELLA PA PER COMPARTO

Anni 2020-2024, numero di enti e percentuale di copertura

Comparti	2020			2021			2022			2023			2024		
	Rispondenti	Monitorate	%	Rispondenti	Monitorate	%	Rispondenti	Monitorate	%	Rispondenti	Monitorate	%	Rispondenti	Monitorate	%
Amm.ni Centrali	27	27	100	27	27	100	28	28	100	28	28	100	28	28	100
Scuola	16	20	80	16	20	80	19	20	95	18	20	90	19	20	95
Università	65	66	98	66	66	100	66	66	100	65	66	98	66	66	100
Enti di Ricerca	20	20	100	20	20	100	19	20	95	20	20	100	20	20	100
Regioni	20	20	100	19	20	95	20	20	100	20	20	100	20	20	100
Province/Città Metrop.	102	102	100	101	102	99	101	102	99	102	102	100	102	102	100
Comuni	107	108	99	107	108	99	107	108	99	108	108	100	108	108	100
Asl	98	99	99	99	99	100	97	99	98	109	110	99	110	110	100
Az.Ospedaliere/Irccs	74	76	97	76	76	100	76	76	100	76	76	100	74	74	100
Totale	529	538	98	531	538	99	533	539	99	546	550	99	547	548	100

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Sono 547 le amministrazioni rispondenti¹⁹, ovvero quelle che hanno pubblicato sul proprio sito internet il questionario predisposto dall'Autorità nazionale Anticorruzione (Anac)²⁰.

La percentuale di amministrazioni adempienti è cresciuta nel tempo passando dall'84% nel 2014, al 90% nel 2015, al 97% nel 2016, al 99% nel 2017 e 2018, per tornare a scendere al 97% nel 2019 e risalire al 98% nel 2020 e al 99% nel 2021-2023. Nel 2024 la copertura è risultata totale, fatta eccezione per l'intendenza scolastica di Trento²¹.

Nel comparto Scuola, l'attività di prevenzione della corruzione è stata avviata solo nel 2016 - quando l'Anac²², 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 Trento).

Sono 414 gli enti territoriali (Regioni, Province/Città metropolitane, Comuni capoluogo, Asl e Aziende ospedaliere/Irccs), per i quali è possibile differenziare l'analisi rispetto alla ripartizione geografica (Nord, Centro, 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

¹⁷ 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.

¹⁸ Rispetto al 2023 il numero delle Aziende ospedaliere è passato da 76 a 74. In particolare, gli Ospedali Riuniti Marche Nord sono confluiti nell'Azienda Sanitaria Territoriale di Pesaro/Urbino e le Aziende Ospedaliere Ciaccio e Mater Domini di Catanzaro sono state riunite sotto la denominazione l'Azienda Ospedaliero Universitaria Dulbecco.

¹⁹ Il dato è riferito al 31 ottobre 2025.

²⁰ Per adempiere all'obbligo, la relazione va pubblicata nella sezione 'Amministrazione trasparente' - 'Altri contenuti' - 'Prevenzione della corruzione' del sito internet istituzionale.

²¹ 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.

²² *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).*

piattaforma Anac per la predisposizione informatizzata del Piano triennale di prevenzione della corruzione (se ne sono avvalsi 43 enti, il 7,9% dei rispondenti, 12 in più del 2023)²³. L'aumento registrato nell'ultimo anno appare anomalo in considerazione del fatto che il Ptpct è ormai parte integrante del Piao, di cui ne costituisce una sezione. 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 doppio binario di compilazione della Relazione annuale causa, pertanto, una perdita informativa causata dall'assenza di omogeneità nei contenuti.

Il termine ultimo di pubblicazione per l'anno 2024 era il 31 gennaio 2025. Il download dei dati ai fini del monitoraggio si è protratto fino alla fine di marzo.

TAVOLA 2 – ACCESSO CIVICO PER MANCATA PUBBLICAZIONE DELLA RELAZIONE RPCT 2024

Comparti	Accesso civico	Risposta o pubbli- cazione	Istanza di riesame	Risposta o pubbli- cazione	Mancata pubbli- cazione
Amm.ni Centrali	0	0	0	0	0
Scuola	4	3	1	1	1
Università	3	2	1	1	0
Enti di Ricerca	1	1	0	0	0
Regioni	0	0	0	0	0
Province/Città Metrop.	0	0	0	0	0
Comuni	6	6	0	0	0
Asl	4	2	2	2	0
Az.Ospedaliere/Irccs	0	0	0	0	0
Totale	18	14	4	4	1

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

A inizio aprile sono state inviate 18 istanze di accesso civico 'semplice' (ex art. 5 comma 1, Dlgs 33/2013), per richiedere la pubblicazione del documento eventualmente mancante, 6 in meno dello scorso anno. In 14 casi si è ricevuta risposta positiva o, comunque, la pubblicazione della relazione. Trascorsi 30 giorni senza risposta alcuna, sono state presentate 4 istanze di riesame (ex art. 5 comma 7, Dlgs 33/2013), tutte con esito positivo.

Per il primo anno non ci sono stati casi in cui le richieste sono state completamente

²³ Dopo aver completato l'inserimento dei dati nei moduli Anagrafica, Piano Triennale e Monitoraggio Attuazione, è possibile scaricare un documento in formato word contenente la bozza della Relazione Annuale che il RPCT è tenuto ad elaborare ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge 190/2012. Tale documento, realizzato a partire dalle informazioni inserite nei suddetti moduli, potrà essere utilizzato ai fini della pubblicazione della Relazione Annuale in alternativa a quello in formato Excel, come specificato nel comunicato del Presidente dell'Autorità del 13 novembre 2020. È opportuno precisare che, sebbene il documento sia modificabile in ogni sua parte, il RPCT non deve alterare i dati inseriti. Il RPCT può solamente integrare il contenuto inserendo ulteriori informazioni nelle apposite note previste alla fine di ogni paragrafo e migliorare la formattazione e la presentazione del documento, aggiornando il relativo sommario, senza tuttavia cambiare il contenuto sostanziale della Relazione.

ignorate²⁴. Il grado di collaborazione ricevuto è certamente buono, anche in considerazione del fatto che molte amministrazioni hanno risposto nel giro di pochissimi giorni dal recepimento della richiesta, ringraziando per la segnalazione, senza attendere i 30 giorni concessi per l'integrazione. Considerata la situazione descritta in precedenza, all'Intendenza scolastica di Trento non è stata inviata alcuna richiesta di accesso civico.

Nelle amministrazioni monitorate dall'Osservatorio lavorano 2,7 milioni di dipendenti²⁵, il 79% del totale dei dipendenti pubblici²⁶ (come nell'edizione 2023).

TAVOLA 3 - MONITORAGGIO SULLA CORRUZIONE NELLA PA 2024 E CONTO ANNUALE 2023 RGS SUI DIPENDENTI PUBBLICI PER COMPARTO

Numero dipendenti e percentuale di copertura

Comparti	Monitoraggio 2024	Conto Annuale Rgs 2023	% copertura
Amm.ni Centrali	651.876	788.433	83
Scuola	1.098.449	1.233.326	89
Università	54.136	115.527	47
Enti di Ricerca	25.261	28.870	87
Regioni e Autonomie locali	229.319	520.656	44
Servizio Sanitario Nazionale	642.141	737.071	87
Totale	2.701.182	3.423.883	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 (47%) il monitoraggio non conteggia i docenti e i ricercatori (personale non contrattualizzato)²⁷. Per il comparto Scuola (91%), si registra un buon incremento rispetto al 2023. Per il Ssn, un comparto particolarmente critico sugli aspetti legati alla corruzione, la copertura è dell'87%. Tra le Amministrazioni centrali (83%) il monitoraggio ha riguardato i Ministeri (inclusa la Presidenza del Consiglio), le Agenzie fiscali, Inps, Inail, alcune

²⁴ Il combinato disposto degli articoli 46 e 47 comma 1-bis del decreto legislativo 33/2013, modificati dalla Legge di Bilancio 2025 (articolo 1, comma 162), prevede 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 2023, n. 386](#), è stato rivisto il Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio che compete all'Autorità.

²⁵ 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 2024.

²⁶ Il [Sistema COnoscitivo del personale \(Sico\)](#) della Ragioneria Generale dello Stato pubblica il Conto annuale dei dipendenti pubblici, aggiornato al 2023. Sono stati considerati sia i dipendenti a tempo indeterminato al 31 dicembre sia i dipendenti a tempo determinato espressi in unità annuali.

²⁷ 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 58.237 appartenenti al corpo docente, un dato simile al 2023. Considerando anche questi ultimi la percentuale di copertura nel comparto sale al 97%.

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 285 mila dipendenti²⁸ 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 11.393 dipendenti (di cui 629 dirigenti), un numero alquanto sproporzionato se si considera che è uguale a quello di Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino e Veneto presi insieme.

Le Province e Città metropolitane contano nel loro complesso più di 42 mila dipendenti, di cui un migliaio di dirigenti. Anche se in leggero aumento negli ultimi due anni, 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*²⁹.

Tra i Comuni è Roma Capitale - con 22 mila dipendenti (poco più del 2023), di cui 200 dirigenti, suddivisi tra gli uffici centrali e i 15 Municipi - a fare la parte del leone, seguita da Milano con 13.629, pur avendo un territorio e una popolazione da servire nettamente inferiori. Nel complesso dei comuni capoluogo sono poco meno di 130 mila, in leggero recupero.

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 dal 2023, per la frammentazione delle aziende uniche regionali di Marche³⁰ e Sardegna³¹. La più dotata è la Asl di Ravenna con 16.680 dipendenti, di cui oltre 3 mila dirigenti (che include anche i medici).

Le Aziende ospedaliere considerate sono quelle non universitarie o collegate alle università indicate nell'[Open Data del Ministero della Salute](#), unitamente agli Istituti di ricerca e cura a carattere scientifico (Irccs) pubblici, anche costituiti in Fondazioni. Nella sola Lombardia sono presenti 33 strutture ospedaliere³² su 76

²⁸ Dovrebbero essere inclusi anche i Carabinieri, che sono circa 110 mila.

²⁹ Dal 1° gennaio 2017, il Friuli Venezia Giulia (regione a statuto speciale) ha abolito le proprie province.

³⁰ 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).

³¹ [Legge regionale n. 24 del 11 settembre 2020](#).

³² La maggior parte di esse assumono la denominazione di Azienda Socio Sanitaria Territoriale (Asst).

complessive³³. Quello di maggiori dimensioni è gli Spedali Civili di Brescia, con 7 mila dipendenti, di cui circa 1.253 tra dirigenti e medici.

Nel complesso, il SSN ha mostrato un aumento di circa 9 mila dipendenti nel 2024, 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 (3.598 dipendenti, ai quali si aggiungono 2.778 docenti, ricercatori e dirigenti medici³⁴), mentre tra gli Enti pubblici di ricerca prevale di gran lunga per dimensioni il Cnr, con oltre 9 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 2024, numero dipendenti

Comparti	Dirigenti	Non dirigenti	Totale	% Dirigenti
Amm.ni Centrali	13.728	638.148	651.876	2,1
Scuola	7.311	1.091.138	1.098.449	0,7
Università	376	53.760	54.136	0,7
Enti di Ricerca	275	24.986	25.261	1,1
Regioni e Autonomie locali	5.641	223.678	229.319	2,5
Servizio Sanitario Nazionale	126.360	515.781	642.141	19,7
Totale	153.691	2.547.491	2.701.182	5,7

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

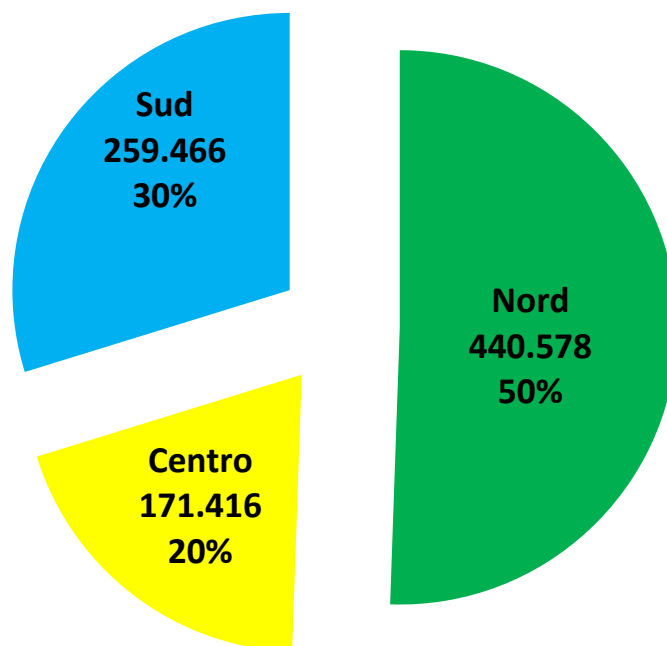
I dirigenti rappresentano il 5,7% del personale dipendente (in leggero calo rispetto al 2023), con una quota rilevante nel Ssn (19,7%), in cui è considerata anche la dirigenza medica. La bassa quota nelle Università è invece dovuta al fatto che, come detto, il dato non considera il corpo docente.

³³ 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.

³⁴ 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 2024, 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 868 mila dipendenti (21 mila in più rispetto al 2023), di cui il 50% al Nord, il 20% al Centro e il 30% 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 dipendenti³⁵.

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 2025-2027 di oltre 8 mila amministrazioni³⁶.

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.

³⁵ Sono escluse le scuole di ogni ordine e grado, mentre per le amministrazioni di piccole dimensioni è prevista una versione semplificata.

³⁶ Al 31 ottobre 2025. 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 2025-2027 doveva avvenire entro il 31 gennaio 2025 e, per gli enti locali, successivamente all'approvazione del bilancio di previsione.

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

Sezione/Sottosezione Amministrazione trasparente	Amn.ni Centrali	Scuola	Università	Enti di Ricerca	Regioni	Province/Città Metrop.	Comuni	Asl	Az.Ospedaliere/Irccs	Totale
Non pubblicato			1			5	2	2		10
Piao			1	1				1	2	5
Disposizioni generali	1				1	2			1	5
Disposizioni generali-->Piao	10		6	2	3	11	14	13	8	67
Disposizioni generali-->Ptpct	4		3	3	6	7	13	18	13	67
Disposizioni generali-->Ptpct-->Piao									1	1
Disposizioni generali-->Programma per la trasparenza e l'integrità	1							1		2
Disposizioni generali-->Atti generali			1	3		17	17	7	7	52
Disposizioni generali-->Atti generali-->Piao					1	16	18	4	2	41
Disposizioni generali-->Atti generali-->Atti amministrativi generali						5	2	1	1	9
Disposizioni generali-->Atti generali-->Docum. programm. strategico-gestionale	1		1	1	2	9	6	11	15	46
Disposizioni generali-->Atti generali-->Docum. programm.strategico-gestionale-->Piao				3		6	15	2		26
Performance									1	1
Performance-->Documenti di programmazione				1						1
Performance-->Piao	3		3	3	1	1		1	3	15
Performance-->Piano della performance	2		30	3		2	3		1	41
Programmazione controllo-->Piao						1				1
Altri contenuti								1		1
Altri contenuti-->Piao						2		2	4	8
Altri contenuti-->Prevenzione della corruzione	4	20	6		5	17	15	33	7	107
Altri contenuti-->Prevenzione della corruzione-->Piao			3				1	3	2	9
Altri contenuti-->Prevenzione della corruzione-->Ptpct	2		11			1	2	10	6	32
Altri contenuti-->Dati ulteriori					1					1
Totale	28	20	65	20	20	97	106	108	74	538

Per quanto riguarda i 548 enti monitorati, al 31 ottobre 2025 risultavano pubblicati 538 Piao o Ptpct (98%), non essendo reperibili quelli dell'Università Vanvitelli di Napoli, 5 Province/Città metropolitane (Rimini, Catanzaro, Vibo Valentia, Messina, Siracusa), 2 Comuni (Rieti, Avellino) e 2 Asl (Torino, Gallura)³⁷.

Tra gli enti territoriali, l'adempimento è migliore al Nord e al Centro (99%) rispetto al Sud (96%).

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 2025-2026 ha rivelato la presenza in 22 diverse sezioni/sottosezioni, con una prevalenza in Disposizioni Generali, anche se con 11 possibili varianti.

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.

³⁷ 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).

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.

Il portale [Trasparenza](#), recentemente rilasciato dall'Anac, non prevede tra le opzioni di ricerca il Piao, un'ulteriore conferma che il più importante documento di programmazione degli enti non ha una collocazione definita in 'Amministrazione trasparente'.

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

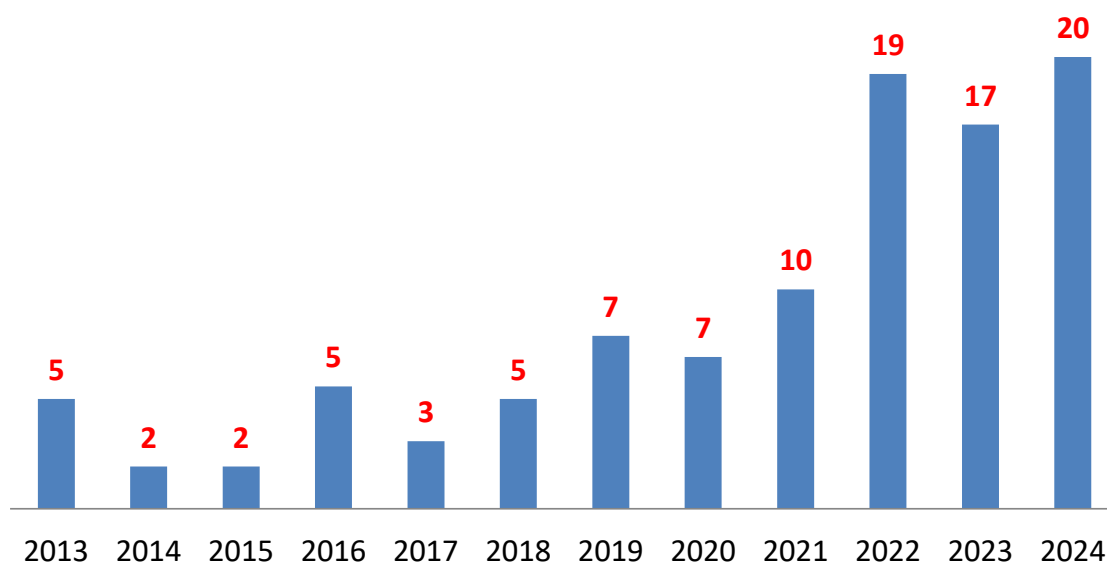
Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct) è una figura istituita dalla Legge 190/2012 (art. 1, comma 7) e successivamente modificata dal Dlgs 97/2016 (art. 41), entrato in vigore alla fine del 2017, che ha riunito in un'unica figura il Responsabile della prevenzione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

Sono 10 (una meno dello scorso anno) le Amministrazioni che ancora non si sono uniformate alla normativa e mantengono due distinte figure, 4 Asl (Toscana NO, Roma 6, Palermo, Siracusa), 4 Comuni (Perugia, Napoli, Brindisi), l'Università di Trento 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 principale³⁸.

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

Anni 2013-2024, valori percentuali



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Sono ancora 26 (5%) i Rpct originariamente nominati nel 2013, mentre 107 (21%) sono quelli che hanno assunto l'incarico a partire dal 1° gennaio 2024³⁹. La durata

³⁸ 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.

³⁹ Alcuni di essi sono stati incaricati nel 2025.

media dell'incarico è di 4,09 anni (erano 4,05 nel 2023)⁴⁰.

Il ruolo principale che il legislatore ha assegnato al Rpct⁴¹ 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. Non si hanno evidenze sull'effettivo utilizzo di questo utile strumento.

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 excel⁴² 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

⁴⁰ 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 2023).

⁴¹ 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.

⁴² In alcuni casi il file è rilasciato in formato .pdf oppure .ods.

evidenze, in termini di criticità o di miglioramento, che si possono trarre dalla 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 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.

Le criticità evidenziate, come emerge dalla rassegna di alcune annotazioni ricavate dalle considerazioni generali del Rpct, sono spesso di carattere generale e prescindono dalla natura e dimensione dell’ente. 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).

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 misura marginale rispetto ad altre priorità.

Sarebbe auspicabile che il ruolo di RPCT fosse ricoperto mediante l’affidamento di un incarico esclusivo e che fosse supportato da una struttura tecnica dotata di risorse umane e strumentali dedicate allo svolgimento di compiti che non possono essere efficacemente svolti da una persona singola [Asl Cuneo 2].

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].

Pur rilevando un miglioramento nella collaborazione tra le strutture aziendali e il RPCT, si ritiene che la cultura della legalità e della trasparenza debba essere interiorizzata dal singolo e dall’intera organizzazione al fine di creare “valore pubblico”. L’attuazione degli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione viene percepita dalle strutture aziendali, fortemente impegnate nelle attività istituzionali, come un ulteriore adempimento burocratico rispetto alle attività di competenza.

Ciò comporta talvolta difficoltà ad ottenere riscontri utili e in tempi adeguati per l'attività [Asl Ravenna].

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 tecnostutture. Tale aspetto, pur giovandosi di un miglioramento della "cultura" dell'anticorruzione, resta comunque una delle maggiori criticità dello stesso sistema [Comune di Bari].

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 2024 [Provincia di Asti].

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 Rpct 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 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); 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 Roma 6].

In alcune situazioni gli **ostacoli all'azione** del Rpct vengono dai vertici dell'ente o dal contesto esterno, anche in relazione alla mancata assegnazione di personale alla struttura di supporto⁴³.

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].

La mole di lavoro e i numerosi adempimenti gravanti sono un limite al raggiungimento degli obiettivi prefissati, la cui soluzione è prevedere per legge (modificare la L 190/2012) la creazione di strutture aziendali dedicate al ruolo di RPCT con risorse umane e finanziarie dedicate [Asl di Biella].

Si evidenzia il mancato coordinamento tra le leggi riguardo ai tempi, come di seguito precisato. La progettualità e l'esecuzione delle azioni gestionali sono previste nel Piano degli Obiettivi, che costituisce parte del Piano Esecutivo di Gestione, la cui approvazione va fatta entro un determinato periodo successivamente al bilancio di previsione. A sua volta, il monitoraggio dell'avvenuta realizzazione di tali azioni gestionali va fatto (dopo la chiusura dell'esercizio finanziario annuale e prima dell'approvazione del relativo rendiconto) tramite le verifiche del controllo di gestione e del Nucleo di valutazione. Vale a dire, in concreto, non prima di un paio di mesi dalla conclusione dell'anno al quale ci si riferisce. È evidente conseguenza che anche il monitoraggio delle azioni gestionali riferite all'anticorruzione e contemplate nel PIAO, che come previsto anche dalla normativa sono state inserite nel Piano degli Obiettivi, segue i tempi innanzi indicati [Comune di Treviso].

Le maggiori criticità riscontrate derivano dal difficile coinvolgimento dell'Amministrazione nelle azioni di promozione delle misure di prevenzione corruzione, soprattutto delle misure specifiche che sono

⁴³ Gli adempimenti in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione previsti dalla Legge 190/2012 e successivi decreti applicativi, vanno effettuati senza ulteriori aggravii finanziari, vale a dire che non sono previsti finanziamenti aggiuntivi e l'amministrazione deve provvedervi con le proprie risorse.

legate all'analisi del rischio, che resta lacunosa a causa del mancato completamento della 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; 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 e della RPCT, oltre all'incremento della certificazione con sistema qualità (es. strumento HERM) a favore di un numero sempre maggiore di strutture aziendali [Spedali Civili di Brescia].

Altro fattore critico è determinato dallo scarso coinvolgimento del RPCT in procedimenti e processi di natura trasversale nei quali gli aspetti di prevenzione della corruzione, vengono considerati marginali, e non strutturali anche se funzionali al buon andamento dell'amministrazione [Ospedale dei Colli di Napoli].

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].

E' da ritenere che anche la recente implementazione del piano di prevenzione nel PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione) non possa – a regime normativo attuale – concretizzare alcun effettivo razionale snellimento rispetto ad una attività di programmazione e monitoraggio che resta comunque complessa e, se calibrata (come occorre che sia) sulle effettive condizioni dell'Ente, necessita comunque di tempi di preparazione (ivi compreso il coinvolgimento degli stakeholders interni ed esterni) e di attuazione non brevi [Provincia di Teramo].

Un'altra delle criticità soventemente evidenziata è lo **scarso supporto** ricevuto dal Rpct, sia in termini di risorse e strumenti per svolgere efficacemente la propria funzione, sia di collaborazione da parte delle altre strutture dell'amministrazione. L'attività di prevenzione della corruzione viene spesso vista come un mero adempimento burocratico, in capo ad enti già gravati da scarsità di risorse e non come una opportunità di miglioramento della qualità dell'amministrazione.

La cultura adempimentale con cui la struttura tecnico-amministrativa tende, ancora prevalentemente, ad approcciarsi alle tematiche della prevenzione della corruzione e della trasparenza resta un ostacolo all'azione del RPCT e incide sull'efficacia complessiva del sistema anticorruzione disegnato nel PIAO [Università di Bergamo].

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. A volte, 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].

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 RPCT 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].

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... In linea con quanto emerso dall'indagine conoscitiva "Analisi di esperienze e criticità rilevate dai Responsabili della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza", pubblicata dall'ANAC nel gennaio 2023, in merito al lavoro svolto dai RPCT nelle grandi e medie amministrazioni, si evidenzia talvolta la poca collaborazione delle Istituzioni scolastiche e del personale, per i quali l'anticorruzione e la trasparenza sono considerati un appesantimento burocratico fine a se stesso. Inoltre, si condivide quanto evidenziato nella sopramenzionata analisi in merito al fatto che la carente attenzione delle amministrazioni in materia di anticorruzione - seppure rilevata in pochi casi - sia per lo più dettata da una poco profonda conoscenza della disciplina e delle correlate finalità [Ufficio scolastico regionale Sardegna].

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].

E' necessario implementare una qualificata e specifica sensibilizzazione ai temi dell'integrità e dell'etica, anche tramite di ulteriori iniziative formative per il personale delle aree a rischio, al fine di promuovere maggiore consapevolezza delle relative responsabilità e dell'importanza di una fattiva collaborazione a tutti i livelli [Asl di Chieti].

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].

Non è da sottovalutare la resistenza al cambiamento, infatti la resistenza da parte del personale e dei dirigenti a modificare le prassi e i processi esistenti ha ostacolato l'attuazione di nuove misure. La mancanza di diffusione della formazione a tutti i livelli ha limitato la consapevolezza e la competenza necessarie per attuare efficacemente le misure. Per la complessità dell'Azienda il coordinamento è risultato non sufficiente a colmare le variegate esigenze delle diverse unità organizzative creando inefficienze e ostacolando la piena attuazione delle misure [Asl Veneto 9].

Alcuni evidenziano la **carenza di informatizzazione e digitalizzazione** che rallenta l'azione del Rpct.

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].

Appare fondamentale avvalersi di una piattaforma digitale o comunque di un flusso informativo per adempiere agli obblighi di pubblicazione in Amministrazione trasparente, oltre a impostare un monitoraggio rafforzato per quei procedimenti che hanno manifestato una conclusione non tempestiva o hanno portato a decisioni di riesame favorevoli alle richieste degli interessati [Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica].

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].

Le ordinarie attività di monitoraggio del RPCT sono rese problematiche dall'assenza di applicativi informatici evoluti e piattaforme interconnesse in dotazione alla Regione che possano agevolare - e progressivamente estendere rispetto al campione di riferimento - le attività di ricognizione, monitoraggio e verifica [Regione Puglia].

Per quanto concerne i processi dei sistemi informativi e telematici/transizione al digitale, si segnala il disallineamento dei processi con i contenuti del catalogo delle attività e del Piano Triennale dell'informatica dell'ente [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].

Aspetto critico rilevante di difficile risoluzione è l'utilizzo costante dei documenti in formato aperto non sempre disponibili [IRCCS Spallanzani di Roma].

Altra criticità è costituita dall'assenza di un sistema informatizzato per la gestione del PTC (pianificazione, implementazione, monitoraggio, flussi informativi). Infatti, stante le procedure e le prescrizioni normative i flussi allo stato attuale devono essere richiesti e sollecitati dal RPCT alle varie strutture aziendali. In tal senso sarebbe opportuno predisporre nel nuovo PIAO meccanismi ed automatismi, preferibilmente informatizzati e standardizzati, per lo scambio di informazioni da parte delle strutture deputate, al fine di facilitare ed ottimizzare il monitoraggio periodico e adempiere tempestivamente a tutti gli obblighi di pubblicazione [Asl di Nuoro, Cagliari e Oristano].

Non ha risorse economiche per l'implementazione dei supporti informatici e tecnologici che in alcuni casi potrebbero facilitare lo svolgimento degli adempimenti [Asl di Chiavari].

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

Oggettive difficoltà si sono riscontrate in correlazione ai numerosi adempimenti previsti, che incidono su molteplici aspetti correlati alle attività aziendali che richiedono sempre maggiori competenze in aggiunta alle quotidiane attività operative previste dai vari ruoli ricoperti dal RPCT. A tutto ciò si è aggiunta, coime già nel 2023, la necessità di procedere al trattamento delle segnalazioni whistleblowing. Nel corso dell'anno sono infatti pervenute, sia tramite portale che in altre forme, 61 segnalazioni, la cui gestione ha comportato attività di accertamento talora piuttosto impegnative. Si tratta prevalentemente di segnalazioni per presunta maladministration, molte delle quali ripetute, o per problematiche personali nell'ambito del rapporto di lavoro [Asl di Imperia].

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 2024 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].

La tensione tipica delle pubbliche amministrazioni tra scarsità di risorse umane disponibili e la continua ripianificazione di interventi da attuare per adeguamento normativo o esigenze di sviluppo continua a caratterizzare anche la fattibilità degli interventi programmati nell'ambito di anticorruzione e trasparenza, in particolare quando gli adempimenti richiesti impattano su un numero rilevante di destinatari e comportano un impegno oneroso. L'esempio più rilevante di questo tipo di criticità è relativo alla sperimentazione avviata nel 2024 sull'acquisizione in modalità digitale delle dichiarazioni di conflitto di interesse per ogni procedura di gara e da parte di tutti i soggetti coinvolti. Tale sperimentazione pur basata su uno sforzo di semplificazione dal punto di vista procedurale, si

è scontrata con la difficoltà delle strutture dipartimentali e della struttura dell'amministrazione centrale dedicata alle procedure di gara di far fronte ad un'enorme quantità di dichiarazioni da acquisire e a una casistica variegata di potenziali conflitti, da esaminare di volta in volta [Università Statale Milano].

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].

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

Gli aspetti critici del ruolo del RPCT derivano essenzialmente dalla complessità organizzativa dell'Amministrazione regionale, interessata anche dai 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 che la prevista attività di monitoraggio degli obblighi di pubblicazione viene svolta senza l'ausilio di uno strumento informatico utile a rilevare gli inadempimenti e le variazioni intervenute nelle pubblicazioni effettuate dai Dipartimenti/Uffici nella sezione Amministrazione Trasparente [Regione Sicilia].

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

Facendo riferimento all'art. 1 comma 7 della L. 190/2012 e alle indicazioni ANAC rispetto al rapporto tra il RPCT e l'organo di indirizzo politico-amministrativo e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), si rileva che, per la sua posizione all'interno della Organizzazione, il RPCT non può assumere direttamente misure organizzative generali, così come si è verificato al momento di assumere misure relative agli obblighi di trasparenza [Università Sant'Anna Pisa].

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. 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].

Il permanere di alcuni aspetti critici nella normativa vigente, incide negativamente sul ruolo del RPCT, indebolendone l'azione. Fra i principali aspetti critici si individuano:

- *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) [Stazione Zoologica Napoli] e [Provincia di Rieti].*

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

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].

Fattori critici riguardano vari aspetti: 1) individuazione di rpct in capo ad un dirigente con atto del direttore generale (suo datore di lavoro nonché datore e valutatore di conferimento o conferma "incarico"); 2) assegnazione della responsabilità in via "aggiuntiva" ai molteplici adempimenti e responsabilità già assegnati (uosd ufficio stampa-comunicazione-urp-privacy) e carenza di personale nell'unità operativa [Asl di Matera].

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 corruttivi è strettamente connessa al contributo attivo di altri attori all'interno dell'organizzazione [Asl Medio Campidano e Cagliari].

Non mancano rivendicazioni di natura economica...

Il ruolo deve essere consolidato con il riconoscimento totale della funzione [Ast di Vimercate].

Non è garantito il rimborso dei costi della copertura assicurativa [IRCCS Rionero di Potenza].

.... ma anche qualche **buon esempio**, che testimonia come un giusto approccio alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza, possano migliorare la qualità dell'azione amministrativa.

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 di una piattaforma informatica dedicata agli adempimenti in materia di anticorruzione. 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. Inoltre risulta semplificata l'attività del gruppo di valutazione (con estrazioni del campione integrata con il protocollo informatico, sessioni di controllo coordinate, verbalizzazioni uniformi, redazione di relazioni periodiche supportate da report, modalità di estrazione e analisi di dati in termini statistici), 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 risposta.

Lo spoglio degli oltre 5.000 questionari complessivamente analizzati dall'Osservatorio a partire dal 2015 (Relazione 2014) è stato manuale, riportando le risposte su tavole di riepilogo all'uopo costruite⁴⁴. 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.

Il questionario è lo stesso del 2023, 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.

Sarebbe auspicabile una ingegnerizzazione del processo, da parte delle istituzioni preposte, a partire da una riscrittura del questionario e delle modalità di compilazione per dare il giusto rilievo e valore alla Relazione del Rpct. Una sua collocazione all'interno del Piao, come già detto, sarebbe altresì auspicabile per legare la ricognizione dei risultati conseguiti nell'anno appena trascorso con la programmazione per il triennio successivo.

⁴⁴ 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.

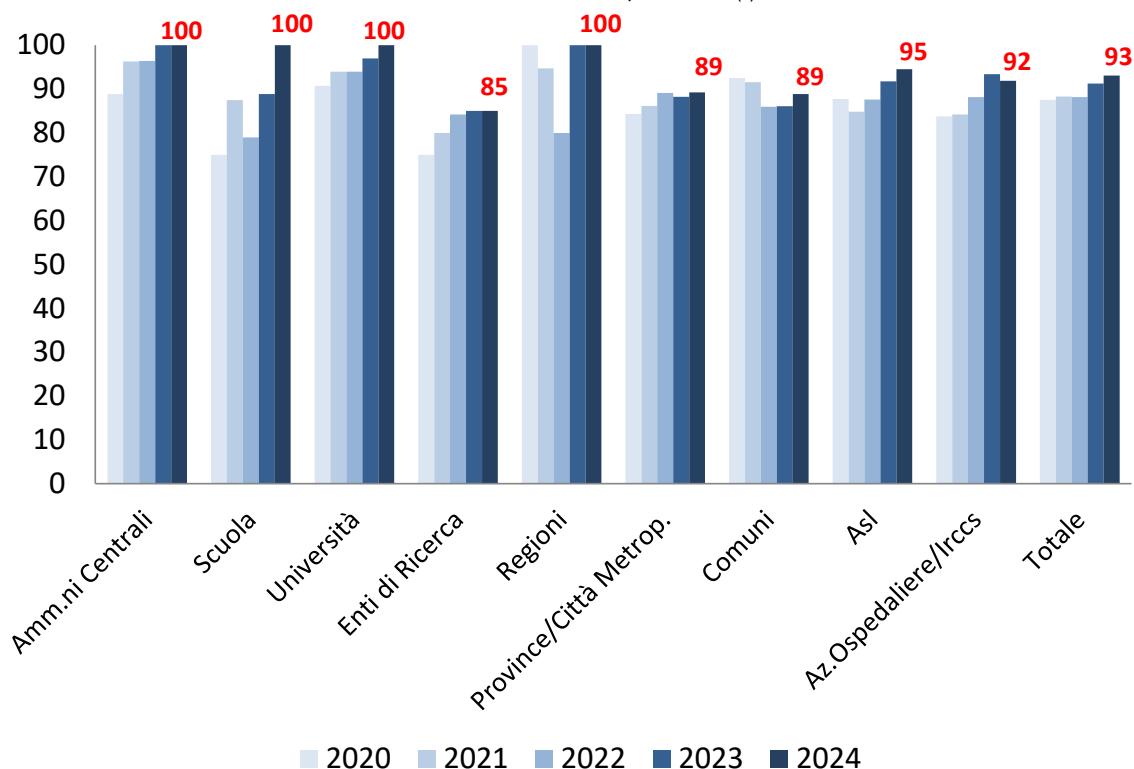
Gestione del rischio

Il numero di enti che effettuano il monitoraggio delle misure programmate nella sezione anticorruzione e trasparenza del Piao o del Ptpct è risultato crescente nel tempo dal 2014 (71%) al 2019 (94%) in quasi tutti i comparti.

Dopo il calo all'88% nel 2020 è tornato a crescere e nel 2024, la verifica ha interessato il 93% delle amministrazioni (2 punti in più del 2023), riguardando la totalità dei casi per Amministrazioni centrali, Scuole, Università e Regioni.

Tra gli enti territoriali la percentuale è maggiore al Nord (94%) e si riduce al Centro (92%) e al Sud (89%).

FIGURA 3. AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CHE HANNO VERIFICATO LA SOSTENIBILITÀ DELLE MISURE PREVISTE DAL PTPC PER COMPARTO, Anni 2020-2024, valori percentuali (*)



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

Nella gran parte degli enti non è stato registrato alcun evento corruttivo (84%)⁴⁵ con una diminuzione di 1 punto rispetto al 2023. Tra i più 'virtuosi' le Province/Città metropolitane (93%) e gli Enti di Ricerca (90%), mentre in coda si trovano le Regioni (60%) e le Amministrazioni Centrali (61%). 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

⁴⁵ In 40 casi (9%) l'assenza di eventi corruttivi non coincide con la presenza di 'Procedimenti disciplinari e penali' riscontrati nella sezione 12 (si veda oltre). Tale anomalia è particolarmente rilevante per le Regioni (25%) e le Amministrazioni Centrali (18%). 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.

avviene 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 (91%), seguito da Centro (86%) e Sud (77%).

TAVOLA 6 – AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN CUI SI SONO VERIFICATI EVENTI CORRUTTIVI PER COMPARTO E AREA A RISCHIO DI CORRUZIONE - Anno 2024, 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	16	2	5	0	2	3	2	3	3
Gestione fondi Pnrr e fondi strutturali	4	11	0	0	10	4	2	1	0	2
Acquisizione e progressione del personale	4	21	2	5	0	2	1	3	3	3
Affidamento di lavori, servizi e forniture	14	11	2	0	10	3	9	3	5	5
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	14	0	2	0	15	1	2	3	3	3
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	11	5	0	0	5	1	5	3	0	3
Affari legali e contenzioso	4	5	0	0	0	1	0	0	1	1
Incarichi e nomine	0	5	2	5	5	1	1	1	0	1
Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	7	5	0	0	5	2	2	1	0	2
Aree di rischio ulteriori	11	16	5	0	10	5	3	3	5	5
Non si sono verificati eventi corruttivi	61	68	89	90	60	93	79	88	84	84

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

Tra le aree a rischio⁴⁶ la frequenza di eventi corruttivi riguardanti il settore degli appalti fa registrare un modesto 5%, con valori superiori alla media per le Amministrazioni centrali (Interno, Giustizia, Difesa, Agenzia Demanio), Regioni (Molise, Puglia) e Comuni (tra cui Roma, Napoli e Bari).

Per l'acquisizione e progressione del personale (4%), si riscontrano casi negli uffici scolastici regionali di Lombardia, Veneto, Friuli e Sicilia; Ministero della Difesa; Università per stranieri di Perugia; Area Science Park di Trieste; Provincia di Brescia; Città metropolitana di Cagliari⁴⁷; Comune di Napoli; Asl di Toscana Sud/Est, Perugia e Napoli1; Ospedale San Camillo-Forlanini di Roma e Ares di Cagliari.

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 (domanda 2.d) non è però completa: la minore copertura si registra per la gestione dei fondi Pnrr e dei fondi strutturali (67%) e per i processi collegati a obiettivi di performance (71%). Maggiormente sotto controllo sono i contratti pubblici (88%), l'acquisizione e gestione del personale (86%), incarichi e nomine (85%).

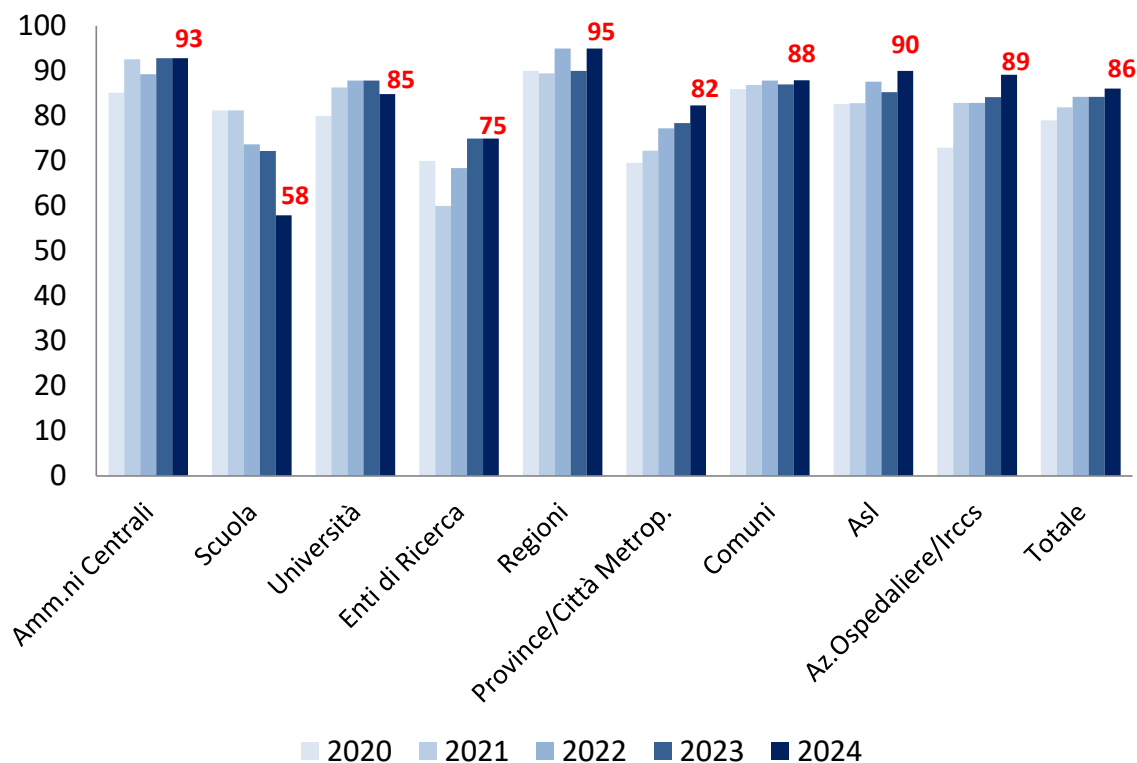
⁴⁶ Nel questionario era possibile indicare anche più aree (risposta multipla).

⁴⁷ E' stata segnalata la presenza di eventi corruttivi in tutte e 10 le aree previste dal questionario, mentre nel 2023 erano tutte negative. L'assenza di procedimenti disciplinari e penali nella sezione 12, fa sorgere il dubbio che il questionario non sia stato compilato correttamente.

Misure ulteriori oltre a quelle obbligatorie

La percentuale di amministrazioni pubbliche che hanno attuato misure specifiche aggiuntive rispetto a quelle obbligatorie raggiunge l'86% nel 2024, il valore massimo della serie e due punti in più del 2023.

FIGURA 4 - AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CHE HANNO ATTUATO MISURE SPECIFICHE AGGIUNTIVE PER COMPARTO, Anni 2020-2024, valori percentuali (*)



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

Il livello massimo si è registrato tra le Regioni (95%) e le Amministrazioni centrali (93%), mentre molto al di sotto della media risultano le Scuole (58%) e gli Enti di Ricerca (75%).

In ritardo il Sud (86%, in aumento di 7 punti) e il Nord (87%) rispetto al Centro (94%).

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 definita⁴⁸. 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)⁴⁹ 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 di contenuti obbligatori.

L'Anac⁵⁰ e il Dipartimento della Funzione Pubblica⁵¹, 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 che devono raccogliere le richieste pervenute ai singoli istituti scolastici, 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 77% degli enti ha informatizzato alla fine del 2024 il flusso che alimenta la sezione 'Amministrazione trasparente', un punto in più del 2023⁵².

⁴⁸ 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'.

⁴⁹ "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).

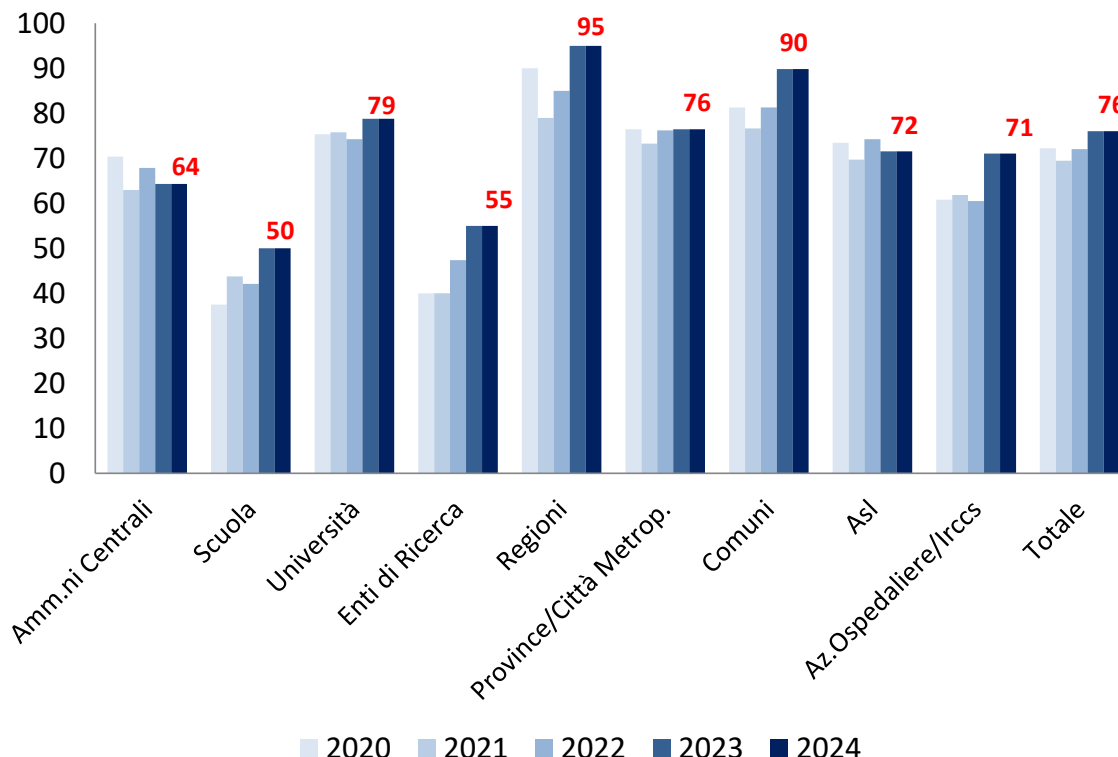
⁵⁰ Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato ([Determinazione Anac n. 1309 del 28 dicembre 2016](#)).

⁵¹ [Circolare n. 2/2017](#) del Ministero per la semplificazione amministrativa e la pubblica amministrazione relativa all'attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato

⁵² Alcuni enti passano da una risposta affermativa negli anni precedenti a una negativa nel 2024 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 2020-2024, 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 (88%).

Nel comparto Scuola (53%), 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 (50%).

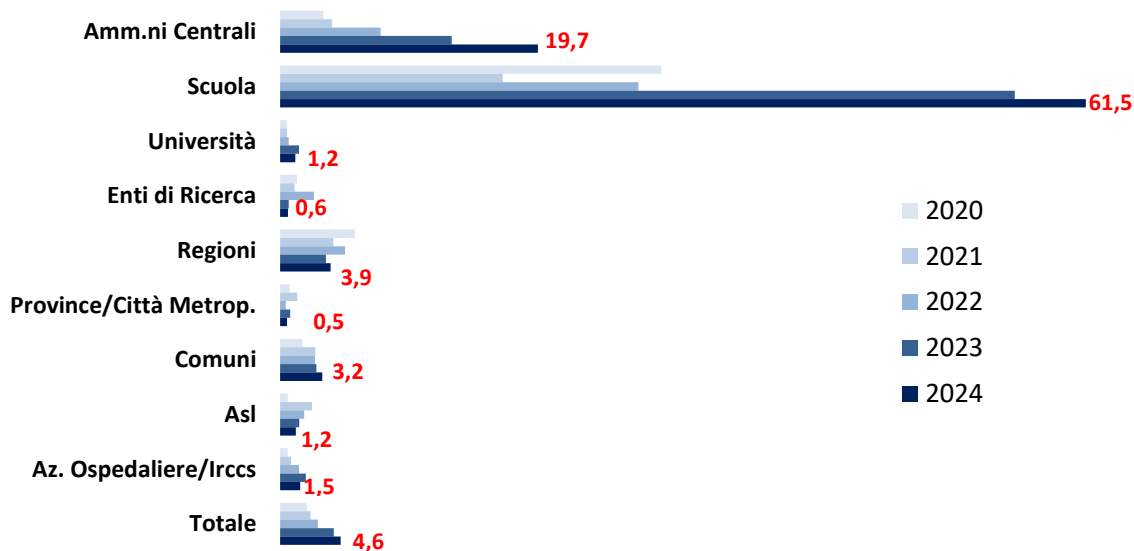
L'informatizzazione dei flussi è maggiore al Centro (86%) rispetto al Nord (80%) e al Sud (74%).

Ogni ente pubblico ha ricevuto nel 2024 mediamente 4,6 accessi civici semplici per chiedere la pubblicazione in 'Amministrazione trasparente' di contenuti che erano stati omessi⁵³, il valore più alto della serie storica (erano 4,1 nel 2023).

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 fenomeno.

⁵³ Non tutte le richieste pervenute erano strettamente classificabili come accessi civici e non tutte hanno dato luogo ad una integrazione delle informazioni pubblicate.

FIGURA 6 - NUMERO MEDIO DI ACCESSI CIVICI 'SEMPLICI' PER COMPARTO, Anni 2020-2024



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il maggior numero di accessi civici semplici è stato inoltrato nelle Scuole (61,5), con 388 richieste pervenute in Lombardia, 232 in Piemonte e 131 in Toscana. 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 19,7 le richieste mediamente pervenute alle Amministrazioni centrali, con 211 al Ministero dell'Istruzione⁵⁴, 208 all'Interno, 198 alla Cultura e 168 alle Infrastrutture e trasporti.

Nel comparto Regioni (3,9) se ne registrano 26 in Calabria e 12 nel Lazio, mentre tra i Comuni (3,2) si evidenzia La Spezia (103). Tra le Asl (1,5) ne sono pervenute 21 a Napoli 2 e altrettante a Ragusa.

Tra gli enti territoriali si registrano 2,4 richieste al Sud, 1,5 al Centro e 1,4 al Nord.

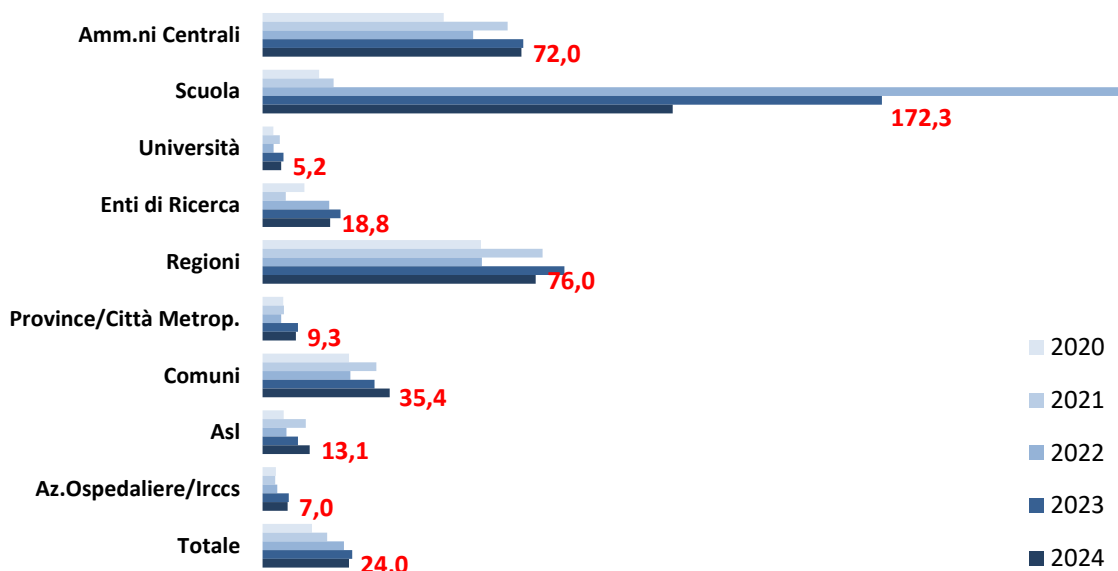
Con l'entrata in vigore del Dlgs 97/2016, ogni cittadino può accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle Pubbliche amministrazioni, ulteriori a quelli che devono essere obbligatoriamente pubblicati nella pagina 'Amministrazione trasparente'. Si tratta del cosiddetto accesso civico generalizzato, ispirato 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 pubblico⁵⁵. Lo

⁵⁴ 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', come nel caso di quelli concorsuali, che è invece disciplinato dalla legge 241/1990 ed ha una diversa natura.

⁵⁵ 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 in vigore da diversi anni, ma è ancora poco conosciuto⁵⁶. 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 Anac⁵⁷.

FIGURA 7 - NUMERO MEDIO DI ACCESSI CIVICI 'GENERALIZZATI' PER COMPARTO
Anni 2020-2024



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nel 2024, ogni ente ha ricevuto in media 24 richieste, una in meno rispetto al 2023, a causa della diminuzione registrata nelle Scuole, mentre aumentano nei Comuni e tra le Asl. 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 172 richieste del 2023 a 114 nel 2024⁵⁸, con 480 in Lombardia e 443 in Sicilia.

Un numero rilevante di richieste è pervenuto nel 2024 alle Regioni (76) e, in particolar modo, in Sicilia (321)⁵⁹, Sardegna (204) e Toscana (202).

Le Amministrazioni centrali ne hanno ricevute mediamente 72, con 211 al Ministero dell'Istruzione; 208 all'Interno; 198 alla Cultura; 168 a Infrastrutture e Trasporti.

specifica, ovvero contenere tutti gli elementi per l'individuazione dei documenti o dati richiesti; d) deve essere continente e non può riguardare un numero manifestamente irragionevole di informazioni.

⁵⁶ 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.

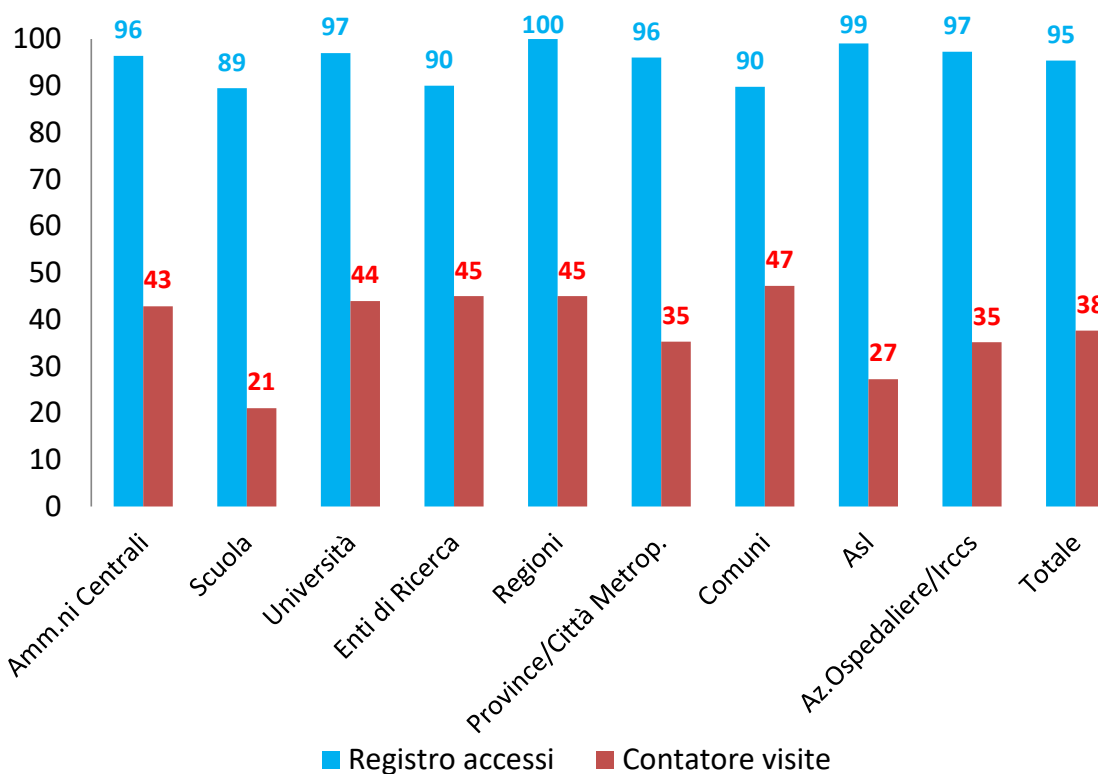
⁵⁷ Una misura del grado di trasparenza è la pubblicazione di almeno la metà dei dati per i quali è stato consentito l'accesso civico generalizzato (Pna 2022).

⁵⁸ Le richieste riguardano in prevalenza la didattica; l'amministrazione; i contratti; gli acquisti; le graduatorie d'istituto; la contabilità.

⁵⁹ 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 (35,4) se ne contano 1.037 a Catania⁶⁰, 650 a Roma, 244 a Napoli, 235 a Foggia e 103 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 2024 (valori percentuali)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nel 2024 il 95% delle amministrazioni dichiara di aver istituito il Registro degli accessi civici (semplice o generalizzato) e documentali⁶¹, in aumento di 1 punto 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 Pubblica⁶².

⁶⁰ I settori più interessati dalle richieste di accesso generalizzato sono: Direzione Affari Istituzionali, Direzione Urbanistica e Gestione del Territorio, Direzione Politiche per l'Ambiente.

⁶¹ Secondo quanto indicato nella Circolare n.1/2019 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.

⁶² Le indicazioni non sembrano essere più reperibili in rete. Esse 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

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 38% degli enti, in ripresa di 3 punti rispetto al 2023, quando un gruppo di "hacker etici" inviò 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 Agid⁶³.

Molti enti hanno, quindi, predisposto 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 diversi milioni⁶⁴, per un totale complessivo di 59 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 reportistica⁶⁵.

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

di qualsiasi tipo, in particolare del mittente, dei controinteressati o di terzi, che incidentalmente possono anche essere contenute anche nell'oggetto della richiesta di accesso.

⁶³ La contestazione è relativa a un presunto trasferimento transfrontaliero di dati personali.

⁶⁴ Si tratta dell'ufficio scolastico regionale della Lombardia che nel 2024 ha certificato oltre 14 milioni di visite.

⁶⁵ 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

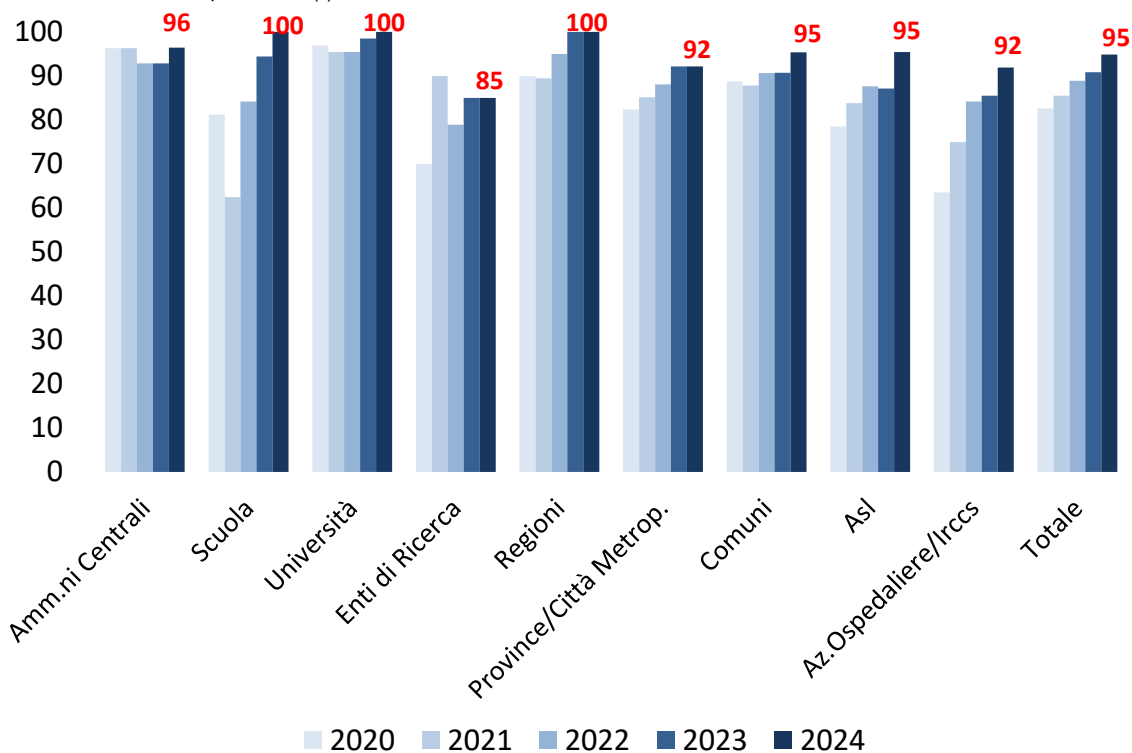
La maggior parte delle amministrazioni pubbliche (95%) ha erogato formazione in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione al proprio personale, in aumento rispetto al 2023 (91%), un valore mai registrato in precedenza. Nei casi di mancata effettuazione, la motivazione prevalente è la scarsità di risorse economiche da dedicare a tale attività.

Il valore più basso è quello degli enti di ricerca (85%), mentre le Scuole (100%) hanno recuperato il gap degli anni precedenti, nonostante si tratti di realtà assai frammentate. Insieme a Università e Regioni fanno registrare una copertura totale.

Si riducono le differenze territoriali, con il 96% al Nord, il 94% al Centro e il 93% al Sud.

FIGURA 9 – FORMAZIONE SPECIFICA SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE PER COMPARTO

Anni 2020-2024, valori percentuali(*)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

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

La Scuola nazionale dell'amministrazione (già Scuola superiore della pubblica amministrazione) è il soggetto individuato dalla Legge 190/2012 (art. 1, comma 11) per erogare formazione ai dipendenti pubblici che operano nei settori in cui il rischio di corruzione è più elevato. Solo il 14% degli enti ha, però, ricevuto nel 2024 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.

E' ormai operativa da diverso tempo anche 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.

Il 47% ha optato per la formazione *in house*⁶⁶ che non dovrebbe comportare costi vivi per l'amministrazione, mentre 321 enti (più della metà) si sono rivolti a soggetti privati⁶⁷, sostenendone il relativo costo⁶⁸. Il 76% delle Università ha fatto ricorso a docenti esterni, nonostante la quasi certa presenza di professionalità interne in grado di svolgere l'attività formativa. Anche l'affidamento dei corsi di formazione a docenti universitari (19%) o altri soggetti pubblici (35%), non esclude oneri finanziari per l'ente. Tra le altre modalità di formazione (18%) rientrano anche i *webinar*.

TAVOLA 7 – FORMAZIONE IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE PER TIPOLOGIA DI SOGGETTO EROGANTE - Anno 2024, valori percentuali(*)

Soggetti che erogano formazione	Amm.ni Centrali	Scuole	Univer-sità	Enti di ricerca	Regioni	Province/ Città Metrop.	Comuni	Asl	Az.Osped aliere /Ircs	Totale
Scuola Nazionale dell'Amministrazione	75	58	24	55	20	3	7	1	4	14
Università	21	11	58	15	25	11	19	9	9	19
Altro soggetto pubblico (specificare quali)	46	53	44	25	55	40	40	25	19	35
Soggetto privato (specificare quali)	32	21	76	50	40	69	76	46	50	59
Formazione in house	43	63	64	40	60	40	39	47	49	47
Altro (specificare quali)	18	16	8	5	20	20	15	26	20	18

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 17 soggetti privati oltre a Sna, università, soggetti pubblici e in house, per erogare formazione in tema di prevenzione della corruzione a meno di 700 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 ed è per questo motivo che è auspicabile un sempre maggiore utilizzo della piattaforma pubblica Syllabus.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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 personale⁶⁹ 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*”⁷⁰.

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 relative alla rotazione dei dirigenti come misura di prevenzione del rischio di corruzione sono, altresì, soggette ad un margine di imprecisione, che deriva essenzialmente da una non corretta interpretazione del quesito, che andrebbe pertanto riformulato, per ridurre il margine di ambiguità delle risposte.

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’82% degli enti non ha effettuato alcuna rotazione di incarico in funzione anticorruzione (in aumento di 4 punti sul 2023, 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 2017⁷¹, laddove per motivi organizzativi o per dimensione dell’ente, la rotazione degli incarichi non è possibile.

Nel 2024, la rotazione dell’incarico per scongiurare il verificarsi di eventi corruttivi

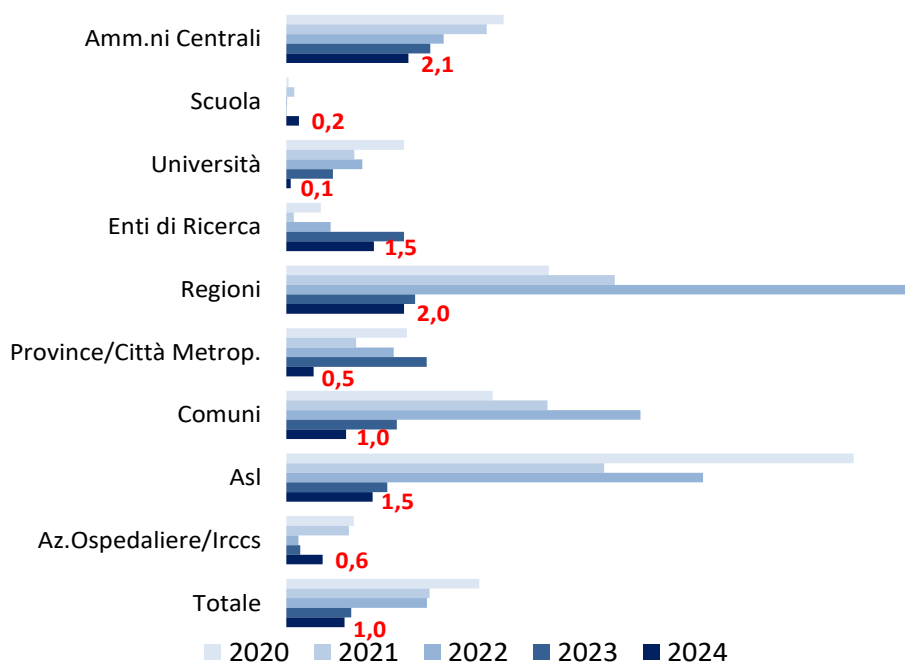
⁶⁹ Nella Relazione annuale 2022, l’Anac ha evidenziato alcune carenze nell’applicazione di tale misura di prevenzione: “*sebbene la rotazione sia correttamente regolamentata da parte dell’amministrazione di riferimento, non sempre ne viene data concreta attuazione né viene riportata nel PTPCT una adeguata 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*”.

⁷⁰ 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 2020](#)).

⁷¹ “*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).*

conseguenti all'eccessiva permanenza presso lo stesso ufficio, ha interessato solo 1 dipendenti ogni mille⁷², poco meno del 2023, il livello più basso dal 2014.

FIGURA 10 – ROTAZIONE DEL PERSONALE EFFETTUATA COME MISURA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, Anni 2020-2024, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Si continua a registrare un calo tra le Amministrazioni centrali (2,1 per mille rispetto al 2,5 per mille dell'anno precedente), 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; imprese; sanità e diverse autorità e agenzie. Appare improbabile che le Amministrazioni centrali, alcune delle quali interessate da processi di riorganizzazione, possano invocare a giustificazione della mancata rotazione la scarsità di dirigenti o la specificità di funzioni.

Una riduzione si è avuta in quasi tutte le tipologie di enti: Università da 0,8 a 0,1 per mille; Enti di ricerca da 2 a 1,5 per mille; Regioni da 2,2 a 2 per mille; Province/Città Metropolitane da 2,4 a 0,5 per mille; Comuni da 1,9 a 1 per mille; Aziende sanitarie locali da 1,7 a 1,5 per mille. In controtendenza solo le Aziende Ospedaliere/Irccs, passate da 0,2 a 0,6 per mille, un livello comunque basso e 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.

⁷² Il dato è sicuramente più alto, considerando che alcune non indicano il numero di rotazioni effettuate. Alcuni Enti indicano un numero troppo elevato di dipendenti che hanno ruotato il proprio incarico, alimentando il sospetto che non si tratti solo della dirigenza. Per questo motivo si è preferito utilizzare al denominatore del rapporto la totalità dei dipendenti e non dei soli dirigenti.

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 pubblica⁷³.

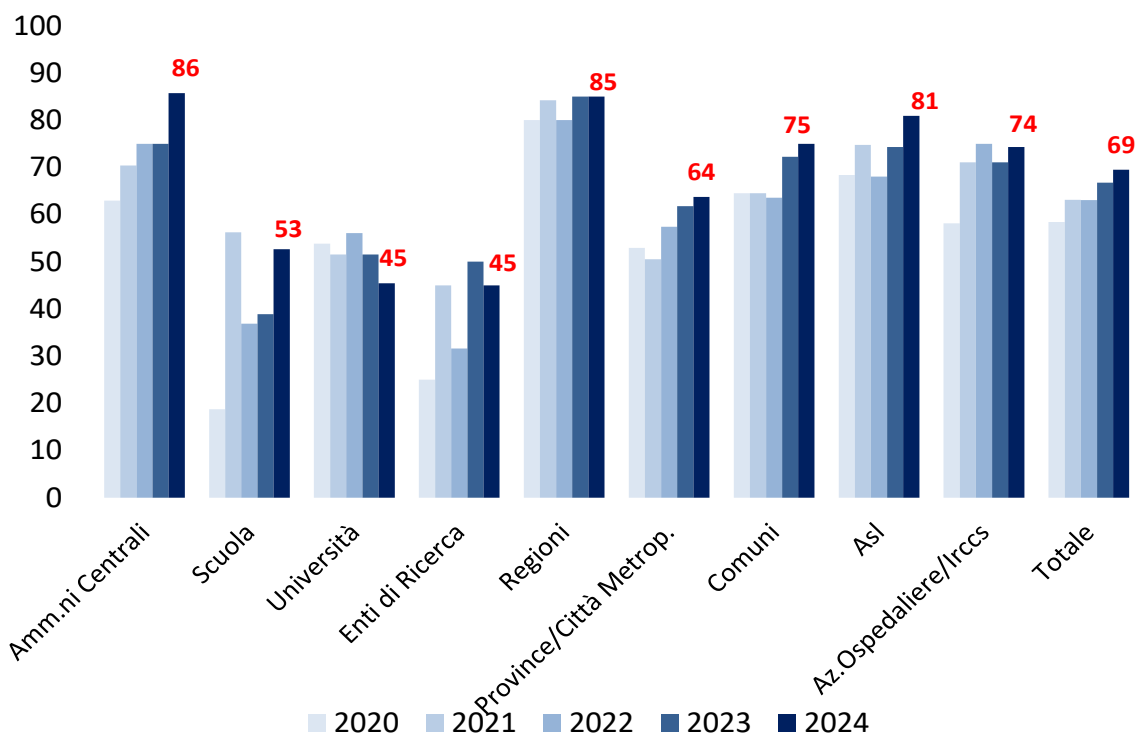
Gli interessati, all'atto dell'assunzione dell'incarico, devono rilasciare una dichiarazione in cui attestano che non sussistono cause di inconferibilità, la cui veridicità va verificata – sistematicamente o a campione – dall'Amministrazione che conferisce l'incarico dirigenziale.

Le verifiche sono cresciute nel tempo, ma nel 2024 riguardano ancora poco più dei due terzi degli enti monitorati (69%). La percentuale è particolarmente bassa nelle Università ed Enti pubblici di ricerca (45%) e nelle Scuole (53%), in cui è presente, in genere, un unico dirigente per ciascun Istituto.

Per quanto riguarda gli enti territoriali, l'adempimento è maggiore al Nord (76%) rispetto al Centro (74%) e al Sud (72%).

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

Anni 2020-2024, valori percentuali(*)



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

⁷³ 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.

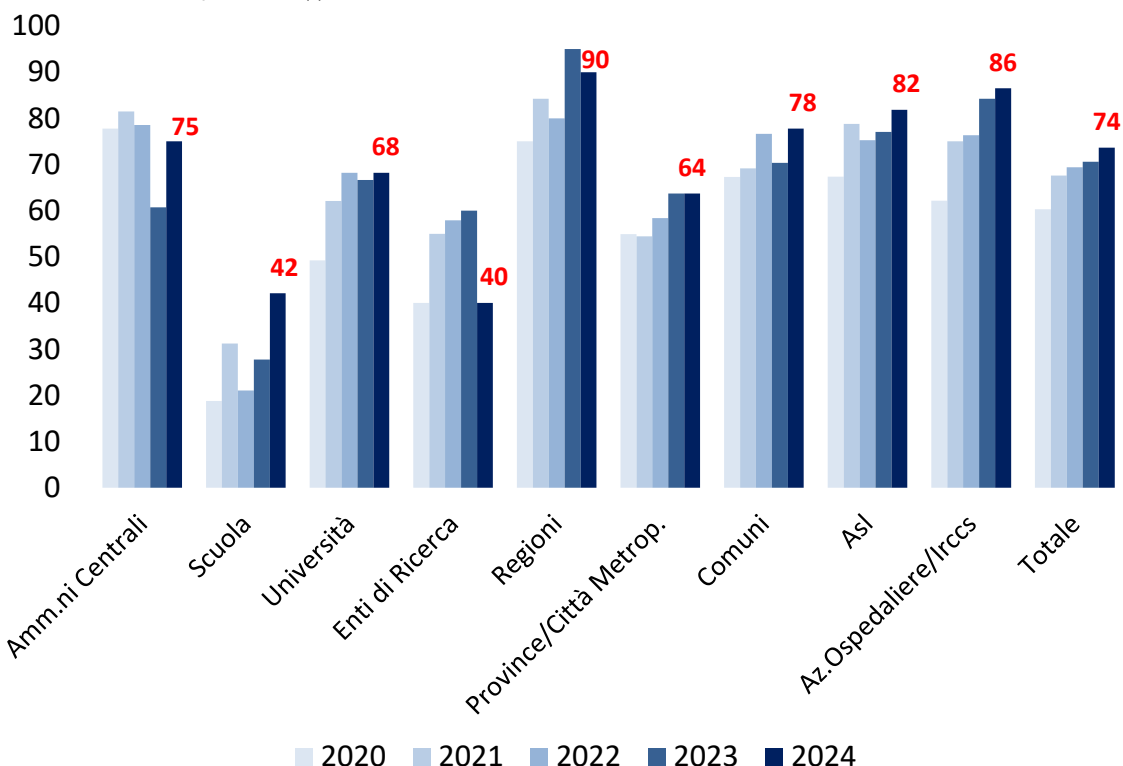
Prima di assumere un incarico dirigenziale, l'interessato deve rilasciare una dichiarazione di insussistenza di cause di incompatibilità. Spetta, però, all'Amministrazione verificare l'effettiva assenza di incarichi tra loro non compatibili.

La verifica di situazioni di incompatibilità per i titolari di incarichi dirigenziali è effettuata dal 74% degli Enti, in aumento rispetto agli anni precedenti, con valori superiori per le Regioni (90%) e le Aziende ospedaliere (86%), mentre le Amministrazioni centrali sono in recupero al 75%. Il valore più basso è tra gli Enti pubblici di ricerca (40%) e le Scuole (42%).

Per quanto riguarda gli enti territoriali, l'adempimento è maggiore al Nord (80%) e al Sud (77%), rispetto al Centro (74%).

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

Anni 2020-2024, valori percentuali(*)



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

Conferimento e autorizzazione incarichi ai dipendenti

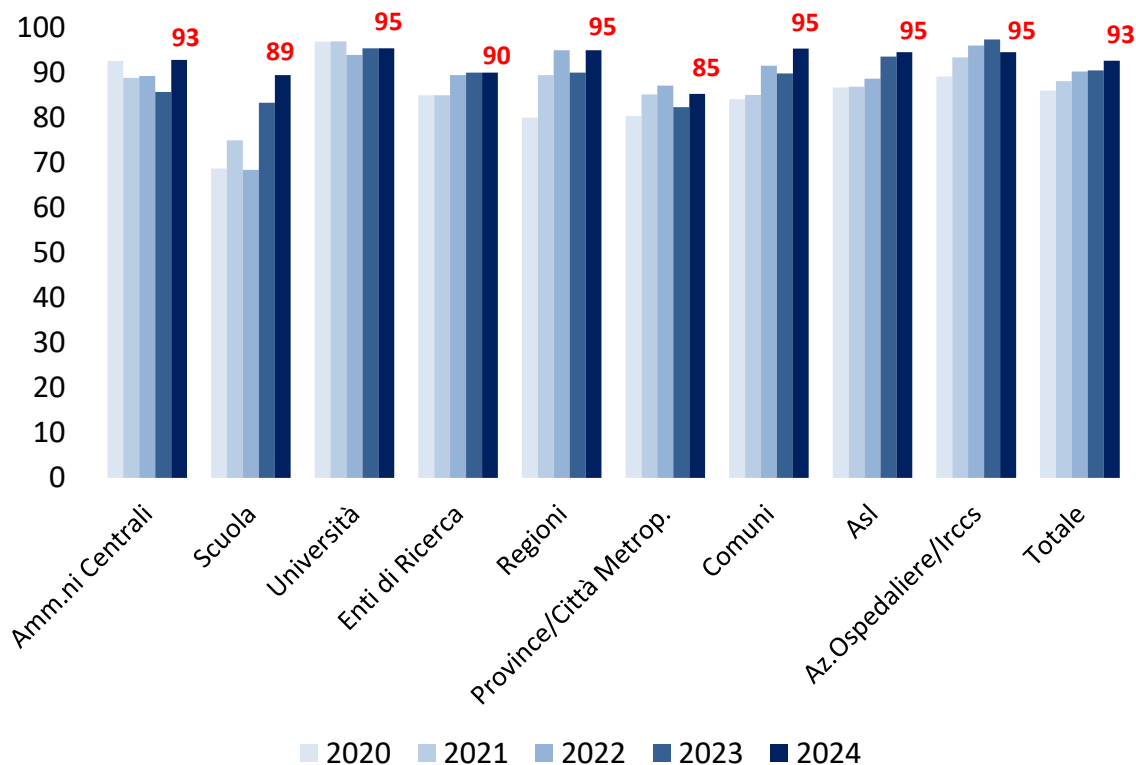
I dipendenti pubblici possono svolgere alcune attività extraistituzionali, al di fuori dei casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto di interessi (anche potenziale), che pregiudichino l'esercizio imparziale 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.

Dopo il calo del 2020, causato dall'emergenza sanitaria, il conferimento e autorizzazione di incarichi esterni è in recupero. Nel 2024, una procedura è stata adottata nella maggior parte degli Enti monitorati (93%), con un valore più alto nelle Università, Asl e Aziende Ospedaliere/Irccs (dove è oggettivamente maggiore la possibilità di assumere incarichi esterni che potrebbero sovrapporsi all'attività istituzionale), ma anche in Regioni e Comuni. Una percentuale inferiore di verifiche si registra al Sud (89%), rispetto a Centro (95%) e Nord (94%).

FIGURA 13 – ADOZIONE DI UNA PROCEDURA PER IL RILASCIO AI DIPENDENTI DELLE AUTORIZZAZIONI PER LO SVOLGIMENTO DI INCARICHI PER COMPARTO - Anni 2020-2024, valori percentuali(*)



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

Tutela del dipendente pubblico che segnala gli illeciti (whistleblowing)

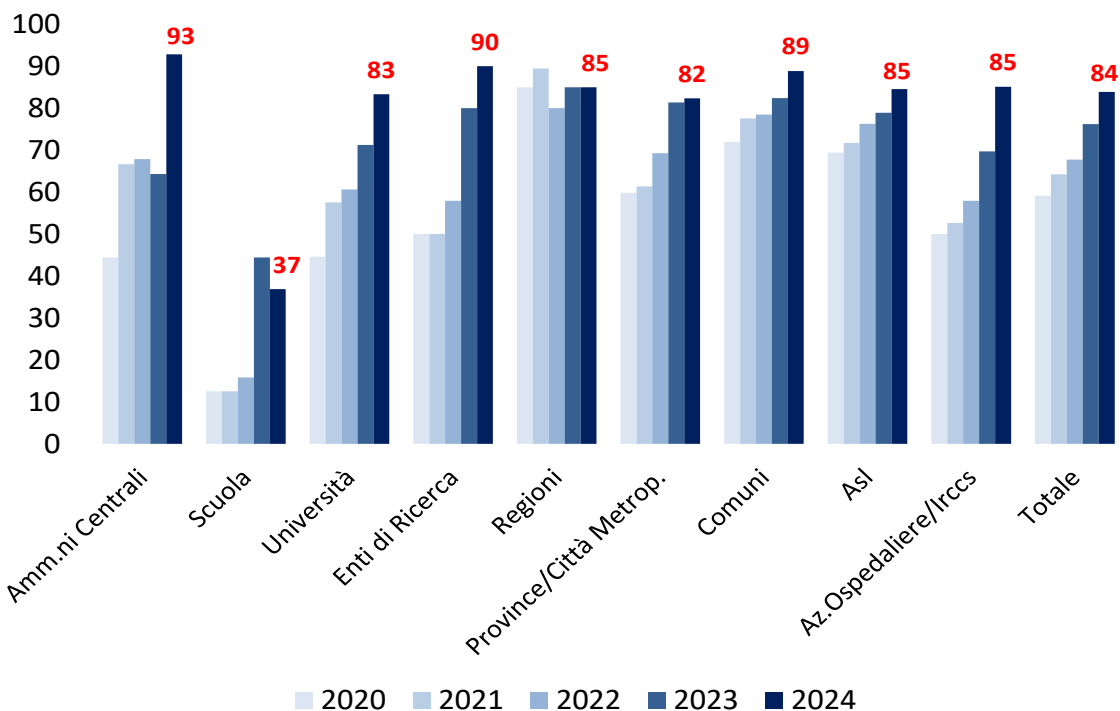
Una delle forme di prevenzione della corruzione è la raccolta delle segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti. La misura diviene efficace solo se si riesce a garantire l'anonimato del denunciante⁷⁴, che altrimenti sarebbe a rischio di ritorsioni di varia natura sul luogo di lavoro.

Con il [decreto legislativo n. 24 del 10 marzo 2023](#) 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 2023 l'Anac ha emanato le Linee Guida⁷⁵ 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 2020-2024, valori percentuali(*)



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

⁷⁴ 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.

⁷⁵ [Delibera n. 311 del 12 luglio 2023](#). A breve dovrebbero essere pubblicate dall'Anac nuove Linee Guida che tengono conto dell'esito del monitoraggio condotto dall'Autorità attraverso un questionario sottoposto alle Società pubbliche e private che devono attivare i canali di segnalazione.

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.

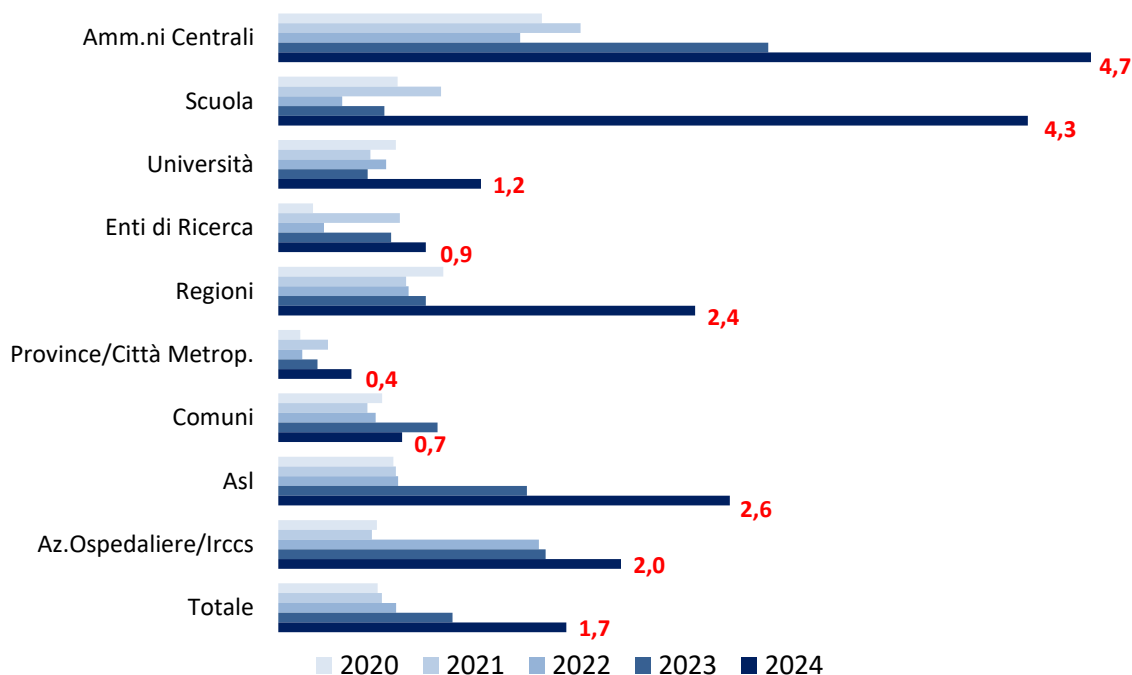
Un sistema informativo dedicato con garanzia di anonimato per la segnalazione di illeciti è stato attivato nel 84% degli enti monitorati (era il 76% lo scorso anno). L'incremento registrato negli ultimi anni ha beneficiato del software [Openwhistleblowing](#) reso disponibile per il riuso dall'Anac, così come dell'analoga piattaforma di [Transparency International](#).

Il risultato migliore si rileva tra le Amministrazioni centrali (93%) e gli Enti pubblici di ricerca (90%). 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 64% degli enti monitorati non ha ricevuto nel 2024 alcuna segnalazione da parte dei propri dipendenti, in calo di dodici punti rispetto allo scorso anno, facendo intravedere un miglioramento nella conoscenza e utilizzo del *whistleblowing*. L'assenza di denunce resta prevalente nelle Province/Città metropolitane (85%) e nei Comuni (79%).

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 (41%), mentre non va oltre il 14% 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 2020-2024



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Sono state 907 le segnalazioni di illeciti effettuate nel 2024 dai dipendenti pubblici (in media 1,7 per Amministrazione monitorata), in deciso aumento rispetto al valore registrato l'anno precedente (549).

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 aumento⁷⁶.

Sono 286 le segnalazioni nelle Asl (erano 156 lo scorso anno)⁷⁷; 146 nelle Aziende ospedaliere/Irccs (rispetto alle 117 del 2023) di cui 72 nella sola Asst dei Sette laghi di Varese⁷⁸; 131 le segnalazioni nelle Amministrazioni centrali, di cui 34 all'Agenzia delle Entrate, 26 al Ministero della Giustizia e 25 alla Cultura; 77 nei Comuni (in flessione) con 12 a Torino, 9 a Roma e nessuna a Milano; e 77 le segnalazioni anche nelle Università. Il 57% delle segnalazioni proviene dal Nord, il 34% dal Sud e il 10% dal Centro.

La Relazione del Rpct non consente di conoscere l'esito delle segnalazioni raccolte. Sarebbe utile aggiungere al questionario un quesito che riporti il numero delle segnalazioni ammissibili che hanno avuto un riscontro positivo.

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.

⁷⁶ 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 2024 sono pervenute all'Anac 1.350 segnalazioni, di cui 1.213 relative a presunti illeciti (di cui un terzo archiviate per improcedibilità) e, tra queste, 970 provenienti dal settore pubblico e 243 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 2025, pag. 114).

⁷⁷ Alla Asl di Imperia sono pervenute 61 segnalazioni e a quella di Bari 49.

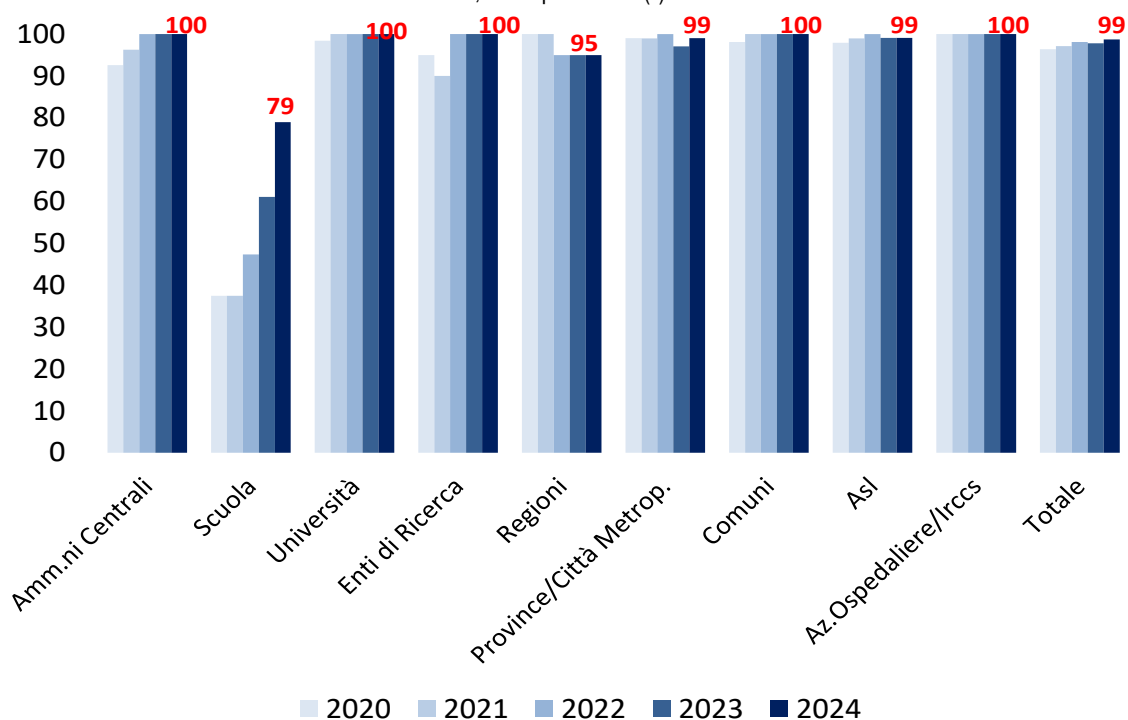
⁷⁸ E' già il terzo anno che si registra un numero così elevato di segnalazioni (a meno che non si tratti di un dato cumulato nel tempo). Il dato va considerato con cautela e richiederebbe una verifica, considerato che il Rpct dichiara parallelamente, anche nel 2024, l'assenza di eventi corruttivi.

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 ente⁷⁹.

Nel 2024, la quasi totalità 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 Asl del Sulcis, creata solo di recente.

FIGURA 16 – ADOZIONE DI UN CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI INTEGRATIVO RISPETTO AL DPR 62/2013 PER COMPARTO - Anni 2020-2024, valori percentuali(*)



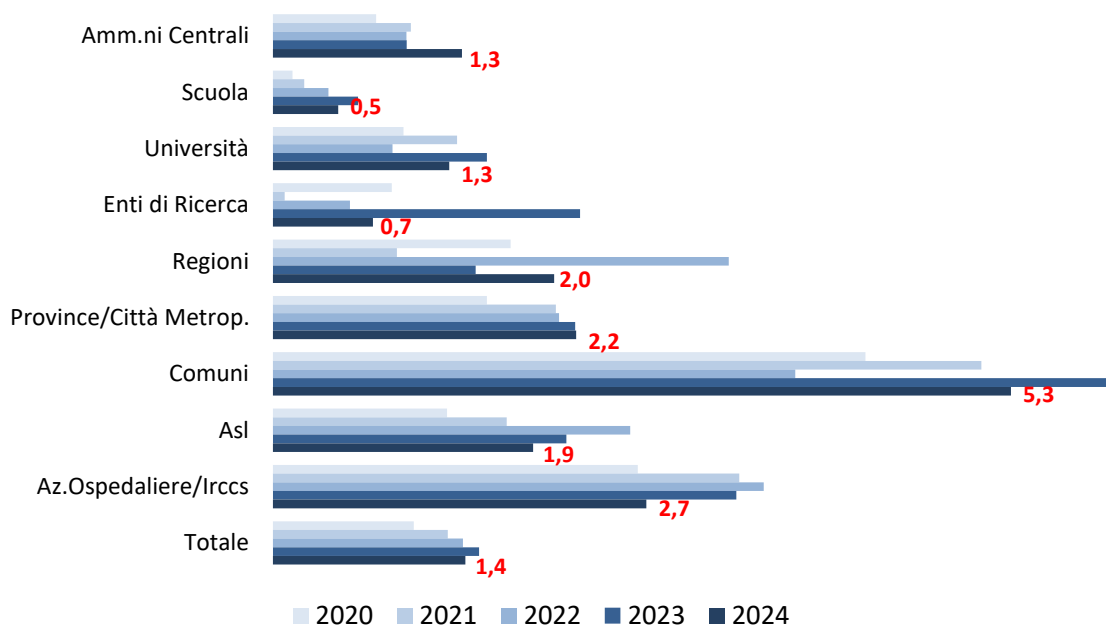
Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il 60% degli enti dichiara di aver adeguato il codice di comportamento alle modifiche introdotte nel 2023, in maggiore ritardo le Università (33%), le Regioni (35%) e le Amministrazioni centrali (39%).

⁷⁹ 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 2024, sono state segnalate 1,4 presunte violazioni del codice di comportamento ogni mille dipendenti⁸⁰, poco meno dello scorso anno (erano 2 nel 2020). E' tuttavia da osservare che l'informazione non è disponibile per i 43 enti (7,9% del totale) che hanno pubblicato la relazione standard generata dalla piattaforma Anac.

FIGURA 17 – SEGNALAZIONI DI VIOLAZIONE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO PER COMPARTO, Anni 2020-2024, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Il dato più alto è quello dei Comuni (5,3 per mille dipendenti), in cui spicca Roma Capitale con 233 segnalazioni⁸¹ (10,6 per mille), Genova con 61⁸² (12 per mille), Catania con 48 (31 per mille)⁸³, Torino con 47 (6,7 per mille)⁸⁴ e Palermo con 35⁸⁵ (7 per mille).

Tra le Aziende ospedaliere (2,7 per mille), se ne contano 34 al Fatebenefratelli Sacco di Milano (7 per mille)⁸⁶, 31 all'Ospedale Niguarda di Milano (6 per mille)⁸⁷ e altrettante a quello di Perugia (10,6 per mille)⁸⁸, mentre tra le Asl (1,9 per mille), si evidenziano Ravenna con 96 segnalazioni (5,8 per mille)⁸⁹, Napoli 1 con 56 (7,7

⁸⁰ Si deve considerare che un dipendente può cumulare nell'anno anche più di una segnalazione e che una segnalazione può riguardare più dipendenti.

⁸¹ Non è riportato il numero di violazioni accertate.

⁸² Alle 61 notizie di illecito pervenute (segnalazione da parte di altra Direzione, autorità giudiziaria, dichiarazioni del dipendente, esiti di controlli dell'Ufficio Disciplina, ecc.) corrispondono 50 contestazioni.

⁸³ Non è riportato il numero di violazioni accertate.

⁸⁴ Sono state accertate 38 violazioni.

⁸⁵ Sono state accertate 22 violazioni.

⁸⁶ A fronte della violazione del codice di comportamento sono stati avviati, nel corso del 2024, n. 34 procedimenti disciplinari, di cui n. 20 accertati, n. 8 archiviati, n. 6 con istruttoria in corso.

⁸⁷ Nel 2024 sono state registrate n. 31 segnalazioni di comportamenti contrari al codice di comportamenti costituenti al contempo violazioni dei codici di disciplina aziendali. Delle predette segnalazioni, n. 12 si sono concluse con una sanzione disciplinare, n. 10 con l'archiviazione e n. 9 risultano ancora pendenti.

⁸⁸ 30 segnalazioni per l'area Comparto (di cui 1 in riapertura dal 2009 per fatti di rilevanza penale e culminata con licenziamento senza preavviso; 5 "rimproveri verbali" dal Responsabile di Struttura, 1 archiviata senza aprire il procedimento); 1 segnalazione per l'area Dirigenza.

⁸⁹ 47 sono esitate in sanzioni disciplinari.

per mille)⁹⁰ e Bari con 49 (5,3 per mille)⁹¹.

Nelle regioni (2 per mille) il maggior numero di segnalazioni si è avuto nel Lazio (41), mentre tra le Province e città metropolitane (2,2 per mille) si registrano 50 casi a Bolzano.

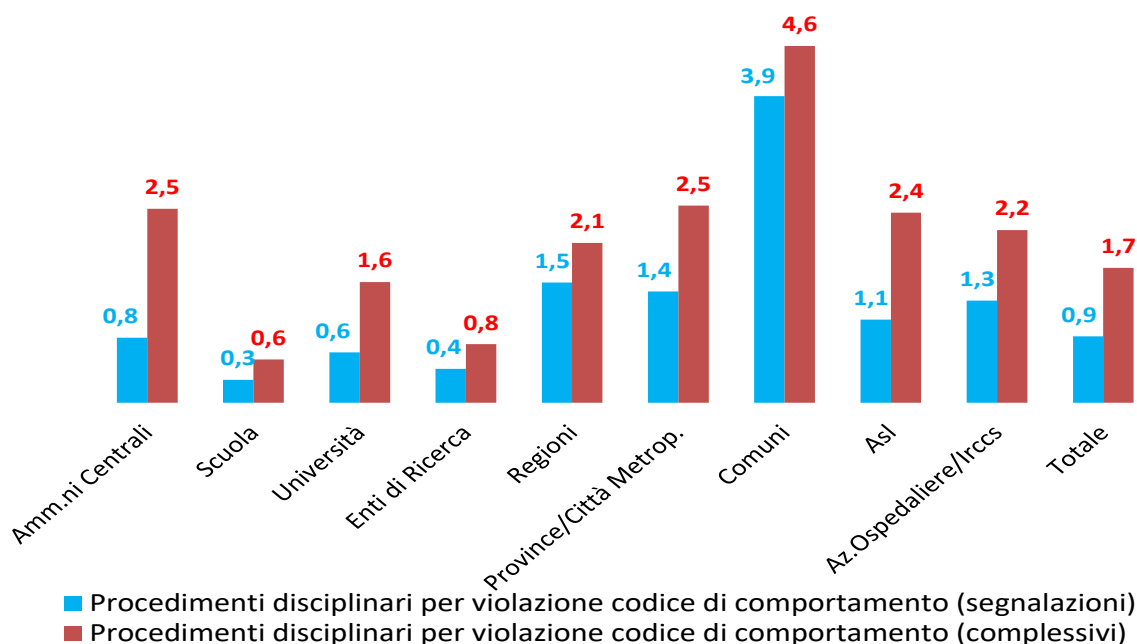
Tra le Amministrazioni centrali (1,3 per mille), un maggior numero di segnalazioni si sono avute alla Giustizia con 307 (3,4 per mille), altre 175 all'Interno e 122 alla Difesa.

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

Nel 2024, i procedimenti disciplinari avviati per violazione del codice di comportamento sono stati 4.689, 1,7 ogni mille dipendenti⁹² (nel 2023 erano stati 5.276). Di questi, 2.306 derivano dalle 3.704 segnalazioni ricevute (il 62% delle segnalazioni totali)⁹³.

Il rapporto è maggiore tra i Comuni (4,6 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 2024, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

⁹⁰ Non è riportato il numero di violazioni accertate.

⁹¹ Sono pervenute n. 49 segnalazioni relative a presunte violazioni del codice di comportamento; di queste: 20 sono state archiviate; 42 accertate; 6 sospese.

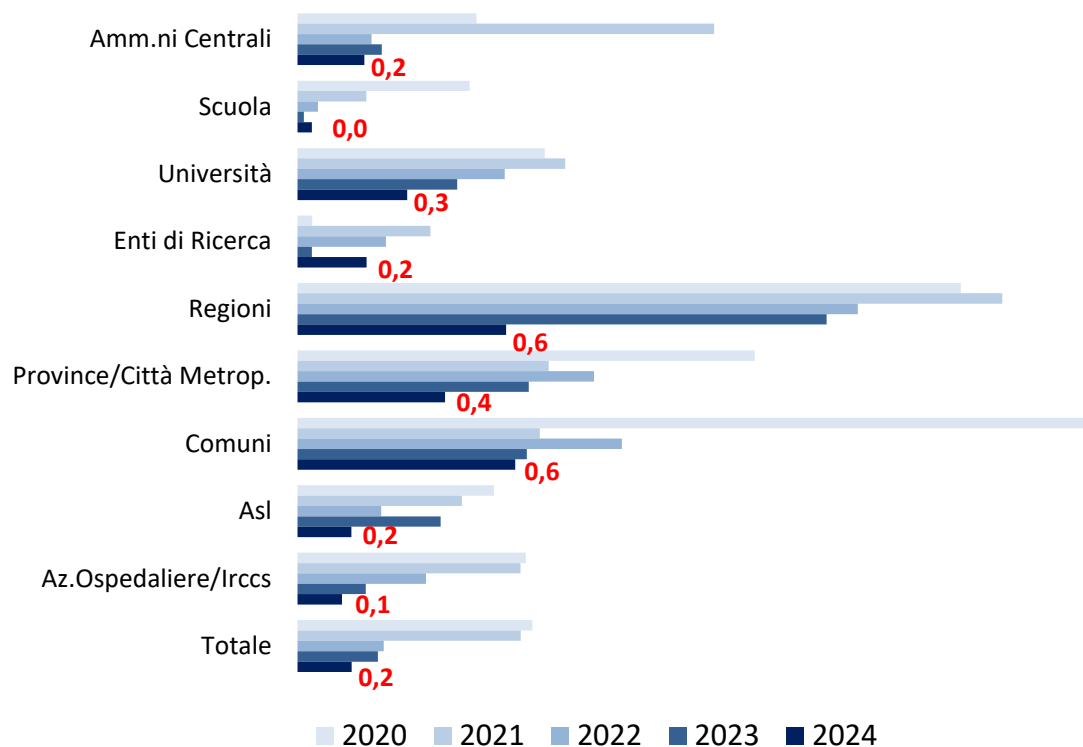
⁹² Il dato corrisponde al quesito 12.F del questionario che andrebbe riformulato, in quanto molti enti si limitano a rispondere 'Sì', senza aggiungere il numero dei procedimenti disciplinari.

⁹³ 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 2024, i procedimenti disciplinari nei confronti dei dipendenti per fatti penalmente rilevanti, sono stati 419 (erano 619 nel 2023), 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 2020-2024, per mille dipendenti



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

La quota maggiore di procedimenti si registra nelle regioni, in netto calo rispetto agli anni precedenti, di cui 13 in Calabria.

Tra i comuni (0,6 casi per mille dipendenti), se ne riscontrano 20 a Venezia e 10 a Napoli.

Nelle Asl sono stati aperti 11 procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a Napoli 2 e 8 a Firenze. Nelle aziende ospedaliere se ne contano 12 in quella universitaria di Catanzaro.

Si mantiene basso il numero tra le amministrazioni centrali (0,2 per mille), con 41 alla Difesa, 37 al Ministero dell'Interno (34 nella Pubblica sicurezza, 3 tra i Vigili del Fuoco), 17 alle Infrastrutture e Trasporti e 12 all'Agenzia delle Entrate.

Tra gli enti territoriali, il numero di procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti avviati è maggiore al Sud (0,5 per mille), con valori più bassi al Centro (0,2 per mille) e al Nord (0,1 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 giudiziaria⁹⁴, 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 2023-2024

Tipologia di reato	2023	2024	Differenza	Var.%
Peculato	70	93	23	33
Concussione	18	16	-2	-11
Corruzione per l'esercizio della funzione	31	25	-6	-19
Corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio	101	80	-21	-21
Corruzione in atti giudiziari	6	1	-5	-83
Induzione indebita a dare o promettere utilità	24	8	-16	-67
Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio	17	2	-15	-88
Istigazione alla corruzione	2	2	0	0
Traffico di influenze illecite	0	2	2	-
Turbata libertà degli incanti	17	26	9	53
Turbata libertà procedimento di scelta del contraente	15	22	7	47
Altro	282	225	-57	-20
Totale	585	502	-83	-14,2

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA

Nel 2024, il numero di reati relativi a eventi corruttivi per i quali sono stati avviati procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti è di 502⁹⁵, in calo del 14% rispetto al 2023. Altri reati si registrano negli enti che pubblicano la relazione standard generata dalla piattaforma Anac, che però non sono classificabili perché non è richiesto di specificare la tipologia di reato.

In 22 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 Aziende ospedaliere/Irccs (5), i Comuni (4) e le Asl (3).

In aumento i casi di peculato⁹⁶, che diventa il reato più diffuso, con 38 casi nelle Amministrazioni Centrali (16 al Ministero dell'Interno, 15 alla Difesa e 3 alla Giustizia), 20 nelle Asl, 11 nelle Aziende ospedaliere/Irccs e altrettanti nei Comuni.

⁹⁴ 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 2020 National Reform Programme of Italy](#), 5 June 2020). 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.

⁹⁵ Ad un procedimento disciplinare possono corrispondere più reati.

⁹⁶ 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.).

Frequente resta la corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio⁹⁷, con 37 casi nelle Amministrazioni Centrali (12 al Ministero dell'Interno, 9 all'Agenzia delle entrate, 6 alla Giustizia), 18 nei Comuni e 9 nelle Scuole.

Sono stati 48 i casi hanno riguardato più specificamente gli appalti, con 26 per turbata libertà degli incanti e 22 per turbata libertà del procedimento di scelta del contraente; 25 di corruzione per l'esercizio della funzione⁹⁸, 16 di concussione⁹⁹, 8 di induzione indebita a dare o promettere utilità¹⁰⁰.

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 (24 casi); nelle Regioni Sicilia (12) e Calabria (10); ai comuni di Avellino (21 casi)¹⁰¹ e Milano (13); alle Asl di Roma 1 (8) e Reggio Calabria (6); all'Ospedale di Catanzaro (19)¹⁰²; all'Ufficio scolastico regionale del Veneto (23).

⁹⁷ 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.).

⁹⁸ 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.).

⁹⁹ 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.).

¹⁰⁰ 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.).

¹⁰¹ Tra gli altri, sono stati rilevati 7 casi di falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici (art. 479 c.p.) e 5 casi di falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici (art. 476 c.p.).

¹⁰² Sono stati rilevati 4 casi di potenziale commissione del reato di cui all'art. 326 c.p. (Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio); 1 caso relativo all'art. 316 c.p. (Peculato mediante profitto dell'errore altrui); 6 casi relativi all'art. 640 c.p. (Truffa); 2 casi in relazione all'art. 476 c.p. (Falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici); 2 casi relativi all'art. 479 c.p. (Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici); 4 casi in relazione all'art. 326 c.p. (Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio).

Altre misure

Tra le altre misure di prevenzione della corruzione, l'Osservatorio ha verificato che risultano pervenute 17 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, di cui 10 al Ministero della Cultura.

Gli uffici scolastici regionali della Lombardia (16) e Basilicata (19) 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 fornitrici¹⁰³. Analoga situazione si è verificata al Ministero della Cultura (10) e della Difesa (1), l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (3), la provincia di Caserta, i comuni di Venezia (6) e Catania (1), l'Asl di Messina, l'Inrca di Ancona.

A partire dal 2020 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 corruttiva¹⁰⁴, al fine di evitare la reiterazione dello stesso. Nel 2024 sono state attivate 48 misure di rotazione straordinaria. La rotazione è stata più frequente tra le Amministrazioni Centrali (15, di cui 5 al Ministero dell'interno); in 11 Comuni, nelle Asl (12, in prevalenza al Sud).

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 negoziali¹⁰⁵. In tutti gli enti osservati, molti dei quali dichiarano di non aver predisposto alcuna misura di controllo, sono stati scoperti 3 casi, uno ciascuno nei comuni di Ravenna e Livorno e nella Asl di Bergamo (in corso di verifica).

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ Nel momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p.

¹⁰⁵ 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).